

آشنایی با وظایف و ساختار شهرداری

کارفرما: دفتر آموزش و مطالعات کاربردی سازمان شهرداری ها و دهیاریهای کشور

تهیه و تدوین: معاونت آموزشی جهاد دانشگاهی

سال ۱۳۸۶

الله محمد

دیباچه

امروزه آموزش نیروی انسانی بعنوان گامی موثر در جهت بهسازی و نوسازی توانمندی کارکنان مورد تایید سازمان ها خصوصا "سازمان های یادگیرنده و پویاست. آموزش به عنوان فعالیتی حرفه ای به منظور افزایش کارایی و اثر بخشی سازمان ها و ارتقاء کیفیت کار نیروی انسانی و کسب مهارت های تخصصی به حساب می آید و از قلمرو هزینه ، به سرمایه گذاری برای توسعه سازمانی وارد شده است. با توجه به اینکه ما در عصری زندگی می کنیم که تغییرات و تحولات سریع و روزافزون در حوزه های گوناگون اقتصادی ، اجتماعی ، فرهنگی و سیاسی، دائما" وضع موجود را در هم می نوردند و موقعیتی جدید را به منصفه ظهور می نشانند. آموزش جوابگوی این تغییرات بوده و نیاز سازمان ها را مرتفع خواهد ساخت.

بدون شک سرمایه گذاری های آموزشی، هم سبب ایجاد سرمایه انسانی می گردد و هم شرایط بهبود کیفیت این سرمایه ها را فراهم می آورد. از اینجاست که کشورهای جهان به ویژه کشورهای در حال توسعه مقادیر متنابهی از بودجه خود را به امور آموزشی نیروی انسانی خود اختصاص می دهند.

در این راستا دفتر آموزش و مطالعات کاربردی سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور بر اساس بند ۱۲ و ۱۶ شرح وظایف خود که برنامه ریزی برای ارتقاء دانش شهرداری ها و دهیار یها برای رسیدن به شاخص های مدیریتی و انتشار یافته های علمی و پژوهشی می باشد اقدام به تهیه، تدوین و انتخاب کتب آموزشی شهرداری ها و دهیاری ها بر اساس نیاز آموزشی ایشان نموده است که اکنون تعداد ۸۰ کتاب و جزوه آموزشی به صورت فایل دیجیتال قابل جستجو با همکاری دانشگاه علم و صنعت ایران تهیه گردیده است،

امید است کتب دیجیتال حاضر بتواند گامی موثر در جهت افزایش بهره وری کارکنان شهرداری ها و دهیار یها و سایر پژوهشگران علوم شهری و روستایی داشته باشد. در پایان لازم است از تلاش صمیمانه همکاران دست اندر کار تهیه کتب دیجیتال خصوصا" جناب آقای دکتر مزینی و مهندس سید عارف موسوی تقدیر و تشکر به عمل آید.

حسین رجب صلاحي

مدیر کل دفتر آموزش و مطالعات کاربردی

۱-۱- آشنایی با وظایف و اختیارات شهردار

۱-۱-۱- مقدمه

وظایف و اختیارات شهردار در حوزه قوانین و مقررات شهر و شهرداری، یکی از مهم‌ترین موضوعاتی است که لازم است مورد توجه شهرداران، مدیران شهری و کارشناسان محترم شهرداری قرار گیرد. آشنایی دقیق و اصولی با وظایف و اختیارات شهردار، می‌تواند راهگشای مدیریت شهری در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در حوزه‌های مختلف شهر و شهرداری و پاسخگوی بسیاری از چالش‌ها و اختلاف نظرهای احتمالی، در میان ارکان مدیریت شهری باشد. آگاهی هرچه بهتر و بیشتر از وظایف و اختیارات شهردار، هم‌چنین می‌تواند موجبات کاهش اختلاف‌های بعدی میان شهردار و شوراهای اسلامی شهرها را فراهم آورد.

زندگی شهری در گذشته‌های نه چندان دور، بسیار ساده و بی‌تکلف بود؛ گرچه سازمان‌هایی عهده‌دار امور شهر بودند، اما تعداد آن‌ها اندک بود و وظایف محدودی را هم برعهده داشتند. امروزه رشد زندگی اجتماعی به همراه گسترده‌گی شهرها، وظایف بسیاری را پیش روی سازمان‌های دولتی و شبه‌دولتی نهاده است، به گونه‌ای که می‌توان گفت: اداره شهر در زمان حاضر بدون دخالت این سازمان‌ها ناممکن به نظر می‌رسد. در عین حال، پیچیده شدن مسائل شهری دگرگونی‌های بیشتری را در وظایف سازمان‌های متولی امور شهری پدید آورده و وظایف جدیدی را برعهده آن‌ها گذاشته است؛ از این رو دولت‌ها ناگزیر شده‌اند که برای اداره امور شهرها، سازمان‌هایی با وظایف و اختیارات

مشخص ایجاد کنند، موضوعی که آموزش دقیق و اصولی آن، در شرایط کنونی ایران از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.^۱

۱-۲- پیشینه شهرداری و وظایف شهردار

شهرداری در گذشته تاریخی خود، دارای تغییرات گسترده‌ای بوده است. وظایف و اختیارات شهردار نیز، به تبع آن دارای دگرگونی‌ها و تحولات وسیعی بوده است.

از اوایل قرن دوم هجری، فردی با عنوان محتسب وظیفه اداره شهر را عهده‌دار بود و تفکیکی بین وظایف اداره شهر و امنیت شهر وجود نداشت. در دوره قاجار، تشکیلات نسبتاً منظمی به تقلید از اروپا برای مدیریت شهرها به وجود آمد که به آن «داره احتساب» می‌گفتند. پس از مشروطیت نیز، قانون ایجاد انجمن بلدیة در تهران و ولایات به تصویب رسید و پس از آن، در پایتخت و برخی از شهرستان‌ها، انجمن‌های بلدیة تشکیل شد. به تدریج، تشکیلات بلدیة کامل‌تر گردید و در سال ۱۳۰۹ وظایفی برای تشکیلات بلدیة به شرح زیر تعریف شد:

۱ - بلدیة مؤسسه‌ای است ملی که مقصود از تشکیل آن، حفظ منافع شهر و تأمین حوایج عمومی، تهیه آسایش اهالی و کلیه احتیاجات شهری، در حدود مقررات این قانون است.

۲ - بلدیة هر محل، عبارت است از اداره بلدیة و انجمن بلدی.

۳ - اداره بلدیة از طرف وزارتخانه داخله تشکیل می‌گردد و اعضای آن را اهالی محل، انتخاب می‌کنند.

قانون شهرداری در سال ۱۳۳۴ به تصویب رسید. این قانون حیطة وظایف شهرداری را گسترده‌تر کرد. به موجب ماده ۵۵ این قانون، بیش از ۵۳ وظیفه در زمینه‌های مختلف، از رسیدگی به امور رفاهی شهروندان گرفته تا فعالیت‌های زیربنایی و عمرانی، برعهده شهرداری نهاده شد. در سال

۱- به نقل از: برآبادی، محمود- ۱۳۸۴ و منصوری - ۱۳۸۶.

۱۳۴۵ به موجب اصلاحیه‌ای وظایف شهرداری بار دیگر افزایش یافت؛ حتی به موجب ماده ۹۸ الحاقی، تهیه نقشه جامع شهرسازی، در زمره وظایف شهرداری‌ها قرار گرفت.

قانون اصلاح تبصره ۲ ماده ۷۸ شهرداری که در سال ۱۳۵۲ و قانون الحاق دو تبصره به ماده ۵۵ و اصلاح تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری که در تاریخ ۱۳۵۲/۵/۱۷، از تصویب گذشت، هم‌چنین قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون شهرداری مصوب ۱۳۵۵، از جمله قوانینی هستند که به حدود وظایف و اختیارات شهرداری‌ها پرداخته‌اند. علاوه بر این قوانین، بر اساس قانون تشکیل شورای عالی شهرسازی و معماری، مصوب ۱۳۵۲، قانون تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۶۱ و اصلاح آن در سال ۱۳۶۹ وظایف بیشتری بر عهده شهرداری‌ها گذاشته شد.

۱-۱-۳- تنوع و گستردگی وظایف شهرداری‌ها

۱-۱-۳-۱- **فصل ششم قانون شهرداری‌ها:** فصل ششم قانون شهرداری، به وظایف شهرداری‌ها اختصاص یافته که این وظایف در آن به طور منظم، اما به تفصیل، بیان شده است. این وظایف را می‌توان به ترتیب زیر دسته بندی کرد:

الف - حقوق و ضوابط شهری، مضمون بندهای ۱۹ و ۲۸ ماده ۵۵

ب - نظارت و کنترل، مضمون بندهای ۲، ۵، ۱۳، ۲۰ ماده ۵۵ و ماده ۱۰۰

ج - برنامه‌ریزی شهری، مضمون بندهای ۷، ۸، ۱۰، ۱۲، ۱۵، ۱۷، ۱۹، ۲۲، ۲۶ ماده ۵۵

د - عمران شهری، مضمون بندهای ۱، ۱۴، ۲۱، ۲۴، ۲۵، ماده ۵۵

ه - تجهیز و ایجاد زیر ساخت‌های شهری، مضمون بندهای ۲، ۱۲، ۱۷ و ۲۱ ماده ۵۵

و - خدمات شهری، مضمون بندهای ۲، ۲۷ ماده ۵۵

ز - خدمات فرهنگی و اجتماعی، مضمون بندهای ۴، ۶، ۱۸، ۲۱ ماده ۵۵

۱-۱-۳-۲- **ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها:** ماده ۵۵ این قانون، وظایف شهرداری را در ۲۸ بند توضیح داده است. هر کدام از بندها گاه چند وظیفه را شامل می‌شود، به گونه‌ای که دامنه وظایف

شهرداری بسیار گسترده شده است و در عمل، فراتر از عهده و توان شهرداری‌هاست؛ از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- ۱- ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، و میدان‌ها، باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر.
- ۲- نظیف و نگاه داری، تسطیح معابر، انهار عمومی، مجاری آب‌ها، فاضلاب و تأمین آب و روشنایی.
- ۳- جلوگیری از سد معابر عمومی و اشغال پیاده‌روها، استفاده غیر مجاز از آن‌ها و پارک‌های عمومی، برای کسب یا سکنی.
- ۴- مراقبت و اهتمام کامل در نصب برگه قیمت بر روی اجناس.
- ۵- جلوگیری از گدایی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزش عمومی.
- ۶- ایجاد مؤسسات فرهنگی، بهداشتی و تعاونی، مانند بنگاه حمایت مادران، نوانخانه، پرورشگاه، درمانگاه، بیمارستان، شیرخوارگاه، تیمارستان، کتابخانه، کلاس‌های مبارزه با بیسوادی، کودکستان و باغ کودکان و امثال آن، در حدود اختیارات مصوب.
- ۷- حفظ و اداره کردن دارایی منقول و غیر منقول شهرداری‌ها، اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری.
- ۸- برآورد و تنظیم بودجه و اصلاح و تفریح بودجه شهرداری.
- ۹- انجام معاملات شهرداری، اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیر منقول و مقاطعه و اجاره.
- ۱۰- اهداء و قبول اعانات و هدایا به نام شهر با تصویب انجمن.
- ۱۱- نظارت و مراقبت در صحت اوزان و مقیاس‌ها.
- ۱۲- تهیه آمار مربوط به امور شهر و موالید و متوفیات.

- ۱۳ - ایجاد غسل خانه و گورستان، تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آن‌ها.
- ۱۴ - اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل، حریق و نظایر این‌ها. پوشاندن و پر کردن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف به معابر عمومی و مجاور آن‌ها.
- ۱۵ - جلوگیری از شیوع امراض ساریه انسانی و حیوانی و اعلام این گونه بیماری‌ها به وزارت بهداشتی، دامپزشکی، شهرداری‌های مجاور و دیگر مراکز لازم.
- ۱۶ - تهیه مقررات صنفی و پیشنهاد آن به انجمن شهر و مراقبت در امور صنفی اصناف و پیشه‌وران.
- ۱۷ - پیشنهاد اصلاح نقشه شهر، در صورت لزوم و تعیین قیمت عادلانه اراضی و ابنیه متعلق به اشخاص که مورد احتیاج شهر باشد، بر طبق قانون توسعه معابر... .
- ۱۸ - تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزاق و توقف وسایل نقلیه و جز آن.
- ۱۹ - تهیه و تدوین آیین نامه برای فراوانی و مرغوبیت و حسن اداره فروش گوشت، نان و اجرای آن، پس از تصویب انجمن شهر.
- ۲۰ - جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکنی که به نحوی موجب بروز مزاحمت برای ساکنان می‌شود، یا مخالف اصول بهداشت در شهرهاست.
- ۲۱ - احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز محل، از قبیل رختشویخانه، مستراح عمومی و کشتارگاه، میدان، ورزشگاه و نظایر این‌ها.
- ۲۲ - تشریک مساعی با فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مساجد و جز آن.

۲۳ - اهتمام در مراعات شرایط بهداشت در کارخانه‌ها و مراقبت در پاکیزگی گرمابه‌ها و نگهداری از اطفال بی‌بضاعت و سرراهی.

۲۴ - صدور پروانه برای کلیه ساختمان‌هایی که در شهر احداث می‌شود.

۲۵ - ساختن خیابان‌ها و آسفالت کردن سواره‌روها و پیاده‌روهای معابر، کوچه‌های عمومی و انهار و مانند این‌ها.

۲۶ - پیشنهاد برقراری یا الغای عوارض شهر و هم چنین تعیین نوع و میزان عوارض.

۲۷ - وضع مقررات خاصی برای نام‌گذاری معابر و نصب لوحه نام آن‌ها و شماره‌گذاری اماکن و نصب تابلوی الصاق اعلانات و برداشتن و محو کردن آگهی‌ها از محل‌های غیرمجاز و هرگونه اقداماتی که در حفظ نظافت و زیبایی شهر موثر باشد.

۲۸ - صدور پروانه برای اصناف و پیشه‌وران. (شهرداری می‌تواند نسبت به تعطیل محل کسب فاقد پروانه، اقدام کند.)

همان‌گونه که پیداست، وظایف بیشمار و متنوعی بر عهده شهرداری‌ها نهاده شده است و می‌توان گفت در واقع هر وظیفه‌ای که در شهر بر زمین مانده، انجام آن به شهرداری محول شده است.

۱-۳-۳- ماده ۵۶ قانون شهرداری‌ها : ماده ۵۶ این قانون، حوزه وظایف شهرداری را حدود مصوب شهر تعیین کرده است؛ و ماده ۵۷ اجرای مقررات شهرداری را که جنبه عمومی دارد و به تصویب انجمن شهر (شورای شهر) رسیده است، برای کلیه ساکنان شهر لازم الاجرا می‌داند. با توجه به گذشت نزدیک به پنجاه سال از تصویب قانون شهرداری‌ها و افزودن الحاقات بسیار و اصلاح برخی مواد در سال‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۵۲، از آنجا که در زمان حاضر پاره‌ای از وظایف شهرداری‌ها عملاً به سازمان‌های دیگر محول شده و بسیاری وظایف جدید در اثر تصویب قوانین مرتبط با شهر به وظایف کنونی آن افزوده شده است، لزوم تجدید نظر در قانون شهرداری و تصویب قانون جدیدی که بیانگر وظایف شهرداری در شرایط امروز کشور ما باشد، بیش از پیش ضروری به نظر می‌رسد؛ بدین ترتیب انتظار می‌رود که سازمان‌های مسئول در این زمینه، هرچه زودتر اقدام کنند.

لازم است کمیسیون خاصی در وزارت کشور با دعوت از سازمان‌ها، نهادها و وزارتخانه‌هایی که در مدیریت شهری مؤثراند، تشکیل گردد که وظیفه آن تهیه پیش‌نویس قانون جدید شهرداری‌ها باشد، تا پس از تصویب در هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی ارایه گردد. در هر حال مادامی که قانون جدیدی برای تعیین وظایف شهرداری‌ها تصویب نشده است، آشنایی با تک تک این وظایف برای کلیه کسانی که در مدیریت شهرها دخیل‌اند، ضروری به نظر می‌رسد.

۱-۱-۴- وظایف و اختیارات شهردار در حوزه فرهنگی

فرهنگ و فعالیت‌های مختلف فرهنگی، یکی از مهم‌ترین حوزه‌هایی است که می‌تواند در جهت بهبود کیفیت زندگی شهروندان می‌باشد از این رو بر اساس قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری، در محدوده‌ی وظایف و اختیارات شهردار قرار گرفته است. ممکن است این سؤال پیش بیاید که چرا شهرداری‌ها با وجود این همه مسئولیت و انبوه وظایفی که بر عهده دارند (که حتی از انجام بسیاری از آن‌ها ناتوان‌اند)، باید به فعالیت‌های فرهنگی بپردازند. در عصر حاضر، مسائل شهری و آن چه به اجتماع و جامعه انسانی مربوط می‌شود، جز از دریچه فرهنگی تبیین شدنی نیست. در چنین شرایطی حرکت بر بستری فرهنگی، برنامه‌های خدماتی و اجتماعی را قرین توفیق خواهد کرد. این باور نیز وجود دارد که امروز شهرداری‌ها در همه کشورهای جهان، برای فراهم ساختن شرایط زیست فرهنگی مردم بی‌وقفه تلاش می‌کنند. ساختن زمینه‌ای که در آن بستر سازی فرهنگی فراهم گردد، روش تازه‌ای در اداره امور شهرهاست که در آن اصلاح و تغییر رفتار اجتماعی شهروندان هدف نهایی خواهد بود، چرا که از این راه می‌توان شهر را آسان‌تر و ارزان‌تر اداره کرد.

۱-۱-۴-۱- نقش فعالیت‌های فرهنگی در شهر:

فعالیت سازنده شهردار و شهرداری در حوزه‌های مختلف فرهنگی، می‌تواند دستاوردهای مناسبی در جهت بهبود کیفیت زندگی شهروندان داشته باشد. به عنوان مثال، در صورتی که بتوان مردم را از راه برنامه‌های فرهنگی و آموزشی تشویق به مصرف درست، تولید زباله کمتر، تفکیک زباله در خانه و رعایت اصول بهداشتی تحویل زباله کرد، صرفه جویی بسیار بزرگی در هزینه‌های شهر رخ خواهد داد. این مثال، به همراه نمونه‌های بسیار دیگر، انگیزه شهرداری‌ها را از ورود به حوزه

فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی شهر نشان می‌دهد. مراکز فرهنگی نقش مهم و اساسی در اعتلای شهرنشینی دارند و علاوه بر آن که مکان‌هایی برای گذران اوقات فراغت شهروندان محسوب می‌شوند، رسالت مهم آموزش همگانی مردم را نیز، عهده‌دار هستند. مراکز فرهنگی، بخشی از عناصر فرهنگ جامعه قلمداد می‌شوند که مردم به مرور زمان، آن‌ها را انتخاب و حفظ کرده‌اند. رشد کمی این نهادها بر گستره کاربران آن‌ها نیز تأثیر می‌گذارد، چنان که این‌ها علاوه بر حفظ عناصر فرهنگی و میراث گذشتگان، پی‌ریزی‌کننده شناخت و آموزش عناصر اجتماعی و علمی، به شهرنشینان نیز هستند.

۱-۴-۲- **وظایف فرهنگی شهرداری‌ها در قانون:** بند ۶ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، این‌گونه به وظایف فرهنگی شهرداری‌ها پرداخته است: «در اجرای تبصره یک ماده ۸ قانون تعلیمات اجباری، شهرداری‌ها مکلف‌اند در حدود قوانین مربوط در تهیه وسایل ساختمان مدارس و توسعه معارف، طبق آیین‌نامه مخصوص با وزارت فرهنگ (آموزش و پرورش) تشریک مساعی کنند»، به علاوه «تأسیس مؤسسات فرهنگی و بهداشتی و تعاونی مانند بنگاه حمایت مادران و نوانخانه، پرورشگاه و درمانگاه، شیرخوارگاه، تیمارستان، کتابخانه و کلاس‌های مبارزه با بیسوادی، کودکستان و باغ کودکان و امثال آن در حدود اعتبارات مصوب و هم چنین کمک به این قبیل مؤسسات و مساعدت مالی به انجمن تربیت بدنی و پیشاهنگی و کمک به انجمن‌های خانه و مدرسه و اردوی کار» از جمله وظایف شهرداری شمرده می‌شود.

شهرداری در این قبیل موارد و هم چنین در مورد موزه‌ها و خانه‌های فرهنگی و زندان با تصویب انجمن شهر از اراضی و ابنیه متعلق به خود با حفظ مالکیت، به رایگان و یا با شرایط معین به منظور ساختمان و استفاده، در اختیار مؤسسات مربوط خواهد گذاشت. همان‌گونه که مشخص است، وظایفی که در این ماده برای شهرداری‌ها پیش‌بینی شده، بسیار بیشتر از آن میزانی است که اکنون بر عهده آن‌هاست و در ثانی وظایف اجتماعی و فرهنگی از یکدیگر تفکیک نشده است.

۱-۴-۳- کتابخانه‌های عمومی در شهرها: بر طبق ماده ۱ قانون تأسیس کتابخانه‌های عمومی در شهرها مصوب ۱۳۴۴، شهرداری‌ها مکلفاند هر سال قبل از تقسیم اعتبارات شهرداری یک و نیم درصد از کل درآمد خود را به تأسیس کتابخانه‌های عمومی و قرائتخانه و خرید کتاب و اداره کتابخانه هر شهر، اختصاص دهند و اگر کتابخانه عمومی شهر در میزان حاضر موجود باشد، صرف یک و نیم درصد مذکور با رعایت مفاد این قانون برای کمک و توسعه و تکمیل همان کتابخانه مجاز است. قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشوری نیز در ماده یک هدف از تشکیل شوراهای را پیشبرد برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی، از طریق همکاری بیان کرده است.

۱-۱-۵- نقش شهردار در ارتقاء مدیریت شهرداری

نقش شهرداران در ارتقاء کیفیت مدیریت شهری و مدیریت پروژه‌های شهرداری، از موضوعاتی است که روز به روز بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد و در شرایط کنونی ایران، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در کشور ما فعالیت‌های عمرانی و خدماتی زیادی هم از سوی شهرداری‌ها و هم از سوی سازمان‌های دیگر انجام می‌گیرد اما متأسفانه عمر این ساخته‌ها کوتاه است، بسیار کوتاه‌تر از دوره تضمین حسن انجام کار. مشکل در اینجا است که افراد در قبال وظیفه‌ای که بر عهده دارند، احساس مسئولیت نمی‌کنند و هیچ نظامی هم ناظر بر کیفیت کارها نیست و اگر هم هست نظارت و مدیریتش علمی و دلسوزانه نیست، زیرا خود همین مدیریت هم با فقدان کیفیت مواجه است. راه-حل این مشکل در مدیریت کیفیت پروژه‌های شهری نهفته است.

۱-۱-۵-۱- مفهوم مدیریت کیفیت: مدیریت کیفیت یعنی اعمال راه‌ها و روش‌هایی که کالای تولید شده یا خدمات عرضه شده، حد مطلوب و مناسبی را دارا باشند. حد مطلوب آن چیزی است که امروزه آن را استاندارد می‌نامند. استاندارد واژه‌ای انگلیسی به معنای معیار، مقیاس، نمونه مطلوب و مانند این‌هاست؛ گرچه کاربرد استاندارد بیشتر در تولید کالا و محصولات است، اما امروزه استاندارد در همه عرصه‌های زندگی، از صنعت گرفته تا خدمات و ورزش کاربرد دارد.

۱-۱-۵-۲- انواع استاندارد: ارتقاء کیفیت پروژه‌های شهری با افزایش و ارتقای استانداردهای مدیریتی همراه است و می‌تواند تأمین‌کننده زندگی فعال شهری و کیفیت زندگی شهروندان باشد. برای نیل به این هدف لازم است استانداردهای قراردادی، ملی و بین‌المللی مورد توجه قرار گیرد.

الف- استاندارد قراردادی: ویژگی‌های مشترکی است که چند کارخانه یا شرکت بزرگ در تولید فرآورده‌ها یا کالاهای خود به طور یکسان به کار می‌برند. قراردادهای کنترل کیفیت از این گونه استانداردها محسوب می‌شوند.^۱

ب- استاندارد ملی: ویژگی‌هایی است که یک مؤسسه رسمی برای تولید برخی از فرآورده‌ها در کشور معین می‌کند و تولیدکنندگان نمی‌توانند کالای خود را پایین‌تر از آن حد معین شده، تولید کنند. در ایران مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران که سازمانی وابسته به وزارت صنایع می‌باشد و در سال ۱۳۳۳ تأسیس شده، چنین وظیفه‌ای را عهده‌دار است.

پ- استاندارد بین‌المللی: ضوابط و معیارهایی است که سازمان بین‌المللی استاندارد برای هماهنگ کردن بعضی از استانداردها در کشورهای جهان معین می‌کند. علامت استاندارد بین‌المللی «ISO»^۲ است. هر فرآورده استاندارد شده بین‌المللی شماره خاصی دارد و در برابر آن، ویژگی‌های کالا مشخص شده است.

استاندارد کردن پروژه‌های عمرانی و خدمات شهری، هم برای شهرداری‌ها و هم برای شهروندان فایده‌های بسیار دارد. صرفه جویی وقت و هزینه، استفاده بهینه از نیروی انسانی، جلوگیری از اتلاف وقت و ایمنی در ابعاد گوناگون آن، از مواردی است که می‌توان به آن اشاره کرد. همان گونه که ذکر شد، استاندارد کردن پروژه‌های عمرانی و خدمات شهری در گستره مورد بحث، از سابقه کوتاهی برخوردار است ولی بی‌گمان راهی است که باید طی شود. استاندارد کردن پروژه‌های عمرانی و

۱ - جهت کسب اطلاعات بیشتر مراجعه کنید به: میرمطهری - ۱۳۷۱ و حاج‌شیرمحمدی - ۱۳۸۳.

خدمات شهری، چه در شهرداری‌ها و چه در سازمان‌های دیگر، گرچه ممکن است برخی از هزینه‌ها را افزایش دهد اما به یقین در بلند مدت، هم اقتصادی است و هم امکان پذیر. استاندارد کردن و دریافت گواهی‌نامه بین المللی ISO آن گونه که گروهی در شهرداری‌ها گمان می‌کنند، کاری لوکس و نا لازم نیست؛ بلکه با نگاه برون‌سازمانی و در نظر گرفتن منافع سازمان در منافع ملی، می‌توان دریافت که بسیار هم لازم است. اما نکته‌ای را نباید از نظر دور داشت و آن این که مدیریت کیفیت فقط منحصر به مدیریت ساخت نیست، بلکه نگهداری و بهره‌برداری را نیز شامل می‌شود.

۱-۵-۳- نگاه‌داری از پروژه‌های عمرانی و خدماتی:

نگه‌داری از پروژه‌های عمرانی به اندازه طراحی و ساخت آن‌ها اهمیت دارد.^۱ در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، به ویژه آنان که منابع زیرزمینی گران‌بهای دارند، سرمایه اولیه برای اجرای پروژه‌ها موجود است و مرحله ساخت را نیز می‌توان از طریق پیمانکاران خارجی اجرا کرد. اما مرحله نگهداری و تعمیر نیاز به نیروی انسانی خودی دارد و در صورتی که این نیروی انسانی آموزش لازم را ندیده باشد و نظارت کیفی پیوسته‌ای بر آن اعمال نگردد، تأسیسات ایجاد شده و خدمات ارائه شده به سرعت نابود می‌شود. در سیستم‌های مدیریتی مثال معروفی وجود دارد که اهمیت نگهداری را به نمایش می‌گذارد. چه بسا پیچی که شل شده است، اگر به موقع سفت شود، از خرابی ماشینی که می‌تواند سال‌ها کار کند جلوگیری کند. نگاه داری مرحله‌ای است که ارتباط مستقیمی با میزان توسعه یافتگی جامعه دارد. هرچقدر جامعه‌ای توسعه یافته‌تر باشد، مدیریت نگاه داری بهتری خواهد داشت. هزینه‌های نگاه داری به مراتب کمتر از هزینه ساخت مجدد است.

۱-۵-۴- بهره‌برداری از پروژه‌های عمرانی و خدماتی

روش‌های مختلف کنترل و مدیریت بهره‌برداری از پروژه‌های عمرانی و خدماتی روز به روز اهمیت بیشتری می‌یابد، موضوعی که در شرایط کنونی ایران از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و لازم

۱ - ضرب المثلی است که می‌گوید: «نگه داری مهم تر از ایجاد است». گاهی اوقات نگاه داری پروژه‌های عمرانی و ارائه به هنگام و مناسب خدمات شهری، از خود آن‌ها مهم تر و در کیفیت زندگی شهروندان تأثیر گذارتر است.

است مورد توجه شهرداران، معاونان و کارشناسان محترم شهرداری قرار گیرد. بهره‌برداری مفهومی مرحله‌ای است که بیشتر به مصرف کننده مربوط می‌شود. مصرف کننده یا بهره‌بردار ممکن است کالایی را مصرف یا خدماتی را دریافت کند. از آن به خوبی بهره‌برداری یا به عبارتی، استفاده بهینه کند، مسلماً این امر در کیفیت و میزان و طول زمان بهره‌برداری تأثیر خواهد گذاشت.

بهره‌برداری و استفاده سهل‌انگارانه از پروژه‌های عمرانی و خدمات شهری آسیب‌های فراوانی را به شهر و جایگاه شهرداری‌ها وارد ساخته است. استفاده نامطلوب و شتابزده و غیرمسئولانه که ممکن است ریشه در ناآگاهی و یا نداشتن انگیزه فردی و در نظر نگرفتن منافع جمعی داشته باشد، می‌تواند به سرعت سامانه‌ای را که با هزینه کردن سرمایه ملی فراهم آمده است تخریب کند. بهره‌برداری درست نیاز به آموزش‌های تخصصی و نیز همگانی دارد و این امر، فقط در صورتی میسر می‌گردد که در فرآیند دراز مدت فرهنگ سازی، به عنوان بخشی از مدیریت کیفیت، از سوی شهرداری‌ها و دیگر سازمان‌هایی که خدمات ارایه می‌دهند دنبال شود.

۱-۱-۶- دستور العمل اجرایی ماده ۴ :

طبق دستور العمل اجرایی ماده ۴ قانون تعاریف و تقسیمات کشوری؛ پیشنهاد تبدیل روستا به شهر و تأسیس شهرداری، از طرف استانداری‌ها به وزارت کشور ارایه می‌گردد. استانداری‌ها موظف اند به منظور تأسیس شهرداری، شرایط لازم را رعایت نمایند. معیارهایی که در قانون برای تبدیل روستا به شهر در ایران ذکر گردیده را می‌توان به چهار دسته مشخص تقسیم نمود:

۱- دارا بودن حداقل ده هزار نفر جمعیت.

۲- تغییر بافت ساختمان‌ها از حالت روستایی به شهری.

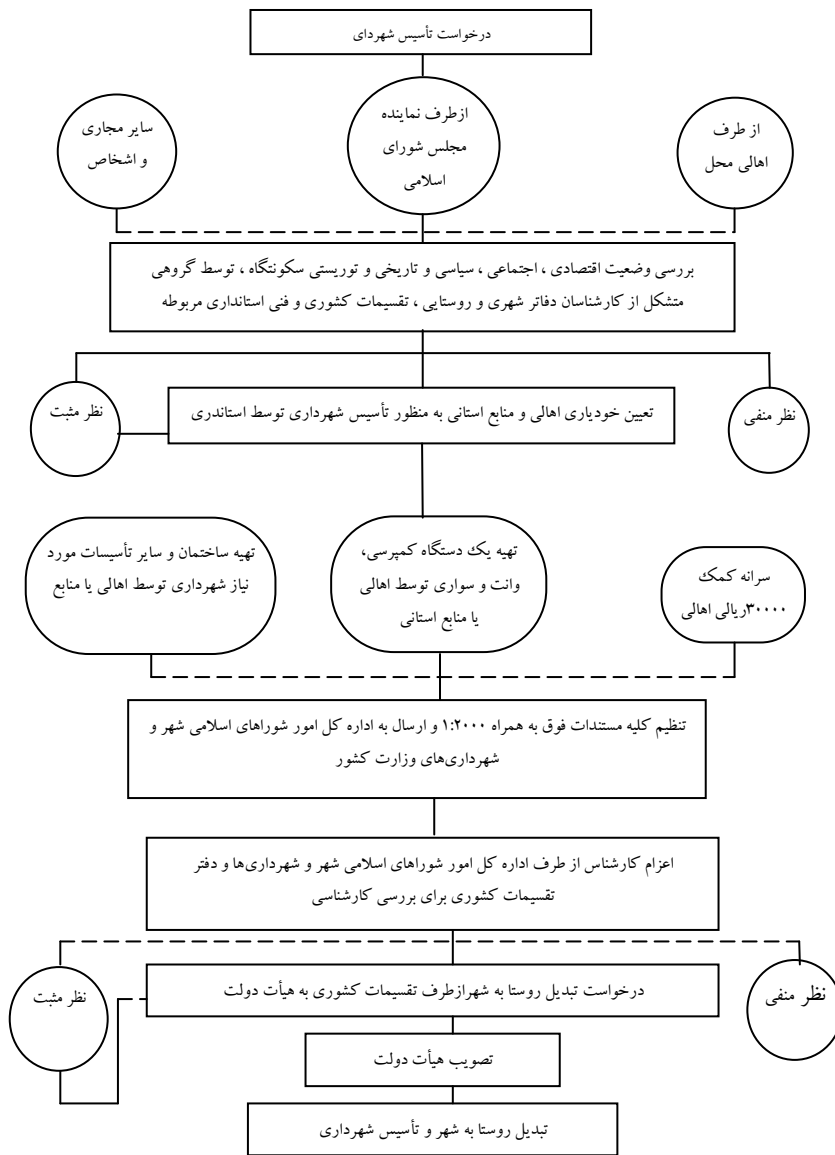
۳- برخورداری نسبی از خودکفایی در زمینه خدمات شهری.

۴- قرار داشتن در کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی.

پس از پیشنهاد تأسیس شهرداری از سوی استانداری؛ کارشناسان معاونت سیاسی اجتماعی و معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور از محل بازدید نموده و وجود شرایط تبدیل روستا به

شهر را بررسی می‌نمایند. شروطی که برای تبدیل روستا به شهر در نظر گرفته شده است، به منظور تعیین توان خودیاری اهالی برای تأسیس شهرداری است. شکل ظاهری خیابان‌ها، کوچه‌ها، میادین از لحاظ سیمای شهری نیز مورد توجه قرار می‌گیرد، البته مسائل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و امنیتی نیز لحاظ شده و سپس در صورت نظر موافق مراتب از سوی دفتر تقسیمات کشوری به هیأت دولت اعلام و در صورت تصویب، موضوع به استانداری برای تأسیس شهرداری در آن نقطه سکونتگاهی ابلاغ می‌گردد.^۱

البته این فرایند شامل شرایط خاص (امنیتی، انتظامی، سیاسی و...) نیست. در شرایط خاص، پیشنهاد از طریق وزارت کشور ارسال و در صورت تصویب هیأت دولت، امکانات لازم برای راه‌اندازی شهرداری توسط وزارت کشور تأمین می‌گردد.



نمودار فرایند تبدیل روستا به شهر

۱-۷-۱-۱- وظایف و اختیارات شهردار در تجربه‌های جهانی

آشنایی شهرداران، معاونان و کارشناسان محترم شهرداری با وظایف و اختیارات شهردار در تجربه‌های جهانی و شهرهای مهم جهان، گامی مؤثر در آشنایی دقیق‌تر و اصولی‌تر ایشان با وظایف و اختیاراتشان در شهرداری‌های مربوط، به شمار می‌آید. برای آگاهی از تنوع وظایفی که امروزه بر عهده شهرداری‌ها قرار دارد؛ در جدول ذیل، وظایف یازده شهرداری مهم جهان آمده است. آگاهی مناسب از این تجربه‌ها می‌تواند در جهت ارتقای ایفای نقش شهرداران، معاونان و کارشناسان محترم شهرداری، در حوزه‌های خدمتی ایشان بسیار مفید و موثر باشد.^۱

۱-۷-۱-۱- **شهرداری آمستردام - هلند:** وظایف و اختیارات معرفی شده برای شهردار شهر آمستردام در کشور هلند به صورت زیر تعریف شده است:

تهیه برق، آب سرد، آب گرم، آنتن تلویزیون، آنتن رادیو، حمل و نقل عمومی^۲، نظافت شهر، انجام امور اقتصادی (شامل بخشی از کارهای وزارت اقتصاد) و کارهای عام المنفعه، پلیس (عمومی و راهنمایی)، امور نظام وظیفه، ثبت موالید و ازدواج و مرگ و میر، امور مربوط به کار و اشتغال، امور سالمندان ورزش و تفریحات سالم، امور شهرداری‌های مناطق (حکومت‌های محلی)، تأسیسات انجمن‌ها، مسائل مالی شهرداری، بودجه، بازدید فنی از اتومبیل‌ها، مشاوره و اطلاعات، جمع‌آوری و لگردها، ساختمان‌سازی، صدور گواهی‌نامه رانندگی و پاسپورت، ساخت کشتارگاه، دارالتأدیب، گورستان، رستوران و خانه‌ی سالمندان، پذیرایی از خارجی‌ها، کنترل مواد غذایی، موقوفات، صدور شناسنامه، آتش نشانی، بیمه همگانی، بیمارستان، تعلیم و تربیت، خدمات و کمک‌های مالی، قراردادهای داخلی شهر، امور بنادر داخلی، خانه‌سازی و مسکن، آپارتمان‌های دولتی، امور جوانان و خانه‌های جوانان، هنر و فرهنگ، کتابخانه‌ها، آرشیو نوار و فیلم، آرشیو شهر و تاریخچه شهر،

۱ - به نقل از: (سعیدنیا، ۱۳۷۹ ص ۳۴-۵)

۲- وسایط حمل و نقل شهری مانند اتوبوس، تراموا، مترو، ترن‌های سریع السیر و غیره

نمایشگاه‌ها و موزه‌ها، تئاتر و کنسرت، باغ وحش، آمار جمعیت، ارکستر سمفونیک، و امور فستیوال‌ها.

۱-۷-۲- شهرداری استکهلم - سوئد: وظایف و اختیارات معرفی شده برای شهردار شهر استکهلم در کشور سوئد به صورت زیر تعریف شده است:

شهرسازی، محیط زیست، اوقات فراغت، واحد امور مدارس، واحد امور اجتماعی، واحد امور مالی، امور پرسنلی، املاک و ابنیه، معابر و ترافیک، امور صنایع، حمل و نقل و ترافیک استکهلم شامل سیستم اتوبوسرانی، سیستم گسترده و مدرن متروی زیرزمینی، سیستم راه آهن بین شهری و نواحی اطراف، مدیریت مدارس، کمیته امور کتابخانه‌ها، کمیته امور آرشيوها، کمیته امور خارجی‌ها، کشتارگاه‌ها و فروشگاه‌ها، کمیته دفاع ملی، سرپرستی کودکان بی‌سرپرست، کمیته گورستان‌ها، آتش نشانی و دفاع، تأمین مسکن.

