

جایگاه حقوقی شهرداری ها در مدیریت شهری

مقدمه :

نظام حقوقی شهری تنظیم کننده و جهت دهنده به ساز و کار برنامه ریزی و مدیریت شهری است . قانون شهرداری نیز مستندترین و معتبرترین متن و سند قانونی است که در آن کلیه جنبه های مربوط به نظام مدیریت شهری ، سازمان و تشکیلات شهرداری ، وظایف شهرداری ها و نحوه ارائه امور شهرها به همراه الزامات و بایسته های حقوقی ، قانونی آمده است. بنابراین در نظام حقوق شهری هر کشور قانون شهرداری (Municipal ACT) قانون مادر برای مدیریت شهری محسوب می شود .

بر اساس آنچه که گفته شد قانون شهرداری یکی از قدیمی ترین متون در تاریخ حقوق موضوعه ایران است و اکنون حدود یک صده از تدوین و تصویب آن می گذرد ، تنها حقوقی قانونی است که نظام مدیریت شهری کشور و شهرداریها آن را ملاک کار قرار داده اند .

تفسیر حقوقی قوانین شهرداریها در قالب کتاب یا مقاله ، جز اندکی در دست نیست و همچنین رویه قضایی به مفهوم اخص (آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری) نیز جز چند مورد که ناظر به مواد خاصی از قانون شهرداری باشد وجود ندارد .

جایگاه حقوقی شهرداری

بر اساس نظریات رایج حقوقی ، وزارتخانه ها و ادارات وابسته به آنها، خود واجد شخصیت حقوقی مستقل نبوده و جزئی از شخصیت حقوقی دولت اند . اما سازمانهایی که مقنن به شخصیت خود مستقل از دولت تشکیل می دهد، دارای شخصیت مستقل حقوقی اند. بر اساس ماده ۳ قانون شهرداری ، شهرداری دارای دارای شخصیت حقوقی است . تصریح به شخصیت حقوقی شهرداری ، با توجه به اینکه اجزای دولت خود دارای شخصیت حقوقی نیستند ، به معنای استقلال و انفکاک شخصیت حقوقی شهرداری از شخصیت حقوقی دولت است . بنابراین شهرداری اگرچه یک سازمان عمومی و از اجزای حاکمیت است ، اما در زمره ی هیچیک از قوای سه گانه (مجریه ، قضاییه ، مقننه) محسوب نمی شود .

شهرداری زمانی مشمول یک قانون خواهد بود ، که در آن قانون نام شهرداری صراحتاً " قید شده باشد و یا آنکه با عبارتی به صورت عام استغراقی ، شهرداری را نیز در بر گیرد ، مانند آنکه در متن قانون نوشته شود « کلیه مؤسسات و سازمان های دولتی و عمومی » یا « کلیه مؤسساتی که مشمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است ».

ویژگیهای شخصیت حقوقی شهرداری

شخصیت شهرداری ، به عنوان یک شخصیت حقوقی عمومی ، دارای ویژگیهای خاصی است که دامنه و اصول آن را می توان با رعایت اصول کلی حقوقی و ملاحظه مقررات قانونی راجع به شهرداری مورد سنجش و استنباط قرار داد . شناسایی این ویژگیها ، نقش مهم و بنیادینی در تجزیه و تحلیل قانون شهرداری دارد.

۱. شخصیت شهرداری منبعث از اراده عمومی است

بر اساس اصل یکصدم قانون اساسی « برای پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی ، اقتصادی، عمرانی ، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری با مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا ، بخش ، شهر ، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده ، بخش ، شهر ، شهرستان یا استان صورت می گیرد که اعضاء آن را مردم همان محل انتخاب می کنند ».

بنابر این اصل و کلاً " فصل هفتم قانون اساسی ، شوراها از جمله شورای شهر ، از مظاهر و وسایل مهم حاکمیت ملت محسوب شده اند .

شورای شهر ، یکی از چهار نهادی است که طبق قانون اساسی با رأی مستقیم مردم برگزیده شده و از ارکان کشور و جلوه های مستقیم حاکمیت ملی است .