۱-۷-۳- شهرداری برلین - آلمان: وظایف و اختیارات معرفی شده برای شهردار شهر برلین در کشور آلمان به صورت زیر تعریف شده است:

آموزش و پرورش، حمل و نقل و ترافیک، سیستم حمل و نقل منطقه، امور مسکن، نظارت و مسئولیت بر سایر دستگاه‌های دولتی که در زمینه برنامه‌ریزی، توسعه و آبادانی شهر فعالیت دارند. امور فرهنگی، مدارس و تسهیلات ورزشی، تخریب و ساختمان، خدمات شهری آب، فاضلاب، گورستان، زباله، آزمایشگاه‌ها، خدمات درمانی و اجتماعی.

۱-۷-۴- شهرداری پراگ - چک: وظایف و اختیارات معرفی شده برای شهردار شهر پراگ در کشور چک به صورت زیر تعریف شده است:

گازرسانی، برق، آب، نگه داری و توسعه شبکه مهدهای کودک، نگه داری و توسعه شبکه امکانات ورزشی، نگه داری و توسعه فروشگاه‌های مرکزی.

۱-۷-۵- شهرداری پکن - چین: وظایف و اختیارات معرفی شده برای شهردار شهر پکن در کشور چین به صورت زیر تعریف شده است:

بهداشت، فرهنگ، ورزش، سرشماری، مهدکودک، زیباسازی کوچه‌ها و خیابان‌های محل.

۱-۱-۷-۶- شهرداری تورنتو - کانادا: وظایف و اختیارات معرفی شده برای شهردار شهر تورنتو در کشور کانادا به صورت زیر تعریف شده است: بهداشت عمومی، برنامه ریزی، امور فراغت، پارک و فضای سبز، خانه سازی، تعیین ضوابط شهرسازی، توسعه و عمران، آتش‌نشانی، تفریحات سالم.

۱-۱-۷-۷- شهرداری توکیو - ژاپن: وظایف و اختیارات معرفی شده برای شهردار شهر توکیو در کشور ژاپن به صورت زیر تعریف شده است: رفاه اجتماعی، آموزش عمومی، بهداشت عمومی، برنامه‌ریزی شهری، تأمین محیط زیست، امور فرهنگی، دانشگاه توکیو، سالمندان، کار و امور اقتصادی، بندر و اسکله.

۱-۱-۷-۸- شهرداری کوالالمپور - مالزی: وظایف و اختیارات معرفی شده برای شهردار شهر کوالالمپور در کشور مالزی به صورت زیر تعریف شده است:

شهردار، اختیاراتی وسیع در شهر دارد و کلیه امور خدماتی زیر نظر شهردار اداره می‌شود.

۱-۱-۷-۹- شهرداری لندن - انگلستان: وظایف و اختیارات معرفی شده برای شهردار شهر لندن در کشور انگلستان به صورت زیر تعریف شده است:

مسکن، پارک‌های محلی، برنامه‌ریزی محلی، گازرسانی، برق، مدارس و حمل و نقل، بهداشت عمومی و برنامه‌ریزی‌های فراغتی، پزشکی، خانه سازی.

۱-۱-۷-۱۰- شهرداری لوس آنجلس - آمریکا: وظایف و اختیارات معرفی شده برای شهردار شهر لوس آنجلس در کشور آمریکا به صورت زیر تعریف شده است:

امنیت شهر، حفاظت خانه و شهر، حمل و نقل، اوقات فراغت، آموزش و فرهنگ، منابع انسانی، تعالی اقتصادی و توسعه.

۱-۷-۱۱- شهرداری مسکو - روسیه: وظایف و اختیارات معرفی شده برای شهردار شهر مسکو در کشور روسیه به صورت زیر تعریف شده است: توسعه اقتصادی شهر، مقاصد آموزشی، بهداشت، بازنشستگی^۱.

۱-۸-۱- وظایف و اختیارات شهردار از منظر حقوق و قوانین

قوانین و مقررات شهر و شهرداری وظایف و اختیارات گسترده‌ای را برای شهرداران محترم پیش‌بینی کرده است؛ هرچند گستره‌ی این اختیارات نسبت به دیگر کشورها از تنوع بسیار اندکی برخوردار است. شهرداری‌ها در ایران برخلاف سایر کشورها از وظایف و اختیارات محدودی برخوردارند، که این وظایف در قانون شهرداری ایران در پنج دسته کلی قابل طبقه‌بندی است:

الف- امور عمرانی: شامل بندهای ۱ و ۲۱ و ۲۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها

ب- امور خدماتی و بهداشتی: شامل بندهای ۲، ۴، ۱۳، ۱۴، ۱۵، ۱۸، ۲۰ و ۲۳ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها

پ- امور اجتماعی: شامل بندهای ۵، ۶ و ۲۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها

ت- امور اداری و مالی: شامل بندهای ۷، ۸، ۹، ۱۰، ۱۲، ۱۶، ۱۷، ۱۹، ۲۴، ۲۶، ۲۷ و ۲۸ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها

ث- امور نظارتی: شامل بندهای ۳ و ۱۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها

۱-۸-۱-۱- اشتراک وظایف و اختیارات شهردار با سایر نهادهای حقوقی: بسیاری از وظایف قانونی شهرداری، مندرج در قانون شهرداری‌ها؛ توسط سازمان‌های دیگر انجام می‌گیرد و عملاً شهرداری در انجام آن‌ها دخالتی نداشته و یا دخالت اندکی دارد. برخی از این وظایف و سازمان‌های مجری عبارت است از: صدور پروانه کسب (وزارت بازرگانی و مجامع امور صنفی)، تأسیس کتابخانه

(وزارت ارشاد اسلامی)، ساخت خانه‌های ارزان قیمت (وزارت مسکن)، ایجاد ورزشگاه (سازمان تربیت بدنی)، نگهداری اطفال بی‌سرپرست (بهبیستی)، ایجاد کشتارگاه (بخش خصوصی و وزارت جهاد کشاورزی)، حفظ آثار و ابنیه باستانی (میراث فرهنگی)، مراعات شرایط بهداشت و پاکیزگی (وزارت بهداشت)، تأمین آب (وزارت نیرو) و غیره.

۱-۸-۲- وظایف و اختیارات ویژه شهردار: شهرداری‌ها در همه جا تحت عنوان شهرداری نامیده نمی‌شوند و در رده حکومتی واحدی قرار ندارند. برای نامیدن مسئول شهرداری نیز از واژه‌های گوناگون استفاده می‌گردد؛ ولی به طور کلی اگر شهردار منتخب مردم باشد، شهردار^۱ و اگر به وسیله شورای شهر منصوب شود، مدیر شهر^۲ خوانده می‌شود. اما به طور معمول وظایف و اختیارات شهردار و شهرداری‌ها شامل موارد زیر است:^۳

برنامه‌ریزی شهری، حمل و نقل عمومی، محافظت از آتش و سایر بلاها، تأمین فضای سبز، تأمین پاکیزگی، زیباسازی فضای عمومی، اداره امور گورستان، اداره بازارهای عمومی و میدانی میوه و تره‌بار، تأمین خدمات فرهنگی و فراغتی، جلب توریست، ارائه خدمات انتظامی شهری و رانندگی، ارائه خدمات رفاهی و تأمین اجتماعی، تأمین ساختمان‌ها، تأسیسات و تجهیزات شهری (ساخت، نگهداری و تأمین نور خیابان‌ها، ساخت پل‌ها، کانال‌ها، پارکینگ‌ها، پایانه‌ها، سردخانه‌ها و انبارها، تأمین آب، برق، گاز، سوخت، فاضلاب و...)

شهرداری، به عنوان نهاد اجرایی حکومت محلی؛ سازمانی عمومی و غیردولتی است و در چارچوب قوانین ایالتی یا ملی تشکیل می‌شود و مسؤول ارائه خدمات عمومی در محدوده‌ای تعریف شده می‌باشد. این خدمات در کشورهای مختلف، متفاوت است. شهرداران، معاونان و کارشناسان

1 - Mayor

2 - City Manager

۳- به نقل از: سعیدی رضوانی - ۱۳۷۸، ص ۱۸ .

محترم شهرداری لازم است ضمن آگاهی کامل از وظایف و اختیارات تعریف شده، خود را برای پذیرش مسئولیت‌های جدیدی که ممکن است در آینده به شهرداری‌ها محول شود نیز آماده نمایند.

۲-۱- نحوه انتخاب و شرایط احراز شهردار

۱-۲-۱- مقدمه

نحوه انتخاب و شرایط احراز شهردار از مفاهیم بحث‌برانگیز و کلیدی در مقررات و آیین‌نامه‌های شهر و شهرداری محسوب می‌شود، موضوعی که آگاهی از آن برای شهرداران محترم از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. پس از برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهرها و روستاهای کشور و انتخاب هیأت ریسه، یکی از نخستین وظایف شوراها انتخاب شهردار است. انتخاب شهردار - به ویژه در شهرهای بزرگ - همان گونه که تجربه قبلی هم نشان داده است، همواره به آسانی و به فوریت امکان پذیر نیست و گاه به کشمکش‌ها و درگیری‌هایی در داخل شورا و محیط پیرامون آن می‌انجامد و در پاره‌ای از موارد نیز شورا را تا آستانه انحلال پیش می‌برد.

دلیل این کشمکش‌ها و درگیری‌ها بر سر انتخاب شهردار، اهمیت این شغل و حساس بودن آن است. اداره کردن شهرداری‌ها به سبب گستردگی حوزه فعالیت و تعدد مسئولیت‌ها، بی‌اغراق همچون اداره کشوری کوچک، خطیر و پر مسئولیت است و از عهده هر مدیری بر نمی‌آید. در بسیاری از کشورهای جهان، شهرداران را مستقیماً مردم انتخاب می‌کنند، و بسیاری از سیاستمداران پذیرفتن مسئولیت شهرداری را به ویژه در پایتخت کشور، به منزله تمرینی برای پذیرفتن مسئولیتی بالاتر - در حد ریاست جمهوری - تلقی می‌کنند. کم نیستند شهردارانی که پس از اداره موفقیت آمیز شهری مسئولیت ریاست جمهوری آن کشور را نیز پذیرفته‌اند. نمونه چنین فردی ژاک شیراک، رییس جمهور سابق فرانسه است که در دوره قبل مسئولیت شهرداری پاریس را بر عهده داشته و یا آقای احمدی‌نژاد که پیش از رییس جمهوری اسلامی ایران، توانمندی‌های مدیریت شهرداری تهران را بر عهده داشته است. تمامی این مثال‌ها بیانگر اهمیت مسئولیت شهرداری و به تبع آن اهمیت نحوه انتخاب و شرایط احراز شهردار می‌باشد.

۱-۲-۲- سیر تحول و تکامل شهرداری‌ها

واژه شهرداری از واژه‌های جدیدی است که عمر آن هنوز به یک قرن هم نرسیده است. تا قبل از آن که فرهنگستان واژه شهرداری را پیشنهاد کند، به شهرداری «بلدیه» می‌گفتند. ایجاد بلدیه در

شهرها از یادگاری‌های دوره مشروطیت است. از اوایل قرن دوم هجری، فردی که او را «محتسب» می‌گفتند. وظایف شهرداری و شهربانی امروز را بر عهده داشت. در عهد قاجاریه تشکیلات منظم‌تری برای مدیریت شهرها به وجود آمد که آن را «اداره احتساب» و کارمندان این اداره را «عمله احتساب» می‌خواندند. مدتی بعد، اداره احتساب به دو اداره احتساب و نظیف تقسیم شد. هر یک از این دو اداره عده‌ای مأمور و فراش در اختیار داشت.

قانون بلدیة، یکی از اولین قوانین مصوب مجلس شورای ملی در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی به شمار می‌آید. پس از صدور فرمان مشروطیت در سال ۱۳۲۵ هجری قمری، قانون انعقاد انجمن بلدیة در تهران و ولایات به تصویب رسید. دو سال بعد در تهران و بعضی از شهرستان‌ها انجمن‌های بلدیة تشکیل شد. رییس این انجمن‌ها را که همان شهردار باشد، رییس بلدیة می‌گفتند. به تدریج تشکیلات بلدیة شکل کامل‌تری به خود گرفت و سه اداره مهندسی، نظیف، ارزاق و امور خیریه در آن به وجود آمد، با این همه اکثر شهرهای ولایات فاقد بلدیة بودند و در شهرهای درجه یک از قبیل تهران، تبریز، مشهد، شیراز، رشت، اصفهان، بوشهر، کرمانشاهان، همدان و قزوین، بلدیة تشکیل شده بود.

سال ۱۳۰۹ هجری شمسی نقطه عطفی در تاریخچه بلدیة به شمار می‌آید. در این سال وظایفی برای تشکیلات بلدیة تعریف شد. در قانون سال ۱۳۰۹ چنین آمده است:

۱- بلدیة موسسه‌ای است ملی که مقصود از تشکیل آن حفظ منافع شهر و تأمین حوایج عمومی و تهیه آسایش اهالی و کلیه احتیاجات شهری در حدود مقررات این قانون است.

۲- بلدیة هر محل عبارت است از اداره بلدیة و انجمن بلدی

۳- اداره بلدیة از طرف وزارت داخله (وزارت کشور) تشکیل می‌شود و اعضای آن به وسیله اهالی محل انتخاب می‌شوند.

در سال ۱۳۱۴ و به دنبال تشکیل فرهنگستان زبان و ادب فارسی، این فرهنگستان واژه «شهرداری» را به جای بلدیه و «شهردار» را به جای رییس بلدیه پیشنهاد کرد که به دلیل گزینش سنجیده فرهنگستان و بسامد کاربرد آن در رسانه‌های همگانی به سرعت مورد قبول واقع شد.

۱-۲-۳- نگاهی به قانون^۱

بر اساس قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا، انتخاب شهردار برای شهر از میان افراد واجد صلاحیت، بر عهده شورای اسلامی شهر است. این قانون ۲۹ وظیفه را برای شورای اسلامی شهر بر شمرده که نخستین آن‌ها انتخاب شهردار است. در قانون شهرداری نیز انتخاب شهردار بر عهده انجمن شهر بود که به مدت دو سال و با رای مخفی دو سوم اعضا انتخاب می‌شد.

ماده ۷۱- وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است: انتخاب شهردار برای مدت چهار سال.

تبصره ۱- شورای اسلامی شهر موظف است بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نماید.

تبصره ۲- شهردار نمی‌تواند همزمان عضو شورای شهر باشد.

تبصره ۳- 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.

تبصره ۴: دوره خدمت شهردار در موارد زیر خاتمه می‌پذیرد:

الف- استعفای کتبی با تصویب شورا.

ب- برکناری توسط شورای شهر با رعایت مقررات قانونی.

ج- تعلیق طبق مقررات قانونی.

د- فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای شهر.

ماده ۷۲ - شرایط احراز تصدی سمت شهردار طبق آیین نامه‌ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیأت دولت خواهد رسید.

ماده ۷۳ - چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار یا عملیات شهرداری اعتراض یا ایرادی داشته باشند، ابتدا توسط رییس شورا موارد را به صورت روشن به شهردار تذکر خواهند داد. در صورت عدم رعایت مفاد مورد تذکر، موضوع به صورت سؤال مطرح می‌شود؛ که در این صورت رییس شورا سؤال را کتباً به شهردار اطلاع خواهد داد و حداکثر ظرف ده روز پس از ابلاغ، شهردار موظف به حضور در جلسه عادی یا فوق العاده شورا و پاسخ به سؤال می‌باشد.

چنانچه شهردار از حضور استنکاف ورزیده یا پاسخ وی قانع کننده تشخیص داده نشود، طی جلسه دیگری موضوع مجدداً به صورت استیضاح که حداقل به امضای یک سوم اعضای 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 سؤال یا سؤالات و جواب شهردار، رأی موافق یا مخالف خواهد داد. در صورتی که شورا با اکثریت دو سوم کل اعضاء رأی مخالف دهد، شهردار از کار برکنار و فرد جدیدی از سوی شورا انتخاب خواهد شد.

تبصره - در فاصله بین صدور رأی عدم اعتماد و برکناری شهردار و یا خاتمه خدمت شهردار تا انتخاب فرد جدید، که نباید بیش از سه ماه به طول انجامد، یکی از کارکنان شهرداری با انتخاب شورای شهر عهده‌دار و مسئول اداره امور شهرداری خواهد بود.

۱-۲-۴- متن آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار^۱

ماده ۱ - کسانی را می‌توان به سمت شهردار انتخاب نمود که دارای شرایط زیر باشند:

الف - تابعیت جمهوری اسلامی ایران.

ب - حتی‌المقدور متأهل و دارای حداقل (۲۵) سال سن و (۵) سال سابقه اجرایی در موقع انتخاب شدن.

پ - انجام خدمت وظیفه عمومی (دوره ضرورت) یا داشتن معافیت دائم در زمان صلح.

ت - اعتقاد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی.

ث - دارا بودن حسن شهرت.

ج - داشتن توانایی جسمی و روحی برای انجام کار.

چ - نداشتن محکومیت کیفری که مستلزم محرومیت از حقوق اجتماعی باشد.

ح - دارا بودن تحصیلات و تجربه شرح زیر:

۱ - حداقل تحصیلات کارشناسی (لیسانس) برای شهرداری‌های درجه (۱ تا ۶).

۲ - حداقل تحصیلات کارشناسی (لیسانس) با گرایش‌های مشخص شده توسط وزارت کشور برای شهرداری‌های بودجه (۷ تا ۱۰).

۳ - برای شهرداری‌های بودجه (۱۱ و ۱۲) حداقل تحصیلات کارشناسی‌ارشد (فوق لیسانس) با گرایش‌های مشخص شده توسط وزارت کشور.

تبصره ۱: کسانی که دارای تحصیلات فوق دیپلم و پنج سال سابقه اجرایی - که حداقل دو سال آن را در سمت شهردار و یا مدیریت (سرپرستی و بالاتر) در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها خدمت کرده باشند یا دارای چهار سال تجربه در امور مربوط به شهرداری باشند نیز می‌توانند عهده‌دار تصدی شهرداری‌های از درجه یک تا شش شوند.

تبصره ۲: کسانی که دارای تحصیلات فوق دیپلم و پنج سال سابقه اجرایی و حداقل چهار سال سابقه کار و تجربه در سمت شهردار در شهرداری درجه (۱ تا ۶) و یا معاون شهردار در شهرداری درجه (۷) به بالا یا مدیریت (مدیریت میانی به بالا) در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها باشند نیز می‌توانند تصدی شهرداری‌های درجه (۷) تا (۱۰) را عهده‌دار شوند.

تبصره ۳: کسانی که دارای تحصیلات کارشناسی (لیسانس) مندرج در ردیف (۲) بند «ح» ماده (۱) این آیین‌نامه با حداقل پنج سال پیشینه کار در سمت شهردار شهر درجه (۷ تا ۱۰) و بالاتر و یا معاون شهردار شهر درجه (۱۱ و ۱۲) و یا مدیریت میانی به بالا و همتراز آن‌ها در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها باشند نیز می‌توانند برای احراز سمت شهردار در شهرداری‌های درجه (۱۱ و ۱۲) و تهران انتخاب شوند.

تبصره ۴: انتخاب مقامات موضوع تبصره (۲) ماده (۱) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و همترازان آن‌ها و هم چنین معاونان استانداران و مدیران کل ستادی حوزه عمرانی وزارت کشور با داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی با رشته‌های مندرج در ردیف (۲) بند «ح» ماده (۱) این آیین‌نامه و حداقل (۲) سال سابقه خدمت در سمت‌های مذکور به سمت شهردار بلامانع است.

تبصره ۵: در صورتی که اشخاص موضوع تبصره‌های بالا یکی از دوره‌های مکاتبه‌ای یا حضوری مدیریت میانی شهرداری، منطبق با دستورالعمل‌های وزارت کشور را با موفقیت گذرانده باشند، دوره مذکور معادل یک سال تجربه در امور شهرداری و چنانچه دوره عالی مدیریت شهرداری و مطابق با دستورالعمل‌های وزارت کشور را گذرانده باشند، دوره مذکور معادل ۱/۵ سال تجربه در امور شهرداری برای آنان محسوب خواهد شد.

تبصره ۶: منظور از درجه شهرداری در این آیین‌نامه درجه‌بندی شهرداری‌ها موضوع تبصره (۱) ماده (۱) آیین‌نامه حقوق و مزایای شهرداران (موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۵۱/ت ۱۱۱ ه. مورخ ۱۳۷۰/۴/۱ هیأت وزیران) می‌باشد و در صورت اصلاح درجه شهرداری‌ها در آیین‌نامه اجرایی یاد شده مفاد این آیین‌نامه متناسب با آن اصلاح خواهد شد.

تبصره ۷: کلیه کسانی که در زمان تصویب این آیین‌نامه در سمت شهردار مشغول انجام وظیفه بوده و از نظر تحصیلات و سوابق تجربی واجد شرایط لازم برای تصدی سمت شهردار در شهر مربوط نمی‌باشند تا زمان تصدی در سمت مذکور در آن شهر از شرایط تحصیلات و سوابق مذکور در این آیین‌نامه معاف می‌باشند و انتخاب آنان برای تصدی سمت شهردار در شهرداری‌ها با همان درجه بلامانع است.

تبصره ۸: تشخیص هم‌ترازی مدیریت و سرپرستی و نیز تجربه مدیریت در بخش خصوصی به عهده وزارت کشور است.

تبصره ۹: شهردار باید علاوه بر شرایط فوق به امور مالی و ذی‌حسابی با تشخیص وزارت کشور آشنا باشد و در غیر این صورت باید در دوره توجیهی که توسط وزارت یاد شده تشکیل می‌شود شرکت نماید.

تبصره ۱۰: در موارد استثناء، انتخاب شهردار از میان افرادی دارای مدرک تحصیلی دیپلم با تأیید وزیر کشور بلامانع است.

ماده ۲ - کسی که به سمت شهردار انتخاب می‌شود نباید صاحب مؤسساتی باشد که تمام یا بخشی از حوایج عمومی حوزه عمل شهرداری را تأمین می‌نماید و هم چنین نباید در زمان تصدی این سمت، رییس یا عضو هیأت مدیره یا مدیرعامل شرکت‌ها و مؤسسات مذکور باشد. شهردار حق ندارد در معاملات و قراردادهایی که یک طرف آن شهرداری یا یکی از مؤسسات تابعه و یا وابسته به آن است به طور مستقیم یا غیرمستقیم ذی‌نفع باشد.

تبصره : عضویت شهردار در هیأت مدیره و مجمع عمومی و یا شورای شرکت‌ها و سازمان‌ها و مؤسساتی که وابسته و یا تابع شهرداری‌ها و نیز مؤسسات عمومی، اعم از دولتی و غیردولتی که شهرداری در آن‌ها صاحب سهم باشد و یا حضور شهردار در سمت‌های مذکور در این‌گونه مؤسسات که بنا به تصویب شورای اسلامی شهر ضروری تشخیص داده شود از شمول مفاد این ماده مستثنی است.

ماده ۳ - شهردار باید از تاریخ اشتغال به کار تا زمانی که در این سمت انجام وظیفه می‌نماید در داخل محدوده قانونی شهر ساکن باشد. شهرداری مکلف است برابر دستورالعمل وزارت کشور شرایط مناسب جهت تحقق مفاد این ماده را برای شهردار فراهم سازد.

ماده ۴ - شورای اسلامی شهر به محض آن‌که از فقدان یکی از شرایط مندرج در بندها و تبصره‌های ذیل ماده (۱) و مواد (۲) و (۳) این آیین‌نامه در شهردار منتخب خود مطلع شود، باید در اولین جلسه عادی یا فوق‌العاده که با حضور شهردار تشکیل می‌شود به موضوع رسیدگی و تشخیص خود را اعم از صحت یا سقم مطلب به مرجع صدور حکم انتصاب اعلام نماید، مرجع صدور حکم انتصاب پس از بررسی موضوع، در صورت صحت فقدان هر یک از شرایط، حکم انتصاب را ملغی می‌نماید.

ماده ۵ - در صورتی که شهرداری از بین کارگزاران شهرداری‌ها و مؤسسات و سازمان‌های تابعه و وابسته آن‌ها و یا وزارتخانه‌ها و یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی تابع و وابسته به دولت انتخاب شود، پس از خاتمه دوره خدمت با رعایت مقررات استخدامی مربوط، به سازمان محل خدمت اولیه خود برگشت داده می‌شود و چنانچه از بین کارگزاران انتخاب نشده باشد، وزارت کشور و شهرداری‌ها در قبل او هیچ‌گونه تعهد استخدامی ندارند.

تبصره ۱ : شهردار خاتمه خدمت یافته، می‌تواند ضمن داشتن شرایط استخدام موضوع ماده (۶) اصلاحی آیین‌نامه استخدامی شهرداری تهران ۱ در صورت دارا بودن شرایط زیر، ظرف یک سال از

تاریخ خاتمه خدمت و یا صدور حکم قطعی برائت درخواست استخدام به شهرداری تسلیم نماید، که در این صورت از شروط امتحان و مسابقه موضوع ماده (۷) اصلاح آیین نامه یاد شده معاف خواهد بود.

الف - فاقد هرگونه ارتباط و تعهد استخدامی با مؤسسات مذکور در ماده (۵) این آیین نامه باشد.

ب - خدمت وی به علت استعفا یا اتمام دوره قانونی خدمت (۴) سال خاتمه یافته باشد.

پ - حداقل دو سال متوالی یا چهار سال متناوب دارای سابقه خدمت مورد پذیرش وزارت کشور در سمت شهردار باشد.

ت - در صورت تعلیق از خدمت طبق مقررات قانونی دارای حکم قطعی برائت از مراجع صالح قضایی باشد.

وزارت کشور می تواند پس از تأمین اعتبار در اولین بودجه، اصلاح بودجه یا متمم بودجه، مطابق مدرک تحصیلی وی، تحت عناوین (کارشناس، کمک کارشناس و کاردان) با موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور نسبت به ایجاد پست سازمانی مناسب برای وی در یکی از شهرداری های سراسر کشور اقدام نماید. پس از ترک پست مذکور توسط شاغل به هر عنوان، پست یاد شده حذف می شود.

تبصره ۲: اجرای مفاده تبصره یک در مورد شهرداریانی که مطابق مفاد ماده (۷۳) قانون موضوع این آیین نامه از کار بر کنار شده اند، ظرف مهلت مذکور منوط به تصویب شورای اسلامی شهر است.

ماده ۶ - نظارت بر حسن اجرای این آیین نامه بر عهده وزارت کشور است^۱.

۱- مجموعه قوانین و مقررات مربوط به شهر، شهرستان، روستا و شهرداری؛ تألیف جهانگیر منصور، منبعی مناسب برای آگاهی بیشتر از اطلاعات تفصیلی در زمینه نحوه انتخاب و شرایط احراز شهردار محسوب می شود.

۱-۳- مقررات استخدام شهرداری‌ها

۱-۳-۱- مقدمه

قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های مربوط به امور پرسنلی و استخدامی، یکی از مهم‌ترین بخش‌های حقوقی می‌باشند که اغلب تصمیم‌های مدیریت شهری در استخدام پرسنل و نیروهای تخصصی بر مبنای آن صورت می‌پذیرد.^۱ آگاهی از این قوانین نقش به‌سزایی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های بعدی شهرداران و کارشناسان محترم شهرداری‌ها خواهد داشت. مقررات استخدام شهرداری‌ها در این بخش به اجمال به خوبی مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد.^۲

۱-۳-۲- آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور^۳ مصوب ۱۳۸۱/۸/۱۵

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵، بنا به پیشنهاد شماره ۲۲۰۲۱/۱/۳/۳۴ مورخ ۱۳۸۰/۷/۷ وزارت کشور و به استناد تبصره (۳۸) قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۴۳ کل کشور آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور^۴ را به شرح زیر تصویب نمود:

۱-۳-۱-۲- کلیات

ماده ۱ - کلیه شهرداری‌های سراسر کشور و سازمان‌های وابسته مشمول مقررات این آیین‌نامه هستند.

تبصره: سازمان‌های وابسته به شهرداری که به استناد مواد (۸۴) و (۱۱۱) قانون شهرداری - مصوب ۱۳۳۴- تشکیل شده یا می‌شوند و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و بیش از پنجاه

۱ - به موجب قانون مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷

۲ - این آیین‌نامه که مصوب سال ۱۳۸۱ است آخرین سند قانونی است که ملاک عمل قرار می‌گیرد.

۳ - نقل از: روزنامه رسمی شماره ۱۶۹۱۱-۱۳۸۱/۱۲/۲۶

۴ - جهت کسب اطلاعات دقیق‌تر در زمینه آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور مراجعه کنید به: برآبادی - ۱۳۸۴ و منصور-۱۳۸۶

برسد (۵۰٪) سرمایه آن‌ها توسط شهرداری تأمین شده باشد در صورتی که در اساسنامه آن‌ها آیین‌نامه استخدامی خاصی پیش‌بینی نشده باشد مشمول مقررات این آیین‌نامه هستند.

ماده ۲ - مستخدمان شهرداری‌ها از نظر استخدامی به چهار دسته به شرح زیر تقسیم می‌شوند:

الف - مستخدم ثابت که به موجب حکم رسمی در یکی از گروه‌های جدول حقوق موضوع ماده (۱) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰ و اصلاحات بعدی، آن برای تصدی یکی از پست‌های سازمانی براساس آیین‌نامه استخدامی شهرداری استخدام شده باشد.

ب - مستخدم رسمی که براساس قانون استخدام کشوری - مصوب ۱۳۴۵ - و اصلاحات بعدی آن در شهرداری استخدام شده است.

پ - مستخدم موقت که به موجب قرارداد برای مدت معین و کار مشخص به استخدام شهرداری در می‌آید. مقررات استخدامی این قبیل مستخدمان و تغییرات بعدی آن توسط وزارت کشور تهیه و با موافقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اجراء خواهد شد.

ت - کارگران شهرداری که مشمول قانون کار، مصوب ۱۳۶۹ و اصلاحات بعدی آن هستند.

تبصره: مشاغل کارگری در شهرداری بنا به پیشنهاد هر یک از شهرداری‌ها و تأیید وزارت کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مشخص می‌شوند.

ماده ۳ - مستخدمان رسمی در صورت درخواست و مستخدمان ثابت موضوع بندهای (الف) و (ب) ماده (۲) این آیین‌نامه مشمول مقررات این آیین‌نامه هستند.

ماده ۴ - سازمان تفصیلی و ایجاد یا حذف پست‌های سازمانی در کلیه شهرداری‌ها با رعایت تبصره ماده (۱۱۲) قانون استخدام کشوری مشمول ماده (۵۴) قانون شهرداری و اصلاحیه آن است.

ماده ۵ - در مورد استخدام اتباع بیگانه در شهرداری براساس قوانین و مقررات مربوط به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی عمل خواهد شد.

ماده ۶ - به منظور نظارت بر حسن اجرای این آیین‌نامه شورای اداری و استخدامی شهرداری- که در این آیین‌نامه شورا نامیده می‌شود- در هر یک از استان‌های کشور و هم چنین در شهرهای با جمعیت بیش از پانصد هزار نفر تشکیل می‌گردد.

ماده ۷ - اعضای شورای شهرهای با جمعیت بیش از پانصد هزار نفر به شرح زیر تعیین می‌شوند:

الف- شهردار و در غیاب او معاون مالی و اداری شهرداری (رییس شورا).

ب- نماینده وزارت کشور (سازمان شهرداری‌های کشور).

پ- دو نفر از مدیران یا کارشناسان خبره و مطلع به انتخاب شهردار.

ت- مدیرکل امور شهرداری‌های وزارت کشور.

ماده ۸ - شورای هر استان که بر حسن اجرای این آیین‌نامه در شهرهای زیر پانصد هزار نفر آن استان نظارت می‌کند از افراد زیر تشکیل می‌شود:

الف- معاون عمرانی استانداری (رییس شورا).

ب- شهردار شهر مرکز استان.

پ- مدیرکل دفتر امور شهری و روستایی استانداری.

ت- یک نفر از کارشناسان خبره و ذی‌صلاح در امور استخدامی شهرداری‌ها به پیشنهاد رییس شورا و تأیید استاندار.

ث- شهردار شهری که مسایل مربوط به شهرداری مورد تصدی وی در شورا مطرح می‌شود.

ماده ۹ - شوراها علاوه بر وظایف مقرر در این آیین‌نامه به عنوان کارگروه اجرایی طرح طبقه‌بندی مشاغل موضوع ماده (۲۱) آیین‌نامه اجرایی قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت- موضوع تصویب‌نامه شماره ۵۷۳۵۰/ت ۴۷۳ ه. مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۸- در شهرداری‌ها وظیفه نظارت بر حسن اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل و رسیدگی به اعتراضات استخدامی مستخدمان ثابت شهرداری را نیز بر عهده دارد.

تبصره: جلسات شورا با حضور حداقل سه چهارم اعضاء رسمیت می‌یابد و تصمیمات، با حداقل سه رأی مثبت دارای اعتبار است.

ماده ۱۰ - حق‌الجلسه اعضای شورا به ازای هر جلسه یک چهلم حقوق و مزایای مستخدمان شهرداری مرکز استان تعیین می‌شود که از محل اعتبارات شهرداری ذی‌ربط قابل پرداخت است.

۱-۳-۲-۲- ورود به خدمت

ماده ۱۱ - داوطلبان استخدام در شهرداری باید دارای شرایط زیر باشند:

الف- تابعیت جمهوری اسلامی ایران

ب- حداقل هجده و حداکثر سی‌وپنج سال تمام سن در ورود

پ- انجام خدمت وظیفه عمومی یا معافیت دائم

ت- اعتقاد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی آن

ث- تدوین و عاملیت به احکام اسلام یا پیروی یکی از ادیان به رسمیت شناخته شده در

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

ج- عدم اعتیاد به مواد مخدر

چ- داشتن دیپلم کامل متوسطه

ح- عدم محکومیت به محرومیت از حقوق اجتماعی

خ- داشتن توانایی جسمی برای انجام کاری که داوطلب استخدام آن است

د- عدم تجاهر به فسق و داشتن شایستگی اخلاقی لازمه و حسن سابقه.

تبصره ۱: شهرداری می‌تواند برای پست‌های بلاتصدی سازمانی در مشاغل تخصصی با تصویب شورا داوطلبان را تا سن چهل سالگی استخدام نماید.

تبصره ۲: فهرست مشاغل تخصصی توسط وزارت کشور تهیه و پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در شهرداری‌ها اجراء خواهد شد.

تبصره ۳: برای تصدی بعضی از پست‌های سازمانی، شهرداری می‌تواند با تصویب شورا داوطلبان استخدام را با داشتن گواهینامه پایان دوره راهنمایی تحصیلی استخدام نماید.

تبصره ۴: کسانی که مجدداً به استخدام شهرداری در می‌آیند مشمول محدودیت حداکثر سن موضوع بند (ب) این ماده نخواهند بود مشروط بر این که سن آن‌ها پس از کسر مدت خدمت در شهرداری از حداکثر سن مقرر تجاوز ننماید.

تبصره ۵: شهرداری می‌تواند با انعقاد قراردادهای خاص از خدمات مشاوره‌ای افراد متخصص یا مهندسان مشاور با پیشنهاد شهردار و موافقت شورا استفاده نموده و حق‌الزحمه مناسبی به این افراد پرداخت نماید، ولی در خصوص انعقاد قرارداد با مهندسان مشاور خارجی علاوه بر موافقت شورا، مراتب به تأیید وزیر کشور نیز برسد.

ماده ۱۲- استخدام برای تصدی پست‌های سازمانی از طریق امتحان یا مسابقه به عمل می‌آید.

تبصره: برگزاری امتحان و مسابقه در شهرداری‌ها به موجب آیین‌نامه خواهد بود که توسط وزارت کشور تهیه و به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور خواهد رسید.

ماده ۱۳- شهرداری‌ها مکلفاند در صورت داشتن اعتبار لازم در بودجه مصوب، نیروی انسانی موردنیاز خود را برای تصدی پست‌های سازمانی از بین داوطلبان واجد شرایط پس از اخذ مجوز استخدام از مراجع ذی‌صلاح و موافقت وزارت کشور تأمین نمایند.

ماده ۱۴- افرادی که در تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه به صورت غیر ثابت در استخدام شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته هستند و در مشاغل کارمندی انجام وظیفه می‌نمایند، در صورت وجود پست بلا تصدی و داشتن شرایط احراز شغل مورد نظر و حداقل سه سال سابقه خدمت متوالی، در صورتی که خدمت آن‌ها ادامه داشته باشد با تصویب شورا از شرط مسابقه موضوع این ماده معاف هستند.

ماده ۱۵- شهرداریانی که بعد از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ به سمت شهردار منصوب شده باشند و خدمت آن‌ها خاتمه یافته باشد با رعایت ماده (۱۱) این آیین‌نامه و دارا بودن شرایط زیر از شرط امتحان و مسابقه معاف هستند و می‌توانند در یکی از شهرداری‌های کشور استخدام شوند:

الف- خدمت آن‌ها به علت استعفاء یا اتمام دوره قانونی خدمت (چهارسال) خاتمه یافته باشد.

ب- حداقل دو سال سابقه خدمت متوالی یا چهار سال سابقه خدمت متناوب در سمت شهردار داشته باشند.

پ- در صورت تعلیق از خدمت طبق مقررات قانونی، دارای حکم قطعی برائت از مراجع ذیصلاح باشند.

ت- حداکثر تا مدت یک سال از تاریخ خاتمه خدمت درخواست استخدام خود را با رعایت سایر بندهای این ماده به یکی از شهرداری‌های کشور یا سازمان‌های وابسته تسلیم نمایند.

تبصره ۱: این‌گونه افراد در صورت رعایت بندهای (الف)، (ب) و (پ) این ماده و موافقت هسته گزینش از خدمت دوره آزمایشی موضوع ماده (۱۸) این آیین‌نامه معاف هستند.

تبصره ۲: شهرداریانی که براساس ماده (۷۳) قانون تشکیلات و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران- مصوب ۱۳۷۵- از کار برکنار شده‌اند می‌توانند، طی مدت یک سال با تأیید شورا برای یکی از پست‌های بلا تصدی به استخدام شهرداری مربوط یا سایر شهرداری‌های کشور درآیند.

تبصره ۳: شهرداریانی که قبلاً خاتمه خدمت یافته‌اند و از خاتمه خدمت آن‌ها بیش از یک سال می‌گذرد می‌توانند با رعایت سایر بندهای این ماده تا مدت یک سال از تاریخ تصویب این آیین‌نامه درخواست استخدام خود را به آخرین شهرداری مربوط یا شهرداری‌های کشور تسلیم نمایند.

تبصره ۴: در صورت عدم وجود پست سازمانی مناسب در شهرداری‌ها، وزارت کشور می‌تواند به پیشنهاد شهرداری متقاضی استخدام، با موافقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نسبت به ایجاد پست با نام مطابق با مدرک تحصیلی متقاضی تحت یکی از عناوین کارشناسی، کاردان و کمک کارشناس اقدام نماید.

ماده ۱۶ - شهرداری‌ها مکلف‌اند کارگران موردنیاز خود را که در تشکیلات مصوب به عنوان کارگر ثابت شناخته شده‌اند در صورت داشتن اعتبار لازم در بودجه مصوب برای تصدی پست‌های سازمانی، پس از اخذ مجوز استخدام و موافقت از وزارت کشور و تأیید کمیته طبقه‌بندی مشاغل کارگری استان با رعایت مقررات قانون کار از بین داوطلبان واجد شرایط استخدام نمایند.

ماده ۱۷ - جانبازانی که در تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه به صورت غیرثابت برای مشاغل کارمندی در استخدام شهرداری یا سازمان‌های وابسته باشند با رعایت قانون تسهیلات استخدامی، اجتماعی جانبازان

- مصوب ۱۳۷۴- و با تصویب شورا از شرط امتحان و مسابقه معاف هستند.

ماده ۱۸ - داوطلبان استخدام که در امتحان یا مسابقه ورودی پذیرفته شده‌اند یک دوره آزمایشی را طی می‌نمایند که مدت آن حداقل شش ماه و حداکثر دو سال است، هرگاه وضع خدمت و رفتار آن‌ها در دوره خدمت آزمایشی رضایت‌بخش باشد حکم قطعی استخدام آن‌ها پس از تأیید هسته گزینش ذی‌ربط به عنوان مستخدم ثابت صادر می‌شود و مدت خدمت آزمایشی جزء سابقه خدمت آن‌ها محسوب می‌شود.

تبصره ۱: در صورت عدم اعلام نظر هسته گزینش ظرف مدت تعیین شده حکم استخدام قطعی مستخدمان آزمایشی صادر می‌شود.

تبصره ۲: افراد مشمول این ماده در طی دوره خدمت آزمایشی در حکم مستخدم ثابت محسوب و از حقوق، فوق‌العاده شغل و سایر مزایای پست مورد تصدی در گروه ورودی برخوردار می‌شوند.

تبصره ۳: به خدمت افرادی که حداکثر تا پایان دوره آزمایشی صالح برای ابقا در پست موردنظر تشخیص داده نشوند خاتمه داده می‌شود. به این قبیل افراد حقوق و مزایای ایام مرخصی استحقاقی استفاده نشده و کسور بازنشستگی کسر شده پرداخت می‌شود.

ماده ۱۹- هرگاه مستخدمان رسمی و ثابت شهرداری و سازمان‌های وابسته از خدمت در شهرداری با سازمان‌های وابسته استعفاء نمایند، استخدام مجدد آن‌ها با موافقت شورا و رعایت سایر مقررات این آیین‌نامه پس از اعلام نظر هسته گزینش امکان‌پذیر است و این‌گونه مستخدمان از طی دوره آزمایشی معاف هستند.

ماده ۲۰- صدور احکام استخدامی مستخدمان ثابت شهرداری‌ها (به جز شهرداری تهران) در بدو ورود به خدمت از لحاظ انطباق با مقررات این آیین‌نامه موکول به تأیید وزارت کشور است.

ماده ۲۱- شهرداری موظف است سالانه شایستگی و استعداد مستخدمان رسمی ثابت خود را براساس ضوابط ارزشیابی کارکنان دولت مورد بررسی قرار داده و نتیجه را در پرونده استخدامی آن‌ها منعکس نماید. این سنجش طوری صورت می‌گیرد که موجب ارشاد و معرف استحقاق مستخدم برای احراز گروه و پست‌های بالاتر یا لزوم گذراندن دوره کارآموزی جدید باشد.

۱-۳-۲-۳- حقوق و مزایا

ماده ۲۲ - حقوق مبنای مستخدمان ثابت و رسمی شهرداری‌های سراسر کشور و سازمان‌های وابسته برابر عدد مبنای حقوق مستخدمان مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و اصلاحات به عددی آن با اعمال ضرایب ریالی مصوب سالانه تعیین می‌شود.

ماده ۲۳ - تخصیص مشاغل مستخدمان مشمول این آیین‌نامه به گروه‌های ورودی بر مبنای جدول تخصیص مشاغل مستخدمان مشمول قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و اصلاحات بعدی آن است.

تبصره ۱: تغییرات و اصلاحات در گروه‌های موضوع این ماده و تخصیص گروه ورودی به مستخدمانی که مشاغل آن‌ها از پیچیدگی و حساسیت برخوردار و مستلزم دارا بودن مهارت‌های خاص و فوق‌العاده است به پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به اجراء در می‌آید.

تبصره ۲: انتصاب مستخدمان شهرداری و سازمان‌های وابسته در غیر رسته مربوط مستخدم ممنوع است ولی در صورت نیاز و داشتن شرایط احراز شغل پیشنهادی می‌توان با رضایت مستخدم و موافقت شورا او را در رسته دیگر منصوب نمود.

ماده ۲۴ - حقوق مستخدمان در هر سال با در نظر گرفتن خدمت قابل قبول آن‌ها در سال قبل به شرح زیر تعیین می‌شود:

(ضریب افزایش سنواتی + ۱) حقوق سال قبل = حقوق هر سال

ماده ۲۵ - سوابق خدمت کارگران شهرداری به لحاظ تجربی برای تصدی مشاغل کارمندی قابل احتساب نیست. ولی در صورت ارایه مدارک هستند موضوع ماده (۱۴) طرح طبقه‌بندی مشاغل و اصلاحات بعدی آن سوابق خدمت آن‌ها پس از تأیید شورا از لحاظ تجربه و احراز مشاغل کارمندی قابل احتساب است.

تبصره: کارگردانی که موفق به اخذ مدرک تحصیلی بالاتر شوند هنگام استخدام کارمندی سوابق خدمت مشابه تا مرتبط آن‌ها در شهرداری از لحاظ تعیین گروه براساس آخرین مدرک تحصیلی و با تأیید شورا قابل احتساب است.

ماده ۲۶ - شهرداری می‌تواند به مستخدمان مشمول این آیین‌نامه که خدمت آن‌ها رضایت‌بخش باشد و مستخدمانی که خدمات برجسته انجام داده باشند به شرط دارا بودن شایستگی براساس **ماده (۲۱)** این آیین‌نامه، علاوه بر فوق‌العاده شغل گروه مربوط، افزایش فوق‌العاده شغل به میزان حداکثر بیست درصد عدد مبنای گروه مربوطه را بپردازد ولی به هر حال فوق‌العاده شغل یاد شده نباید از یکصد و پنجاه درصد (۱۵۰٪) حقوق مبنای مستخدم تجاوز نماید.

تبصره: میزان افزایش فوق‌العاده شغل موضوع این ماده و مصادیق خدمات برجسته به پیشنهاد شهردار و تأیید شورا تعیین می‌شود.

ماده ۲۷- کسانی که به خدمت ثابت شهرداری پذیرفته می‌شوند در اولین طبقه گروه مربوط قرار می‌گیرند و چنانچه دارای سابقه خدمت دولتی یا خدمت در شهرداری یا سازمان‌های وابسته باشند، به ازای هر سال خدمت، از ضریب افزایش سنواتی به میزان سه درصد (۳٪) برخوردار می‌شوند و مدت خدمت وظیفه عمومی آن‌ها نیز جزء سابقه خدمت‌شان محسوب می‌شود.

ماده ۲۸- جدول و نحوه ارتقای گروه مستخدمان با در نظر گرفتن ارزش کار، میزان مسئولیت‌ها، اهمیت وظایف، سوابق تجربی، تحصیلات و ارزشیابی شاغلان تعیین می‌شود.

تبصره ۲: ارتقای گروه مستخدمانی که سقف رشته شغلی مورد تصدی آن‌ها اجازه استفاده از گروه تعیین شده جهت مدارک تحصیلی آن‌ها را نمی‌دهد منوط به انتصاب آن‌ها به مشاغل دیگر است.

ماده ۲۹- شهرداری می‌تواند در صورت وجود شرایط زیر مستخدم را به گروه‌های بالاتر ارتقاء دهد:

الف- در گروه جدید پست سازمانی بالاتری وجود داشته باشد یا براساس طرح طبقه‌بندی مشاغل به سبب احراز شرایط تحصیلی یا تجربی مقرر در طرح، در طبقه شغلی که در گروه بالاتر است قرار گیرد.

ب- مستخدم در خدمات گذشته خود ابراز لیاقت و کاردانی نموده باشد.

تبصره : حقوق و امتیازات مربوط به ایثارگران مشمول استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت در مورد مستخدمان ایثارگر شهرداری نیز اعمال می‌شود.

ماده ۳۰ - شهرداری می‌تواند با تصویب شورا به مستخدمان خود یک الی دو گروه تشویقی موضوع مفاد تبصره (۴) ماده (۳) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و اصلاحات بعدی آن علاوه بر گروه استحقاقی آن‌ها اعطاء نماید.

ماده ۳۱- مستخدمانی که به لحاظ تغییر شغل در گروه پایین تر از گروه استحقاقی خود قرار می‌گیرند ما به التفاوت حقوق مبنای گروه قبلی با گروه جدید به اضافه مجموع افزایش‌های سنواتی قبل را دریافت می‌نمایند و هرگونه افزایش‌های بعدی در حقوق مبنای این مستخدمان در گروه جدید و افزایش ناشی از ارتقای گروه بعدی تا استهلاك کامل از ما به التفاوت یاد شده کسر می‌شود.

ماده ۳۲- وزارت کشور موظف است بر اساس اهمیت وظایف، مسئولیت‌ها، شرایط احراز، مدارک تحصیلی، تجربه و سایر شرایط مؤثر، کلیه مشاغل شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته را طبقه بندی و ارزیابی نماید و پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به یکی از گروه‌های جدول حقوق و ضوابط پرداخت فوق العاده شغل تخصیص دهد. هر نوع اصلاح در طرح طبقه بندی مشاغل بنا به پیشنهاد وزارت کشور و پس از موافقت سازمان یاد شده قابل اجرا است.

تبصره: تعیین حقوق فعلی مستخدمان شهرداری مشمول این آیین‌نامه بر اساس آیین‌نامه ای که از طرف وزارت کشور تنظیم و به تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور می‌رسد به عمل می‌آید ولی در هیچ مورد با اجرای این تبصره از حقوق مستخدم در حین تطبیق، رقمی کسر نمی‌شود.

ماده ۳۳- مادام که طرح طبقه بندی مشاغل و ضوابط تغییر گروه و جدول فوق العاده شغل مستخدمان ثابت و رسمی شهرداری توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب مراجع مربوط نرسیده است، طرح طبقه بندی مشاغل و جداول فوق العاده شغل و تغییر گروه مستخدمان رسمی مشمول قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت و اصلاحات بعدی آن در مورد مستخدمان رسمی و ثابت شهرداری قابل اجرا است.

ماده ۳۴- انتصاب مستخدمان به پست‌های سازمانی که شرایط احراز آن را طبق شرح شغل مربوط ندارند، ممنوع است.

تبصره ۱: چنانچه برای تصدی یکی از پست‌های سازمانی یا معاونت در شهرداری‌هایی که دارای یک معاون هستند مستخدم واجد شرایط در شهرداری‌ها نباشد، شهرداری می‌تواند از وجود

مستخدمان واجد شرایط احراز طرح طبقه بندی مشاغل از سایر وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به عنوان مأمور استفاده نماید.

تبصره ۲: شهرداری می‌تواند با رعایت مقررات این آیین‌نامه در شهرداری‌هایی که دارای یک معاون است فردی را که دارای مدرک تحصیلی کارشناسی عمران و شهرسازی است از طریق امتحان یا مسابقه پس از طرح موضوع در شورا و طی مراحل گزینش در پست معاون شهردار به استخدام ثابت شهرداری در آورد.

تبصره ۳: در صورت استفاده شهرداری از مستخدمان وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی مشمول قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و سایر شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به عنوان مأمور و انتصاب آن‌ها به یکی از پست‌های ثابت سازمانی (با تصویب شورا)، بر اساس آیین‌نامه مأموریت مستخدمان مشمول قانون استخدام کشوری و اصلاحات بعدی آن و سایر مقررات مربوط عمل می‌شود.

تبصره ۴: در اجرای مفاد ماده (۷۹) قانون شهرداری ذی حساب دوم شهرداری یا قائم مقام او از بین مستخدمان ثابت و رسمی واجد شرایط شهرداری انتخاب و بنا به پیشنهاد شهردار و تأیید شورا منصوب می‌شود.

ماده ۳۵- مستخدمان ثابت و رسمی شهرداری و سازمان‌های وابسته بر اساس پست مورد تصدی از فوق‌العاده شغل مربوط بر مبنای طرح طبقه بندی مشاغل و جدول فوق‌العاده شغل برخوردار می‌شوند.

تبصره ۱: فوق‌العاده شغل مستخدمانی که تصدی مشاغل مدیریت و سرپرستی موضوع تبصره ۱ ماده (۴) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت را بر عهده دارند علاوه بر فوق‌العاده شغل موضوع این ماده و اصلاحات بعدی آن بر اساس پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قابل افزایش است.

تبصره ۲: فوق العاده شغل مستخدمانی که تصدی مشاغل تحقیقی و تخصصی شهرداری‌ها موضوع تبصره (۲) ماده (۴) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت را بر عهده دارند علاوه بر فوق العاده شغل گروه مربوط و اصلاحات بعدی آن بر اساس پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قابل افزایش است.

تبصره ۳: عناوین مشاغل مدیریت و سرپرستی با توجه به تشکیلات مصوب به پیشنهاد شهرداری مربوط توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از طریق هم ترازی تعیین می‌شود.

تبصره ۴: شهرداری می‌تواند سالانه به کارکنانی که در افزایش درآمدهای کوششی و وصول آن‌ها مازاد بر بودجه مصوب سعی و تلاش نموده‌اند که با تشخیص شهردار فوق العاده‌ای تحت عنوان حق وصول برای یک بار در سال به میزان یک درصد مازاد درآمد کوششی که وصول شده برای کارکنان ذی ربط پرداخت نماید. مشروط بر این که حداکثر از دو برابر حقوق و فوق العاده شغل ماهانه مستخدم در یک سال تجاوز ننماید.

ماده ۳۶ - هرگونه مصوبه، دستور العمل، بخشنامه، آیین‌نامه، مقررات و سایر تسهیلات که برای کارکنان مشمول قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت تصویب یا در نظر گرفته شده یا می‌شود در مورد کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور و سازمان‌های وابسته که مشمول تبصره ماده (۱) این آیین‌نامه هستند با تأمین اعتبار لازم در بودجه‌های شهرداری به اجراء در می‌آید.

ماده ۳۷ - شهرداری می‌تواند علاوه بر عیدی و پاداش سالانه در صورت وجود اعتبار به هر یک از مستخدمان معادل یک ماه حقوق و فوق العاده شغل در پایان هر سال به عنوان حق تلاش به تناسب مدتی که مستخدم در آن سال تصدی پستی را بر عهده داشته است پرداخت نماید.

ماده ۳۸ - جدول یا ضوابط پرداخت فوق العاده جذب و کارانه کارکنان شهرداری بر اساس مقررات و مصوبات مورد عمل مستخدمان رسمی مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و اصلاحات بعدی آن به علاوه بیست تعیین و برقرار می‌شود.

تبصره ۱ : فوق العاده جذب مدیران و سرپرستان و کارشناسان شهرداری بر مبنای ارقام فوق العاده‌های مستخدمان مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت بر اساس هم ترازى که توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور انجام پذیرفته، به مرحله اجراء در می‌آید.

۱-۳-۲-۴- آموزش

ماده ۳۹ - وزارت کشور مکلف است در اجرای ماده (۶۲) قانون شهرداری و به منظور بالا بردن سطح معلومات فنی و تخصصی کارکنان مورد نیاز شهرداری‌ها، زمینه‌های آموزش پیش از خدمت و ضمن خدمت داوطلبان استخدام و شاغلان را به طرق مقتضی و عنداللزوم با ایجاد مراکز آموزشی فراهم آورد.

تبصره: مادام که وزارت کشور در اجرای این ماده زمینه آموزش مستخدمان شهرداری‌ها را به طرق مقتضی فراهم ننموده است، استانداری‌ها و شهرداری‌های سراسر کشور می‌توانند با هماهنگی وزارت کشور، زمینه آموزش‌های لازم را در محل فراهم نمایند.

تبصره ۲ : ضوابط اعطای امتیاز شرکت در دوره‌های آموزشی؛ اعم از کوتاه مدت و بلند مدت همانند ضوابط آموزشی کارکنان مشمول قانون استخدام کشوری تعیین می‌شود.

۱-۳-۲-۵- رفاه

ماده ۴۰ - مستخدمان شهرداری سالی یک ماه به تناسب مدت خدمت حق استفاده از مرخصی با حقوق و فوق العاده‌های مربوط را دارند.

ماده ۴۱ - مستخدمان شهرداری در صورت ابتلا به بیماری‌های که مانع از انجام خدمت باشند از مرخصی استعلاجی استفاده می‌نمایند.

تبصره: جز در مورد بیماری‌های صعب‌العلاج حداکثر استفاده از مرخصی استعلاجی چهار ماه در سال است.

ماده ۴۲ - مستخدم می‌تواند با موافقت شهرداری از مرخصی بدون حقوق استفاده کند، محفوظ ماندن پست سازمانی مستخدم رسمی و ثابت در مدتی که از مرخصی بدون حقوق بیش از سه ماه در هر سال استفاده می‌نماید الزامی نیست؛ در صورتی که پس از پایان دوران مرخصی پست سازمانی مناسب برای ارجاع به مستخدم یاد شده موجود نباشد، وی به حال آماده به خدمت در می‌آید.

تبصره ۱: حداکثر مدتی که مستخدم شهرداری در طول خدمت خود می‌تواند از مرخصی بدون حقوق استفاده کند سه سال است ولی برای ادامه تحصیلات عالی تخصصی در رشته مورد نیاز شهرداری این مرخصی با تصویب شورا حداکثر تا دو سال دیگر قابل تمدید است.

تبصره ۲: مستخدمانی که در حال مرخصی بدون حقوق هستند که می‌توانند کماکان از مزایای بیمه عمر طبق ضوابط استفاده نمایند.

تبصره ۳: مدت مرخصی بدون حقوق جزء سابقه خدمت مستخدم محسوب نمی‌شود.

ماده ۴۳ - استفاده از مرخصی‌های موضوع مواد (۲۷) و (۲۸) و (۲۹) و تبصره‌های مربوط بر اساس آیین‌نامه مورد عمل درباره مستخدمان رسمی مشمول قانون استخدام کشوری انجام می‌شود.

ماده ۴۴ - شهرداری موظف است به طرق مقتضی در تأمین بهداشت و درمان مستخدمان خود و ایجاد تسهیلات رفاهی برای کارکنان و ایجاد محیط مناسب کار و کمک به امور تعاونی در زمینه‌های مصرف، مسکن، قرض الحسنه و نظایر آن که بر اساس مقررات رفاهی سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت نظیر قانون نحوه ایجاد تسهیلات رفاهی برای کارکنان دولت - مصوب ۱۳۶۷ - تهیه و به تصویب می‌رسد اقدام و مساعی لازم را به عمل آورد.

ماده ۴۵ - چنانچه مستخدم فوت شود و مرخصی استحقاقی ذخیره شده داشته باشد حقوق و فوق‌العاده شغل و فوق‌العاده‌های مستمر او بابت مرخصی‌های ذخیره شده به وراثت قانونی وی پرداخت می‌شود.

۱-۳-۲-۶- بازنشستگی

ماده ۴۶ - مستخدمان ثابت شهرداری تهران از نظر بازنشستگی تابع صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمان شهرداری موضوع ماده (۵۸) اصلاحی قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵ هستند.

ماده ۴۷ - مستخدمان ثابت و رسمی شهرداری‌ها- به جز شهرداری تهران- از نظر بازنشستگی تابع صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمان شهرداری‌ها در سازمان بازنشستگی کشوری هستند و از نظر بازنشستگی و کسور پرداخت شده تابع مقررات بازنشستگی و وظیفه مشمولان قانون استخدام کشوری و اصلاحات بعدی آن هستند.

ماده ۴۸ - شهرداری مکلف است از تاریخ تطبیق وضع مستخدمان خود با این آیین‌نامه هر ماده مطابق مقررات قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت کسورات قانونی بازنشستگی مستخدم را کسر نموده و پس از افزودن سهم شهرداری با توجه به قوانین یاد شده مجموع آن را به صندوق بازنشستگی و وظیفه مربوط پرداخت نماید.

تبصره ۱ : وجوه حاصل اعم از سهم مستخدم و شهرداری به حساب مخصوص در یکی از بانک‌های دولتی که از طرف سازمان بازنشستگی معرفی می‌شود، واریز می‌گردد.

تبصره ۲: کسور بازنشستگی مستخدمان آنان به خدمت بر مبنای تمام حقوق گروه و افزایش‌های سنواتی احتساب و از حقوق ماهانه آنان کسر می‌شود.

ماده ۴۹ - شهرداری مکلف است اولین حقوق ماهانه کسانی که دوره آزمایشی را گذرانده و به استخدام قطعی شهرداری پذیرفته می‌شوند و هر نوع تفاوت یک ماهه حقوق حاصل از افزایش سنواتی و ارتقای گروه مستخدمان را به حساب صندوق بازنشستگی واریز نماید.

ماده ۵۰ - مستخدمان شهرداری می‌توانند با داشتن شرایط زیر تقاضای بازنشستگی نمایند و شهرداری مخیر به قبول آن است:

الف- داشتن شصت سال سن.

ب- داشتن ۳۵ سال سابقه خدمت و ۵۰ سال سن.

تبصره ۱: هرگاه مستخدمان مشمول این آیین‌نامه قبل از رسیدن به سن بازنشستگی یا بعد از آن فوت شوند از تاریخ فوت بازنشسته محسوب و تمامی حقوق بازنشستگی و اصلاحات بعدی آن به وراث قانونی آنها پرداخت می‌شود.

تبصره ۲: مستخدمان شهرداری در هر حال مشمول قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن و قوانین مربوط به اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه هستند.

ماده ۵۱ - شهرداری موظف است قبل از تاریخ بازنشستگی در صورت استحقاق مستخدم و بنا به درخواست او حداکثر چهار ماه مرخصی با استفاده از حقوق و فوق العاده شغل و سایر مزایای مربوط به وی اعطاء نماید و در هر حال تاریخ پایان این مرخصی باید طوری تعیین شود که سن مستخدم از ۶۵ سال تمام تجاوز ننماید.

ماده ۵۲ - حقوق بازنشستگی و وظیفه از کارافتادگی و وظیفه وارث مستخدمان شهرداری عبارت است از؛ معدل تمامی حقوق و مزایای دریافتی آن‌ها که ملاک کسور بازنشستگی است در دو سال آخر خدمت مشروط بر آن که حقوق بازنشستگی مقرر در قوانین و مقررات مربوط تجاوز ننماید.

ماده ۵۳ - شهرداری می‌تواند مستخدمان رسمی و ثابت خود را که دارای سی سال سابقه خدمت با هر قدر سن باشند، بازنشسته نماید.

ماده ۵۴ - شهرداری مکلف است کلیه مستخدمانی را که ۶۵ سال تمام سن دارند، بازنشسته نماید.

ماده ۵۵ - سوابق خدمت تمام وقت مستخدمان ثابت در شهرداری‌ها و سازمانی‌های وابسته، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیر دولتی و سمت شهردار در صورت انتقال کسور یا حق بیمه برابر مقررات قانونی یا تقبل پرداخت آن به صندوق بازنشستگی ذی ربط بر اساس مقررات مربوط از نظر افزایش سنواتی و بازنشستگی جزء سنوات خدمت آن‌ها محسوب می‌شود.

تبصره ۱: مأخذ پرداخت کسور برای سوابق خدمت در شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته که کسور یا حق بیمه آن منتقل یا پرداخت نشده است مطابق مقررات قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت تعیین و سهم شهرداری با توجه به ماده ۴۸ این آیین‌نامه پرداخت می‌شود.

تبصره ۲: مأخذ پرداخت کسور برای سوابق خدمت خارج از شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته که کسور یا حق بیمه آن انتقال نیافته است بر مبنای بیست و یک درصد ۲۱٪ اولین حقوق و فوق العاده شغل و سایر مزایای مشمول کسور بازنشستگی مستخدم ثابت در شهرداری و اصلاحات بعدی آن تعیین می‌شود که توسط مستخدم پرداخت خواهد شد.

تبصره ۳: چنانچه مستخدمان سازمان‌های وابسته به شهرداری که به استناد اساسنامه آن سازمان مشمول این آیین‌نامه نیستند بر اساس مقررات مربوط به استخدام شهرداری درآیند سوابق خدمت تمام وقت آن مشمول این ماده است.

ماده ۵۶ - کسور متعلق در اجرای تبصره‌های ۱ و ۲ و ۳ ماده (۵۵) این آیین‌نامه از طرف شهرداری به‌طور یکجا و از طرف مستخدم در یکصد و بیست قسط ماهانه به صندوق بازنشستگی پرداخت می‌شود مشروط بر این که در مورد مستخدمان شاغل مجموع پرداختی مستخدم بابت بدهی کسور بازنشستگی سنوات خدمت گذشته و کسور بازنشستگی جاری از یک چهارم حقوق بازنشستگی یا وظیفه تجاوز نکند؛ در صورتی که از این مقدار تجاوز کند به همین میزان به تعداد اقساط ماهانه او اضافه می‌شود.

ماده ۵۷ - سابقه خدمت مستخدمان مشمول ماده (۵۵) این آیین‌نامه از نظر بازنشستگی و وظیفه در صورتی جزء خدمت رسمی آن‌ها محسوب می‌شود که به موجب احکام صادر شده به صورت تمام وقت یا با دریافت حقوق از شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته یا یکی از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بوده باشد.

تبصره: سوابق خدمت کسانی که در تاریخ تصویب این آیین‌نامه به عنوان کارمند ثابت با مقررات استخدامی تطبیق شده‌اند از لحاظ افزایش سنواتی و بازنشستگی قابل احتساب است مشروط بر این که سوابق یاد شده منطبق بر لیست‌های حقوق مدارکی که مبین انجام خدمت آن‌ها در مشاغل اداری شهرداری است به تأیید شورا رسیده اند.

ماده ۵۸ - مدت خدمت وظیفه مستخدمان ثابت جزء سابقه آنان محسوب می‌شود مشروط بر این که مستخدم کسور بازنشستگی سهم خود را طبق تبصره‌های ۱ و ۲ و ۳ ماده (۵۵) حسب مورد و ماده (۵۶) این آیین‌نامه پرداخت نمایند که در این صورت شهرداری نیز موظف به پرداخت سهم خود حسب مورد در مدت مقرر است.

ماده ۵۹ - مستخدمان رسمی مشمول ماده ۱۴۴ قانون استخدام کشوری در صورت تمایل می‌توانند به استناد تبصره (۳) ماده یاد شده مشمول این آیین‌نامه شوند و شهرداری موظف است درخواست آن‌ها را به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ارسال نماید تا سازمان بازنشستگی کشوری نسبت به واریز کسور مربوط به صندوق بازنشستگی شهرداری اقدام نماید.

ماده ۶۰ - در صورتی که مستخدمان شهرداری به علل غیر ناشی از کار، از کار افتاده شناخته شوند بر اساس مقررات قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و اصلاحات بعدی آن حقوق وظیفه از کارافتادگی دریافت می‌نمایند و در صورتی که سنوات پرداخت کسور بازنشستگی مستخدم از پانزده (۱۵) سال کمتر باشد پانزده سال تمام محسوب می‌شود.

ماده ۶۱ - در صورتی که مستخدم ثابت در حین انجام وظیفه به علت حادثه ناشی از کار، از کار افتاده شود بدون رعایت سنوات پرداخت کسور بازنشستگی، تمام حقوق، فوق العاده شغل، تفاوت تطبیق و سایر مزایای مشمول کسورات بازنشستگی مستخدم در زمان از کارافتادگی در مورد او برقرار می‌شود مشروط بر آن که از حداکثر حقوق بازنشستگی مقرر در این آیین‌نامه تجاوز ننماید.

تبصره ۱ : هر گاه مستخدم موضوع این ماده به علت همان حادثه فوت شود حقوق وظیفه از کارافتادگی او به عنوان حقوق وظیفه به وراث قانونی وی پرداخت می‌شود.

تبصره ۲ : اعاده به خدمت مستخدمان از کارافتاده در صورتی که بهبودی حاصل نمایند و توانایی اشتغال یافته باشند قبل از رسیدن به سن شصت سالگی بلامانع است و تشخیص آن بر عهده شورا است.

ماده ۶۲ - در صورتی که مستخدم بازنشسته یا از کارافتاده، فوت شود حقوق وظیفه وراث قانونی او برقرار می‌شود.

ماده ۶۳ - وراث قانونی در این آیین‌نامه عبارتند از:

الف- زوجه دایمی.

ب- زوج، در صورتی که علیل، از کار افتاده و تحت تکلف زوجه متوفی خود بوده باشد.

پ- فرزندان ذکور متوفی تا پایان ۲۰ سالگی و در صورت ادامه تحصیل در یکی از دانشگاه‌ها یا مؤسسات آموزش عالی رسمی کشور تا پایان ۲۵ سالگی.

ت- فرزندان اناث تا زمان اختیار شوهر.

ث- فرزندان علیل یا ناقص العضو مستخدم متوفی که از کار افتاده باشند مادام العمر.

ج- والدین مستخدم متوفی مشروط بر این که تحت تکفل متوفی بوده و پدر حداقل ۶۰ سال و مادر حداقل ۵۰ سال داشته و از کار افتاده باشند.

چ- نوادگانی که پدرشان فوت شده و در کفالت مستخدم متوفی بوده‌اند با دارا بودن شرایط بندهای پ و ث این ماده.

ح- دختران متوفی که مطلقه شده‌اند.

تبصره: در صورتی که متوفی دارای چند زوجه باشد این سهم به تساوی بین آن‌ها تقسیم می‌شود.

ماده ۶۴- مجموع حقوق وظیفه بازماندگان معادل تمام حقوق بازنشستگی یا حقوق وظیفه از کارافتادگی مستخدم متوفی است که به تساوی بین بازماندگان واجد شرایط تقسیم می‌شود؛ در صورت قطع سهم هر یک از بازماندگان سهم قطع شده به تساوی به سهم سایر بازماندگان افزوده خواهد شد. هرگاه بازمانده واجد شرایط مستخدم متوفی منحصر به فرد باشد کل حقوق وظیفه به وی پرداخت می‌شود.

ماده ۶۵ - در صورتی که مستخدم قبل از برقراری حقوق بازنشستگی یا وظیفه از کار افتادگی موضوع ماده ۵۲ این آیین‌نامه فوت شود، حقوق وظیفه بازماندگان او بر مبنای تمام حقوق بازنشستگی استحقاقی مستخدم متوفی به ترتیب مقرر در ماده (۶۴) این آیین‌نامه برقرار می‌شود؛ در این مورد سنوات پرداخت کسور بازنشستگی مستخدم در صورتی که از ۱۵ سال کمتر باشد پانزده سال تمام منظور می‌شود.

ماده ۶۶ - حقوق وظیفه وراثت شهدا و سایر ایثارگران عبارت است از حقوق وظیفه مقرر در قوانین و مقررات مربوط با اصلاحات بعدی.

ماده ۶۷ - هر گاه سنوات پرداخت کسور بازنشستگی مستخدم متوفی یا از کارافتاده کمتر از دو سال باشد متوسط حقوق مدتی که کسور بازنشستگی را پرداخت کرده است ملاک محاسبه قرار می‌گیرد.

ماده ۶۸ - از کارافتادگی در این آیین‌نامه عبارت است از؛ عدم توانایی کامل و دائمی مستخدم به انجام کار.

ماده ۶۹ - تشخیص از کارافتادگی و سبب آن و تشخیص این که فوت مستخدم به علت حادثه ناشی از کار یا در حین انجام وظیفه بوده است و نیز تشخیص موارد مندرج در مواد ۴۹ و ۵۰ حسب مورد بر عهده هیأت مدیره صندوق بازنشستگی شهرداری تهران یا سازمان بازنشستگی کشوری است؛ در صورت اختلاف نظر در مورد شهرداری تهران نظر شورای تهران و در مورد سایر شهرداری‌ها نظر سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور لازم الاجراء است.

ماده ۷۰ - در صورتی که مستخدم متوفی از بابت پرداخت کسور بازنشستگی سنوات خدمات احتساب شده قبلی یا خدمت وظیفه عمومی بدهکار باشد، شهرداری و بازماندگان او از پرداخت بقیه اقساط مربوط معاف هستند.

ماده ۷۱ - در صورت دریافت هر گونه وجهی از وجوه عمومی کشور در قبال خدمت مستمر، اخذ حقوق وظیفه ممنوع است.

ماده ۷۲ - دریافت بیش از یک حقوق بازنشستگی برای ایام واحد خدمت هم چنین دریافت بیش از یک حقوق وظیفه یا یک حقوق وظیفه توأم با یک حقوق بازنشستگی از صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق مؤسسات دولتی، شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته، انجمن‌های بهداری و سازمان‌هایی که جنبه محلی دارند و هزینه‌های آن‌ها از درآمدهای خاص محلی تأمین می‌شود ممنوع است؛ مستخدمانی که مستحق دریافت بیش از یک حقوق وظیفه و حقوق بازنشستگی باشند، در استفاده از هر یک از آن‌ها مخیر هستند.

تبصره: استفاده از حقوق وظیفه پدر و مادر توأمأ با رعایت مقررات مربوط مجاز است.

ماده ۷۳ - شهرداری می‌تواند در صورت رضایت مستخدم اعم از ثابت یا رسمی تباع قانون استخدام کشوری درصدی از حقوق ماهانه او را به میزان مقرر در قانون تشکیل حسب پس‌انداز کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۶ و اصلاحات بعدی آن کسر و پس از افزودن معادل آن بابت سهم شهرداری مجموع آن

را در حساب خاصی به نام سپرده مستخدم شهرداری نزد یکی از بانک‌های کشور نگهداری نماید و پس از بازنشسته شدن، از کارافتادگی یا فوت، مجموع سپرده مستخدم و سهم شهرداری را به علاوه سود حاصل شده به طور یکجا به مستخدم یا وراث قانونی او بپردازد.

ماده ۷۴ - هر گاه مستخدمی که طبق این آیین‌نامه از حقوق بازنشستگی استفاده می‌کند به موجب حکم دادگاه صالح اصالتاً یا تبعاً محرومیت از حقوق اجتماعی محکوم شود تا زمانی که از حقوق اجتماعی محروم است شخصاً از دریافت حقوق بازنشستگی محروم خواهد بود ولی در صورتی که محکومیت مربوط به دوره خدمت وی باشد با عائله او مانند وراث قانونی بازنشستگان متوفی رفتار می‌شود و اگر جرم و محکومیت مربوط به دوره بازنشستگی باشد در مدت حیات مستخدم تمام حقوق بازنشستگی به عائله او به ترتیب مقرر در ماده (۶۴) این آیین‌نامه پرداخت می‌شود.

ماده ۷۵ - هر گاه مستخدمی که طبق این آیین‌نامه مستحق دریافت حقوق بازنشستگی شناخته شده است به موجب حکم قطعی دادگاه صالح از حقوق اجتماعی و به تبع آن از دریافت حقوق بازنشستگی محروم شود و بعداً در اثر اعاده دادرسی از اتهام منتسبه براءت حاصل نماید مابه‌التفاوت حقوق بازنشستگی استحقاق خود و وجوهی که طبق ماده (۷۴) این آیین‌نامه در مدت محرومیت دریافت شده است به او پرداخت می‌شود.

ماده ۷۶ - هر گاه مستخدمی که طبق این آیین‌نامه از حقوق بازنشستگی یا وظیفه استفاده می‌کند در مدت یک سال حقوق بازنشستگی یا وظیفه خود را مطالبه نکند عائله او در صورتی که طبق شرایط ماده (۶۴) این آیین‌نامه مشمول دریافت حقوق وظیفه باشند حق دارند موقتاً حقوق وظیفه مقرر خود را تقاضا و دریافت کنند؛ اگر بعداً معلوم شود مستخدم یاد شده فوت شده، حقوق وظیفه موقت از تاریخ فوت به طور دائم برقرار می‌شود و در صورتی که معلوم شود در حال حیات است وضع حقوق او به حالت اول بر می‌گردد.

تبصره: منظور از عائله در این آیین‌نامه افرادی هستند که به رعایت شرایط مقرر در ماده (۶۳) این آیین‌نامه از حقوق وظیفه استفاده می‌نمایند.

ماده ۷۷ - توقیف حقوق بازنشستگی یا وظیفه در قبال مطالبات دولت یا اشخاص حقیقی و حقوقی با حکم قطعی دادگاه صالح فقط تا میزان یک چهارم حقوق بازنشستگی یا وظیفه جایز است.

ماده ۷۸ - ترک تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران موجب قطع حقوق بازنشستگی و وظیفه خواهد شد.

ماده ۷۹ - در صورتی که خدمت مستخدم در شهرداری قطع شود و مقررات محل خدمت جدید مستخدم به او اجازه دهد بنا به درخواست او، صندوق بازنشستگی مکلف است کسور بازنشستگی مربوط به او را اعم از سهم شهرداری و سهم مستخدم به صندوق مربوط به حل خدمت جدید انتقال دهد.

ماده ۸۰ - هر گاه خدمت مستخدم در شهرداری قطع و از شمول این مقررات خارج شود وجوهی که بابت کسور بازنشستگی پرداخت کرده است به او مسترد می‌شود.

ماده ۸۱ - صندوق بازنشستگی موضوع ماده (۴۶) این آیین نامه موظف است هر سه سال یک بار وضع مالی صندوق را از نظر تطبیق کسور بازنشستگی با توجه به تعهدات صندوق در مورد حقوق بازنشستگی و وظیفه بر اساس محاسبات فنی مورد بررسی قرار دهد و نتیجه را به شهرداری تهران اعلام نماید تا در صورتی که صندوق با کمبود اعتبار مواجه باشد شهرداری نسبت به تأمین آن اقدام نماید.