شهرداری ، به عنوان سازمانی با شخصیت حقوقی مستقل تحت نظر این نهاد اساسی فعالیت می کند . در بین شخصیتهای حقوقی عمومی غیردولتی ، شهرداری از حیث ربط وثیق مستقیم با اراده عمومی ، منحصر به فرد است . این ارتباط در تمامی قسمت های وجودی شهرداری متجلی است . انتخاب شهردار به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور انجام می شود (بند ۸ ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱-الحاقی ۶۵/۹/۵). در متن قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ نصب و عزل شهردار کلاً " از وظایف انجمن شهر بوده (ماده ۵۰) و فعالیت

شهرداری از بسیاری جهات تحت نظر انجمن شهر انجام می شود . انجمن شهر در حکم نهاد قانونگذاری شهرداری است و به طور کلی در کلیه امور مالی ، سازمانی ، عملیاتی و مانند اینها انجمن شهر دستگاه بالادستی شهرداری محسوب می شود .

۲. مقررات قانون شهرداری آمره است

شهرداری ، قانونا " مکلف به برآوردن نیازها و حوایج عمومی جامعه شهری بوده و در حدود قانون مکلف به انجام عملیات خاص با تشریفات معین است . اینها نقش ها و کارکردهایی است که اراده عمومی بر عهده شهرداری قرار داده است و در نتیجه هر گونه تخطی از آنها ، در حکم تخلف از حقوق عمومی و نقض آن است . در واقع آنچه بر عهده ی شهرداری گذاشته است از باب نوعی نمایندگی حقوق عامه است .

به موجب اصل فوق ، تمام دستورات قانون شهرداری ، تا هنگامی که از سوی قانونگذار الغاء یا نسخ نشده است لازم الاجرا بوده و هیچکس نمی تواند از اجرای آنها سرپیچی کند.

آمره بودن مقررات حاکم بر شخصیت حقوقی شهرداری موجب می شود که امکان تخطی از آن فراهم نیاید و هر چند باید به این نقیصه حقوقی نیز در ایران اشاره کرد که در حال حاضر ضمانت اجرای ترک وظایف توسط اشخاص حقوقی حقوق عمومی خصوصا" در موارد راجع به حقوق اساسی پیش بینی نشده است ، این در حالی است که چنانچه یک شخصیت حقوق عمومی تکلیفی را کلا به انجام نرساند و این ترک تکلیف ، بدون آنکه موجب وقوع خسارات مادی (که موجب ضمان و مسؤولیت مدنی است) گردد، سبب تعطیل ماندن حقوق ملت یا افراد گردد ، چاره اندیشی حقوقی نشده است .

۳. وظایف شهرداری ، مبتنی بر الزام شهروندان است

از آنجا که شهرداری ، متکی به اراده عمومی تشکیل شده و عهده دار وظایف مربوط به عموم بوده و مقررات آن وابسته به نظم عمومی است ، اعمالی که در اجرای وظایف قانونی انجام می دهد برای کلیه ساکنان محدوده ی شهر الزام آور است و حتی اگر افراد به اعمال و تصمیمات شهرداری معترض باشند ، باز هم باید از آن تبعیت کنند.

بر اساس ماده ۵۷ قانون شهرداری «اجرای مقررات شهرداری جنبه عمومی دارد و به تصویب انجمن رسیده پس از اعلام، برای کلیه ساکنین شهر لازم الرعایه است و اگر تصمیمی در حدود وظایف مربوط به انجمن شهر راجع به شهر یا اشخاص یا مؤسسات معینی اتخاذ شده باشد، پس از ابلاغ در صورتی که آنها به تصمیم متخذه تسلیم نباشند می توانند به مراجع ذیربط اعتراض نمایند. اعتراض افراد مانع از ادامه عملیات شهرداری نبوده و همچنین اعتراض افراد مجوزی برای جلوگیری آنها از عملیات شهرداری نیست.» با در نظر گرفتن مقررات کنونی راجع به دیوان عدالت اداری، که دارای صلاحیت رسیدگی به تصمیمات دولتی و سازمانهای عمومی نظیر شهرداری از حیث مغایرت آنها با قوانین است، در حال حاضر مفاد ماده ۵۷ ناظر به مواردی است که فرد یا افرادی به دلایلی غیر از مغایرت تصمیمات و اعمال شهرداری با قوانین، نسبت به آنها اعتراض دارند.