ماده ۸۲ - در صورتی که ضریب ریالی حقوق موضوع ماده (۲۲) این آیین نامه تغییر نماید به نسبت این تغییر حقوق مستخدمان بازنشسته و وظیفه‌بگیر همانند مستخدمان بازنشسته و وظیفه‌گیر مشمول قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت افزایش می‌یابد.

۱-۳-۲-۷- سایر مقررات

ماده ۸۳ - انواع مجازات‌ها و ترتیب رسیدگی به تخلفات و تقصیرات اداری مستخدمان شهرداری همان است که در مورد مستخدمان رسمی مشمول قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت اعمال می‌شود و در این مورد شهردار تهران دارای همان اختیاراتی است که

در مقررات یاد شده به رییس مؤسسه مستقل دولتی تفویض شده است و این اختیارات در سایر شهرداری‌ها با پیشنهاد شهرداری و تأیید شورا اعمال می‌شود.

تبصره ۱: رسیدگی به تخلفات کارگران شهرداری و سازمان‌های وابسته بر اساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط وزارت کشور تهیه و پس از تأیید وزارت کار و امور اجتماعی اعمال خواهد شد.

تبصره ۲: حداکثر مدت ارایه اعتراضات در خصوص مسایل استخدامی موضوع ماده (۹) این آیین‌نامه به دبیرخانه شورا یک ماه است و شورای یاد شده موظف است حداکثر طی مدت دو ماه نسبت به موضوع رسیدگی و پاسخ لازم را از طریق دبیرخانه شورا به ذی نفع ابلاغ نماید.

ماده ۸۴ - مستخدمان شهرداری می‌توانند از خدمت شهرداری استعفاء کنند مشروط بر این که تصمیم خود را دو ماه قبل از استعفاء از طریق واحد متبوع به اطلاع شهرداری برسانند؛ مادام که موافقت شهرداری با استعفاءی مستخدم به او ابلاغ نشده است او در قبال وظایفی که عهده‌دار است مسئول شناخته می‌شود.

تبصره ۱: وجوهی که مستخدم مستعفی بابت کسور بازنشستگی به صندوق بازنشستگی پرداخت کرده است به اومسترد می‌شود.

تبصره ۲: مستخدمی که به منظور شرکت در انتخابات شوراهای اسلامی از سمت خود در شهرداری استعفاء می‌دهد می‌تواند در صورت عدم انتخاب پس از اعلام رسمی نتایج انتخابات حداکثر طی مدت دو ماه به شهرداری یا سازمان وابسته ذی ربط مراجعه نماید و اشتغال مجدد او منعی ندارد؛ در صورتی که پست سازمانی برای ارجاع به افراد یاد شده موجود نباشد به حال آماده به خدمت در می‌آیند.

ماده ۸۵ - در صورتی که مستخدم دو ماه بدون اطلاع و عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشود از تاریخ ترک خدمت به خدمت وی خاتمه داده می‌شود.

تبصره ۱: اگر مستخدم موضوع این ماده شرایط بازنشسته شدن را طبق مقررات مربوط دارا باشد، بازنشسته خواهد شد.

تبصره ۲: هر مستخدم مشمول این ماده مدعی شود به عللی که خارج از حدود قدرت و اختیارات او بوده نتوانسته است در محل خدمت حاضر شود یا عدم حضورش را اطلاع دهد و ادعای او مورد قبول شهرداری قرار نگیرد می‌تواند شکایت خود را به ضمیمه مدارک مورد استناد به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان مربوط تسلیم نماید، در صورتی که رأی صادر شده حاکی از موجه بودن عذر مشارالیه باشد به خدمت اعاده و مدت غیبت او موجه محسوب خواهد شد.

تبصره ۳: ایام غیبت غیر موجه مستخدم از لحاظ تجربه، ارتقای گروه، بازنشستگی و حقوق وظیفه قابل احتساب نیست.

ماده ۸۶ - در صورتی که پست سازمانی مستخدم حذف شود و پست دیگری متناسب با شرایط او برای ارجاع به وی موجود نباشد مطابق قانون استخدام کشوری مستخدم آماده به خدمت می‌شود.

ماده ۸۷ - حقوق دوران آمادگی به خدمت به ترتیب زیر تعیین می‌شود:

الف- از ماه اول تا آخر ماه ششم برابر آخرین حقوق.

ب- از ماه هفتم تا پایان ماه دوازدهم نصف آخرین حقوق.

تبصره ۱: دوران آمادگی به خدمت با پرداخت کسور بازنشستگی به مأخذ تمام حقوق جزء سابقه خدمت مستخدم محسوب می‌شود.

ماده ۸۸ - در صورتی که درطول دوران آمادگی به خدمت پست مناسبی برای ارجاع به مستخدم موجود نباشد یا انتقال وی به سایر شهرداری‌ها میسر نشود با او مطابق ماده (۷۴) قانون استخدام کشوری و تبصره‌های اصلاحی آن رفتار می‌شود.

تبصره ۲: شهرداری مکلف است یک نسخه حکم آمادگی به خدمت مستخدمان ثابت و رسمی خود را به وزارت کشور ارسال نمایند. وزارت کشور نیز مکلف است هر شش ماه یک بار فهرستی از مستخدمان یاد شده را به کلیه شهرداری‌ها و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ارسال کند.

ماده ۸۹ - شهرداری مکلف است مستخدمی را که طبق قانون معلق شده است در صورت براءت، از تاریخ قطعی شدن رأی دادگاه به خدمت ابقاء و کلیه حقوق دوران تعلیق را به مأخذ آخرین حقوق زمان اشتغال به او بپردازد و در صورتی که پست سازمانی برای او خالی نباشد مستخدم آماده به خدمت محسوب می‌شود.

ماده ۹۰ - مستخدمان ثابت شهرداری که برای نمایندگی مجلس با احراز سمت شهردار انتخاب یا به مقامات موضوع ماده (۳) قانون استخدام کشوری منصوب می‌شوند تا پایان تصدی مقامات یاد شده از شهرداری هیچ گونه حقوق یا مزایایی دریافت نخواهند کرد ولی این مدت جزء سابقه خدمت آن‌ها محسوب می‌شود مشروط بر این که کسور بازنشستگی سهم خود را به مأخذ آخرین حقوق و مزایای دریافتی به صندوق بازنشستگی مربوط بپردازند.

تبصره : شهرداری مکلف است مستخدمان یاد شده را پس از بازگشت به خدمت در پستی که واجد شرایط احراز آن باشند منصوب کند ولی در صورتی که پست سازمان بلا تصدی برای ارجاع موجود نباشد آماده به خدمت محسوب می‌شوند.

ماده ۹۱ - مستخدمان موضوع مواد (۱۴۳) و (۱۴۴) قانون استخدام کشوری شاغل در شهرداری از لحاظ پرداخت حقوق و مزایا تابع مقررات این آیین‌نامه هستند.

ماده ۹۲ - انتقال و مأموریت مستخدمان ثابت و رسمی شهرداری و سازمان‌های وابسته به سایر دستگاه‌ها و بالعکس با درخواست کتبی مستخدم و موافقت دستگاه‌های یاد شده مجاز است.

تبصره ۱ - کسور بازنشستگی یا حق بیمه سهم مستخدمان موضوع این ماده در مورد مستخدمان شهرداری تهران به صندوق بازنشستگی شهرداری تهران و در مورد کارکنان سایر شهرداری‌های کشور به صندوق بازنشستگی کشوری منتقل می‌شود و کلیه سوابق خدمت آن‌ها که بابت آن کسور بازنشستگی یا حق بیمه پرداخت شده است از هر لحاظ جزء خدمت این کارکنان محسوب و با آن دسته از کارکنان که بابت سنوات خدمان آن‌ها کسور بازنشستگی یا حق بیمه پرداخت نشده باشد،

طبق مقررات پیش بینی شده در قانون استخدام کشوری قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مربوط رفتار می‌شود.

تبصره ۲: انتقال کارگران شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به سایر شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته با توافق طرفین (مبدأ و مقصد) بلامانع است و حق سنوات این کارگران باید توسط شهرداری یا سازمان وابسته مبدأ به حساب شهرداری یا سازمان وابسته مقصد واریز شود که در این صورت سوابق خدمت قبلی کارگر در محل اشتغال جدید قابل احتساب است.

ماده ۹۳ - انتقال و مأموریت مستخدمان شهرداری بر اساس مقررات و آیین نامه‌های مورد عمل مستخدمان رسمی مشمول قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت انجام می‌شود.

ماده ۹۴ - مستخدم مکلف است در حدود قوانین و مقررات، احکام و دستورات رؤسای مافوق خود در حدود وظایف و اختیارات خود را اجراء نماید؛ اگر مستخدم دستور مقام بالاتر خود را بر خلاف قوانین و مقررات تشخیص دهد مکلف است، به صورت کتبی مغایرت دستور را به مافوق اطلاع دهد، در صورتی که بعد از این اطلاع مقام بالاتر به صورت کتبی بر اجرای دستور خود تأکید کرد مستخدم مکلف به اجرای دستور صادر شده خواهد بود.

ماده ۹۵ - شهرداری نمی‌تواند مشمولان این آیین نامه را جز موارد مطرح از پست سازمانی خود بر کنار کند، مگر این که با تأیید شورا بلافاصله او را به پست سازمانی دیگر منصوب نماید.

ماده ۹۶ - وزارت کشور مکلف است دستورالعمل‌های لازم برای اجرای این آیین نامه را که چگونگی تهیه و تصویب آن پیش بینی نشده است تنظیم نماید و پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به اجراء در آورده مادام که این آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌ها تهیه نشده آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌های فعلی مورد عمل شهرداری و سازمان‌های وابسته نافذ هستند.

ماده ۹۷ - وزارت کشور مسئول نظارت بر حسن اجرای این آیین نامه است.

ماده ۹۸ - در مواردی که این آیین نامه مسکوت است بر اساس قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت عمل می‌شود.

ماده ٩٩ - تصویب نامه شماره ١٧٥٧٠ / ت ١٥٧ مورخ ١٣٦٨/٣/٢ و سایر مقررات مغایر با این آیین نامه لغو می‌شوند.^١

۴-۱- آشنایی با کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ و دیگر کمیسیون‌های شهرداری

۴-۱-۱- مقدمه

کمیسیون^۱ واژه‌ای است که از زبان فرانسه وارد زبان فارسی شده و به جمعی گفته می‌شود که به منظور تحقیق و مطالعه درباره طرحی یا مسأله‌ای تشکیل می‌گردد. این واژه توسط فرهنگستان زبان و ادبیات جمهوری اسلامی ایران به «کارگروه» برگردانده شده است. بر اساس قوانین و مقررات موجود در زمینه عمران شهری، کمیسیون‌هایی تشکیل می‌شود که هر کدام مبنای قانونی، اهداف، اعضا، شرح وظایف و مسئولیت مشخصی دارند. آشنایی با این کمیسیون‌ها و گسترده وظایف آن‌ها برای اعضای شورای اسلامی شهرها و کسانی که در حوزه مدیریت شهری تصمیم می‌گیرند نه تنها مفید است، بلکه کاملاً ضروری است. اکنون به معرفی مهم‌ترین کمیسیون‌های عمران شهری می‌پردازیم، با این توضیح که اطلاع از ساز و کار و حوزه عملکرد کمیسیون‌ها می‌تواند به شناخت درست در سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها کمک کند. کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ و ۷۷ قانون شهرداری‌ها یکی از مهم‌ترین کمیسیون‌های مربوط در شهرداری‌ها محسوب می‌شوند.

۴-۱-۲- کمیسیون ماده ۱۰۰^۲

منظور از کمیسیون ماده ۱۰۰، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌هاست. برای شروع عملیات ساختمانی، به دریافت پروانه ساختمانی از شهرداری نیاز است. در غیر این صورت، شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف پروانه به وسیله مأموران خود اعم از آن‌که ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع شده باشد جلوگیری کند. هم‌چنین شهرداری می‌تواند برای متوقف ساختن عملیات ساختمانی در صورت لزوم از مأموران انتظامی کمک بگیرد. در موارد مذکور که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تأسیسات و بناهای خلاف

1 - Commission

۲- به نقل از: کامیار، غلامرضا، ۱۳۸۵، موضوع کمیسیون ماده ۱۰۰؛ هم‌چنین مراجعه شود به: قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷.

مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد، یا این که ساختمان بدون پروانه شهرداری، احداث یا شروع به احداث شده باشد به تقاضای شهرداری موضوع کمیسیون هایی مرکب از نماینده وزارت کشور و نماینده قوه قضائیه و یکی از اعضای انجمن شهر یا شورای اسلامی شهر مطرح می شود. این کمیسیون ها در عرف اداری و شهرداری به کمیسیون ماده صد معروف اند، چون براساس تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها شکل می گیرد.

ترکیب کمیسیون به گونه ای است که به لحاظ حضور نمایندگان قوه مجریه، قضائیه و نمایندگان بلاواسطه مردم به آرای صادر شده چهره ای با ویژگی مقبولیت عامه و دارای پشتوانه قضایی و امنیتی می بخشد و نماینده شهرداری بدون حق رأی و صرفاً برای ادای توضیحات حاضر می شود. آرای کمیسیون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد مهلت مناسبی که نباید از دو ماه تجاوز کند تعیین می گردد.

۱-۲-۴-۱- سازمان و تشکیلات کمیسیون ماده صد قانون شهرداری

کمیسیون ماده صد شهرداری اولین بار در راستای اجرای تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ تشکیل گردید. به موجب این قانون فرماندار یا بخشدار، نماینده دادگستری و نماینده انجمن شهر اعضاء کمیسیون را تشکیل می دادند. در تاریخ ۵۲/۵/۱۷ تبصره موصوف اصلاح گردید و ترکیب مرجع فوق تغییر کرد. این تبصره که در حال حاضر قدرت اجرایی دارد بیان می دارد: «در موارد مذکور فوق که از لحاظ اصول شهر سازی یا فنی یا بهداشتی قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری، ساختمان احداث یا شروع به احداث شده باشد موضوع در کمیسیون هایی مرکب از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضاء انجمن شهر به انتخاب انجمن مطرح می شود.»

ضرورتی ندارد که رییس قوه قضائیه مستقیماً نماینده خود را انتخاب نماید. مورد از جمله موارد قابل نیابت است که غالباً از طریق مدیران کل دادگستری استان ها انجام می پذیرد. نماینده معرفی شده الزاماً باید ابلاغ قضایی داشته باشد. بنابراین تفاوتی بین قاضی زن و مرد، حقوقی یا کیفری،

بدوی یا تجدید نظر، شاغل یا غیرشاغل در آن حوزه وجود ندارد. کارکنان اداری دادگستری یا کارآموزان قضاوت نماینده دادگستری محسوب نمی‌شوند تا زمانی که وصف قضاوت وجود دارد نمایندگی نیز باقی است. بنابراین در صورت تعلیق، استعفا، انفصال و بازنشستگی، معرفی نماینده دیگر لازم است.

نماینده شورای اسلامی شهر باید از اعضای اصلی شورای اسلامی شهر باشد. بنابراین معرفی افراد خارج از شورای اسلامی خواه اداری یا غیراداری یا معرفی اعضاء علی‌البدل که ممکن است درآتیه به عضویت شورای اسلامی شهر درآیند محمل قانونی ندارد. انتخاب نماینده وزیر کشور غالباً از طریق استانداران استان‌ها انجام می‌پذیرد. حضور شهردار یا نماینده شهرداری در جلسات کمیسیون بلامانع است لیکن ایشان حق رأی ندارند. عدم تصریح به امکان حضور ذی‌نفع از نقایص تبصره ۱ ماده ۱۰۰ شهرداری است، زیرا عدالت اقتضا می‌کند طرفین حق حضور داشته باشند.

۱-۴-۲- صلاحیت‌های کمیسیون ماده صد

الف - صلاحیت ذاتی :

صلاحیت ذاتی شایستگی و قابلیت است که کمیسیون ماده صد در رسیدگی به موضوعات خاص داشته، به نحوی که سایر مراجع قضاوتی از رسیدگی به این موضوعات ممنوع می‌باشند. صلاحیت ذاتی ریشه در نظم عمومی و قواعد آمر داشته و قابل تغییر نیست. به نظر می‌رسد این نوع صلاحیت دو جنبه منفی و مثبت دارد. از جهت منفی سایر مراجع از رسیدگی به موضوعاتی که ویژه این مرجع است منع گردیده‌اند و از جنبه مثبت انحصاراً این مرجع حق رسیدگی به موضوعات تحت صلاحیت خود را دارد. تبصره ۲ ماده ۲۴۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری صلاحیت مراجع قضایی دادگستری نسبت به مراجع غیردادگستری را از جمله صلاحیت ذاتی آنان می‌دانند. علاوه بر این صلاحیت مراجع بدوی نسبت به تجدید نظر و بالعکس نیز جزء صلاحیت ذاتی محسوب می‌شود. از مذاقه در تبصره‌های ذیل ماده صد قانون شهرداری و تبصره ذیل بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری دو نوع صلاحیت برای کمیسیون قابل تشخیص است:

۱- صلاحیت در رسیدگی به کلیه تخلفات ساختمانی از قبیل احداث بنای بدون پروانه یا زائد بر پروانه، احداث بنای زائد بر تراکم مجاز، تخلفات مربوط به عدم استحکام بنا، عدم رعایت اصول فنی، بهداشتی و شهرسازی در این جا موضوع تخلف ساختمانی صرف نظر از سایر جهات مطرح است؛ به عبارت دیگر ممکن است یک موضوع از جهات عدیده در مراجع مختلف مطرح گردد، در این حالت نمی‌توان گفت قواعد صلاحیت ذاتی نقض شده است. به عنوان مثال احداث ساختمان در زمین متعلق به دیگری منشا دعاوی تصرف عدوانی، خلع ید و تخلف ساختمانی است که محاکم کیفری حقوقی و کمیسیون ماده صد به اعتبارات مختلف می‌توانند به موضوع رسیدگی نمایند. یکی از جنبه‌های منفی صلاحیت ذاتی، منع کمیسیون از رسیدگی به موضوع تغییر کاربری است. مسأله‌ای که در برخی موارد مورد توجه قرار نمی‌گیرند و مرجع مورد بحث بدون ورود در این موضوع رأی بر پرداخت جریمه و صدور گواهی پایان کار صادر می‌کند.

اگر چه یکی از جنبه‌های اصول شهرسازی رعایت کاربری در احداث ساختمان است، لیکن اگر کمیسیون عقیده بر بقای ملک و صدور رأی جریمه داشته باشد نمی‌تواند قبل از طی مراحل مربوط به تغییر کاربری، بلامانع بودن صدور گواهی پایان کار را اعلام دارد. به نظر می‌رسد در این حالت باید رسیدگی کمیسیون ماده صد، تا زمان طی مراحل تغییر کاربری در مراجع صالح متوقف بماند. عقیده دیگر آن است که به دلیل عدم رعایت اصول شهرسازی باید رأی بر قلع و قمع بنا صادر شود. باید توجه داشت عدم توجه به این امر، سبب تجاوز به قاعده امری رعایت کاربری های مصوب شهری است که تمامی مراجع و اشخاص مکلف به رعایت آن هستند. بنابراین کمیسیون ماده صد نمی‌تواند در مورد بنای مسکونی که در کاربری خدماتی ایجاد شده است رأی به پرداخت جریمه صادر نماید و شهرداری را ملزم نماید در مورد این ملک گواهی پایان کار صادر نماید.

۲- یکی دیگر از جنبه‌های صلاحیت ذاتی کمیسیون ماده صد رسیدگی به تخلف نحوه استفاده از اماکن مسکونی است. به موجب تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری «شهرداری در شهرهایی که نقشه جامع شهر تهیه شده مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور در پروانه‌های ساختمانی نوع استفاده از ساختمان را قید کند در صورتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی در منطقه غیرتجاری محل کسب یا پیشه و یا تجارت دایر شود شهرداری موضوع را در کمیسیون مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ مطرح می‌نماید. کمیسیون در صورت احراز تخلف مالک یا مستاجر با تعیین مهلت مناسب که نباید از دو ماه تجاوز نماید در مورد تعطیل محل کسب یا پیشه و یا تجارت ظرف مدت یک ماه اتخاذ تصمیم کند. این تصمیم به وسیله مأمورین شهرداری اجرا می‌شود و کسی که عالماً از محل مزبور پس از تعطیل برای کسب و پیشه یا تجارت استفاده کند به حبس جنحه‌ای از شش ماه تا دو سال و جزای نقدی از پنج هزار و یک ریال تا ده هزار ریال محکوم خواهد شد و محل کسب نیز مجدداً تعطیل می‌شود».

تفاوت این صلاحیت با صلاحیت قبلی در این است که موارد مذکور در بند اول مربوط به ماهیت تخلفات ساختمانی است که صرف نظر از نحوه و نوع استفاده از ملک قابل احراز است، لیکن موارد مذکور در این بند به تخلف در نحوه استفاده مربوط می‌شود. به دیگر سخن مالکین اراضی واقع در شهرها و حریم آن مکلفند اولاً؛ برای احداث بنا از شهرداری مجوز بگیرند و در مرحله احداث بنا از حدود مجوز خود تعدی ننمایند و ثانیاً؛ در مرحله بهره برداری از ساختمان نوع کاربری و استفاده‌ای را که در پروانه ساختمان قید شده است رعایت نمایند. عدم رعایت این ترتیبات تخلف محسوب می‌شود و کمیسیون ماده صد صلاحیت رسیدگی به آن را به عهده خواهد داشت. بر اساس تبصره مورد بحث، بدون رسیدگی کمیسیون و صدور رأی تعطیل محل، نمی‌توان عمل متخلف را در استفاده مجدد از محل تعطیل شده جرم تلقی نمود به عبارت دیگر مبنای جرم شناختن عمل، رسیدگی ابتدایی کمیسیون است. این مرجع در ارتباط با تعیین مجازات برای متخلف صلاحیت ندارد نباید چنین تصور نمود که کمیسیون می‌تواند متخلف را به حبس و جزای نقدی محکوم کند. براساس اصل ۳۶ قانون اساسی حکم به مجازات و اجرای آن باید فقط از طریق دادگاه صالح و به

موجب قانون باشد. به عقیده ما کمیسیون ماده صد «دادگاه» نیست و اگر به این مرجع دادگاه گفته می‌شود صرفاً از باب «مجاز» است. تبادر و صحت سلب که از اسباب تمیز حقیقت و مجاز است بر این امر دلالت دارند. بنابراین استناد به قاعده

اصالة الاطلاق، تنها مرجعی که حق تعیین مجازات و اجرای آن را دارد دادگاه‌های دادگستری است. علاوه بر این امر اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگستری را مرجع عام و رسمی رسیدگی به شکایات و تظلمات دانسته است. آراء متعددی از هیأت عمومی دیوان عالی کشور بر این اساس صادر شده است.

شاید از ملاک این آراء و توجه به اصل پیش گفته این اندیشه به ذهن خطور کند که دامنه صلاحیت دادگستری آنچنان گسترده است که می‌تواند به موضوعات داخل در صلاحیت ذاتی کمیسیون ماده صد نیز رسیدگی کند. پذیرش این نظریه مرزهای مربوط به صلاحیت را در هم خواهد ریخت و اساس ایجاد مراجع اختصاصی را به نابودی خواهد کشاند. به نظر می‌رسد نباید فریفته کلیت مذکور در صدر اصل ۱۵۹ قانون اساسی شد. قسمت اخیر این اصل صریحاً بیان می‌دارد تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است. تبصره ۲ ماده ۲۴۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری از جمله قوانین مورد نظر در این خصوص است که با صراحت صلاحیت مراجع قضایی دادگستری نسبت به مراجع غیردادگستری را از جمله صلاحیت ذاتی می‌داند. در تأیید این استدلال می‌توان پیشینه و روح حاکم بر ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ را به کمک طلبید. بر اساس این ماده مرجع حل اختلاف در صلاحیت مراجع غیرقضایی (مانند کمیسیون ماده صد قانون شهرداری) و دادگاه‌های عمومی و اختصاصی داخل دادگستری دیوان عالی کشور شناخته شده است؛ به عبارت دیگر، این ماده رعایت قواعد صلاحیت را الزامی دانسته است و ماده ۳۵۲ قانون پیش گفته تا آن حد پیش رفته است که عدم رعایت قواعد صلاحیت را موجب نقض رأی در دادگاه تجدید نظر دانسته است.

ب- صلاحیت محلی :

در نقاط مختلف کشور، کمیسیون‌های متعددی عهده دار رسیدگی به تخلفات ساختمانی و صدور رأی می‌باشند. در صلاحیت محلی سخن از این است که از میان این مراجع مختلف کدامیک

صالح به رسیدگی هستند؟ در صلاحیت ذاتی نوع و درجه مراجع قضاوتی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در مبحث صلاحیت محلی صنف این مراجع مورد گفتگو واقع می‌شود.

کمیسیون‌های ماده صد با توجه به صلاحیت محلی به کلیه تخلفات ساختمانی واقع در محدوده قانونی و حریم شهر رسیدگی می‌کنند. تخلفات ساختمانی واقع در خارج از حریم شهر توسط کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور، قوه قضائیه و وزارت مسکن و شهرسازی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. این مرجع در استناداری های هر استان تشکیل می‌شود و با توجه به طرح جامع (چنانچه طرح جامع به تصویب نرسیده باشد با رعایت ماده ۴ آیین نامه احداث بنا در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۱۳۵۵) نسبت به صدور رأی قلع بنا یا جریمه معادل پنجاه درصد تا هفتاد درصد قیمت روز اعیانی تکمیل شده اقدام خواهد نمود. البته در صورتی که جریمه از ظرف محکوم علیه پرداخت نشود، نص صریحی در مورد نحوه برخورد با تخلف وجود ندارد. اداره حقوقی قوه قضائیه طی نظریه مشورتی شماره ۷/۵۵۸۵ مورخ ۷۶/۱/۸، در این خصوص بیان داشته است: « با توجه به تبصره ۲ ماده واحده قانون الحاق یک بند و ۳ تبصره به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۲ کمیسیون درباره ساخت و سازهای غیرمجاز در خارج از حریم مصوب شهرها حق صدور رأی بر قلع بنا یا جریمه را دارد و در صورتی که جریمه از طرف محکوم علیه پرداخت نشود، شهرداری می‌تواند با طرح مجدد پرونده در کمیسیون، درخواست تخریب و قلع بنا نماید و کمیسیون هم رأی بر قلع بنا می‌دهد.»

این نظریه قابل ایراد است زیرا در خصوص تخلفات ساختمانی خارج از حریم شهرها، کمیسیون ماده صد صلاحیت رسیدگی ندارد و اساساً صلاحیت محلی کمیسیون شامل این مناطق نمی‌شود، دیگر این که ضمانت اجرای عدم پرداخت جریمه، طرح مجدد پرونده در کمیسیون و صدور رأی تخریب نیست زیرا این نحوه اقدام صرفاً مربوط به نحوه رسیدگی کمیسیون‌های ماده صد می‌گردد و چون حکم تبصره‌های ۲ و ۳ ماده صد که بیانگر این امر می‌باشد خلاف اصل و قاعده است و نمی‌توان آن را مبنای قیاس قرار داد و حکم آن را به غیرمورد تسری داد. محدوده‌های استحفاظی از جمله محدوده‌های بحث برانگیز است که به نظر می‌رسد ابهامات مربوط به این محدوده، صلاحیت محلی کمیسیون

ماده صد را نیز تحت تاثیر خود قرار داده است. به دیگر سخن، اگر محدوده استحفاظی همان حریم شهر باشد بی تردید کمیسیون ماده صد در رسیدگی به تخلفات ساختمانی این محدوده صالح است ولیکن اگر این محدوده خارج از حریم شهر باشد قطعاً کمیسیون ماده صد نیز صلاحیتی در رسیدگی بر تخلفات این محدوده نخواهد داشت.

اداره حقوقی قوه قضائیه طی نظریه مشورتی ۷/۴۸۶ مورخ ۶۲/۱/۲۸ در این رابطه اعلام داشته است «با توجه به ماده صد قانون شهرداری اگر منظور از محدوده استحفاظی و نفوذی شهرداری مذکور در استعمال همان طوری که در آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب اردیبهشت ۵۵ ذکر شد، همان حریم شهر باشد که قانوناً برای محدوده شهرها معین شده است؛ در این صورت چون کنترل ساخت و ساز در نقاط مسکونی و محلات داخل در حریم شهرها برعهده شهرداری است نسبت به ساختمان‌های بدون پروانه نیز ماده ۱۰۰ و تبصره‌های آن قابل اعمال است و اگر محدوده استحفاظی عنوانی باشد که شهرداری به مناطق پیوسته به شهر ولی خارج از حریم بدهد، ماده ۱۰۰ و تبصره‌های آن در این مورد قابل اعمال نخواهد بود و نسبت به مورد مذکور آیین نامه یاد شده لازم الاجرا است»^۱.

۱-۴-۲-۳-زمان و صلاحیت کمیسیون ماده صد

کمیسیون ماده صد، شایستگی رسیدگی به کلیه تخلفات ساختمانی واقع در محدوده قانونی و حریم شهر را بر عهده دارد. در برخی موارد «زمان» صلاحیت را تحت تأثیر قرار می‌دهد. تقابل «زمان» و «صلاحیت» را می‌توان تحت عناوین ذیل مورد بررسی قرار داد:

۱- تخلفات ساختمانی قبل از تأسیس شهرداری

۱- به نظر می‌رسد در حال حاضر با تصویب قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۸۴/۱۰/۱۴، بحث از محدوده استحفاظی صرفاً یک بحث تاریخی بوده و به موجب قوانین موجود حریم شهر جایگزین مفهوم محدوده استحفاظی است و بالطبع کمیسیون ماده صد صلاحیت رسیدگی به تخلفات ساختمانی این محدوده را بر عهده دارد؛ به نقل از: دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۳

پس از این که نقطه‌ای از کشور به عنوان شهر شناخته شد، شهرداری تأسیس می‌گردد. متعاقب تأسیس شهرداری، فعالیت کمیسیون‌های ماده صد نیز آغاز می‌گردد. یکی از موضوعات بحث برانگیزی که کمیسیون‌ها با آن مواجه هستند امکان یا عدم امکان رسیدگی به تخلفاتی است که قبل از تأسیس شهرداری حادث گردیده است. در این رابطه نظرات مختلفی بیان شده است. برخی اعتقاد دارند مبدأ زمانی اجرای قوانین و مقررات شهرداری در خصوص ساخت و ساز، از جمله قواعد مربوط به مرجع صالح برای رسیدگی به تخلفات ساختمانی، زمان تشکیل شهر و تأسیس شهرداری است. از این رو آن دسته از تخلفات ساخت و سازی در کمیسیون ماده صد قانون شهرداری قابل طرح است که از زمان تشکیل شهر و تأسیس شهرداری حادث شده باشد. به این ترتیب،

ساخت و سازی که قبل از تشکیل شهر و تأسیس شهرداری انجام گرفته است در کمیسیون‌های ماده صد قانون شهرداری قابل طرح نخواهد بود.

برخی دیگر اعتقاد دارند تخلفات ساختمانی سابق بر تأسیس شهرداری، قابل طرح در کمیسیون ماده صد می‌باشد. در این رابطه می‌توان به نظریه مشورتی شماره ۷/۳۷۵ مورخ ۷۷/۱/۲۷ اداره حقوقی قوه قضائیه اشاره کرد. مشروح سؤال و جواب در صفحه بعد آمده است:

س _ نظر به این که املاک تعدادی از مالکین قبلاً در خارج از محدوده قانونی شهر بوده و در آن اقدام به احداث بنای غیرمجاز شده یا مازاد بر پروانه یا خلاف پروانه ساخته شده و در حال حاضر در محدوده شهر قرار گرفته است، آیا رسیدگی به این تخلفات در صلاحیت کمیسیون‌های ماده صد قانون شهرداری است یا مرجع دیگر؟

ج _ چنانچه اراضی مذکور در استعلام قبلاً خارج از محدوده شهر بوده و بدون اخذ مجوز از بخشداری محل در آن احداث بنا شده باشد و یا این که با داشتن مجوز (پروانه ساختمانی) اضافه بنای زاید بر تراکم داشته باشد و اکنون آن اراضی در محدوده قانونی شهر قرار گرفته باشد، موضوع قابل طرح در کمیسیون ماده صد قانون شهرداری است. بر فرض پذیرش چنین نظریه‌ای این اشکال

ایجاد خواهد شد که در صورت اعتقاد کمیسیون مبنی بر تعیین جریمه، مبنایی برای میزان آن وجود نخواهد داشت زیرا ملاک تعیین جریمه ارزش معاملاتی ساختمان است.

بر اساس تبصره ۱۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری آیین نامه ارزش معاملاتی ساختمان پس از تهیه توسط شهرداری و تصویب انجمن شهر یا شورای اسلامی شهر در مورد اخذ جرائم قابل اجرا است و این ارزش معاملاتی سالی یکبار قابل تجدید نظر خواهد بود. ملاحظه می‌شود که بدون وجود شهرداری و شورای اسلامی شهر امکان تعیین ارزش معاملاتی وجود نخواهد داشت. این مانند آن است که عملی جرم شناخته شود ولی مجازاتی برای آن تعیین نگردد. شاید گفته شود برای رهایی از این ایراد می‌توان کمیسیون تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ الحاقی به قانون شهرداری را صالح دانست. صلاحیت این مرجع رسیدگی به تخلفات ساختمانی خارج از حریم مصوب شهرها است. اگر چه در این رابطه رویه قضایی شکل مشخصی به خود نگرفته است، لیکن می‌توان از رأی وحدت رویه شماره ۳۳ - ۳۰ / ۱۳۵۲/۳ هیأت عمومی دیوان عالی کشور به عنوان موبدی برای این عقیده بهره جست. این رأی بیان می‌دارد: «با توجه به ماده ۲۰۱ قانون آیین دادرسی کیفری که به موجب آن برای اختلافاتی که در مسأله صلاحیت فی ما بین محاکم حاصل می‌شد موافق مواد قوانین محاکمات حقوقی اعمال می‌شود و التفتات به ماده ۴۶ قانون دادرسی مدنی انتزاع محل وقوع بزه از حوزه قضایی دادگاهی که در حال رسیدگی است موجب نفی صلاحیت از آن دادگاه نمی‌باشد».

این نظریه نیز قابل پذیرش نیست زیرا با تشکیل شهرداری و کمیسیون ماده صد، سایر مراجع، صلاحیت ذاتی به تخلفات را نداشته و تنها مراجع صالح، کمیسیون‌های ماده صد شهرداری می‌باشند. ضمناً رأی وحدت رویه فوق الذکر نیز در این مقام قابل استناد نیست زیرا:

اولاً - این رأی مربوط به پرونده‌های در حال رسیدگی است.

ثانیاً - انتزاع محل وقوع بزه موجب تغییر در صلاحیت ذاتی نیست بلکه صلاحیت

دادگاه‌های هم عرض و هم صنف قبلی مورد بحث است.

ثالثاً - میزان مجازات صرفنظر از دادگاه رسیدگی کننده یکسان است حال آن که در ارتباط با موضوع مورد نظر، ارزش معاملاتی ساختمان به عنوان مبنای تعیین مجازات متفاوت است.

بنابراین از مجموع موارد فوق می‌توان گفت: کمیسیون ماده صد در خصوص تخلفات ساختمانی قبل از تأسیس شهرداری مشروط بر آن که موضوع تخلف در محدوده قانونی و حریم شهر دیگری قرار نداشته باشد، صلاحیت رسیدگی ندارد.

۲- تخلفات ساختمان قبل از تصویب قانون عفو عمومی متهمان و محکومان جزایی

مفهوم «تخلفات ساختمانی» این تردید را ایجاد می‌کند که این تخلفات ماهیت کیفری داشته و مجازات آن تخریب یا جریمه‌هایی است که از طرف کمیسیون ماده ۱۰۰ تعیین می‌گردد. پذیرش چنین نظریه‌ای موجب می‌شود که آثار و تبعات جرایم شامل این نوع تخلفات گردد. که از آن جمله می‌توان به عفو عمومی به عنوان یکی از عوامل سقوط مجازات‌ها اشاره کرد. توضیح آن که براساس لایحه قانونی عفو عمومی متهمان و محکومان جزایی مصوب ۱۳۵۸/۶/۱۳ و رأی وحدت رویه شماره ۲۵/۵۹ مورخ ۵۹/۱۲/۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور کلیه جرایمی که تاریخ وقوع آن‌ها قبل از تاریخ تصویب قانون مرقوم می‌باشد مشمول قانون مذکور بوده مرتکبین آن قابل تعقیب و مجازات نمی‌باشند؛ البته تبصره ۲ ماده واحده قانون مرقوم برخی جرایم، من جمله، قتل عمد را از شمول عفو استثنا کرده است که بحث مفصل آن در آیین دادرسی کیفری مطرح می‌شود.

بر این اساس برخی گمان کرده‌اند تخلفات ساختمانی جرم محسوب شده و اگر تاریخ آن قبل از تصویب قانون مذکور باشد قابل طرح در این مرجع نیست. این اندیشه ناصواب قابل توجه نیست. زیرا «تخلفات ساختمانی» را نمی‌توان جزء جرائم اصطلاحی در قانون مجازات اسلامی محسوب نمود. ادله متعددی این ادعا را اثبات می‌کند که به پاره‌ای از آن‌ها اشاره می‌شود.

الف) مطابق اصل ۳۶ قانون اساسی حکم به مجازات و اجرای آن باید از طریق دادگاه صالح صورت پذیرد. کمیسیون ماده صد قانون شهرداری دادگاه محسوب نمی‌شود.

استعمال دادگاه در مورد این مرجع از باب مجاز است و قرینه‌ای که دلالت بر جواز استعمال دادگاه در مورد کمیسیون ماده صد باشد موجود نیست.

ب) در صورتی که محکوم علیه از پرداخت جزای نقدی خودداری کند به ازای هر یکصد هزار ریال یک روز بازداشت می‌شود در حالی که خودداری محکوم علیه تخلف ساختمانی از پرداخت جریمه، موجب طرح مجدد موضوع در کمیسیون و صدور رأی تخریب می‌شود، اداره حقوقی قوه قضائیه طی نظریه مشورتی ۷/۴۵۸۹ مورخه ۷۳/۷/۲۷ در این رابطه بیان داشته است تخلفات ساختمانی قبل از سال ۱۳۵۸ همانند تخلفات ساختمانی بعد از آن تابع تبصره‌های اصلاح (۱، ۲، ۳ و ۸) و الحاقی (۹، ۱۰ و ۱۱) ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌هاست و در مورد کلیه پرونده‌های مطروحه در کمیسیون‌های تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون مذکور باید طبق تبصره‌های الحاقی و اصلاحی رأی صادر شود. کمیسیون می‌تواند در صورت عدم رعایت اصول فنی، بهداشتی و شهرسازی و یا عدم پرداخت جریمه در موردی که کمیسیون جریمه تعیین کرده، رأی بر تخریب صادر کند در غیراین صورت با اخذ جریمه مقرر در قانون بلا مانع بودن صدور برگ پایان ساختمان اعلام می‌شود.

۳- تخلفات ساختمانی قبل از تاریخ تصویب طرح جامع شهر

برای نقاطی که به عنوان شهرشناخته می‌شوند نقشه شهرسازی تهیه می‌گردد. به عبارت دیگر برنامه‌ریزی منظمی در خصوص کاربری‌های مختلف شهری و میزان اشغال زمین و فضا تدوین می‌گردد. معمولاً طرح‌های اولیه شهرها عنوان طرح‌های هادی دارد. متعاقب آن، طرح جامع شهر به تصویب شورای عالی شهر سازی می‌رسد. طرح جامع شهر منشاء آثار حقوقی مهمی است از جمله این که بر اساس تبصره ۹ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مصوب ۷/۱ / ۵۸ ساختمان‌هایی که پروانه ساختمان آن‌ها قبل از تاریخ تصویب نقشه جامع شهر صادر شده است از شمول تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری معاف می‌باشند. این تبصره شبهه، عدم تشکیل کمیسیون در شهرهای فاقد نقشه جامع شهر را ایجاد کرده است.

اداره حقوقی قوه قضائیه با استناد به تبصره مذکور چنین نتیجه‌گیری کرده است: «... در صورتی که نقشه جامع شهر تصویب نشده باشد به طریق اولی تبصره ۱ ماده ۱۰۰ نیز تشکیل نمی‌گردد.» به عقیده ما این نظریه ایراد دارد زیرا برای تحقق تبصره مذکور رعایت شرایط ذیل ضروری است:

الف) صدور پروانه ساختمان، بنابراین ساختمان‌هایی که بدون پروانه احداث شده‌اند
مشمول معافیت مذکور در این تبصره نمی‌باشند.

ب) معافیت این تبصره مربوط به شهرهایی است که طرح جامع دارند البته این به معنای آن نیست که اگر شهری طرح جامع نداشته باشد، کمیسیون ماده صد در آن شهر تشکیل نمی‌گردد زیرا این تبصره در مقام بیان ایجاد یا عدم ایجاد کمیسیون نیست بلکه در مقام بیان معافیت است. به عبارت دیگر شرط اعمال این تبصره آن است که قبل از تصویب نقشه جامع شهر، پروانه ساختمان بر اساس طرح هادی یا ضوابط شهرسازی صادر شده باشد.

مثال: طرح جامع شهر رامشیر در سال ۱۳۷۹ به تصویب شورای عالی شهرسازی رسیده است. اگر شخصی در سال ۱۳۷۷ از شهرداری پروانه ساختمان اخذ نموده باشد لیکن مرتکب تخلف احداث بنای زائد بر پروانه یا مازاد بر تراکم شده باشد موضوع در کمیسیون ماده صد قابل طرح نیست.

۴- تخلفات ساختمانی قبل از تاریخ ۱۳۵۸/۶/۲۷

مجلس شورای ملی در اولین دوره قانونگذاری در سال ۱۲۸۶ قانون بلدیه را به تصویب رساند متعاقب این امر در تاریخ ۱۳۰۹/۲/۳۰ قانون دیگری جایگزین قانون بلدیه شد. در تاریخ ۱۳۲۸/۵/۴ قانون تشکیل شهرداری و انجمن شهرها و قصابات به تصویب رسید. متعاقب این قانون، در تاریخ ۱۳۳۱/۵/۲۰ لایحه قانونی شهرداری‌ها و سرانجام در تاریخ ۱۳۳۴/۴/۱۱ قانون فعلی شهرداری‌ها به تصویب رسید.

این قانون در طول سال‌ها مورد اصلاحات و الحاقات متعددی قرار گرفت از جمله در مورخه ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و دو تبصره به آن الحاق گردید. تبصره یک این قانون برای رسیدگی به تخلفات ساختمانی کمیسیونی مرکب از فرماندار یا بخشدار و نماینده دادگستری شهرستان آن حوزه و نماینده انجمن شهر را پیش بینی کرده بود. تبصره ۲ این ماده نیز به این مقدار بسنده کرده بود که اقدامات شهرسازی خارج از محدوده شهرها باید با موافقت وزارت کشور باشد.

در مورخه ۱۳۵۲/۵/۱۷ تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به شکل موجود اصلاح شد. متعاقب این امر در مورخه ۱۳۵۵/۱۱/۲۴ قانون الحاق ۶ تبصره به ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به تصویب رسید. در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۲۷ تبصره‌های ۲، ۳، ۴، ۵، ۶، ۷ و ۸ به شکل فعلی اصلاح گردید. از این تاریخ به بعد نحوه تعیین حریم‌های احداث بنای بدون پروانه، زائد بر پروانه، زائد بر تراکم مجاز تعیین گردید. بنابراین با توجه به ماده ۴ قانون مدنی و قاعده عطف به ماسبق نشدن قوانین و قاعده فقهی قبح عقاب بلایبان برای تخلفات ساختمانی قبل از این تاریخ نمی‌توان حریم تعیین کرد.

۵- تخلفات کاربری قبل از ۱۳۵۲/۵/۱۷

به موجب تبصره ذیل بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری، فعالیت‌های تجاری در اماکنی که کاربری مسکونی دارند ممنوع است. شهرداری از ادامه فعالیت تجاری و کسبی در این گونه اماکن جلوگیری می‌کند و در صورت تکرار تخلف به دلیل وصف مجرمانه، موضوع در محاکم عمومی دادگستری قابل طرح است.

برخی از صاحبان مشاغل قبل از تصویب تبصره ذیل بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری در تاریخ ۱۳۵۲/۵/۱۷ اماکن مسکونی را به محل فعالیت کسبی تبدیل نموده‌اند. در این خصوص به دلیل حرمت حق مکتسبه اشخاص و عطف به ماسبق نشدن قوانین و صراحت ماده ۴ قانون مدنی که اثر قانون را نسبت به آتیه می‌داند، شهرداری نمی‌تواند از فعالیت صاحبان این گونه مشاغل جلوگیری کند و بالطبع کمیسیون نیز در این رابطه صلاحیت رسیدگی و صدور حکم تعطیل را نخواهد داشت. این موضوع در ارتباط با شهرهایی که تاریخ تصویب طرح جامع آن‌ها به قبل از تاریخ تصویب قانون

مذکور مربوط می‌شود خالی از ابهام نبود؛ به گونه‌ای که شهرداری پایتخت در این رابطه اعتقاد داشت با توجه به تصویب طرح جامع تهران در تاریخ ۱۳۴۹/۲/۹ و متعاقباً تهیه طرح‌های تفصیلی از سوی مراجع ذیربط و تعیین و تصویب کاربری و تراکم مجاز املاک، کلیه مالکین مکلف به استفاده از بنا مطابق پروانه صادره هستند. از این حیث دایره اجرای قانون به قیل از آن تسری یافت. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با رد این استدلال طی رأی وحدت رویه شماره ۴۶۶/۷۷/۵ و ۳۲۷/۷۸ مورخه ۷۹/۹/۳۰ در این رابطه چنین اعلام نظر کرد: «با توجه به تبصره ذیل بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۵۲/۵/۱۷ مبنی بر لزوم تعیین نوع استفاد از ساختمان‌ها در پروانه‌های ساختمانی و آثار مترتب بر تخلف مندرجات پروانه از جهت مذکور از تاریخ قابلیت اجرایی تبصره فوق الذکر، مفاد بخشنامه شماره ۸۱۱/۱۲۳۰۳ مورخ ۶۹/۱۱/۱۷ شهرداری که آثار اجرایی تبصره مزبور را به قبل از تاریخ تصویب آن تسری و تعمیم داده است مغایر قانون تشخیص داده می‌شود.

۱-۴-۲-۴- نحوه رسیدگی و صدور رأی

کمیسیون ماده صد سه عضو اصلی دارد و با حضور هر سه رسمیت پیدا می‌کند. لیکن با موافقت دو عضو از سه عضو امکان صدور رأی فراهم می‌گردد. حضور جمعی اعضا برای صدور رأی ضروری است و رویه برخی شهرداری‌ها که پرونده‌های مطروحه را به صورت انفرادی به نظر اعضا می‌رسانند ایراد دارد. از نحوه نگارش تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری این معنا استخراج می‌گردد که رسیدگی در غیاب ذینفع صورت می‌پذیرد. این تبصره به حضور نماینده شهرداری بدون حق رأی اشاره نموده ولی در مورد «ذینفع» به این مقدار بسنده کرده است که توضیحات خود را کتباً اعلام می‌دارد. یعنی نوعی رسیدگی که یک طرف ادعا، حق حضور داشته و طرف دیگر باید از نوشتن برای بیان مقصود خود استفاده نماید. این نابرابری غیرعادلانه است. چه بسا «کتابت» قادر به تبیین «واقعیت» نباشد و «حقیقت» در پرده‌ای از ابهام باقی بماند. بنابراین بایستی به صراحت حضور ذینفع بلا مانع اعلام گردد. البته با تفسیر تبصره مورد بحث و در نظر گرفتن اصول کلی دادرسی عادلانه می‌توان بر بلا مانع بودن حضور ذینفع اظهار عقیده نمود. نباید فراموش کرد «ذینفع» صرفاً مالک نیست بلکه کسی است که تصمیم کمیسیون بر حقوق او لطمه وارد کرده یا از ورود لطمه به آن جلوگیری می‌کند. مستأجر، ورثه مالک، مرتهن، صاحب حق سرقفلی از جمله

افرادی هستند که ذینفع محسوب می‌شوند و ابلاغ رأی به ایشان ضروری است. البته اگر موضوع رأی صادره قلع و قمع بنای احدائی باشد ابلاغ رأی به مالک ضروری است. بنابراین این امکان وجود دارد که شخصی «غیراز مالک» از کمیسیون درخواست رسیدگی نماید لیکن کمیسیون عقیده بر قلع و قمع بنا داشته باشد. به نظر می‌رسد این گونه موارد ابلاغ به مالک و ذینفع ضروری است. بنابراین می‌توان گفت مقصود قانونگذار از ذینفع «فرد واحد» نبوده بلکه منظور «جنس» بوده است و از این حیث ممکن است در یک مورد ابلاغ رأی به چندین نفر ضروری باشد. ابلاغ رأی قلع و قمع بنای احدائی به مالک از این جهت ضروری است که صرفاً مالک می‌تواند نسبت به تخریب ملک خود اقدام نماید و بدیهی است که اگر ابلاغ به غیرمالک (ذینفع) کفایت می‌کرد، چه بسا بی‌اعتنایی ذینفع و یا تمایل وی به ازاله بنا، سبب تضییع حقوق مالک می‌گردد.

۱-۴-۲-۵- نقش شهرداری و اشخاص ذینفع در کمیسیون ماده صد

بر اساس ماده ۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، «هیچ دادگاهی نمی‌تواند به دعوایی رسیدگی کند مگر این‌که شخص یا اشخاص ذینفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی آنان رسیدگی به دعوا را برابر قانون درخواست نموده باشند». کمیسیون ماده صد نیز از این قاعده مستثنی نیست و در شروع رسیدگی خود تابع «درخواست» است. به عبارت دیگر باید از این مرجع درخواست شود به موضوع تخلف ساختمانی یا تخلف نحوه استفاده رسیدگی نماید. براساس تبصره ذیل بند ۲۴ ماده ۵۵ و تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری می‌توان گفت: «اشخاص ذیل حق درخواست رسیدگی دارند»:

الف) شهرداری: شهرداری مرجع جلوگیری از ساخت و سازهای غیرمجاز در محدوده قانونی و حریم شهرهاست. این موسسه می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود جلوگیری کند لیکن در پاره‌ای موارد به دلیل ارتکاب تخلف، جلوگیری از آن بی‌معنا می‌گردد. در این حالت به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون ماده صد مطرح می‌گردد. شهرداری به عنوان مدعی می‌تواند از این مرجع درخواست قلع و قمع بنای احدائی یا صدور رأی جریمه نماید البته همان طوری که قبلاً نیز بیان شد مرجع رسیدگی کننده مکلف به

اجابت این امر نیست و می‌تواند تصمیمی مغایر با آن اتخاذ نماید. البته تخلفات ساختمانی جنبه عمومی دارد و بر اساس قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ کلیه افراد حق اعلام موضوع تخلف را دارند لیکن تنها مرجعی که می‌تواند از کمیسیون درخواست رسیدگی نماید شهرداری است.

منابع دسترسی به تخلفات ساختمانی متعدد است، از جمله منابع، گزارشات مهندسیین ناظر ساختمان است که در تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به آن اشاره شده است. نقش شهرداری در این خصوص مانند نقش خواهان در تقدیم دادخواست و یا نقش دادستان و شاکی خصوصی در طرح دعوی کیفری است. این به معنای آن نیست که «شهرداری» مانند اشخاص حقیقی هر زمانی بتواند دعوی خود را مسترد نماید. در این مقوله شهرداری به یکی از تکالیف قانونی خود عمل می‌کند و بایستی در مقام دفاع از حقوق شهر دلایل خود را ارائه نماید، البته استیفای حقوق ادعایی شهر نباید سبب تضییع حقوق شهروندان گردد و یا این‌که ضمانت اجراهای پیش بینی شده در مورد آراء کمیسیون ماده صد سبب سوءاستفاده از حق شود. نباید این مرجع وسیله‌ای برای کسب درآمد محسوب شود و شهرداری برای پر نمودن خزانه شهرداری بدون توجه به اصول فنی، بهداشتی و شهرسازی خواستار صدور رأی جریمه توسط کمیسیون گردد؛ بنابراین رویه برخی از شهرداری‌ها که قبل از طرح پرونده تخلف ساختمانی، موضوع را در کمیسیون دیگری به نام کمیسیون توافقات مطرح می‌نمایند و در قبال دریافت وجه، با درخواست صدور رأی جریمه، پرونده را در کمیسیون ماده صد مطرح می‌کنند نادرست بوده و عدول از وظایف قانونی شهرداری محسوب می‌شود.

ب- ذینفع: ذینفع کسی است که در دعوا یا در شهادت و اقرار و یا در عقدی از عقود یا در ایقاعی از ایقاعات یا در وقایع خارجی (مانند ضمانات قهری) به معیار قانون، نفع داشته باشد. مدعی که ذینفع نباشد دعوی او مسموع نیست. قبلاً بیان داشتیم که ذینفع مصادیق متعددی دارد که مالک مصداق بارز آن است. حال سخن در این خصوص است که آیا «ذینفع» نیز مانند شهرداری می‌تواند درخواست رسیدگی به موضوع تخلف ساختمانی را مطرح نماید؟

تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در این رابطه بیان می‌دارد: «در مواردی که شهرداری از ادامه ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کند مکلف است حداکثر ظرف مدت یک هفته از تاریخ جلوگیری موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح نماید در غیر این صورت کمیسیون به تقاضای ذینفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد. این تبصره، به ذینفع حق مراجعه مستقیم به کمیسیون را اعطا نموده و متقابلاً بنابر درخواست ذینفع کمیسیون را مکلف به رسیدگی می‌کند. این مورد تنها موردی است که بدون درخواست شهرداری امر رسیدگی آغاز می‌گردد. در سایر حالات که مسأله جلوگیری از ساخت و ساز غیرمجاز مطرح نیست و تخلف ساختمانی محقق گردیده است ذینفع می‌تواند از شهرداری درخواست نماید جهت صدور پایان کار موضوع را در کمیسیون ماده ۱۰۰ مطرح نماید. به نظر می‌رسد در این حالت شهرداری مکلف به طرح موضوع در کمیسیون است.

۱-۴-۲-۶- رعایت مواعد از جانب کمیسیون

تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری رعایت چهار موعده را از طرف شهرداری و کمیسیون ماده صد الزامی دانسته است.

الف - مهلت یک هفته‌ای از جانب مأمورین شهرداری: مأمورین شهرداری به موجب ماده ۱۰۰ قانون شهرداری رأساً از انجام عملیات ساختمانی بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کنند. متعاقب این اقدام عملیات احداث ساختمان متوقف می‌شود و جهت تعیین تکلیف تخلف صورت گرفته مأمورین شهرداری مکلفند ظرف مدت یک هفته از تاریخ جلوگیری موضوع را در کمیسیون ماده صد مطرح نمایند. این نحوه اقدام متضمن برخورد سریع با تخلفات ساختمانی است و قطعاً اثر پیشگیری آن قابل انکار نیست؛ لیکن واقعیت‌های موجود حکایت از آن دارد که به این وظیفه کمتر عمل می‌شود و بعضاً با توسل به قوه قهریه ساختمان‌احداثی تخریب می‌گردد و چنین تصور می‌شود که در اینجا قانون‌ناکارآمد است و اختیارات کافی را به شهرداری اعطا نکرده است.

این موضوع اگرچه قابل تأمل و بررسی است ولی نباید فراموش کرد قضاوت در مورد قانون منوط بر آن است که بدو تمام قانون با جزئیات و فروع آن مورد عمل قرار گیرد. به نظر می‌رسد

اگر شهرداری به موقع تخلفات ساختمانی را در کمیسیون ماده صد مطرح نماید و مرجع رسیدگی کننده نیز در صورت عدم رعایت اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی رأی بر قلع و قمع بنای احداثی صادر نماید از بروز ساخت وسازهای غیرمجاز که مشکل عمده شهرداری‌هاست جلوگیری خواهد شد. واگذار نمودن مسأله مهم جلوگیری از تخلفات ساختمانی به افراد غیرمطلع سبب عدول از قوانین و ایجاد مسئولیت مدنی و کیفری می‌گردد. مرز بین جلوگیری و تخریب آن‌چنان ظریف است که نمی‌توان از افراد غیرعالم انتظار تمیز آن را داشت.

ب - رعایت مهلت ده روزه جهت ارایه توضیحات: تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری جهت رسیدگی حضور ذینفع را اعلام کرده است. عملاً پس از وصول پرونده به ذی نفع اعلام می‌شود ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً اعلام نماید. رعایت این اعلام الزامی است و بدون آن رأی صادره با ایراد مواجه می‌شود. از نظر اصول کلی حاکم بر دادرسی عادلانه اطلاع طرف دعوا برای دفاع از آنچه مطرح شده است ضروری است. می‌توان از قاعده «قیح عقاب بلا بیان» برای لزوم اعلام به مخاطب بهره جست. به هر حال غرض کمیسیون به عنوان مرجع قضاوتی وصول به واقعیت است و در بسیاری از موارد دلایل ذی نفع می‌تواند پرده از واقعیت مکتوم بردارد.

ج - مهلت یک‌ماهه جهت اخذ تصمیم توسط کمیسیون: کمیسیون ماده صد پس از خاتمه مدتی که برای ادای توضیحات تعیین شده است بایستی ظرف مدت یکماه اتخاذ تصمیم نماید. البته تصمیم به معنی صدور رأی ماهوی یعنی قلع و قمع و یا تعیین جریمه نیست بلکه ممکن است اظهار نظر به صورت شکلی باشد مثل ارجاع موضوع به کارشناسی جهت تعیین قدمت بنا. به عبارت دیگر مقصود قانون‌گذار این بوده است که در مهلت مقرر نسبت به پرونده اظهار نظر شود. به نظر می‌رسد مهلت یک‌ماهه طولانی است و شایسته بود زمان کمتری را برای اظهار نظر تعیین گردد. ماده ۲۵۹ قانون آیین دادرسی دادگاه عمومی و انقلاب در امور مدنی در ارتباط با مهلت انشاء رأی بیان می‌دارد: «پس از اعلام ختم دادرسی در صورت امکان دادگاه در همان جلسه انشاء رأی نموده و به اصحاب دعوا اعلام نماید در غیر این صورت حداکثر ظرف یک هفته انشاء و اعلام رأی می‌کند.»

چ- مهلت حداکثر دو ماهه جهت قلع و قمع بنا: تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری برای اجرای رأی جریمه یا اعاده وضع به حال سابق زمان تعیین نکرده است. اگر موضوع رأی قلع و قمع بنا باشد مدت مناسبی برای اجرای رأی تعیین می‌شود. این مدت ممکن است یک هفته یا دو هفته باشد. لیکن حداکثر این مدت بیش از دو ماه نخواهد بود. برای تعیین ابتدا و انتهای اعاده باید قانون آیین دادرسی دادگاه عمومی و انقلاب در امور مدنی مراجعه نمود. به موجب این قانون روز ابلاغ و روز اقدام جزء مدت محسوب نمی‌شود بنابراین اگر اعلامیه شهرداری در تاریخ ۸۲/۲/۱۰ به ذی نفع ابلاغ شود و به وی فرصت داده شود ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً اعلام نماید نامبرده می‌تواند تا تاریخ ۸۲/۲/۲۲ توضیحات خود را اعلام نماید. نکته دیگر این که از نظر احتساب مواعد سال دوازده ماه، ماه سی روز و هفته هفت روز و شبانه روز بیست و چهار ساعت است. در برخی موارد روز آخر موعده با روز تعطیل مواجه می‌شود در این حالت روز آخر روزی خواهد بود که ادارات پس از تعطیل یا رفع مانع باز می‌شوند.

ح- اعتراض به آراء کمیسیون ماده صد: قطعیت یا عدم قطعیت رأی قاضی در فقه اسلام مورد اختلاف است. قانون آیین دادرسی مدنی و کیفری ایران آراء صادره از محاکم را علی‌الاصول قطعی اعلا و موارد قابل اعتراض را تصریح کرده اند. به نظر می‌رسد تعیین دو مرجع برای رسیدگی به یک موضوع ضروری است. به هر حال قاضی انسان است و انسان در معرض خطا و اشتباه قرار دارد. برای اطمینان از مصونیت آراء از خطا طریق شایسته تعیین تعدد مراجع است. در ارتباط با آراء کمیسیون ماده صد این روش اتخاذ شده است. لیکن مرجع رسیدگی مجدد کمیسیونی نیست که از حیث رتبه بالاتر از کمیسیون اولی باشد. تبصره ۱۰ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در این رابطه بیان می‌دارد: «در مورد آراء صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری هرگاه شهرداری یا مالک یا قائم مقام او از تاریخ ابلاغ رأی ظرف مدت ۱۰ روز نسبت به آن رأی اعتراض نماید مرجع رسیدگی به این اعتراض کمیسیون دیگر ماده ۱۰۰ خواهد بود که اعضای آن غیر از افرادی باشند که در صدور رأی قبلی شرکت داشته‌اند، رأی این کمیسیون قطعی است.»

برخلاف تبصره ۱ ماده ۱۰۰ که در آن ابلاغ به ذی نفع ضروری اعلام شده است در تبصره موصوف صرفاً برخی از اشخاصی غیر از مالک یا قائم مقام او در ابتدا وارد رسیدگی شوند لیکن را به

ایشان ابلاغ نگردد. به نظر می‌رسد از این جهت بین تبصره ۱ و ۱۰ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری هماهنگی وجود ندارد. به هر حال شهرداری مالک و قائم مقام مالک اشخاصی هستند که به قید انحصار حق اعتراض به آراء کمیسیون اولی را دارند. قبلاً با مفاهیم «شهرداری»، مالک آشنا شدیم در ارتباط با مفهوم قائم مقام می‌توان گفت: کسی است که به جایگزینی از دیگری دارای حقوق و تکالیف گردد خواه آن دیگری زنده باشد یا مرده (مانند مشتری که قائم مقام بایع در بیع است و وارث که قائم مقام مورث است) قائم مقام گاه برای اجرای هدف آن دیگری عمل می‌کند (ماده ۳۹۵-۴۰۱ قانون تجارت) و گاه برای اجرای هدف خود مانند وارث، قانون ایران دقت در تعاریف قائم مقام و نماینده به کار نبرده است. بین این دو، دو فرق عمده وجود دارد:

۱- حقوق و تکالیف قائم مقام بیش از نماینده است.

۲- نماینده فقط نسبت به اشخاص زنده استعمال می‌شود پس وارث نماینده مورث نیست.

بین ذی نفع و قائم مقام تفاوت وجود دارد. برخی از مصادیق قائم مقام مانند وکیل مصداق ذی نفع محسوب نمی‌شوند. متقابلاً برخی از مصادیق ذی نفع نیز قائم مقام محسوب نمی‌شود مانند مرتهن که ذی نفع است ولی قائم مقام نیست بنابراین می‌توان گفت که از نسب اربعه منطقی بین این دو رابطه عموم و خصوص من وجه وجود دارد. تبصره ۱۰ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به آیین دادرسی کمیسیون تجدید نظر اشاره کرده است و صرفاً به این میزان بسنده کرده است که رأی کمیسیون تجدید نظر قطعی است. این نوع آراء و آرایه‌ی که توسط کمیسیون بدوی صادر شده و در مهلت مقرر به آن اعتراض نشده است قابل رسیدگی مجدد در دیوان عدالت اداری است.

بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ بر این مبنا تصریح دارد که: «رسیدگی به شکایات و اعتراضات از آراء قطعی کمیسیون‌های ماده صد قانون شهرداری منحصرأً از حیث نقض قوانین یا مقررات یا مخالفت با آن‌ها در صلاحیت دیوان عدالت اداری است» دادگاه‌های عمومی دادگستری صلاحیت رسیدگی به این موضوعات را ندارند. زمان خاصی برای شکایت از آراء کمیسیون در دیوان عدالت اداری پیش بینی نشده است. تصمیم شعبه دیوان مبنی بر تأیید یا نقض رأی کمیسیون ماده صد قابل اعتراض است و هر یک از طرفیت یا قائم مقام یا وکیل یا نماینده

قانونی ایشان حق تجدید نظر خواهی دارند. مهلت اعتراض برای اشخاص مقیم ایران ۲۰ روز و برای اشخاص مقیم خارج از کشور ۲ ماه از تاریخ ابلاغ رأی است. مرجع رسیدگی به اعتراض شعبه تجدید نظر دیوان است که از یک رییس و دو مستشار تشکیل می‌شود که با ۲ عضو رسمیت می‌یابد.

اگر رأی دیوان عدالت اداری مبنی بر نقض رأی کمیسیون ماده صد باشد مرجع رسیدگی مجدد به آن، کمیسیون هم عرض ماده صد است که در صدور رأی دخالت نداشته است. اگر در محدوده شهرداری کمیسیون دیگری وجود نداشته باشد نزدیکترین کمیسیون هم عرض به موضوع رسیدگی خواهد کرد.

۱-۴-۲-۸- دستور موقت

بر اساس بند ۲ ماده ۱۱۱ قانون دیوان عدالت اداری صرفاً آراء قطعی کمیسیون‌ها ی ماده صد در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض هستند. این آراء خصیصه اجرایی دارند و صرفاً اعتراض نسبت به آن‌ها موجب متوقف ماندن عملیات اجرایی نمی‌گردد به این معنا که شهرداری می‌تواند با استفاده از مأمورین اجرائیات خود مفاد رأی صادره را اجرا نماید البته این امکان وجود دارد که متعاقب رسیدگی دیوان رأی کمیسیون ماده صد نقض شود. قانونگذار برای جلوگیری از خسارت غیرقابل جبرانی که ممکن است در نتیجه اجرا آراء قطعی کمیسیون ماده صد ایجاد شود تدبیر دستور موقت را اندیشیده است. قرار دستور موقت تصمیمی است که قبل از اظهار نظر در ماهیت موضوع توسط شعبه دیوان اتخاذ می‌گردد و موضوع آن عبارتست از خودداری در اجرای رأی صادره تا زمان رسیدگی به اصل موضوع دستور موقت تأثیری در ماهیت دعوا ندارد و ممکن است در ماهیت رأی بر ضرر معترض و خواهان دعوا صادر گردد. البته صرف در خواست، مجوز دستور موقت نیست بلکه برای صدور آن شرایطی لازم است که مورد اشاره تبصره ماده ۱۵ قانون دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. بر اساس این تبصره در مواردی که اجرای تصمیمات و اقدامات مراجع مصرح در ماده ۱۱ این قانون بنا به اعلام شاکی ضمن دادخواست تقدیمی موجب ورود خسارت گردد در صورت احراز موضوع شعبه می‌تواند دستور موقت مبنی بر توقیف عملیات اجرایی تا تعیین تکلیف قطعی شکایت صادر نماید مگر در مواردی که در قانون مستثنی شده باشد.

به هر حال با توجه به مراتب پیشرفته صدور دستور موقت منوط به تحقق شرایط ذیل است:

الف) عدم اجرای رأی صادره: در صورتی که در تاریخ تقاضا موضوع عملیات انجام یافته باشد درخواست دستور موقت قابل استماع نخواهد بود. در این گونه موارد صدور دستور موقت امر لغو و بیهوده‌ای تلقی می‌شود.

ب) فوریت و ضرورت داشتن موضوع: تشخیص موضوع با قاضی رسیدگی کننده است. دستور موقت از اجرای رأی قطعی جلوگیری می‌کند بنابراین موارد استفاده آن باید محدود و منصوص به موارد خاص باشد. در برخی موارد فوریت ایجاب می‌کند از اجرای رأی جلوگیری شود. صرف ادعا کافی نیست بلکه باید دلایلی وجود داشته باشد که این امر را تأیید کند.^۱

۱-۴-۳- کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری

کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری‌ها به کمیسیون عوارض معروف شده است. «عوارض» یکی از منابع مهم درآمدی شهرداری‌ها محسوب می‌شوند. تنوع و گستردگی عوارض و قوانین و مقررات گوناگونی که در این رابطه به تصویب رسیده است اختلاف مودی و شهرداری را اجتناب ناپذیر نموده است به نحوی که قانونگذار مرجع مستقلی را برای رسیدگی به این امور پیش بینی کرده است. که کمیسیون ماده ۷۷ به عنوان اصلی‌ترین آن‌ها مطرح است و در ذیل به آن‌ها می‌پردازیم.

۱-۴-۳-۱- سازمان و تشکیلات کمیسیون ماده ۷۷

۱- به عنوان مثال: اگر موضوع رای قلع و قمع بنای احدائی باشد و شاکی دلایلی ابراز نماید که حاکی از ایجاد بنا به تاریخ قبل از تاریخ تصویب نقشه جامع شهر باشد، شعبه دیوان به استناد دلایل فوق و تبصره ۹ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری می‌تواند قرار دستور موقت را در این رابطه صادر نماید.

این مرجع که در مورد صلاحیت آن «سخن گفته خواهد شد از نمایندگان وزارت کشور، دادگستری و شورای اسلامی شهر تشکیل می‌شود. برخلاف تشکیلات کمیسیون ماده صد که الزاماً باید نمایندگان قوه قضائیه از قضات دادگستری و نماینده شورای شهر عضو شورای اسلامی شهر باشد در این جا چنین صراحتی وجود ندارد. اطلاق ماده ۷۷ قانون شهرداری موجود این ابهام است که می‌توان نمایندگان قوه قضائیه و شورای اسلامی شهر را از بین کارمندان اداری دادگستری و یا اعضای علی‌البدل شورای اسلامی شهر تعیین کرد. لیکن به نظر می‌رسد با توجه به اهمیتی که حضور قاضی دادگستری خصوصاً در ارتباط با تشکیلات مراجع قضاوتی خارج از دادگستری دارد و این که حضور عالم حقوق قسم یاد کرده موجب تضمین حقوق شهروندان و شهرداری در ارتباط با موضوع اختلافی می‌گردد، بایستی پذیرفت که نماینده قوه قضائیه الزاماً از بین قضات دادگستری باشد. از وحدت ملاک تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری می‌توان بر این عقیده بود که نماینده شورای اسلامی شهر نیز باید از بین اعضای اصلی شورای شهر باشد. در خصوص امکان حضور نماینده شهرداری و مودی قانون ساکت است. لیکن این سکوت را نمی‌توان حمل بر منع کرد به نظر می‌رسد کمیسیون می‌تواند طرفین یا هر یک از ایشان را برای رسیدگی دعوت نماید.

اگرچه دبیر خانه کمیسیون در شهرداری است لیکن این مراجع را نمی‌توان جزء لاینفک شهرداری محسوب نمود بلکه این مرجع شخصیت حقوقی مجازی از شهرداری دارد. البته ممکن است در یک شهرداری چندین کمیسیون هم ارز تشکیل شود. برخلاف آراء کمیسیون ماده صد که توسط مأمورین شهرداری اجرا می‌شود اجرا آراء کمیسیون ماده ۷۷ به وسیله اجرا ثبت و از طریق صدور اجرائیه انجام می‌پذیرد.

۱-۴-۳-۱- صلاحیت کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری

الف - صلاحیت ذاتی

رسیدگی به اختلافات بین مودی و شهرداری در مورد عوارض در صلاحیت ذاتی کمیسیون ماده ۷۷ قرار دارد و ماهیت حقوقی «عوارض» با سایر مطالبات شهرداری از قبیل «جرایم تخلفات

ساختمانی» بهای خدمات مطالبات ناشی از خسارت به اموال شهرداری تاخیر در انجام تعهدات تفاوت دارد. از این جهت کمیسیون در رسیدگی به اختلافات اخیرالذکر صلاحیت رسیدگی ندارد. نظریه شماره ۷/۶۵۳ مورخ ۱۳۷۷/۹/۲۲ اداره حقوقی قوه قضائیه براین معنا تأکید دارد که با عنایت به نص مادتين ۷۷ و ۱۱۰ قانون شهرداری وظیفه کمیسیون رفع اختلاف صرفاً اتخاذ تصمیم نسبت به اختلاف بین مودی و شهرداری است و غیراز رسیدگی به اختلاف و صدور رأی وظیفه دیگری ندارد چنانچه مودی پس از ابلاغ رأی عوارض مورد تأیید کمیسیون را نوعاً نپردازد شهرداری باید به استناد رأی مزبور از طریق اجرای ثبت نسبت به وصول طلب خود اقدام کند.

یکی دیگر از جنبه‌های صلاحیت ذاتی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری تقسیط مطالبات ناشی از عوارض شهرداری است ماده ۳۲ آیین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ در این رابطه بیان می‌دارد: «شهرداری مجاز به تقسیط مطالبات خود ناشی از عوارض نیست مگر در مواردی که به تشخیص کمیسیون منظور در ماده ۷۷ قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۴۴ مودی قادر به پرداخت تمام بدهی خود به طور یکجا نباشد که در این صورت ممکن است بدهی مودی برای مدتی که از سه سال تجاوز نکند با بهره متداول بانک ملی ایران تقسیط شود ولی در هر حال صدور مفاصا حساب موکول به وصول کلیه بدهی است.» شاید گفته شود با تصویب ماده ۳۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در تاریخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۷ ماده ۳۲ آیین نامه مالی شهرداری‌ها نسخ ضمنی شده است و صلاحیت ذاتی کمیسیون ماده ۷۷ صرفاً رسیدگی به اختلافات در مورد عوارض است برای تحلیل این نظریه ضرورت دارد ماده ۳۲ قانون مذکور بیان شود این ماده بیان می‌دارد: «به شهرداری‌های کل کشور اجازه داده می‌شود تا مطالبات خود را با اقساط حداکثر سی و شش ماهه مطابق دستورالعملی که به پیشنهاد شهردار به تصویب شورای اسلامی شهر مربوطه می‌رسد دریافت نماید در هر حال صدور مفاصا حساب موکول به تادیه کل بدهی مودی خواهد بود.

این ماده نسبت به مصادیق خود عمومیت داشته و شامل تمامی موارد می‌گردد علاوه بر این آخرین اراده قانونگذار در زمینه موضوع مورد بحث محسوب می‌شود. بنابراین به استناد اطلاق کلام می‌توان گفت قانونگذار در راستای کاهش حدود صلاحیت کمیسیون این امکان را ایجاد کرده است

که شهرداری‌ها با رعایت دستورالعمل شورای اسلامی راساً مطالبات ناشی از عوارض را تقسیط نمایند. لازمه پذیرش این نظریه «ترک ماده ۳۲ آیین نامه مالی شهرداری‌ها» است. به نظر ما می‌توان شیوه‌ای اتخاذ نمود که هر یک از مواد قانونی مذکور در حدود خود قابل اجرا باشند.

ماده ۳۲ آیین نامه مالی شهرداری‌ها مربوط به مطالبات ناشی از «عوارض است لیکن ماده ۳۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مطلقاً مطالبات را موضوع حکم قرار داده است. بنابراین می‌توان براین عقیده باقی بود که قانون اولی خاص مقدم و قانون ثانوی عام موخر است ظهور خاص قوی تر از ظهور عام است و عام موخر قدرت زایل نمودن آن را ندارد از این حیث در حدود موضوع حکم خود باقی است. بنابراین تقسیط مطالبات ناشی از عوارض کماکان تحت صلاحیت ذاتی کمیسیون ماده ۷۷ قرار دارد. بنابراین دادگاه‌های عمومی دادگستری نمی‌توانند به استناد صلاحیت عام خود نسبت به تقسیط مطالبات ناشی از عوارض اقدام نمایند.^۱

ب- صلاحیت محلی

صلاحیت محلی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری تابعی از قلمرو جغرافیایی شهرداری است که در حوزه آن مستقر گردیده است. در این که محدوده قانونی شهر تحت صلاحیت کمیسیون ۷۷ قرار دارد جای تردید نیست. لیکن در خصوص شمول صلاحیت کمیسیون در حریم قانونی شهر با نظرات مختلفی مواجه هستیم. از یک سو با عنایت به حکم صریح ماده ۳ آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض به وسیله شورای اسلامی شهر بخش و شهرک که بیان می‌دارد عوارض موضوع این آیین نامه از اماکن واحدهای صنفی تولیدی خدماتی صنعتی و هر گونه منابع درآمد دیگری قابل وصول است که محل استقرار آن در مورد شهرها محدوده قانونی شهر موضوع تبصره ۱ ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ و در مورد روستا و بخش محدوده موضوع ماده ۶ و ۱۲ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری است که به تصویب هیأت وزیران رسیده

۱- نکته قابل توجه آن است که به نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری نیز در خصوص تعلق یا عدم تعلق عوارض و تقسیط مطالبات ناشی از آن در ابتدا صلاحیت رسیدگی ندارد.

باشد یا برسد و در مورد شهرک‌ها محدوده‌ای است که به تصویب کمیسیون موضوع ماده ۱۳ آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۱۳۵۵ رسیده باشد. عوارض مصوب شورا در حریم شهر اجرا شدنی نیست.