قانون شهرداری

بنابر آنچه که گفته شد قانون شهرداری یکی از قدیمی ترین متون قانونی در تاریخ حقوق موضوعه ایران است. اولین قانونی که در زمینه مدیریت شهری وضع گردید در دومین سال تأسیس مجلس شورای ملی، عنوان قانون بلدیہ را بر خود داشت. این قانون که در بیستم ربیع الثانی سال ۱۳۲۵ قمری برابر با دوازدهم خرداد ۱۲۸۶ خورشیدی در اولین دوره مجلس شورای مشروطه تصویب شد، در پنج فصل و ۱۰۸ ماده تنظیم شده بود.

از آن هنگام به بعد، با رشد فزاینده جامعه شهری و تحولات نظام شهرنشینی، حجم انبوه و متراکمی از قوانین خرد و کلان مربوط به مسائل مختلف شهری در دوره های مختلف قانونگذاری کشور وضع گردید. همه اینها آشکارا حاکی از ضرورت تنظیم قوانین و مقرراتی است که بتوانند شرایط و اوضاع و احوال حاکم بر نظام شهرسازی را به صورتی سامان دهند که درخور و شایسته معیارها و ضوابط شهرنشینی جدید باشد و بنا به بررسیها، از فاصله خرداد سال ۱۲۸۶ تا سال ۱۳۸۰ بیش از ۳۴۰ عنوان قانون در زمینه ی امور شهرداری از تصویب دوره های مختلف مجالس شورای ملی و شورای اسلامی گذشته است. از جمله این قوانین می توان به قانون بلدیہ ۱۲۸۶، قانون تشکیل انجمن شهرها ۱۳۲۰، لایحه قانون شهرداری ۱۳۳۱، قانون شهرداری ۱۳۴۱، قانون نوسازی و عمران شهری ۱۳۴۷، قانون تشکیل انجمن های شهرستان و استان ۱۳۴۹، قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی ۱۳۵۱، لایحه قانون اصلاح تبصره های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و بسیاری دیگر اشاره کرد. بعد از گذشت چندین سال قوانین فراوان دیگری نیز به مناسبت های مختلف و در موضوعات جزئی و کلی راجع به قوانین شهرداری مکرر تصویب شده اند.

هرگاه بتوانیم مشخص سازیم که کدامیک از بخشهای قانون شهرداری در کدام دسته از شعبه های حقوق قرار می گیرند ، خواهیم توانست اصول حاکم بر آنها را تعریف و تبیین کرده و از این طریق دامنه شمول و حکومت مقررات این قانون را معین نماییم .

هر قانون مبتنی بر سلسله ای از اصول و قواعد است ، این اصول و قواعد ممکن است در متن قانون و صریحا ذکر شده باشد یا نه در هر حال منطق حقوق ایجاب می کند که برای تبیین قانون ، ابتدا قواعد آنرا بدست آوریم . منظور از قواعد ، آن دسته از دستورات حقوقی بسیار کلی است که منشأ و مبنای استنباط و تدوین قوانین محدودتر دیگر است . به عنوان مثال ، این پرسش در مورد مجموعه وظائف شهرداری وجود دارد که کدام دسته از آنها از موارد عمل تصدی و کدامیک از موارد عمل حاکمیت است . بنابر تعریف حقوقدانان عمل حاکمیت ، عملی است که دولت بر اساس قدرتی که از قدرت و حاکمیت عمومی به دست آورده است انجام می دهد. این حقوق منحصر به دولت است و اشخاص حقوق خصوصی ، ماهیتا" قادر به انجام آن نیستند . اما عمل تصدی ، عملی است که دولت نه از حیث اقتدار عمومی ، بلکه مانند سایر افراد انجام می دهد . عمل حاکمیت اصولا قابل واگذاری به اشخاص حقوقی نیست .