از سوی دیگر برخی اعتقاد دارند قوانین و مقررات و مصوبات قانونی مورد عمل شهرداری‌ها با توجه به عمومات قانون شهرداری‌ها در محدوده‌های شهری و تا منتهی الیه حوزه استحفاظی و حریم شهرها معتبر است منتهی الیه که شهر بدون توجه به حدود ثبتی و غرفی املاک واقع در محدوده شهری پایان می‌یابد. از این رو دامنه اجرایی تعرفه‌های عوارض تصویبی تحت هر عنوان مقید به داخل محدوده‌های فوق است و نسبت به خارج از آن تعمیم و تسری نمی‌یابد بالطبع تمام نقاط و اماکنی که با هر نوع کاربری در فضا و داخل محدوده‌های توصیفی واقع شوند بالاجبار از نظامات و مقررات شهرداری تبعیت می‌نمایند به همین اعتبار مصوبات عوارض شهرداری‌ها با توجه به استقلال شخصیت حقوقی آن‌ها فقط در محدوده‌های مصوب مورد عمل خود معتبر بوده و قابلیت اجرایی داشته و خارج از آن مجوزی ندارد.

در حال حاضر رأی وحدت رویه شماره ۲۶۸/۷۹/ه مورخه ۱۳۸۱/۱/۱۴ تا حدودی به مباحث نظری خاتمه داده است و اخذ عوارض خارج از محدوده قانونی را تجویز نکرده است. این رأی بیان می‌دارد: «قانونگذار در مقام تأمین بخشی از هزینه‌های مربوط به انجام وظایف مقرر در ماده ۵۵ قانون شهرداری از جمله ارائه خدمات عمومی در قلمرو جغرافیائی شهر وضع و وصول عوارض را با شرایط قانونی تجویز کرده است نظر به این که شهرداری تکلیفی در ارائه خدمات عمومی در خارج از محدوده قانونی شهر ندارد بنابراین تمسک به تبصره ۴ ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری که در مقام تعریف حوزه‌های شهری بر اساس نقاط تابع حوزه ثبتی و عرضی واحد وضع شده است و مطالبه عوارض از کارخانجات واقع در خارج از محدوده قانونی شهر خلاف هدف و حکم مقنن در باب عوارض و وصول و مصرف عوارض و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی است بدین جهت ردیف خ ۱۳ از بند ۳۸۸ مصوبه شماره ۱/۳/۳۴/۴۴۱۰ مورخ ۶۶/۳/۲۶ وزارت کشور که با استفاده از حوزه شهری موجب توسعه دایره شمول قانون گردیده است به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

به نظر می‌رسد باید بین دو محدوده خارج از شهر یعنی حریم و محدوده خارج از حریم شهر قائل به تفاوت شد. اخذ عوارض از مضمولین واقع در حریم شهر قابل توجیه است زیرا بر اساس مواد ۱۰۱ و ۱۰۰ قانون شهرداری شهرداری مکلف به صدور پروانه ساختمان و تفکیک اراضی واقع در این محدوده است. به عبارت دیگر قانون شهرداری را مکلف به ارائه نوعی از خدمات در این محدوده نموده است ولی در خصوص شهرها و شهرک‌های خارج از حریم و محدوده قانونی شهر و شهرک‌های صنعتی اخذ عوارض توجیه قانونی ندارد و بالطبع کمیسیون ماده ۷۷ نیز در این گونه مناطق صلاحیت رسیدگی ندارد.

۱-۴-۳-۳- نحوه رسیدگی و صدور رأی

کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری فاقد آیین دادرسی روشن و گویا است در این ماده به نحوه ابلاغ و دعوت مودی و شهرداری امکان یا عدم امکان حضور ایشان اشاره‌ای نشده است لیکن می‌توان از اصول کلی مذکور در قانون آیین دادرسی مدنی بهره جست و براین باور بود که این مرجع قضاوتی در تمیز حق باید از اصول دادرسی عادلانه استفاده کند ماده ۷۷ قانون شهرداری آراء صادره از کمیسیون ماده ۷۷ را قطعی اعلام نموده است این یکی از وجوه افتراق این ماده با تبصره ۱ ماده ۱۰۰ در خصوص آراء کمیسیون ماده ۱۰۰ می‌باشد. قطعیت آراء کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری قابل ایراد است نباید به عنوان تسریع در رسیدگی از خطاهای احتمالی چشم پوشی کرده اعضا کمیسیون ماده ۷۷ در معنای عام قضاوتی هستند که در معرض خطا و اشتباه قرار دارند. پیش بینی مرجع تجدید نظر تضمینی برای اطمینان از صحت آراء صادره است البته آراء کمیسیون به استناد بند ۲ ماده ۱۱ دیوان عدالت اداری در این مرجع قابل اعتراض هستند.

۱-۴-۳-۴- اجرا آراء کمیسیون ماده ۷۷

براساس ماده ۷۷ قانون شهرداری کلیه بدهی هایی که طبق تصمیم کمیسیون ماده ۷۷ تشخیص داده می‌شود بر اساس مقررات اسناد لازم الاجرا بوسیله اداره ثبت قابل وصول می‌باشد. این تمهید قانونی شهرداری را از مراجعه به دادگستری و تقدیم دادخواست حقوقی پرداخت هزینه دادرسی و طی تشریفات طولانی رسیدگی قضایی بی نیاز می‌کند. به عبارت دیگر قانونگذار آراء

کمیسیون ماده ۷۷ را از مزایای اسناد رسمی بهره‌مند کرده است. این اقدام موجب سهولت در وصول مطالبات عمومی می‌شود و بالطبع در حسن اداره شهر و تسریع در اجرای طرح‌ها و عمران آبادی شهر مؤثر است. برای صدور اجرائیه تقدیم اوراق ذیل به اداره ثبت ضروری است:

الف) درخواست نامه مخصوص صدور اجرائیه

ب) رونوشت مصدق رأی کمیسیون

ج) اخطاریه ابلاغ شده رأی مذکور به مودی

دایره اجرای ثبت مفاد اجرائیه را به متعهد ابلاغ می‌کند و متعهد مکلف است ظرف ده روز مفاد آنرا اجرا نماید و اگر خود را قادر به اجرا مفاد اجرائیه نداند ظرف همان مدت صورت جامع دارائی خود را به مسئول اجرا بدهد و اگر مالی ندارد صریحاً اعلام کند.

البته شهرداری می‌تواند قبل از انقضای مدت فوق تقاضای تأمین طلب خود را از اموال متعهد بنماید در این صورت دایره اجرا بلافاصله پس از ابلاغ اجرائیه معادل موضوع سند لازم الاجرا از اموال متعهد بازداشت می‌کند. البته تمامی اموال متعهد را نمی‌توان بازداشت کرد برخی از اموال مصداق مستثنیات دین بوده و قابل بازداشت نمی‌باشد. ماده ۶۹ آیین نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم الاجرا طرز رسیدگی به شکایت از عملیات اجرائی مصوب ۱۳۵۵ بیان می‌دارد^۱: اموال و اشیا ذیل از مستثنیات دین است و بازداشت نمی‌شود:

۱- مسکن متناسب با نیاز متعهد و اشخاص واجب النفقه او.

۲- لباس، اشیا، اسباب و اثاثی که برای رفع حوائج متعهد و اشخاص واجب النفقه او لازم است.

۳- آذوقه موجود به قدر احتیاج سه ماهه متعهد و عائله او .

۴- وسایل و ابزار کار کسبه پیشه وران و کشاورزان متناسب با امرار معاش خود و اشخاص واجب النفقہ آنان .

۵- سایر اموال و اشیائی که به موجب قوانین خاص غیرقابل توقیف می‌باشند.

ماده ۵۲۴ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ که موخر از آیین نامه موصوف و آخرین اراده قانونگذار در این خصوص است در ارتباط با موضوع قابل اجرا است بیان می‌دارد؛ مستثنیات دین عبارت است از:

الف) مسکن مورد نیاز محکوم علیه و افراد تحت تکلف وی با رعایت شئون عرفی

ب) وسیله نقلیه مورد نیاز و متناسب با شأن محکوم علیه

ج) اثاثیه مورد نیاز زندگی که برای رفع حوائج فردی محکوم علیه خانواده و افراد تحت تکلف وی لازم است.

د) آذوقه موجود بقدر احتیاج محکوم علیه و افراد تحت تکلف وی برای مدتی که عرفاً آذوقه ذخیره می‌شود.

ه) کتب و ابزار علمی و تحقیقاتی برای اهل علم و تحقیق متناسب با شأن آنان

و) وسایل و ابزار کار کسبه پیشه وران کشاورزان و سایر اشخاصی که وسیله امرار معاش محکوم علیه و افراد تحت تکلف وی می‌باشد.

نباید به بهانه جمع مواد پیش گفته چنین پنداشت که ماده ۶۹ آیین نامه اجرائی در مورد اسناد لازم‌الاجرای اداره ثبت و ماده ۵۲۴ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی در مورد احکام دادگاه‌های دادگستری قابل اعمال است. اطلاق ماده ۵۲۴ قانون مذکور در تمامی مصادیق موضوع حکم شیوع دارد و از نظر رتبه و درجه بالاتر از آیین نامه قرار دارد بنابراین در موارد تغایر آیین‌نامه و قانون مانند بند ب ماده ۵۲۴ قانون مذکور قانون آیین دادرسی ملاک عمل بوده و نمی‌توان به آیین‌نامه استناد نمود. بهر حال متعاقب توقیف اموال متعهد اقدام لازم در ارتباط با

استیفای حقوق شهرداری از طریق تأدیه وجوه نقد و یا حراج و فروش اموال بازداشت شده صورت می‌پذیرد.

۱-۴-۳-۵- اعتراض به اقدامات و عملیات اجرا ثبت

برای اشخاص ذینفع که اقدامات و عملیات اجرائی اداره ثبت و یا سند موضوع صدور اجرائیه را مخالف قانون می‌دانند حق اعتراض وجود دارد.

مودیان شهرداری نیز که به موجب آراء قطعی کمیسیون ماده ۷۷ ملزم به پرداخت دیون خود می‌شوند از این قاعده مستثنی نیستند. لیکن اولین مطلبی که در این رابطه مطرح می‌شود مرجع رسیدگی به اعتراض است. در این رابطه نظرات ذیل قابل طرح است:

الف- رییس ثبت محل: ماده ۲۲۹ آیین نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم الاجرا و طرز رسیدگی به شکایات از عملیات اجرائی مصوب ۱۳۵۵ در این رابطه بیان می‌دارد: عملیات اجرائی بعد از صدور دستور اجرا (موضوع ماده ۱ قانون اصلاح بعضی از مواد قانون ثبت و قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب شهریور ۱۳۲۲) شروع و هر کس (اعم از متعهد سند و هر شخص ذینفع) که از عملیات اجرائی شکایت داشته باشد می‌تواند شکایت خود را با ذکر دلیل و ارائه مدارک به رییس ثبت محل تسلیم کند و رییس ثبت مکلف است فوری رسیدگی نموده و با ذکر دلیل رأی صادر کند. نظر رییس ثبت به هر حال برابر مقررات به اشخاص ذینفع ابلاغ می‌شود و اشخاص ذینفع اگر شکایتی از تصمیم رییس ثبت داشته باشند می‌توانند ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ شکایت خود را به ثبت محل و یا هیأت نظارت صالحیت دار تسلیم نمایند تا قضیه برابر بند ۸ ماده ۲۵ اصلاحی قانون ثبت در هیأت نظارت طرح و رسیدگی شود.

ب- دادگاه‌های عمومی دادگستری: ماده ۱ قانون اصلاح بعضی از مواد قانون ثبت و قانون دفاتر رسمی مصوب ۱۳۲۲/۶/۲۷ بیان می‌دارد: «هرکس دستور اجرای اسناد رسمی را مخالف با مفاد سند یا مخالف قانون دانسته یا از جهات دیگری شکایت از دستور اجرا سند رسمی داشته باشد می‌تواند به ترتیب مقرر در آیین دادرسی مدنی اقامه دعوا نماید.» ماده ۵ قانون مرقوم بیان می‌دارد: در صورتی که دادگاه دلایل شکایت را قوی بداند یا در اجرا سند رسمی ضرر جبران ناپذیر باشد به

درخواست مدعی بعد از گرفتن تأمین قرار توقیف عملیات اجرائی را می‌دهد ترتیب تأمین همان است که در قوانین دادرسی مدنی برای تأمین خواسته مقرر است و در صورتی که موضوع سند لازم الاجرا وجه نقد باشد و مدعی وجه نقد بدهد آن وجه در صندوق ثبت محل توقیف می‌شود و تأمین دیگری گرفته نخواهد شد. این ماده شامل سه جز متمایز است که ممکن است یکی یا تمام آن‌ها مورد تفرض مدعی قرار گیرد:

۱- معترض مدعی باشد که دستور اجرا سند مخالف مدلول سند است. مثلاً در جایی که مفاد سند رسمی تسلیم عین معین باشد (مانند مهری که صد سکه طلا باشد) اجرائیه نسبت به قیمت آن صادر شود.

۲- معترض مدعی باشد که دستور اجرای سند مخالف قانون است. مثلاً سند ذمه‌ای حکایت از بدهی شخصی بابت باختن در قمار دارد و به تقاضای طلبکار اجرائیه برای وصول آن صادر شده است.

۳- به جهت دیگری از قبیل مجعول بودن سند یا مشروط بودن سند به تحقق شرطی که حاصل نشده است شکایت داشته باشد.

ج- دیوان عدالت اداری: ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی و... را در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌داند. شاید بتوان نظریه اول و دوم را به این صورت جمع کرد که نظریه اول صرفاً مربوط به شکایت از عملیات اجرائی است و ارتباطی به ماهیت سند موضوع اجرائیه ندارد به عنوان مثال ممکن است مأمور اجرا اقدام به توقیف اموالی نماید که جز مستثنیات دین است. در اینجا متعهد سند نسبت به اصل اجرائیه اعتراضی ندارد و صرفاً عملیات اجرائی را مطابق قانون نمی‌داند در حالی که در نظریه دوم سند مبنای صدور اجرائیه با مفاد اجرائیه مورد اعتراض است و یا این که به دلیل تحقق اموری خارج از این دو متعهد تعهد خود را ساقط شده می‌داند.

به موجب این نظرات حق اعتراض و شکایات کلیه اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی (واحدهای دولتی و موسسات عمومی غیردولتی) محفوظ بوده و می‌توانند حسب مورد اعتراض خود را نزد رییس اداره ثبت یا دادگاه‌های عمومی دادگستری مطرح نمایند. بدیهی است پذیرش نظریه سوم موجب عدم امکان اعتراض سازمان‌ها- شرکتهای دولتی- موسسات عمومی غیردولتی نسبت به آراء کمیسیون‌های ماده ۷۷ گردیده و آراء این مرجع را نسبت به واحدهای دولتی و عمومی فوق قطعی می‌سازد.

اگر چه می‌توان در رویه قضایی مواردی را یافت که محاکم عمومی دادگستری ادعای ابطال عملیات اجرائی در مورد اجرائیه‌هایی را که به استناد ماده ۷۷ قانون شهرداری صادر شده است پذیرفته‌اند ولیکن با توجه به این‌که بر اساس بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات و اعتراضات از آراء قطعی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد و صلاحیت این مرجع نسبت به محاکم عمومی دادگستری از نوع صلاحیت ذاتی است. لاجرم صرفاً دیوان عدالت اداری، صالح به رسیدگی به موضوع می‌باشد. بدیهی است در صورت ضرورت و فوریت و عدم اجرای رأی صادره می‌توان از مرجع پیش گفته صدور دستورموقت مبنی بر عدم اجرای رأی صادره تا رسیدگی نهایی را درخواست نمود. اداره حقوقی قوه قضائیه نیز طی نظریه شماره ۷/۷۹۱ مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۱۶ این عقیده را مورد تأیید قرار داده و در این رابطه چنین اظهار نظر کرده است. با توجه به ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون مذکور قطعی و لازم‌الاجرا است و اجرای آن نیز از طریق اجرای ثبت صورت می‌گیرد و چنین اجرائیه‌هایی را نمی‌توان مستنداً به ماده ۵ قانون اصلاح بعضی از مواد قانون ثبت و قانون دفاتر رسمی ابطال یا متوقف کرد زیرا ماده مذکور فقط مربوط به اجرای اسناد رسمی می‌باشد نه آرای صادره از کمیسیون‌ها بدیهی است در این مورد می‌توان از مقررات تبصره ذیل ماده ۱ قانون الحاق پنج تبصره به مواد ۱۵، ۱۸ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری استفاده کرد.

۱-۴-۴- کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری

کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری از دیگر کمیسیون‌های مهم و حیاتی در شهرداری‌ها محسوب می‌شود که در قانون شهرداری‌ها توجه ویژه‌ای نسبت به آن مبذول شده است. این

کمیسیون یا کارگروه از نمونه‌هایی است که در آن قوانین مربوط به حوزه شهرسازی در زمینه خدمات شهری به صورت کاملاً تخصصی برنامه‌ریزی و کنترل می‌شود.^۱

۱-۴-۴-۱- اهمیت کمیسیون ماده ۵۵

دهه چهل را می‌توان دهه آغاز تحولات جمعیتی در کشور ایران دانست. دهه‌ای که به تدریج روستاییان به شهرها جلب می‌شوند. این روند که هنوز هم نمی‌توان گفت متوقف گردیده است نوعی بحران در شهرنشینی را ایجاد کرد. بسیاری از کارگاه‌ها و کارخانه‌ها که خارج از محدوده شهرها ایجاد شده بودند در نتیجه گسترش شهر به محدوده شهر وارد شدند و برای رفع نیازهای شهروندان مشاغل و صنوف متعددی ایجاد گردید که فعالیت برخی از این صنایع و مشاغل موجب مزاحمت برای سکنه شهر گردید البته برخی از این مشاغل صرفاً برای مجاورین ایجاد مزاحمت نموده و برخی دیگر از کارگاه‌ها و کارخانه‌ها مانند کارگاه‌های بزرگ شن و ماسه برای منطقه وسیعی از شهر مزاحمت ایجاد می‌کنند. قانون شهرداری که برای اداره امور شهر و تأمین رفاه و آسایش شهروندان اختیارات وسیعی را برای شهرداری در نظر گرفته است از موضوع مشاغل مزاحم غافل نمانده است و در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری یکی از وظایف این اداره را جلوگیری از تأسیس اماکنی دانسته است که موجب ایجاد مزاحمت می‌شوند.

شهرداری از جمله اداراتی است که دسترسی به آن آسان است و در تمام نقاطی که به عنوان شهر شناخته می‌گردد. این موسسه راساً می‌تواند راجع به مشاغلی که ایجاد مزاحمت می‌کنند اقدام نماید. البته شهروندان نیز انتظار دارند در این گونه موارد شهرداری به یاری ایشان بشتابد. بدیهی است اقدامات شهرداری علاوه بر جلب رضایت شهروندان موجب کاهش حجم دعاوی مردم در دادگستری می‌شود. بنابراین توسعه اختیارات و اقتدارات شهرداری در این زمینه مطلوب است. البته با گذر از موضوع مزاحمت پاره‌ای از اقدامات اشخاص مخالف بهداشت شهر است و به سلامتی شهروندان لطمه وارد می‌کند. در این گونه موارد شهرداری از تأسیس کلیه اماکنی که فعالیت آن‌ها

۱ - به نقل از: (کامیار، ۱۳۸۵).

با بهداشت شهر تزامم داشته باشد جلوگیری می‌کند. اگر عدم رعایت اصول بهداشتی سلامت عمومی را تهدید نماید عمل جرم محسوب می‌شود.

ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی در این رابطه بیان می‌دارد: «هراقدامی که تهدید علیه بهداشت عمومی شناخته شود از قبیل آلوده کردن آب آشامیدنی یا توزیع آب آشامیدنی آلوده، دفع غیربهداشتی فضولات انسانی و دامی و مواد زاید، ریختن مواد مسموم کننده در رودخانه، زباله در خیابان ها و کشتار غیرمجاز دام، استفاده غیرمجاز فاضلاب خام یا پس‌آب تصفیه خانه‌های فاضلاب برای کشاورزی ممنوع می‌باشد و مرتکبین چنانچه طبق قوانین خاص مشمول مجازات شدیدتری نباشند به حبس تا یک سال محکوم خواهند شد.»

البته ماده مذکور بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری را نسخ نکرده است و هر دو ماده در محل خود قابل اعمال می‌باشند. لیکن باید پذیرفت تشدید مجازات یگانه طریق کاهش جرایم نیست و به نظر می‌رسد برای تضمین امنیت جامعه پیشگیری از وقوع جرم موثرتر است. شهرداری می‌تواند نقش مهمی در پیشگیری از وقوع جرم در زمینه‌های مختلف خصوصاً در زمینه بهداشتی و دفع مزاحمت‌ها داشته باشد. شهروندان نیز تمایل دارند بدون نزاع و درگیری با صاحبان مشاغل مزاحم و یا مراجعه به دادگستری در این گونه موارد به شهرداری مراجعه نمایند.^۱

۱-۴-۲- کارکردهای بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری

اهمیت حفاظت از محیط زیست موضوعی نیست که نیاز به توضیح داشته باشد و تجربه سالیان اخیر نشان داده‌است که بی‌توجهی به محیط زیست زیان‌های جبران‌ناپذیری را در پی خواهد داشت، موضوعی که در شرایط کنونی ایران از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. اگر چه حفاظت محیط زیست وظیفه عمومی تلقی می‌شود و فعالیت‌های اقتصادی که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل

۱ - مدیران شهرداری نیز همانگونه که برای اخذ عوارض و کسب درآمد تلاش می‌کند و به تقویت کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ و ماده ۷۷ قانون شهرداری همت می‌گمارند باید برای رفاه شهروندان نیز سعی باشند و با کم‌توجهی به کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ آنرا به حاشیه نرانند.

جبران آن ملازمه پیدا می‌کنند ممنوع است لیکن این نوع فعالیت‌ها وجود دارد. سازمان حفاظت محیط زیست که مسئول حفاظت محیط است از ضمانت اجراهای قانونی برای حسن اجرای وظایف خود استفاده می‌کند. قسمتی از فعالیت‌های این سازمان جلوگیری از فعالیت کارگاه‌ها و کارخانه‌های آلوده‌کننده محیط است.

الف- ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست: ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۲۸ خرداد ۱۳۵۳ بیان می‌دارد: «سازمان با توجه به مقررات و ضوابط مندرج در آیین‌نامه‌های مذکور در ماده ۱۰ کارخانجات و کارگاه‌هایی را که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم می‌نمایند مشخص و مراتب را کتباً با ذکر دلایل حسب مورد به صاحبان یا مسئولان آن‌ها اخطار می‌نماید که ظرف مدت معینی نسبت به رفع موجبات آلودگی مبادرت یا از کار و فعالیت خودداری کنند. در صورتی که در مهلت مقرر اقدام ننمایند به دستور سازمان از کار و فعالیت آن‌ها ممانعت به عمل خواهد آمد. در صورتی که اشخاص ذی‌نفع نسبت به اخطار یا دستور سازمان معترض باشند می‌توانند به دادگاه شهرستان محل شکایت نمایند. دادگاه فوراً و خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می‌کند و در صورتی که اعتراض را وارد تشخیص دهد رأی به ابطال اخطار یا رفع ممانعت خواهد داد.

تبصره: رییس سازمان می‌تواند در مورد منابع و عواملی که خطرات فوری در برداشته باشد بدون اخطار قبلی دستور ممانعت از ادامه کار و فعالیت آن‌ها را بدهد.

ماده ۱۲ قانون مرقوم نیز بیان می‌دارد: «صاحبان یا مسئولان کارخانجات و کارگاه‌های موضوع ماده ۱۱ مکلفند به محض ابلاغ دستور سازمان کار یا فعالیت ممنوع شده را متوقف و تعطیل نمایند ادامه کار یا فعالیت مزبور منوط به اجازه سازمان یا رأی دادگاه صلاحیت‌دار خواهد بود در صورت تخلف به حبس جنحه‌ای از ۶۱ روز تا یک سال و یا پرداخت جزای نقدی از ۵۰۰۱ تا ۵۰ هزار ریال یا به هر دو مجازات محکوم خواهند شد.

مواد مذکور مصوب سال ۱۳۵۳ می‌باشند این در حالی است که بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری اصلاحی سال ۱۳۴۵ می‌باشد این تقدم و تأخر عقیده نسخ ضمنی بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون

شهرداری را ایجاد کرده است ضمن این که ماده ۲۰ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست صریحاً اعلام نموده است سازمان می‌تواند با تصویب شورای عالی حفاظت محیط زیست قسمتی از وظایف و اختیارات خود را نسبت به اجرای مواد ۱۳، ۱۲، ۱۱ قانون در محدوده شهرها به شهرداری‌ها واگذار نماید. این ماده شمول قانون در محدوده شهرها را مورد تاکید قرار می‌دهد و قید «می‌تواند که ناظر به تخییر می‌باشد» موید این استدلال است که جلوگیری از فعالیت کارگاه‌ها و کارخانه‌های مزاحم صرفاً در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست است. به دیگر سخن چنین اقتداری از موسسه عمومی شهرداری اخذ و به سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان جزئی از پیکره دولت واگذار شده است.

ب- وظیفه شهرداری‌ها در حفاظت از محیط زیست: وظیفه سازمان حفاظت محیط زیست در حفاظت از محیط زیست شهرها را نمی‌توان در تضاد با وظیفه شهرداری‌ها در حفاظت از محیط زیست ارزیابی کرد.^۱ عمده دلایلی که می‌توان در این باره ذکر کرد به شرح ذیل است:

۱- **ظرفیت قانونی:** قانون شهرداری به‌ویژه در بند ۲۰ ماده ۵۵ که در سال ۴۵ اصلاح شده است به مشاغل و فعالیت‌هایی اشاره دارد که داخل محدوده قانونی و حریم مصوب شهر فعالیت می‌نمایند در حالی که قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست به این محدوده اختصاص ندارد و از این حیث قانون شهرداری قانون خاص تلقی می‌شود و قانون عام موخر نمی‌تواند ناسخ خاص مقدم باشد.

۲- **حوزه اختیارات شهرداری‌ها:** تاکید اصلی بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری بر عنوان مزاحمت برای سکنه شهر و عنوان مغایرت با اصول بهداشت در شهر است در حالی که تاکید ماده ۹ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست بر عنوان آلودگی محیط زیست و عنوان زیان‌آور به حال انسان یا سایر موجودات زنده یا گیاهان و یا آثار و ابنیه است.

۱ - مراجعه شود به: (ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۲۸ خرداد ۱۳۵۳).

۳- **قانون شهرداری‌ها:** اختیار اعطایی از سوی قانونگذار به سازمان حفاظت محیط زیست در این زمینه نافی اختیارات شورای شهر که در واقع هیأت مدیره اداره امور شهر است نمی‌باشد به تعبیر دیگر در مواردی که شهرداری و کمیسیون ذی‌صلاح در بند ۲۰ ماده ۵۵ در مورد مزاحمت و عدم رعایت اصول بهداشتی رأی صادر می‌کنند سازمان حفاظت محیط زیست دارای اختیار و اقتدار نیست و نمی‌تواند در همان مورد به همان دلیل مبادرت به اتخاذ تصمیم نماید.

۴- **ضرورت عقلی و شرعی:** بنابر قاعده «الجمع مهما امکن اولی من الطرح» می‌توان این نظریه را پذیرفت که هر دو قانون در محدوده خود قابل اجرا بوده و به لحاظ تفاوت‌های موضوعی و حوزه عملکردی که بین آن دو وجود دارد و استصحاب بقا حکم سابق بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری باقی است و عقیده نسخ ضمنی آن مردود است.

۱-۴-۳- سازمان و تشکیلات کمیسیون بند ۲۰ و ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها

تجربه سالیان اخیر در شهرداری‌های سراسر کشور نه تنها سبب توسعه کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری نگردیده است بلکه سبب محدود شدن آن نیز گردیده است. هر نهاد قضائی و شبه‌قضایی در عمل و به‌هنگام مواجهه با واقعیت‌های موجود و اموری که تحت صلاحیت آن قرار دارد به بازسازی خود می‌پردازد و زنگار از ابهامات ایجاد شده می‌زداید. کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری فاقد آیین رسیدگی واضح و روشن است و گویی تلاشی برای بالندگی و توسعه آن صورت نمی‌گیرد. این کمیسیون از سه عضو تشکیل می‌شود تمامی اعضا توسط شورای اسلامی شهر انتخاب می‌شوند. در عمل شورای اسلامی شهر نمایندگان بهداشت شهرداری و قوه قضائیه را به عنوان اعضا این کمیسیون معرفی می‌نماید. ملاک‌های تعیین اعضا معین نگردیده است. این مرجع در مقام رسیدگی به اعتراض به نظریه شهرداری تشکیل می‌شود بنابراین بر خلاف کمیسیون‌های ماده ۷۷ و ۱۰۰ قانون شهرداری ابتدا به موضوعات تحت صلاحیت رسیدگی نمی‌کند. تصمیم کمیسیون ممکن است مبنی بر تائید یا رد نظریه شهرداری در مورد مشاغل مزاحم باشد. این تصمیم قطعی و غیرقابل تجدید نظرخواهی است.

البته بر اساس بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری می‌توان به رأی قطعی کمیسیون موصوف در این مرجع اعتراض نمود. بدیهی است تا زمانی که رأی کمیسیون فسخ نشود و یا دستور موقت برای جلوگیری از اجرای رأی از دیوان عدالت اداری صادر نگردد رأی کمیسیون لازم الاجرا خواهد بود.

۱-۴-۴-۴- صلاحیت کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری

کمیسیون بند ۲۰ مرجع رسیدگی به اعتراض شهروندان از تشخیص شهرداری در ارتباط با تعطیل، تخریب و انتقال صنایع و مشاغل مزاحم به خارج شهر است. تبصره بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری بیان می‌دارد: شهرداری در مورد تعطیل و تخریب و انتقال به خارج از مکلف است مراتب را ضمن مهلت مناسبی به صاحبان آن‌ها ابلاغ نماید و اگر صاحب ملک به نظر شهرداری معترض باشد باید ظرف ده روز اعتراض خود را به کمیسیونی مرکب از سه نفر که از طرف انجمن شهر (شورای شهر) انتخاب خواهند شد تسلیم کند. رأی کمیسیون قطعی و لازم الاجرا است.

الف- اجرای رأی کمیسیون: هرگاه رأی کمیسیون مبنی بر تأیید نظر شهرداری باشد و یا صاحب ملک به موقع اعتراض نکرده و یا در مهلت مقرر شخصاً اقدام نکند شهرداری به وسیله مأمورین خود راساً اقدام خواهد نمود. البته تعطیل واحد صنفی و صنعتی مزاحم از طریق محاکم حقوقی یا کیفری نیز امکان پذیر است. تفاوتی که در اینجا وجود دارد عبارت از این است که اقدام شهرداری منوط به درخواست اشخاص نیست و صرف این‌که اقدام واحد صنعتی و صاحبان مشاغل خلاف اصول بهداشتی باشد رسیدگی آغاز می‌شود هم‌چنین ضرورتی ندارد که مالک واحد صنعتی و صنفی مزاحم قصد مزاحمت برای اهالی و سکنه شهر را داشته باشد لیکن اقدام دادگاه فرع بر آن است که ذینفع درخواست رفع مزاحمت نموده باشد (محاکم حقوقی) و یا این‌که فرد مزاحم با قصد مزاحمت اقدام به ارتکاب عمل مجرمانه نموده باشد. (محاکم کیفری)

البته این امر به معنای آن نیست که شهروندان حق اقدام قانونی از طرف شهرداری را نداشته باشند هر یک از مراجع فوق در حدود قوانین مکلف به رسیدگی هستند و به نظر می‌رسد قوانین مربوط به موضوع قابل جمع باشند. تعطیل واحد صنفی و صنعتی مزاحم ممکن است از طریق پلمپ

کردن و دیوارکشی صورت پذیرد. تخریب به معنای تباہ کردن و از بین بردن است و به نظر می‌رسد با توجه به عبارت بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری اختصاص به تخریب کوره‌های آجر و گچ و آهک‌پزی دارد. انتقال به خارج نیز مربوط به واحدهای صنعتی است که نفس آن‌ها با مزاحمت توأم است.

ب- مهلت به متخلفین: کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری می‌تواند به صاحبان صنوف مزاحم مهلت دهد نسبت به رفع مزاحمت اقدام نمایند. این مرجع در مورد بناهای نیمه ساخته رها شده و مخروبه که موجب تجمع حشرات و بروز مزاحمت برای مجاورین است صلاحیت ندارد. ماده ۱۱۰ قانون شهرداری به نوعی در این رابطه تعیین تکلیف نموده است. این ماده بیان می‌دارد: «نسبت به زمین یا بناهای مخروبه و غیرمناسب با وضع محل و یا نیمه تمام واقع در محدوده شهر که در خیابان یا کوچه یا میدان قرار گرفته و منافی با پاکیزگی شهر یا موازین شهرسازی باشد شهرداری با تصویب انجمن شهر می‌تواند به مالک اخطار کند منتهی ظرف دو ماه با ایجاد نرده یا دیوار یا مرمت آن که منطبق با نقشه مصوب انجمن شهر باشد اقدام کند. اگر مالک مسامحه و سهل انگاری کرد شهرداری می‌تواند به منظور تأمین نظر و اجرای طرح مصوب انجمن در زمینه زیبائی و پاکیزگی و شهرسازی هرگونه اقدامی را لازم بداند معمول و هزینه آن‌را به اضافه صدی ۱۰ از مالک یا متولی یا متصدی موقوفه دریافت نماید.

علاوه بر این امر در برخی موارد وجود دیوارها و بناهای شکسته و مشرف به خرابی سکنه شهر را تهدید می‌کند و این احتمال را ایجاد می‌کند که با فرو ریختن آن به اشخاص و اموال ایشان صدمه وارد شود. قانون شهرداری این موضوع را نیز در نظر داشته است و به شهرداری اجازه داده است پس از کسب نظر مأمور فنی خود در این خصوص رسماً اقدام نماید.

پ- بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها: بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها در این رابطه بیان می‌دارد: اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیا در بالکن‌ها

و ایوان‌های مشرف و مجاور به معابر عمومی و دودکش‌های ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد.

تبصره: در کلیه موارد مربوطه به رفع خطر از بناها و غیره و رفع مزاحمت‌های مندرج در ماده فوق شهرداری پس از کسب نظر مأمور فنی خود به مالکین یا صاحبان ادوات منصوب ابلاغ مهلت‌دار و مناسبی صادر می‌نماید و اگر دستور شهرداری در مهلت معین به‌موقع اجرا گذاشته نشود، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود هزینه مصروف را به اضافه صدی پانزده خسارت از طرف دریافت خواهد کرد.

کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری در رسیدگی به مزاحمت‌های فوق صالح نیست بلکه شهرداری می‌تواند پس از رعایت ترتیبات مذکور رأساً نسبت به رفع خطر و مزاحمت اقدام نماید. عدم جلب نظر مأمور فنی و یا عدم اعطای مهلت و اقدام به تخریب جرم محسوب می‌شود و شاکی خصوصی می‌تواند علاوه بر طرح شکایت کیفری خواستار جبران خسارات وارده گردد. نباید مجوز قانونی موصوف مورد سوء استفاده قرار گیرد و به‌عنوان رفع خطر ابنیه فرسوده واقع در طرح تعریض تخریب گردد تا مالک مجبور به انجام توافق با شهرداری گردد. یکی دیگر از مسائلی که به صلاحیت کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری مربوط است صلاحیت رسیدگی به مزاحمت مشاغل خاص است که در قسمت ذیل تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری به آن اشاره شده است. این تبصره بیان می‌دارد: «دائرکردن دفتر وکالت و مطب و دفتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق و دفتر روزنامه و مجله و دفتر مهندسی به‌وسیله مالک از نظر این قانون استفاده تجاری محسوب نمی‌شود.»

به موجب این تبصره فعالیت صاحبان مشاغل فوق در اماکن با کاربری مسکونی بلامانع است. در برخی موارد فعالیت این مشاغل موجب بروز مزاحمت برای سایرین است در این گونه موارد صلاحیت کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری بحث برانگیز می‌شود. نخست این عقیده به ذهن خطور می‌کند که بند مرقوم انحصاراً ناظر به مشاغلی است که طبیعتاً ایجاد مزاحمت می‌کند مانند مراکز دامداری و مراکزی که مواد محترقه می‌سازند. اداره حقوقی قوه قضائیه ضمن تمایل به این نظریه در خصوص مزاحمت دفترخانه اسناد رسمی چنین اظهار نظر کرده است: «با توجه به

بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها برای جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکنی که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنین گردد و به طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سر و صدا می‌کنند یا مخالف اصول بهداشت در شهرها است با توجه به مثال‌هایی که در این بند زده شده است شامل دفترخانه‌های اسناد رسمی نمی‌گردد.

ت- انتقادهای موجود: به نظر می‌رسد که این رویه نادرست باشد زیرا از دقت در بند موصوف خصوصاً قید «... به طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت می‌کنند...» این معنا استنباط می‌گردد که مشاغل خاص مشمول حکم این بند هستند. علاوه بر صراحت قانون فوق نباید فراموش کرد که مسکن محل آسایش و آرامش است و یکی از وظایف شهرداری‌ها تأمین رفاه شهروندان است این‌که قانون شهرداری ایجاد پاره‌ای مشاغل خاص در اماکن مسکونی را تجویز نموده است به این معنا نیست که حتی در صورت مزاحمت آن تجویز ادامه دارد.

نکته دیگری که در ارتباط با صلاحیت محلی کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قابل طرح است رسیدگی به مزاحمت مشاغل و کارگاه‌هایی است که قبلاً خارج از محدوده قانونی بوده‌اند و در نتیجه گسترش شهر به داخل محدوده شهر وارد شده‌اند. به نظر می‌رسد در این گونه موارد کمیسیون شایستگی به موضوعات تحت صلاحیت را دارد اداره حقوقی قوه قضائیه در این خصوص چنین اظهار نظر کرده است «با ادخال اراضی کارگاه‌ها و کارخانجات در محدوده شهر مقررات قانونی راجع به شهرداری‌ها از جمله بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها و تبصره اصلاحی آن لازم‌الرعایه است و شهرداری‌ها ملزم به اجرای وظایف خود در آن محدوده خواهند بود و باید نسبت به انتقال کارگاه‌ها و کارخانه‌ها که به نحوی برای بهداشت عمومی یا ساکنین محل مزاحمت ایجاد می‌کنند به خارج از شهر اقدام نمایند.»^۱

۱-۴-۴-۵- شهرداری صنایع و مشاغل مزاحم

۱ - به نقل از: (کامیار، ۱۳۸۵) و (منصور، ۱۳۸۶).

بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها در مقام بیان یکی از وظایف خدماتی - رفاهی شهرداری بیان می‌دارد: جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به‌نحوی از انجا موجب بروز مزاحمت برای ساکنین یا مخالف اصول بهداشت در شهرها است شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها، کارگاه‌ها و گاراژهای عمومی تعمیرگاه‌ها دکان‌ها و هم‌چنین مراکزی که مواد محترقه می‌سازند و اصطبل چهارپایان و مراکز دامداری و به طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سر و صدا کنند یا تولید دود یا عفونت و یا تجمع حشرات و جانوران نماید جلوگیری کند و در تخریب کوره‌های آجر و گچ و آهک پزی و خزینه گرمابه‌های عمومی که مخالف بهداشت است اقدام نماید و با نظارت و مراقبت دروضع دودکش‌های اماکن و کارخانه‌ها و وسائط نقلیه که کار کردن آن‌ها دود ایجاد می‌کند از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری نماید و هرگاه تأسیسات مذکور فوق قبل از تصویب این قانون به‌وجود آمده باشد آن‌را تعطیل کند و اگر لازم شود آن‌ها را به خارج از شهر انتقال دهد. در خصوص بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها موارد ذیل قابل توجه است:

الف) جلوگیری از ایجاد اماکنی که موجب بروز مزاحمت برای ساکنین یا مخالف اصول بهداشت در شهرها است در اینجا به شغل و یا محل تجاری یا صنعتی خاصی اشاره نشده است. مکان مفهومی عام‌تر از «محل تجاری» دارد بنابراین می‌توان چهار دیواری محصور را که به مکان جمع‌آوری و تجزیه ضایعات اختصاص یافته است به‌عنوان مکان موضوع این بند محسوب نمود.

علاوه بر این تأسیس و ایجاد نباید موجب این شبهه گردد که شهرداری فقط در مرحله ساخت یا تمهید مقدمات با تکلیف مواجه است و اگر به هر دلیلی مکان مورد بحث ایجاد شد تکلیف شهرداری ساقط است. در اینجا مقصود فعالیت و انتفاع است.

ب) مزاحمت مصادیق متعددی دارد که می‌توان به ایجاد سر و صدا و آلودگی هوا و آب اشاره کرد مثلاً کارگاه پرسکاری که مستمراً صدای ناهنجار ایجاد می‌کند نوعی شغل مزاحم محسوب می‌شود که بر اساس بند مورد بحث فعالیت آن مواجه با ایراد است. به نظر می‌رسد تعیین مصداق مزاحمت به عرف واگذار شده است در مورد صدای مزاحم لازم نیست سر و صدا بلند و گوش‌خراش باشد صدای خفیف و دائم که سلب آسایش می‌کند عرفاً مزاحمت تلقی می‌شود.

ج) تخریب کوره‌های آجر و گچ و آهک پزی و خزینه گرمابه‌های عمومی از جمله اختیارات انحصاری و ویژه شهرداری‌ها که بدون مراجعه به دادگستری و طی تشریفات رسیدگی حاصل می‌شود تخریب مکان‌های فوق است. البته اگر تاریخ ایجاد تأسیسات مذکور مربوط به قبل از تصویب این بند^۱ باشد شهرداری نمی‌تواند نسبت به تخریب آن اقدام نماید و صرفاً می‌تواند آن را تعطیل و یا به خارج از شهر انتقال دهد. به موجب ماده ۴ قانون مدنی اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد مگر این‌که در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد. قاعده عطف بماسبق نشدن قوانین انعکاسی از قاعده قبح عقاب بلا بیان است که عقل سلیم بر آن صحه می‌گذارد و خلاف آن باید مبتنی بر مصلحت عظیمی باشد که مورد تأیید عقل قرار گیرد در موضوع مورد بحث نمی‌توان حکم تخریب را به اماکن احداثی قبل از تاریخ تصویب قانون سرایت داد و صرفاً می‌توان آن‌ها را تعطیل یا به خارج از شهر انتقال داد.

بر اساس مبانی حقوقی، خارج از شهر یعنی خارج از حوزه شهری و حریم شهر زیرا اطلاق شهر شامل تمام محدوده‌های قانونی آن (محدود خدماتی - قانونی و حریم شهر) می‌گردد. بنابراین دایر کردن تأسیسات مورد بحث در خارج از حریم شهرها بلامانع است. با توجه به مراتب فوق نحوه اقدام شهرداری به این صورت است که بدو نظر خود را دایر بر جلوگیری از انجام کار و تعطیل واحدهای مذکور در این بند را با دادن مهلت مناسب به شاغلین مذکور در قانون اعلام و در صورتی که ذی نفع معترض باشد به کمیسیون مذکور در ذیل بند ۲۰ مراجعه می‌کند و در صورتی که کمیسیون تصمیم شهرداری را موجه دانست حکم به تعطیل یا تخریب صادر خواهد کرد و منظور از تعطیل اعم از پلمپ یا دیوار کشیدن جلوی محل ورودی محل کسب است.

۱-۴-۵- کمیسیون ماده ۵

براساس ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار و با

۱ - بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها مصوبه ۱۳۴۵ را دارا می‌باشد و به سال‌های قبل از آن اعمال نمی‌شود.

عضویت رییس شورای شهرستان و شهردار و نمایندگان وزارت فرهنگ و آموزش عالی، وزارت مسکن و شهرسازی و نماینده مهندسان مشاور تهیه کننده طرح و عضویت نماینده وزارت کشور تشکیل می‌گردد.^۱

آن قسمت از نقشه‌های تفصیلی که به تصویب شورای شهر برسد برای شهردار لازم‌الاجرا خواهد بود. تغییرات نقشه‌های تفصیلی، چنانچه در اساس طرح جامع شهری موثر باشد، باید به تأیید شورای عالی شهرسازی برسد.

به موجب تبصره اصلاحی مصوب ۶۵/۹/۲۵ مجلس شورای اسلامی، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در شهر تهران بر عهده کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزرای مسکن و شهرسازی، کشور، نیرو (در حد معاونت ذی‌ربط) سرپرست سازمان حفاظت محیط زیست و شهردار تهران یا نماینده تام‌الاختیار او و رییس شورای شهر تهران است. محل دبیرخانه کمیسیون در شهرداری و دبیر آن شهردار تهران و یا نماینده تام‌الاختیار او خواهد بود. جلسات این کمیسیون با حضور اکثریت اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیمات کمیسیون با حداقل چهار رأی موافق معتبر است.

به موجب بند ۷ همین قانون، شهرداری‌ها ملکف به اجرای مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران هستند و در موارد ابهام و اشکال و اختلاف نظر در نحوه اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی شهری، مراتب در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مطرح می‌گردد و نظر شورای مذکور قطعی و لازم‌الاجراست.

۱-۴-۶- کمیسیون ماده ۱۳

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۵۵/۲/۲۷ بنا به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی و به استناد ماده ۸ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تبیین وظایف آن

۱ - به نقل از: (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۳).

آیین نامه مربوط به احداث شهرک‌های جدید براساس مقتضیات و نیازهای منطقه و اجرای وظایف مقرر در این آیین نامه در مرکز هر استان کمیسیونی به ریاست استاندار و شرکت مقامات زیر تشکیل می‌گردد و تصمیمات آن با رأی اکثریت مجموع اعضا معتبر خواهد بود:

۱- معاون استاندار در امور عمرانی که ضمناً قائم مقام استاندار در غیبت او خواهد بود.

۲- مدیر کل مسکن و شهرسازی استان که ضمناً دبیری کمیسیون را نیز برعهده خواهد داشت.

۳- مدیر کل کشاورزی و منابع طبیعی استان

۴- رییس دفتر مهندسی استان

۵- رییس دفتر برنامه و بودجه استان

۶- مدیر کل راه و ترابری استان

۷- مسئول جهاد سازندگی استان

به موجب تبصره‌های همین ماده در استان مرکزی به جای مدیر کل مسکن و شهرسازی استان، نماینده واحد شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی و به جای رییس دفتر مهندسی استان، نماینده حوزه معاونت عمرانی وزارت کشور عضویت کمیسیون را خواهند داشت. به علاوه، در صورت لزوم از دبیر شورای نظارت بر گسترش شهر تهران نیز برای شرکت در کمیسیون دعوت به عمل خواهد آمد. در هر مورد که حضور نمایندگان هر یک از سازمان‌های دولتی در کمیسیون لازم و میسر تشخیص داده شود از آن‌ها نیز دعوت به عمل خواهد آمد.

۱-۴-۷- کمیسیون اماکن متبرکه

به منظور نظارت و کنترل ساختمان‌ها و اماکن متبرکه و به ویژه مساجد کمیسیون‌هایی در ادارات اوقاف مرکز هر استان تحت عنوان «کمیسیون بررسی اماکن متبرکه» تشکیل می‌گردد. اعضای این کمیسیون عبارت‌اند از:^۱

۱- نماینده روحانیت

۲- نماینده سازمان اوقاف

۳- نماینده سازمان تبلیغات اسلامی

۴- نماینده وزارت مسکن و شهرسازی (اداره کل مسکن و شهرسازی)

۵- نماینده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

۶- نماینده وزارت فرهنگ و آموزش عالی

۷- نماینده استانداری

۸- نماینده شهرداری

شهرداری پس از تصویب طرح‌ها در این کمیسیون طبق مقررات اقدام به صدور پروانه ساختمانی خواهد کرد.^۲

۱ - به نقل از: (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۳).

۲ - به نقل از: (کامیار، ۱۳۸۵) و (منصور، ۱۳۸۶).

۱-۵- ساختار و تشکیلات سازمانی شهرداری‌ها

۱-۵-۱- مقدمه

هرچند شهرداری‌ها دولتی محسوب نمی‌شوند، ساختار و تشکیلات سازمانی آن‌ها تابعی از قانون است و شهرداران توان محدودی در تغییر این ساختارها دارند، آن هم در چارچوب‌هایی که قوانین و آیین‌نامه‌هایی مربوط مشخص کرده‌اند. ساختار و تشکیلات سازمانی شهرداری‌ها بیان‌کننده سیستمی است که شهرداری‌ها بر اساس آن اداره می‌شوند. ساختار و تشکیلات سازمانی شهرداری‌های سراسر کشور هر چند تفاوت‌های اساسی با یکدیگر دارند؛ اما شباهت‌هایی نیز با یکدیگر دارند که بر اساس تقسیم‌بندی‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور ارایه می‌شود. نوع ساختار شهرداری‌ها تابعی از گستره‌ی شهر و حجم فعالیت‌ها و مأموریت‌های شهرداری در حوزه‌ی مورد نظر می‌باشد.^۱

۱-۵-۲- تشکیلات شهرداری‌ها

برای آشنایی هرچه بهتر با ساختار و تشکیلات سازمانی شهرداری‌ها لازم است نخست مفهوم شهرداری و جایگاه آن در نظام قانونی مشخص شود. واژه شهرداری معادل لغت انگلیسی^۲ است. این لغت از ریشه لاتین^۳ به مفهوم «جمع سکنه یک محل» که به منظور منافع مشترک دور هم جمع شده‌اند، اقتباس شده است. قوه اجرایی محلی دارای دو نوع قدرت و کارکرد است؛ قدرت سیاسی و اداری که گاه به صورت ترکیبی، و یا بعضاً، کاملاً سیاسی و در مواردی کاملاً مدیریتی است.

قدرت سیاسی و اداری



۱- مراجعه کنید به: مقیمی - ۱۳۸۲، رجب‌صلاحی - ۱۳۷۹ و سعیدی‌رضوانی - ۱۳۷۸.

^۲ -Municipality

^۳ -Municipum

شهرداران در کشورهای اروپایی، سیستم شهردار قوی در آمریکا، رییس پاریشاد، شهرداری و سامیتی پنچات در هند و شهرداران واحدهای محلی در ژاپن، نمونه هایی از قوای اجرایی هستند که مشخصه سیاسی و کارکرد سیاسی آن ها بر کارکرد اداری آن غالب است. از دیگر سو، مدیران اجرایی در انگلستان، کارگزاران توسعه دیستریکت در هند، کمیسیونرها در سیستم کمیسیونی آمریکا، مدیران شهر در سیستم شورا، مدیر شهر آمریکا، دارای رهبری اداری مؤثر هستند و بُعد اداری آن ها بر بعد سیاسی غالب است. بورگاماسترها^۱ در آلمان و دانمارک، مدیران اجرایی سیاسی هستند که البته، نیاز به تخصص حرفه‌ای مدیریتی دارند. «استانداران» در فرانسه، اساساً دارای رهبری اداری قوی هستند؛ در حالی که همزمان به عنوان عامل سیاسی حکومت مرکزی نیز عمل می‌کنند.

اساساً شهرداری‌ها در کشورهای مختلف به‌طور متنوع طراحی شده اند که حتی در بعضی کشورها، از شهری به شهر دیگر یا روستایی به روستای دیگر متفاوت است. این تنوع به ویژه در مورد آمریکا مصداق دارد. در هند و آلمان نیز، به علت مشخصه فدرالی آن ها، هر واحد فدرالی الگوی حکومت محلی خاص خود را دارد. در ایران نیز شهرداری‌ها دارای تقسیم بندی های متنوعی از لحاظ چارت سازمانی هستند که در ادامه به آن ها خواهیم پرداخت.

۱-۵-۳- ساختار شهرداری‌ها در ایران

^۱ - Burgomasters

برای تعیین موقعیت شهرداری‌ها، اداره کل امور شهرداری‌های وزارت کشور، شهرداری‌ها را در قالب یک گروه دوازده گانه درجه بندی می‌کند. این درجه بندی بر اساس سه معیار زیر انجام می‌شود:^۱

الف- موقعیت شهر در نظام تقسیمات کشوری

ب- جمعیت شهر

پ- میزان درآمد مستمر شهرداری

با محاسبه امتیاز حاصل از معیارهای فوق، درجه شهرداری تعیین و یا تغییر کرده و پس از تأیید وزیر کشور ابلاغ می‌گردد، که البته شهرداری‌ها هر ۵ سال یکبار می‌توانند تقاضای کسب درجه جدید نمایند. درجه بندی شهرداری‌ها، نخست با انگیزه تعیین حقوق شهروندان مد نظر قرار گرفته است^۲، ولی امروزه علاوه بر تعیین حقوق شهرداران، برای تعیین ساختار شهرداری‌ها (به‌ویژه با استفاده از معیار جمعیت) مورد استفاده قرار می‌گیرد. به طور کلی سه نوع نمودار سازمانی مصوب راجع به ساختار شهرداری‌ها وجود دارد که عبارتند از:

الف- ساختار شهرداری با یک معاونت

ب- ساختار شهرداری با دو معاونت

پ- ساختار شهرداری با سه معاونت^۳

البته، امروزه شهرداری‌های بزرگی هم‌چون شهرداری تهران دارای ساختار سازمانی گسترده‌ای هستند که بر طبق قوانین و مقررات اقدام به ایجاد معاونت‌های مختلفی نموده‌اند.

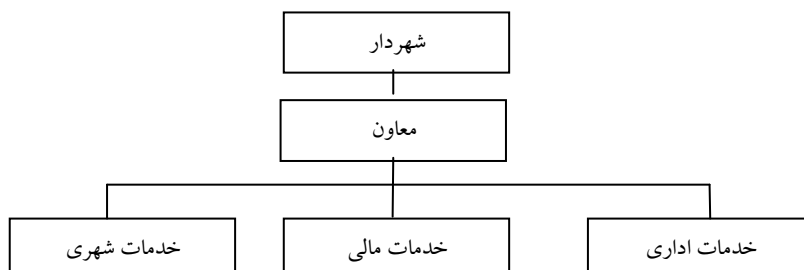
۱- به نقل از: مقاله «روش و معیارهای درجه‌بندی شهرداری‌ها»، حسین رجب‌صلاحي در ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۱۹

۲- به نقل از: رجب‌صلاحي- ۱۳۷۹، ص ۶۰- ۶۴

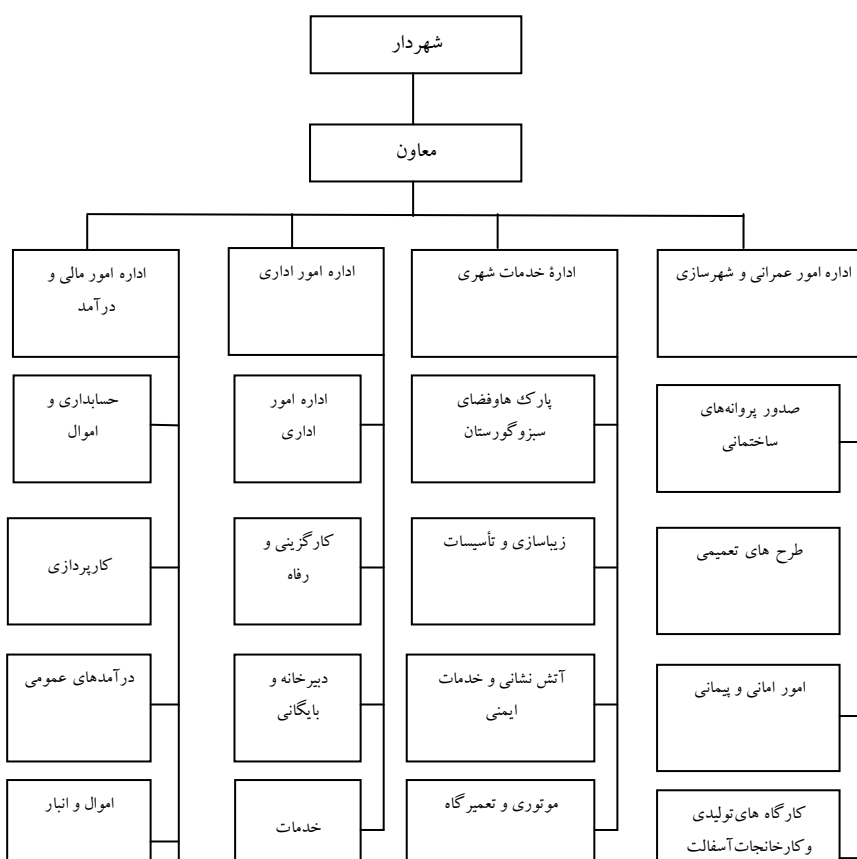
۳- به نقل از: معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور، ۱۳۷۸، ص ۳۷

۱-۵-۳-۱- ساختار شهرداری با یک معاونت

نمودار سازمانی شهرداری با یک معاونت به شرح ذیل است:



نمودار شهرداری با یک معاونت



نمودار گسترده ترین ساختار شهرداری با یک معاونت

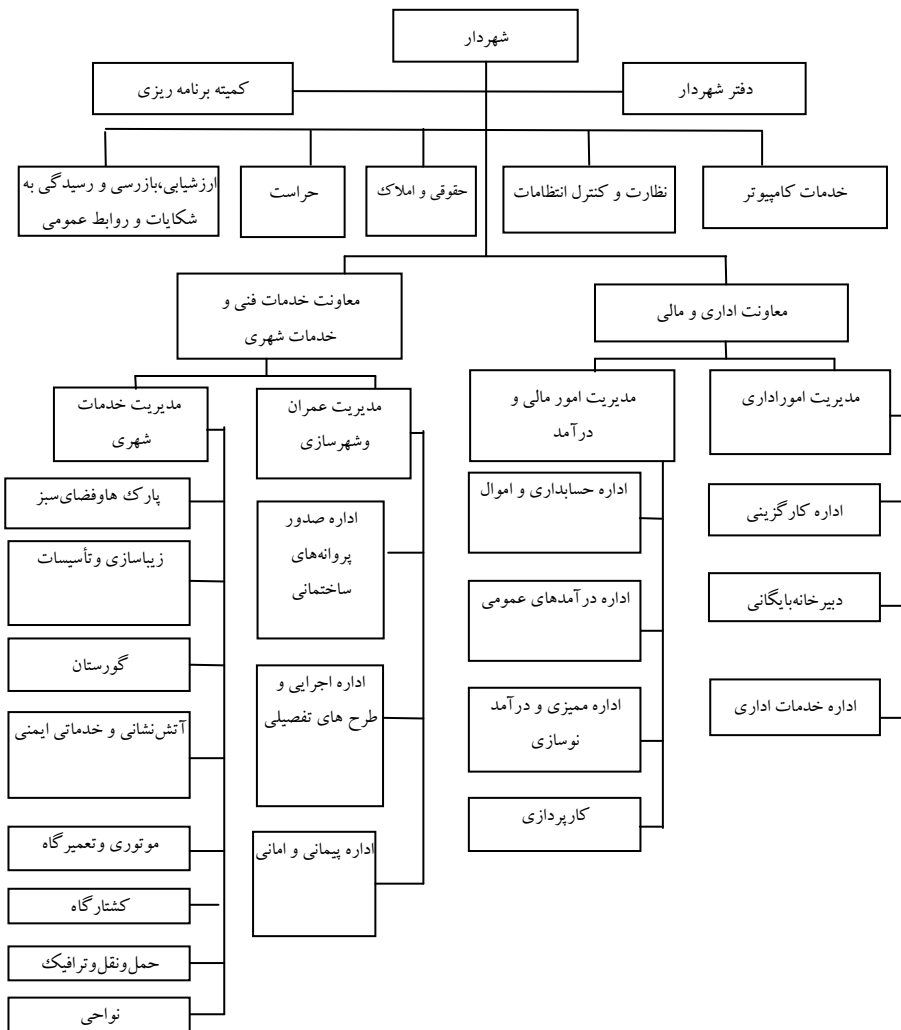
هرچه از رده جمعیتی پایین‌تر به رده جمعیتی بالاتر پیش رویم، ساختار شهرداری گسترده‌تر می‌شود. در شهرداری‌های تا ۲۵ هزار نفر در این ساختار تغییری ایجاد نمی‌شود و فقط بر تعداد پست‌های شهرداری اضافه می‌شود. در شهرداری‌های با جمعیت ۲۵ تا ۴۰ هزار نفر، دو واحد خدمات فنی و خدمات صنفی اضافه می‌شود. در شهرداری‌های با جمعیت ۴۰ تا ۵۵ هزار نفر، دو واحد خدمات نوسازی و خدمات نقلیه و آتش‌نشانی افزوده می‌گردد. در شهرداری‌های با جمعیت ۵۵ تا ۱۱۰ هزار نفر سازمان شهرداری گسترش می‌یابد و واحدها به اداره مبدل می‌شوند. شهرداری‌هایی که در این رده قرار دارند، دارای یک معاونت و چهار اداره با عناوین امور عمرانی و شهرسازی، خدمات شهری، امور اداری، امور مالی و درآمد می‌باشند.^۱ نمودار سازمانی در این شرایط به صورت نمودار صفحه قبل خواهد بود.

۱-۵-۳-۲- ساختار شهرداری با دو معاونت

در این ساختار که معمولاً برای شهرداری‌های با جمعیت ۱۱۰ تا ۲۲۰ هزار نفر ایجاد می‌شود، دارای دو معاونت به شرح نمودار صفحه بعد خواهد بود:^۲

۱ - به نقل از: مزینی، ۱۳۷۷، ص ۱۰۶

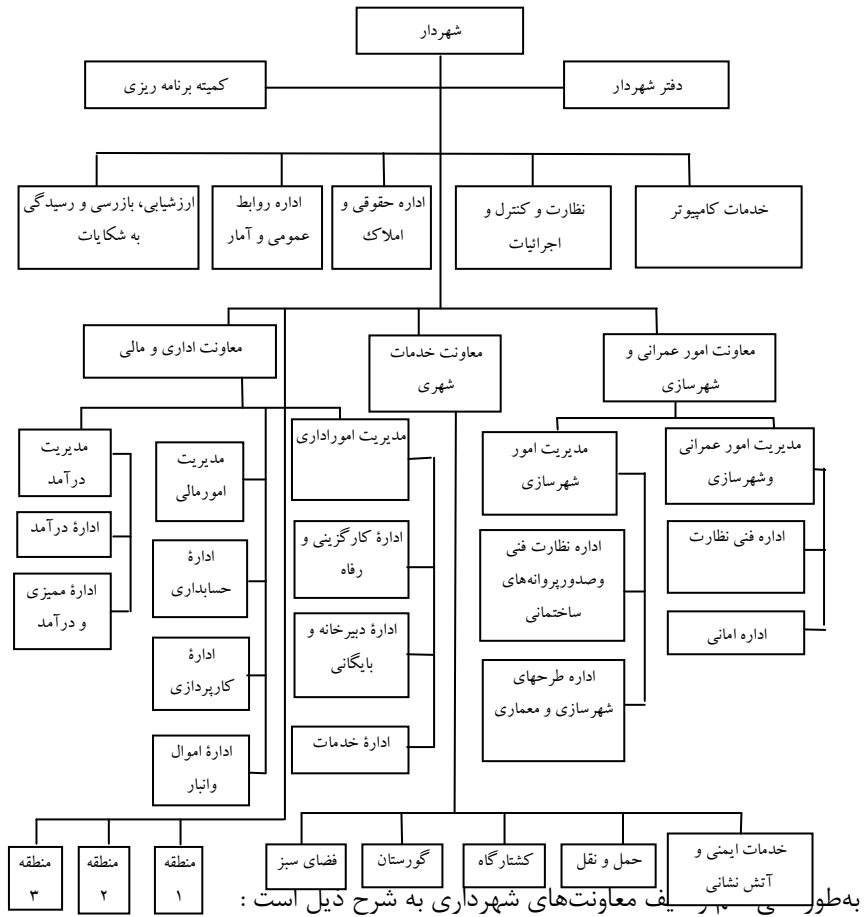
۲ - به نقل از: منبع: معاونت هماهنگی امور عمرانی، ۱۳۷۸، ص ۴۹.



نمودار شهرداری با دو معاونت

۱-۵-۳-۳- ساختار شهرداری با سه معاونت

این ساختار، معمولاً برای شهرداری‌های با جمعیت بیش از ۲۲۰ هزار نفر ایجاد می‌شود و از سه معاونت تشکیل شده است. نمودار ذیل بیانگر این نوع ساختار در شهرداری‌های ایران است.^۱



نمودار شهرداری با سه معاونت

۱ - به نقل از: معاونت هماهنگی امور عمرانی - ۱۳۷۸، ص ۱۰۵

الف- وظایف معاونت عمرانی و شهرسازی : عبارت است از تشخیص و تعیین هدف‌های شهرداری در زمینه شهرسازی و معماری، ابلاغ برنامه‌ها و سیاست‌های مصوب در زمینه شهرسازی و معماری، بررسی و تهیه طرح‌های اجرایی شبکه و محدوده خدماتی طرح‌های تفصیلی، صدور جواز ساختمان، صدور گواهی عدم خلاف، صدور گواهی پایان کار، انجام پروژه‌هایی در جهت بهبود و مرور شهر، ایجاد تأسیسات حفاظتی شهر و ایجاد سایر تأسیسات و تسهیلات شهری.

ب- وظایف معاونت خدمات شهری : عبارتست از تشخیص و تعیین اهداف شهری در زمینه خدمات شهری و ابلاغ برنامه‌ها و سیاست‌های مصوب به واحدهای تابعه، حفظ و نگهداری و توسعه فضای سبز، جمع‌آوری و دفع زباله، حفظ ایمنی شهر از طریق خدمات مدیریت سازمان آتش نشانی، رسیدگی به مسائل مربوط به سد معبر، رسیدگی به مسائل مربوط به صنایع و مشاغل مزاحم و تهیه و نصب پلاک منزل، کوچه‌ها و خیابان‌ها.

پ- وظایف معاونت اداری و مالی: عبارت است از تشخیص و تعیین اهداف شهرداری در زمینه‌های اداری و مالی و ابلاغ برنامه‌ها و سیاست‌های مصوب به واحدهای تابعه، تهیه و تنظیم برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان مدت و بودجه سالیانه شهرداری، ارزشیابی نتایج طرح‌ها و انجام سایر وظایف ستادی در ارتباط با شهرداری، اخذ کلیه عوارض نوسازی مربوط به ساختمان، اخذ کلیه عوارض کسبی، اخذ جریمه‌های مربوط به ماده ۱۰۰ و ممیزی املاک شهری.^۱

آنچه که به عنوان الگوی سازمانی شهرداری‌ها مورد بررسی قرار گرفت، الگوهای کلی است که مورد تأیید وزارت کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی می‌باشد و به شهرداری‌ها ابلاغ می‌گردد، اما شهرداری‌ها به استناد ماده ۵۴ قانون شهرداری می‌توانند با تأیید شهرداری، درخواست خود را مبنی بر تغییر در نمودار سازمانی به وزارت کشور ارسال و بعد از تصویب وزارت کشور، بر اساس شرایط

جدید به فعالیت ادامه دهند. بر همین مبنا کلان شهرهایی هم چون تهران، مشهد، تبریز، شیراز و... به دلیل حجم فعالیت، بودجه و امکاناتی که در اختیار دارند، دارای تشکیلات متفاوتی هستند.

۱-۶-آشنایی با جایگاه شهردار در قانون شوراها

۱-۶-۱- مقدمه

موضوع شوراهای اسلامی شهر به عنوان یکی از محورهای اساسی در قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران مطرح بوده است؛ هرچند برای سالیان متمادی مسکوت ماند و به اجرا درنیامد. آشنایی هرچه بیشتر و بهتر با جایگاه شهردار در قانون شوراها می‌تواند راهگشای بسیاری کاستی‌ها و پرسش‌های پیش روی شهرداران و کارشناسان محترم شهرداری‌ها در دوره‌های مختلف باشد، موضوعی که در شرایط کنونی ایران از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.^۱ از این رو در این بخش ضمن معرفی مبانی نظری تشکیل دولت‌های محلی، جایگاه شوراهای اسلامی شهرها در این مدل به خوبی مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۶-۲- تمرکززدایی و جایگاه شوراها

تمرکززدایی، واژه‌ایست که در ادبیات مدیریت شهری و شهرسازی معاصر با واژه انتقال اختیارات به حکومت‌های محلی، تقویت شوراها و کاهش حجم دولت گره خورده است.^۲ در سیستم‌هایی که بر پایه‌ی شوراهای اسلامی شهرها و یا شوراهای محلی استوار شده‌اند، مردم محل افرادی را بنام شورا، برای تدوین احکام و مقررات محلی و نظارت بر امور انتخاب می‌کنند، که این شورا علاوه بر اجرای وظیفه قانون‌گذاری، انتخاب شخصی واجد شرایط را برای امور اجرایی حکومت محلی بر عهده دارد. این شکل حکومت محلی به شورا اختیار کامل می‌دهد تا هر فردی را، هر چند که ساکن آن محل نباشد، در صورت احراز شایستگی به مدیریت شهر برگزیند که این فرد را مدیرشهر یا شهردار می‌گویند و او می‌تواند مقامات مدیریتی و کارکنان شهرداری را با نظر و تشخیص خود انتخاب کند. مدیر شهر مسئول اجرای مصوبه‌های شورای شهر است و مدت خاصی برای مدیریت او تعیین

۱ - جهت کسب اطلاعات بیشتر در زمینه راهکارهای افزایش همکاری شهرداری و شوراهای اسلامی شهرها مراجعه کنید.

به: ابراهیمی مجرد - ۱۳۷۸.

۲ - مراجعه کنید به: الاندر، ۱۳۷۹.

نمی‌شود و زیر نظر شورا بوده و هرگاه که نسبت به عملکردش نارضایتی به وجود آید، از کار برکنار می‌گردد؛ همان گونه که در شوراهای اسلامی شهرها پیش‌بینی شده است.

شوراهای اسلامی شهرها، تجسم فیزیکی مردم‌سالاری اسلامی توده مردم است که نمونه‌های غیراسلامی آن به وسیله افراد آرمان‌گرایی همچون گاندی به تصویر کشیده شده است و حتی می‌توان گفت که مردم‌سالاری اسلامی نسبت به مردم‌سالاری غیراسلامی از سابقه بیشتری برخوردار است.^۱ البته نوع جدید آن به کشورهای اروپایی مربوط می‌شود. به طوری که در انگلستان، به عنوان زادگاه مؤسسات خودگردان محلی این امر مصداق دارد و یا شبیه آن در کلنی‌های کشاورز در هند است که مردم‌سالاری محلی مقدم بر مردم‌سالاری ملی بوده است. از این رو شورای محلی به عنوان نهاد نمایندگی، قدیمی‌تر از پارلمان‌های ملی است و کشورهای توسعه‌یافته زمانی که مؤسسات خودگردان و ملی با هم به وجود آمده‌اند به توسعه دست یافته‌اند. تلاش‌ها در راستای ایجاد نهاد محلی برای سهمین شدن در قدرت، از زمانی که حکومت‌های جمهوری در دنیا فراگیر شد، مضاعف گردید. به طور کلی قانون، اختیار و مسئولیت نهایی مدیریت امور محلی را به شورا محول نموده است. اولویت شورا در تمامی اشکال حکومت محلی حفظ شده به گونه‌ای که این واقعیت در کشورهای که حکومت محلی به عنوان بخش جدایی ناپذیر حکومت است، اعمال می‌شود. داستان افزایش و کاهش اهمیت شوراها را می‌توان به حساب تکامل مؤسسات خودگردان محلی در یک کشور گذاشت. اگرچه مفهوم حکومت محلی قدیمی است، ولی نهادهای خودگردان پدیده نسبتاً تازه‌ای است.

علاوه بر این‌ها، شورا مفهومی است که در کشور ما دارای ریشه عمیق مذهبی و ایدئولوژیکی است، به طوری که در «قرآن کریم» و احادیث و روایات ائمه معصومین (ع)، اهمیت شورا مورد تأکید قرار گرفته و بر همین اساس نیز در قانون اساسی، شوراها به عنوان یکی از ارکان اساسی مدیریت دولتی مورد توجه قرار گرفته است. از «شورا» تعاریف مختلفی به عمل آمده که تعریف عام

۱ - همان گونه که در قرآن مجید و سایر متون مذهبی ما نسبت به شور و مشورت و اهمیت آن بارها تذکر داده شده است.

آن عبارت است از: تجمع افرادی که برای بحث و بررسی و تبادل نظر و همچنین مصلحت اندیشی و ارائه نظر تشکیل جلسه می‌دهند.

شورای محلی در میان سایر سطوح مدیریت دولتی در یک جامعه سیاسی که شورا شکل خالص، ناب و کامل مردم‌سالاری می‌باشد؛ چرا که به علت تفاوت بخش‌ها و گروه‌های جمعیتی یک کشور، به افراد محل نزدیک است و با خواسته‌ها و تمایلات مردم سازگاری بیشتری دارد. صاحب‌نظران پنج نقش عمده برای شوراهای قائل‌اند که این نقش‌ها عبارتند از:^۱

الف- نقش تدارکات خدمات: این نقش، عموماً در مدل قدیمی وجود داشته و در مدل نوین کم‌رنگتر شده است.

ب- نقش منعقد کننده قراردادها: (انعقاد قرارداد با ارائه کنندگان خدمات یا مشتریان)

پ- نقش حکومتی: (به عنوان واحد حکومتی)

ت- نقش نمایندگانی: (نماینده مردم محل)

۱-۶-۳- ساختار شوراهای

۱-۶-۳-۱- **ماهیت اختیارات شوراهای اسلامی شهرها و روستاها و یا به طور کلی شوراهای از نظر ماهیت اختیارات به دو دسته عمده تقسیم می‌شوند:**

الف- دسته اول: شوراهایی که معادل حکومت محلی هستند و اختیارات و مسئولیت آن‌ها یکپارچه و واحد است. این نوع شوراهای دارای اختیار کامل در مجموعه حکومت‌های محلی هستند و

۱ - به نقل از: مقیمی - ۱۳۸۲ .

برای مدیریت محلی دارای مسئولیت نهایی می‌باشند.^۱ این گونه شوراها برای انجام امور اجرایی از کمیته‌های مختلفی استفاده می‌کنند. شوراها در انگلستان، هند، کشورهای اروپای شرقی، و برخی شهرهای آمریکا (آن‌هایی که دارای ساختار کمیسیونی هستند) در این دسته قرار می‌گیرند.

ب- دسته دوم: شوراهایی که اختیارات حکومت محلی را با دیگران تسهیم می‌کنند و تنها بخشی از اختیارات حوزه قانونی مربوط را بر عهده دارند.^۲ این گونه شوراها بر دو نوع اند:

۱- شوراها در سیستم نامتمرکز: حکومت‌های محلی آمریکا با ساختار شورا - شهردار قوی و شورا - مدیر شهر در این دسته قرار می‌گیرند. علاوه بر آن، در کانادا و آلمان شورا یکی از ارگان‌های محلی است که مستقل از سایرین انجام وظیفه می‌نماید.

۲- شوراها در سیستم نامتمرکز: در کشور فرانسه، جایی که شهردار عامل حکومت است، شورا نه تنها مسئولیت و اختیار را با ارگان‌های محلی تسهیم می‌کند، بلکه در مدیریت امور محلی با عامل حکومت مرکزی (شهردار) سهیم می‌شود.

۱-۳-۲- ترکیب شوراها: هم‌چنین شوراها از نظر ترکیبی به دو دسته تقسیم می‌شوند:

الف - شوراهای تک مجلسی^۳: به طور معمول، شوراهای محلی تک مجلسی هستند ولی به هر حال شوراهای دو یا چند مجلسی نیز وجود داشته و دارند به طوری که در نیمه اول قرن نوزدهم در حکومت‌های محلی آمریکا، شورای دو مجلسی وجود داشته و هنوز هم در شهر نیویورک و تعدادی از شهرهای کوچک آمریکا وجود دارند. شهر لندن نیز دارای شورای سه مجلسی است و در صربستان نیز تعداد زیادی حکومت محلی، با شوراهای دو مجلسی فعالیت دارند که آن‌ها را کمیته مردمی می‌نامند و این کمیته‌ها متشکل از مجلس سیاسی (شورای شهرداری) و مجلس اقتصادی (شورای

۱ - منظور مسئولیت سیاسی، قانونی و مدیریتی کامل است، آن گونه که در برخی از کشورهای اروپایی به چشم می‌آید.

۲ - همانند وضعیت شوراها در ایران که شوراهای اسلامی شهرها تنها در بخشی از فعالیت‌های تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری حضور قانونی دارند و تاثیر ایشان در سایر امور، به صورت غیرمستقیم است.

۳ - Unicameral

تولیدکنندگان) است؛ به طوری که مجلس سیاسی شامل نمایندگان منتخبی هستند که به وسیله آراء عمومی مردم محل انتخاب شده اند و مجلس اقتصادی نیز مرکب از نمایندگان سازمان های تولیدی؛ همانند صنایع، حمل و نقل، بازرگانی، و کشاورزی می باشد.

ب - شوراهای دو یا چند مجلسی^۱ : ایجاد شورای دو مجلسی در حکومت های محلی، احتمالاً به پیروی از الگوی مجالس قانونگذاری در سطح ملی یا ایالتی (مجالس سنا و نمایندگان) صورت می گیرد. اعضای یکی از مجالس با آراء مستقیم مردم محل انتخاب می شوند که تحت عنوان شورای محلی مطرح هستند و مجلس دوم نیز، متشکل از اعضاء انجمن شهرداری است. مدافعین ایجاد شورای دو مجلسی معتقدند که ایجاد دو مجلس مانع به خطر افتادن عموم از بابت قدرت زیاد یک هیأت خواهد شد و علاوه بر آن از منافع پرداخت کنندگان مالیات نیز حمایت می کند (علی اکبرخان و مطلب، ۱۹۸۲، ص ۱۶).

پ - شوراهای اسلامی شهرها در ایران: نکته قابل توجه آن است که شوراها در ایران دارای الگوی تک مجلسی هستند، هرچند که نقش اصناف و تشکل های اقتصادی و تجاری در تصمیم گیری های حکومت های محلی بی تأثیر نیست. علاوه بر اینها تمامی دستگاه های قانونگذاری نیازمند تشکیلاتی هستند تا عملکرد مؤثری در انجام وظایفشان داشته باشند. جدای از اعضای شورا، سازمان شورا دارای رییس، دبیرخانه و ستاد عملیاتی است. به طور کلی رییس شورا دارای نقش تشریفاتی است و رابط شورا با سازمان های دولتی و غیر دولتی در بیرون شورا به حساب می آید. هم چنین رییس شورا برای انتصاب افراد کمیته ها، دارای قدرت است. شوراها در هند و انگلستان دارای چنین تشکیلاتی هستند.

۱-۶-۳-۳- انتخاب رییس شوراها: بر اساس تعریف، دو مدل مختلف برای انتخاب رییس شورا وجود دارد که این شیوه ها عبارتند از:

¹ - Bicameral Councils

الف - انتخاب مستقیم: انتخاب کسی که بالاترین رأی را در انتخابات عمومی محلی به دست آورده است. در بعضی شهرهای آمریکا شیوه انتخاب رییس شورا این گونه است.

ب- انتخاب غیرمستقیم: انتخاب به وسیله اعضاء منتخب شورا. در کشورهای آمریکای شمالی، انگلستان، هند و ژاپن رییس شورا اینگونه انتخاب می شود. بر اساس قانون، در کشور عزیزمان نیز انتخاب رییس شوراهای اسلامی شهرها به صورت غیرمستقیم انجام می شود. رییس شورا در شوراهای اسلامی شهرها و روستاهای ایران معمولاً فردی است که بالاترین رأی را به دست آورده باشد، ولی به هر حال در برخی شهرها نیز برای انتخاب رییس، از اعضاء شورا رأی گیری به عمل می آید.

۱-۶-۳-۴- ساختار کمیسیون های تخصصی

در ماده ۲۳ آیین نامه داخلی شورای شهر تهران، سه کمیسیون دائمی برای شورای شهر در نظر گرفته شده است^۱ که هر یک از کمیسیون ها دارای ۵ عضو است. با توجه به اینکه عدده اعضای شورای شهر تهران ۱۵ نفر می باشد، هر یک از اعضا بر حسب سوابق و اطلاعات با رعایت اولویت ها برای مدت یک سال به عضویت یکی از این سه کمیسیون در می آیند. هر کمیسیون با تصویب اکثریت اعضای خود می تواند برای مشاوره از صاحب نظرانی نیز دعوت کند. کمیسیون های دائمی شورای شهر تهران عبارتند از:

الف- کمیسیون توسعه و عمران شهری: این کمیسیون بر اساس تعریف انجام شده، عبارت است از: مهندسی عمران، حمل و نقل، ترافیک، شهرسازی، مترو و غیره .

۱ - البته برخی از شوراهای شهرهای بزرگ کشور همانند اصفهان و غیره نیز از این آیین نامه استفاده می کنند.

ب- کمیسیون فرهنگی - اجتماعی و زیست شهری: این کمیسیون بر اساس تعریف انجام شده، عبارت است از: خدمات شهری، زیست محیطی، اجتماعی و فرهنگی، تفریحی، ورزشی و امور جوانان.

پ- کمیسیون اقتصادی، حقوقی، اداری و برنامه و بودجه: این کمیسیون بر اساس تعریف انجام شده، عبارت است از: طرح و برنامه، اقتصادی، امور مالی، محاسبات و بودجه، درآمدهای شهرداری، تشکیلات، امور حقوقی، اداری، آموزشی و قراردادها.

به موجب ماده ۳۰ آیین نامه داخلی شورای شهر تهران مقرر گردیده است، علاوه بر کمیسیون‌های دائمی فوق، در مورد مسائل مهم و حساس که برای شهر تهران پیش می‌آید، کمیسیون ویژه ای برای رسیدگی و گزارش، ضرورت پیدا می‌کند، که به پیشنهاد ۵ نفر از اعضا و تصویب شورا، کمیسیون ویژه تشکیل می‌شود.

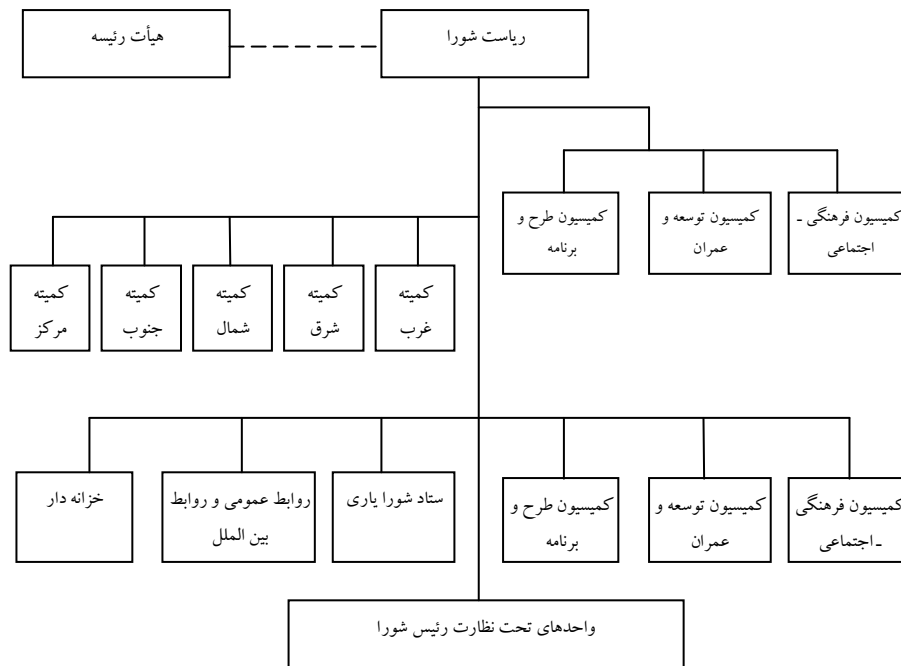
هم چنین در ماده ۸۱ آیین نامه داخلی شورای شهر تهران، با تشکیل پنج کمیته به عنوان «کمیته‌های ناظر بر مناطق شهری» شورا، بر امور چهار الی شش منطقه از مناطق بیست‌گانه تهران نظارت خواهد داشت.^۱

ماده ۷۰ قانون شوراهای اذعان می‌دارد که شوراهای می‌توانند برای انجام بهتر امور خود به تشکیل انجمن‌های گوناگون مبادرت ورزند. این ماده پایه اساسی طرح شورا یاری در شهر تهران شده است. برای آشنایی با ساختار شوراهای در ایران نمودار تفصیلی شورای شهر تهران در قالب نمودار صفحه بعد بیان شده است:

در زمینه تشکیل جلسات شوراهای نیز باید گفت که فاصله برگزاری جلسات در کشورهای مختلف، متفاوت است؛ به گونه ای که در انگلستان جلسات شورا به صورت مستمر است، چون شورا دارای وظایف اجرایی است. در هلند برگزاری جلسات شورای شهرهای بزرگ هر چهل روز یکبار

۱ - مراجعه کنید به: هاشمی، ۱۳۷۸، ص ۱۹ - ۲۰.

است. در هند به صورت ماهانه و در سوئد ده جلسه در سال برگزار می‌شود. در قانون تشکیلات شوراهای اسلامی اشاره به تعداد جلسات شوراها و فاصله زمانی آن‌ها نشده است، ولی در ماده ۱۵ قانون آمده است که جلسات شوراها با حضور دوسوم اعضای اصلی رسمیت می‌یابد و تصمیمات اتخاذ شده با اکثریت مطلق آراء حاضرین معتبر خواهد بود.



نمودار ساختار شورای اسلامی شهر تهران

۱-۶-۴- اندازه شورا

بیش از هشتاد درصد مطالعات انجام گرفته، از اندازه سازمان به عنوان متغیری که تعداد اعضا را مشخص می‌کند، استفاده می‌کنند. «اندازه شورا» موضوعی است که ملاحظات مربوط به آن در حکومت‌های محلی، همواره مورد توجه قرار گرفته است. برای تعیین اندازه شورا در خیلی اوقات

توزیع جغرافیایی، به عنوان مهم‌ترین عامل به حساب می‌آید اما بعضی از شهرها و محلات دارای اقوام نامتجانس و ناهمگون و گروه‌های مذهبی و زبانی متنوع هستند که ممکن است در تعیین اندازه شوراهای آنها توجه نشود. بنابراین علاوه بر توزیع جغرافیایی، تاریخ و سنت‌ها در تعیین اندازه شورا حائز اهمیت است.

بر طبق ماده ۱۷ قانون شوراهای اسلامی، انتخاب اعضای شورای روستا، شهر و شهرک به صورت مستقیم و عمومی، با رأی مخفی و اکثریت نسبی آراء خواهد بود. همچنین در ماده ۵ همین قانون آمده است که در هر بخش، شورای بخش با اکثریت نسبی از بین نمایندگان منتخب شوراهای روستای واقع در محدوده بخش تشکیل می‌شود.

۱-۶-۵- شهردار و قانون شوراها

در ماده ۷۱ قانون شوراهای اسلامی، انتخاب شهردار در حیطه اختیارات شورای اسلامی شهر است که او را به مدت چهار سال انتخاب می‌کند. شهردار نمی‌تواند همزمان عضو شورای شهر باشد. شورای شهر می‌تواند هر زمان که بخواهد با رعایت مقررات، شهردار را برکنار کند. البته 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. همچنین در ماده ۶۸ قانون شوراهای اسلامی، شورای روستا فردی را جهت انجام امور اجرایی روستا به سمت دهیار برای مدت چهار سال انتخاب می‌کند و هر زمان بخواهد، طبق مقررات قانونی می‌تواند نسبت به عزل دهیار اقدام نماید. البته انتخاب دهیار به پیشنهاد شورای روستا و با حکم بخشدار صورت می‌گیرد و صدور حکم عزل دهیار نیز پس از اعلام شورای روستا، از طرف بخشدار صادر می‌شود. ملاحظه می‌گردد که شورای شهر و روستا به عنوان قوه مقننه حکومت محلی در ایران ایفاء نقش می‌کنند و مستقیماً به آراء عمومی مردم محل انتخاب می‌شوند، در حالی که شهردار و دهیار به عنوان «نماینده» قوه مجریه در سطح محل، از طرف اعضاء منتخب شورای شهر و روستا برگزیده می‌شوند با توجه به موارد بیان شده از قانون شوراها در سطور فوق، می‌توان به جایگاه

شهردار در قانون شوراها و ساختار حکومت محلی در ایران مطابق با الگوی ساختاری شورا و مدیر
شهر پی برد.^۱

^۱ - جهت کسب اطلاعات بیشتر مراجعه کنید به: مقیمی، ۱۳۸۲.

۷-۱- نحوه تعامل شهرداری با دستگاه‌های مرتبط با مدیریت شهری

۷-۱-۱- مقدمه

موضوع مدیریت جامع شهری چندی است که در مجامع تخصصی و دانشگاهی شنیده می‌شود و بسیاری از متخصصین و مسئولان آن را پاسخ نهایی به پرسش از نحوه تعامل شهرداری با دستگاه‌های مرتبط با مدیریت شهری می‌دانند. اما نکته قابل توجه آن است که تعامل شهرداری با دستگاه‌های مرتبط با مدیریت شهری ظرفیت‌های حقوقی و قانونی ویژه‌ای دارد که تاکنون مسکوت مانده است. در این بخش قسمت‌هایی از این موضوع به اجمال بیان می‌شود.

شهر، محل سکونت مجموعه‌ای از افراد است که به منظور رفع نیازهای مادی و معنوی خود گردآمده‌اند اما رفع نیازهای مادی و معنوی شهروندان در شرایطی که زندگی اجتماعی تا بدین حد گسترده است و نیازها تا بدین پایه متنوع، کار آسانی نیست. لذا در راستای این امر شهرنشینان از دیرباز برای حل مشکلات خود در شهر، سازمان‌هایی را پدید آورده‌اند که هر کدام بخشی از این نیازها را مرتفع می‌کنند. بسیاری از این سازمان‌ها یا نهادها دولتی یا حکومتی‌اند، پاره‌ای نیمه‌دولتی و برخی هم در حوزه عملکرد بخش خصوصی قرار دارند. وظایف و حوزه نفوذ و عملکرد همه این سازمان‌ها کم و بیش بر اداره شهر تأثیر می‌گذارد و از سوی دیگر هیچ تصمیم مدیریتی در شهر نیست که مستقیم یا غیرمستقیم بر این سازمان‌ها تأثیرگذار نباشد. هر تصمیم به ظاهر کوچک می‌تواند تأثیری بزرگ بر مجموعه‌های دیگر بگذارد و ناهماهنگی یا تداخل وظایف ایجاد کند.^۱

در برخی از کشورها که به مدیریت واحد شهری دست یافته‌اند، مجموعه تصمیمات مرتبط با شهر یا به طور مستقیم زیر نظر شورا و شهرداری اتخاذ و اجرا می‌شود و یا به نوعی با نظارت و موافقت این دو نهاد شهری به اجرا درمی‌آید، اما در کشورهایی مانند ایران که مدیریت شهری واحد نیست، تصمیم‌گیران و مجریان امور شهری متعدداند و شورای شهر اگر چه نظارت مستقیمی بر آن‌ها ندارد اما لازم است با حوزه وظایف و مسئولیت آن‌ها آشنا باشد. ضروری به نظر می‌رسد که

۱ - جهت کسب اطلاعات بیشتر مراجعه کنید به: برآبادی- ۱۳۸۴.

درباره سازمان‌ها و نهادهایی که برخی یا بسیاری از وظایف آن‌ها در حوزه عملکردی شهر قرار می‌گیرد، گفت و گو شود. مدیریت شهری حوزه پهناوری است که با بسیاری از گستره‌های اجرایی و برنامه‌ریزی جامعه پیوند دارد و بدون آشنایی با این گستره‌ها اتخاذ تصمیم کارشناسانه و عملی دشوار و گاه ناممکن است.

۱-۷-۲- حوزه فعالیت شهرداری‌ها

حوزه فعالیت شهرداری‌ها بسیار گسترده است و روز به روز بر این گستردگی افزوده می‌شود. روزگاری زندگی در شهرها ساده و مختصر بود و حاکم شهر وظایف مشخصی را در قبال شهروندان بر عهده داشت که بیشتر مربوط به امنیت آنان می‌شد. اما اکنون زندگی در شهرها بسیار پیچیده و به میزان زیادی متنوع شده است.

۱-۷-۲-۱- تعدد سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط

دخالت دولت یا نهادهای شبه‌دولتی در امور شهروندان، چندان افزایش یافته است که زندگی بدون این دخالت‌ها ناممکن به نظر می‌رسد و گسترش حوزه خدمات مدیریت شهری باعث شده است که سازمان‌های متعددی عهده‌دار این مسئولیت باشند. از سوی دیگر، با رشد نظام اداری در کشور، سازمان‌های جدیدی پدید آمدند که هر یک به نوعی مدعی یا متولی انجام وظیفه‌ای در شهر شدند و

به تدریج بخشی از وظایف شهرداری‌ها مانند تأمین آب و برق و امنیت شهروندان را بر عهده آنان نهاده شد. در عین حال، پیچیده شدن مسائل شهری در دنیای کنونی، دگرگونی‌های دیگری را در وظایف شهرداری‌ها پدید آورده است. از این دست‌اند وظایفی هم چون حمل و نقل عمومی، احداث پایانه‌های مسافربری، ایجاد سردخانه یا میدان‌های میوه و تره‌بار و نیز فرهنگسراها، موزه‌ها و پارک‌های تفریحی و آموزشی که به منظور خدمات رسانی؛ بدین ترتیب وظایفی که تا پیش از این نه شهرداری عهده‌دار آن بود و نه سازمان‌های دیگر، فراروی شهرداری‌ها قرار گرفت.

۱-۷-۲-۱- حوزه وظایف شهرداری‌ها

در زمان حاضر وظایف شهرداری‌ها را به طور کلی می‌توان در سه حوزه دسته‌بندی کرد:

۱ - **وظایف سیاستگذاری:** بنا به تعریف وظایف سیاستگذاری شامل مواردی است از قبیل:

الف - تصمیم گیری و سیاستگذاری و هماهنگی امور شهری. ب - حقوق و ضوابط شهری.

۲ - **وظایف برنامه ریزی:** بنا به تعریف وظایف برنامه ریزی شامل مواردی است مثل: برنامه

شهری.

۳ - **امور اجرایی:** بنا به تعریف امور اجرایی شامل مواردی است از قبیل:

الف - عمران شهری

ب - زیر ساخت ها و تجهیزات شهری

پ - خدمات شهری

ت - خدمات فرهنگی و اجتماعی.

۱-۷-۳- نهاد های مرتبط با مدیریت شهری

به جز شهرداری ها که وظیفه اصلی و قانونی آن ها تمشیت امور شهر است، وزارتخانه ها و سازمان های دیگری نیز در سطح ملی، منطقه ای و محلی وجود دارند که وظایف آن ها به مدیریت شهر مربوط می شود و در هنگام تصمیم گیری در مورد شهر باید به حوزه عملکرد این نهادها نیز نظر داشت از این دست اند:

۱-۷-۳-۱- وزارت کشور

مهم ترین رکن ملی و مؤثر در مدیریت شهری و شهرداری های ایران وزارت کشور است. شهرداری ها در ایران در عمل به عنوان زیر مجموعه وزارت کشور تلقی می شوند و در غیاب شورای شهر، وزارت کشور طبق ماده ۵۳ قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا، قائم مقام این شورا است.

وظایف وزارت کشور در قبال شهرداری‌ها بر اساس قوانین و آیین نامه‌های موجود، بسیار گسترده و متنوع است. این وظایف را در پنج محور^۱ عمومی زیر می‌توان دسته بندی کرد:

۱ - نظارت و راهنمایی شهرداری‌ها در انجام وظایف‌شان و مراقبت بر تأمین مایحتاج عمومی.

۲ - نظارت بر اجرای کلیه قوانین، آیین‌نامه و مقررات مربوط به شهرداری‌ها .

۳ - نظارت بر حسن اجرای قانون نوسازی و عمران شهری.

۴ - تعیین نیازمندی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه‌ای و محلی و تشخیص اولویت آن‌ها .

۵ - اعمال نظارت قانونی بر کلیه امور شوراهای، از جمله شورای شهر.

۱-۷-۳-۲- سازمان شهرداری های کشور

وظایف این سازمان را در قبال مدیریت شهرها می‌توان در پنج بخش دسته‌بندی کرد:^۲

۱ - لازم به ذکر است که پس از شروع به فعالیت سازمان شهرداری‌های کشور - در سال ۱۳۸۱ - این پنج محور در قالب وظایف بیست و سه گانه، بر عهده سازمان شهرداری‌های کشور قرار گرفت.

۱ - نکته شایان توجه در وظایف سازمان شهرداری‌ها، سهم اندک وظایف نظارتی مربوط به حوزه فنی و عمرانی، اعم از برنامه‌ریزی و طراحی شهری و نظارت و هدایت امور اجرایی فعالیت‌های عمرانی و هم‌چنین نظارت حقوقی و قانونی در مورد شوراهای شهر است.

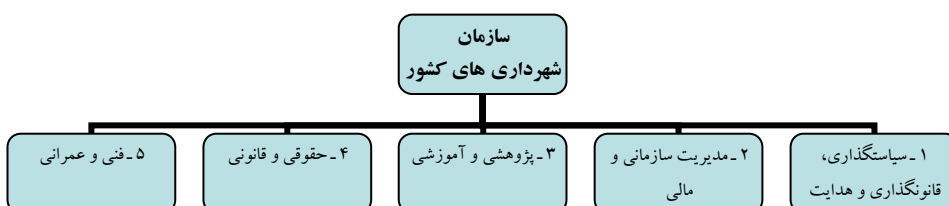
۱ - سیاستگذاری، قانونگذاری و هدایت

۲ - مدیریت سازمانی و مالی

۳ - پژوهشی و آموزشی

۴ - حقوقی و قانونی

۵ - فنی و عمرانی



۱-۷-۳- وزارت مسکن و شهرسازی

وظایف وزارت مسکن و شهرسازی را در حوزه فعالیت شهرداری‌ها می‌توان در چهار محور زیر

خلاصه کرد:

۱ - **ارتباط نظارتی و کنترل کننده:** وزارت مسکن و شهرسازی به طور قانونی موظف به نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های مصوب توسعه شهری و نیز سایر مقررات و ضوابط شهرسازی مصوب شورای عالی شهرسازی، به وسیله شهرداری‌های مربوطه و از طریق معاونت شهرسازی است. در این خصوص شهرداری‌ها موظف به اجرای این مصوبه‌ها و همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی و واحدهای تابع آن هستند.

۲ - **اجرای پروژه‌های عمرانی دولت با اعتبارات ملی در شهرها:** وزارت مسکن و شهرسازی موظف به تهیه، اجرا و نظارت پروژه‌های عمرانی یا اعتبارات ملی بزرگ در محدوده شهرهاست. انجام وظیفه یاد شده برعهده سازمان ملی زمین و مسکن، سازمان‌های مسکن و شهرسازی استان‌هاست و این سازمان‌ها در تمامی موارد پیش گفته ناگزیر به ارتباط با شهرداری‌ها هستند.

۳ - **تهیه و اجرای طرح‌های آماده سازی زمین:** وزارت مسکن و شهرسازی با هدف تعدیل قیمت مسکن در شهرها، اقدام به آماده سازی انبوه زمین در محدوده شهرها و واگذاری آن به متقاضیان می‌کند. اجرای این طرح‌ها سبب شده است تا بسیاری از وظایف عمرانی شهرداری‌ها و سایر سازمان‌های ذیربط مدیریت شهری، از قبیل تأمین شبکه‌های تأسیسات شهری، خیابان سازی و احداث سایر فضاها و ساختمان‌های عمومی خدمات شهری در محدوده اراضی آماده سازی، به وسیله سازمان ملی و مسکن و با هزینه ساکنان آینده آن انجام گیرد. بدین ترتیب گسترش کالبدی شهر هزینه عمرانی چندانی را به شهرداری‌ها تحمیل نمی‌کند، ضمن آن که حق دریافت عوارض قانونی در برابر صدور پروانه ساختمان برای شهرداری نیز پابرجاست.

۴ - **تهیه، تصویب و ابلاغ آیین‌نامه‌ها و ضوابط شهرسازی:** وزارت مسکن و شهرسازی هم‌چنین وظیفه تهیه و تصویب معیارها، ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی و ابلاغ آن‌ها را به نهادهای ذیربط از جمله شهرداری‌ها و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها، برعهده دارد.

۱-۷-۳-۴ - شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

این شورا به عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری و تصویب قوانین کلان توسعه شهری، مرکب از ده وزیر و هم‌چنین معاون رییس جمهور است و وظایف زیر را برعهده دارد^۱:

۱ - بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی برای طرح در هیأت وزیران.

۲ - اظهار نظر نسبت به پیشنهادهای و لایحه‌های شهرسازی و مقررات مربوط به طرح‌های جامع شهری.

۱ - جهت کسب اطلاعات بیشتر مراجعه کنید به: دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۳.

۳ - بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آن‌ها خارج از نقشه‌های طرح تفصیلی.

۴ - تصویب معیارها، ضوابط و آیین نامه‌های شهرداری.

بر اساس ماده ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی^۱، شهرداری‌ها مکلف به اجرای مصوبه‌های شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طبق شرح وظایف پیش گفته هستند.

۱-۷-۳-۴ - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

پس از ادغام دو سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی که به تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انجامید، وظایف این دو سازمان در قبال امور مربوط به شهر نیز برعهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی گذاشته شد. ارتباط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را با سیستم مدیریت شهری، می‌توان در پنج وظیفه اصلی (که در صفحه بعد آمده است) خلاصه کرد:

۱ - برنامه‌ریزی

۲ - تخصیص اعتبار و بودجه

۳ - تنظیم الگوهای سازمانی، دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوط

۴ - موافقت با تصویب تشکیلات شهرداری‌ها

۵ - تعیین مقررات استخدامی

ارتباط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با نظام کلان برنامه‌ریزی شهری، به طور غیرمستقیم و از طریق شورای عالی شهرسازی، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور و سیاست‌گذاری عمران شهری در برنامه پنج‌ساله توسعه کشور است.

۲ - به نقل از: قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱.

۱-۷-۳-۵- وزارت نیرو

در سال ۱۳۵۳ با واگذار کردن تأمین و توزیع انرژی کشور به وزارت آب و برق، این وزارتخانه با تصویب لایحه‌ای به وزارت نیرو تغییر نام داد. هم اکنون بر طبق قانون، تأمین آب و برق و احداث فاضلاب شهرها و واحدهای صنعتی مرتبط برعهده وزارت نیرو و شرکت‌های وابسته است. وزارت نیرو در انجام وظایف خود ارتباط تنگاتنگی با سیستم مدیریت شهری و شهرداری‌ها دارد.

۱-۷-۳-۶- سایر سازمان‌ها

علاوه بر سازمان‌ها و وزارتخانه‌هایی که به آن‌ها اشاره شد، شرکت‌ها، سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها و نهادهای دیگری نیز هستند که حوزه کاری آن‌ها در داخل شهر به میزان کم یا زیاد با سیستم مدیریت شهری و به ویژه با شهرداری‌ها ارتباط پیدا می‌کند از جمله: وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (پست و تلگراف و تلفن)، شرکت گاز، وزارت اقتصاد و امور دارایی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان بهزیستی، سازمان تربیت بدنی، سازمان میراث فرهنگی، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت بازرگانی، سازمان ثبت و اسناد و املاک کشور، سازمان نظام مهندسی و نیروی انتظامی. ادارات کل این سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها در سطح استان و ادارات آن‌ها در سطح شهرستان‌ها وظایف خاص خود را در نظام مدیریت شهری بر عهده دارند و در هر تصمیمی برای اداره شهر باید به جایگاه سهم و نقش آنان توجه شود.

۱-۷-۳-۷- سازمان‌های غیردولتی و شهرداری

انسان‌ها برای آن با هم زندگی می‌کنند که نمی‌توانند به تنهایی زندگی کنند، بسیاری از نیازهای انسان تنها در زندگی جمعی و گروهی امکان تحقق می‌یابد؛ البته پاره‌ای از نیازها هم هستند که بدون حضور دیگران بهتر برآورده می‌شوند. خانواده از دیرباز به عنوان هسته‌ای اجتماعی در درون جامعه شکل گرفته و استقلال خود را حفظ کرده است و گمان نمی‌رود که هرگز انسان نهاد خانواده را در اشکال یک نفره، دو نفره و چند نفره از بین ببرد. جمعیت‌هایی که انسان در جامعه مدنی برای بهتر زندگی کردن شکل می‌دهد، انواعی دارد که هر کدام دارای کارکردی ویژه‌اند. تشکل‌های صنفی، سیاسی و سازمان‌های غیردولتی از آن جمله‌اند. تشکل‌های صنفی و سیاسی از

سالیان دور در جوامع بشری به وجود آمده‌اند اما تشکل‌های مدنی از نوع سازمان‌های غیردولتی^۱ که اهداف اجتماعی و فرهنگی را دنبال می‌کنند محصول دوران معاصرند که در جامعه توسعه یافته یا در حال توسعه می‌توانند رشد کنند.

به عبارت دیگر، وجود نهادهای مدنی غیردولتی ریشه‌دار و با نفوذ در هر جامعه، نشان دهنده توسعه‌مند بودن آن است. در ایران در دوران اخیر، تشکل‌های مردمی رشد و توسعه بسیاری داشته و این تشکل‌ها متناسب با نیازهای جامعه در هر مقطع، وظایفی را متقبل شده‌اند. همچنین با توجه به گسترش فضای اجتماعی و ارتقای سطح آگاهی‌های عمومی، رغبت به تشکیل گروه‌های مردمی برای انجام و مشارکت در فعالیت‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی افزایش یافته است. ضرورت تشکیل سازمان‌های غیردولتی با استفاده از تجارب جهانی در سالهای اخیر تحت عنوان نهادهای مدنی مورد توجه سیاستگذاران و برنامه‌ریزان کشور نیز بوده است. در این میان موضوع واگذاری بخشی از فعالیت‌های دولت به مردم و همچنین سیاست توسعه مشارکت مردم و بهره‌گیری از نهادهای مدنی، مورد توجه بیشتری قرار گرفته است.

۱-۷-۳-۷-۱- تعریف سازمان غیردولتی

سازمان غیردولتی، سازمانی با شخصیت حقوقی مستقل، غیردولتی و غیرانتفاعی است که برای انجام فعالیت داوطلبانه با گرایش‌های غیرسیاسی و بر اساس اساسنامه‌ای مدون و رعایت چارچوب قوانین موضوعه کشور فعالیت می‌کند.

۱-۷-۳-۷-۱- مشخصه‌های سازمان‌های غیردولتی

سازمان‌های غیردولتی با توجه به تعریفی که ارائه شد، دارای ویژگی‌هایی از این دست‌اند:

۱ - نهادهای غیردولتی (NGOs): البته موضوع رسمیت دادن و حمایت از فعالیت انجمن‌های علمی، موسسات غیرانتفاعی و مجامع غیرسیاسی در شهریور ۱۳۵۸ - یعنی چندماه پس از پیروزی انقلاب اسلامی - به وسیله دولت موقت به تصویب رسید؛ لیکن نخستین گروه‌ها و تشکل‌های رسمی با رویکرد اجتماعی و اهداف زیست محیطی در سال‌های اخیر پدید آمدند.

الف - دارا بودن اساسنامه مدوّن: تشکل‌های غیردولتی باید دارای اساسنامه‌ای مدوّن باشند که به وسیله هیأت مؤسس تهیه شده و مورد تأیید مجمع عمومی سازمان قرار گرفته باشد.

ب - غیردولتی بودن: سازمان‌های غیردولتی دارای هویت و شخصیت حقوقی مستقل هستند و وابستگی به دولت و نهادهای حکومت ندارند. این استقلال باید در سه زمینه مشهود باشد:

- **استقلال در تأسیس:** مؤسسات سازمان‌های غیردولتی نباید سازمان‌ها و نهادهای دولتی و حکومتی باشند و اصولاً هیچ یک از افراد حقوقی یا نمایندگان آن‌ها نمی‌توانند به عنوان اعضای هیأت اقدام به تأسیس سازمان غیردولتی کنند.

- **استقلال در مدیریت:** مدیریت سازمان‌های غیردولتی انتصابی نیست بلکه مدیران از طریق انتخابات درون سازمانی و علی‌القاعده بر اساس شایسته‌سالاری انتخاب می‌شوند.

- **استقلال در بودجه:** چنانچه سازمانی در یکی از نهادهای دولتی یا حکومتی دارای بودجه اختصاصی باشد، سازمان غیردولتی شناخته نمی‌شود ولی این سازمان‌ها می‌توانند از کمک‌ها و مساعدت‌های دولتی یا غیردولتی بهره‌مند گردند.

پ - غیرانتفاعی بودن: فعالیت سازمانی غیردولتی با هدف دریافت منابع مادی انجام نمی‌گیرد و افراد جامعه با انگیزه کسب درآمد به عضویت این سازمان‌ها در نمی‌آیند بلکه این‌گونه فعالیت‌ها کاملاً داوطلبانه و با اهداف خیرخواهانه انجام می‌شوند. البته این بدان معنا نیست که سازمان‌های غیردولتی فعالیت‌های درآمدزا انجام نمی‌دهند، بلکه بدان معناست که اعضا برای عضویت و فعالیت‌های خود، سود دریافت نمی‌کنند و در واقع درآمدهای سازمان در راه اهداف سازمان یا هزینه‌های جاری آن صرف می‌گردد. بدیهی است فعالیت‌هایی که با هدف کسب سود اقتصادی شکل می‌گیرد در قالب شرکت‌های تعاونی و مؤسسات تجاری قابل اجراست و از موضوع سازمان‌های غیردولتی خارج است.

ت- **غیرسیاسی بودن:** سازمان‌های غیردولتی تشکلهایی غیرسیاسی‌اند و اگرچه هم‌چون احزاب، اساسنامه و مرامنامه دارند و ساختار مشابهی نظام اداری آن‌ها را شکل داده است اما بر خلاف تشکلهای سیاسی، هدف به دست گرفتن قدرت یا سهمی شدن در آن را دنبال نمی‌کنند، هرچه ممکن است در برخی مواضع و عملکردهای خود به رفتارهای سیاسی نزدیک شوند.

ث- **غیرصنفاً بودن:** سازمان‌های غیردولتی تشکلهای غیرصنفاً‌اند، چرا که در سازمانی غیردولتی، مثلاً طرفدار محیط زیست، افرادی از صنوف مختلف جمع می‌شوند و هدف واحدی را دنبال می‌کنند که ممکن است در تقابل با برخی خواست‌های صنفی باشد.

۱-۷-۳-۳- اهداف و وظایف سازمان‌های غیردولتی

سازمان‌های غیردولتی بنا بر نیاز طبیعی ناشی از شرایط فکری، محیطی، انگیزه‌ها و آرمان‌های مشترک افراد جامعه، به صورت خودجوش به وجود می‌آید و به دلیل ماهیت مردمی همواره در پی جلب مشارکت اعضای جدید برای دستیابی به قدرت عمل بیشتر و دامنه فعالیت و اثربخشی در موضوع فعالیت خود هستند. به خاطر آن که شرکت و عضویت در سازمان‌های غیردولتی، خودخواسته و بدون انگیزه مالی است، چنانچه این سازمان‌ها ساختار دموکراتیک نداشته باشند و شایسته سالاری در آن حاکم نباشد، اعضای خود را متعهد به عضویت نمی‌دانند و آن را ترک می‌گویند. سازمان‌های غیردولتی به دلیل ماهیت مردمی خود می‌توانند وظایفی از این دست را برعهده گیرند:

- ۱ - کمک به جوانان داوطلب برای پیمودن فرآیند هویت‌یابی اجتماعی مناسب دوره جوانی
- ۲ - فراهم آوردن میدان تجربه اندوزی اجتماعی و امکان آزمون و خطا برای نیروهای داوطلب
- ۳ - فراهم آوردن امکان مسئولیت‌پذیری و ایفای نقش فعال اجتماعی
- ۴ - کمک به برنامه‌های کلان توسعه کشور با چشم انداز استفاده از نیروهای خلاق مردمی

۵ - اعتلای نقش مردم در سطوح مدیریت جامعه

۶ - ایجاد فضا و تأمین امکانات برای گذران اوقات فراغت جوانان و سایر اقشار جامعه.

از آنجا که سازمان‌های غیردولتی تشکلهایی داوطلبانه‌اند، به سرعت شکل می‌گیرند و به سرعت نیز از هم می‌پاشند. برای پرهیز از این آسیب، تشکلهای داوطلبانه باید خلاء انگیزه‌های مادی را با انگیزه‌های معنوی جبران کنند و چنانچه انگیزه‌های انسان دوستانه، اجتماعی و فرهنگی و معنوی برای اعضای آنها جاذبه نداشته باشد، سازمان رو به گسستگی می‌رود و به جمعیتی کوچک و بی‌تحرک تبدیل می‌شود.

۱-۷-۳-۷-۴ - سازمان‌های غیردولتی و شهرداری‌ها

اگرچه وظایف شهرداری‌ها و سازمان‌های غیردولتی ماهیتاً متفاوت است اما این‌ها اهدافی مشترکی نیز دارند که در تعامل با یکدیگر بهتر می‌توانند به آن دست یابند. همکاری شهرداری‌ها با سازمان‌های غیردولتی در واقع به نفع هر دوی آنهاست و از همین روست که در بسیاری از کشورهای جهان شهرداری‌ها از حامیان اصلی تشکلهای غیردولتی به شمار می‌روند. شهرداری‌ها می‌توانند با واگذاری برخی فعالیت‌هایی اجرایی شهر به سازمان‌های غیردولتی، فرصت‌های لازم را برای ورود این سازمان‌ها به عرصه فعالیت‌های سازنده فراهم آورند. از سوی دیگر، سازمان‌های غیردولتی به عنوان نهادهایی که در بدنه جامعه پایگاه و ریشه دارند، می‌بایست بازتاب دهنده دیدگاه‌های مردم نسبت به مدیران شهری باشند.

الف - منافع شهرداری‌ها از همکاری با سازمان‌های غیردولتی

منافع شهرداری‌ها در همکاری با سازمان‌های غیردولتی عبارت‌اند از:

- ۱ - کاهش تصدی‌گری در اموری که قابلیت واگذاری به شهروندان را دارند.
- ۲ - کاهش هزینه‌های پرسنلی و عدم نیاز به جذب پرسنل جدید.
- ۳ - صرفه‌جویی در هزینه و بودجه طرح‌ها و پروژه‌هایی که می‌تواند به صورت مشارکتی انجام شود.

۴ - در اختیار گرفتن نیروی انسانی ارزان در فعالیتهایی که سازمان‌های غیردولتی می‌توانند عهده‌دار شوند.

۵ - ارتباط مستمر و مؤثر با شهروندان.

ب - منافع سازمان‌های غیردولتی در همکاری با شهرداری‌ها

منافع سازمان‌های غیردولتی در همکاری با شهرداری‌ها عبارت‌اند از:

۱ - بهره‌برداری مناسب از فرصت‌های رشد و اثبات توانمندی اعضا.

۲ - کسب تجربه و به دست آوردن سابقه کاری مؤثر و قابل ارائه

۳ - کسب درآمد به منظور تأمین هزینه‌های جاری سازمان

۴ - امکان برقراری و گسترش جمعیت مخاطب.

۵ - یافتن جایگاه قانونی در تعامل با سازمان‌های و نهادهای دولتی

با توجه به نیاز مبرم شهرداری‌ها با مشارکت عمومی در اداره شهر و کمبود انگیزه مستقیمی که به اتکای آن بتوان مشارکت فعال شهروندان را جلب کرد، در زمان حاضر شهرداری‌ها به منظور رفع مشکلات موجود بیش از هر زمان دیگری به همراهی تشکل‌های مردمی نیاز دارند. این نیاز وافر به همراه خصلت اصلی شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی، مهم‌ترین دلایلی هستند که می‌توانند تصمیم‌گیران دلسوز و آگاه را در مدیریت شهری برای تعامل هرچه بیشتر با سازمان‌های غیردولتی ترغیب کنند.^۱