

بررسی تشکیلات شهرداری از منظر قوانین

سجاد عطاالهی^{۱*}

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۷/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۰۸/۲۹

چکیده

شهرداری در ایران یک نهاد اجرایی محلی است. وظیفه این سازمان، مدیریت شهر است که شامل پاکیزه نگهداشتن، حمل زباله های شهری، صدور مجوزهای ساخت و ساز، دریافت عوارض است. شهرداری دارای شخصیت حقوقی، استقلال مالی و اداری است و از خود دارای اموال، بودجه، درآمد، حقوق، تکالیف مخصوص و متمایز از دولت است. هرچند شهرداری ها دولتی محسوب نمی شوند، ساختار و تشکیلات سازمانی آنها تابعی از قانون است و شهرداران توان محدودی در تغییر این ساختارها، دارند. آن هم در چارچوب هایی که قوانین و آیین نامه هایی مربوط مشخص کرده اند. در شهرداری ها کمیسیون های مختلفی از جمله کمیسیون ماده صد و کمیسیون ماده ۷۷ وجود دارد که تلاش می کنند تا قوانین شهرداری طبق آیین نامه ها پیش رود. شهرگشا راهی برای حل پرونده هی مربوط به شهرداری است. مدیریت شهری در ایران تمایل دارد مردم نسبت به محیط اطرافشان بی تفاوت باشند زیرا اسان تر می تواند آنچه می خواهد را انجام دهد بدون آنکه اعتراضی به برنامه و کارهایی انجام می هد بشود. برای گاهش حس غریبی باید مشارکت مردم را افزایش داد و به دنبال نظم اجتماعی پایدار بود.

واژگان کلیدی

شهرداری، قوانین، تشکیلات

۱- کارشناس حقوقی - کارشناسی ارشد حقوق عمومی.

مقدمه

شهرداری، سازمان محلی است که بر طبق اصل عدم تمرکز اداری و به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران و آبادی، بهداشت شهر و رفاه ساکنان آن شهر، تأسیس می‌شود. شهرداری نوعی سیستم اداره شهر است که از دو واحد بنام شورای شهر و اداره شهرداری تشکیل شده است.

نقاطی که شهرداری در آنجا تشکیل می‌شود: طبق آئین‌نامه مورخ ۶۳/۸/۱۵ قانون تقسیمات کشوری، در نقاطی که شهر شناخته شده‌اند، شهرداری تأسیس می‌شود. طبق ماده ۱ قانون شهرداری‌ها، در هر محل که جمعیت آن حداقل به پنج هزار نفر برسد، باید شهرداری تشکیل شود. با وجود این قانون به وزارت کشور اجازه داده است در نقاطی که دارای حدنصاب نیستند ولی دارای شرایط زیر هستند استثناء شهرداری تأسیس نماید:

- (۱) در هر نقطه که از نظر موقعیت و اهمیت تشکیل شهرداری ضرورت داشته باشد؛
 - (۲) در بعضی از نقاط که فقط در بعضی از فصول شهرداری لازم باشد مثل نقاط ییلاقی؛
 - (۳) برای چند محل که به هم نزدیک‌تر و در مجموع برای تشکیل یک شهرداری مناسبند.
- در هر حال، تشکیل شهرداری منوط به تشخیص و تصمیم وزارت کشور است.

محدوده شهر:

در نقاطی که طبق قانون شهرداری تأسیس می‌شود، شهرداری موظف است وظایف خود را در محدوده‌ای که به تصویب وزارت کشور رسیده است انجام دهد و خارج از محدوده هیچ تکلیفی ندارد؛ برای مثال شهرداری موظف به تهیه و توزیع آب و فاضلاب و سایر خدمات شهری در خارج از محدوده شهری نخواهد بود. (ماده ۵۶ قانون شهرداری)

چون حوزه محلی عملکرد شهرداری از لحاظ صلاحیت محلی مأموران آن، حائز اهمیت است، مطابق ماده ۲ قانون، شهرداری‌ها مکلفند حدود حوزه خود را تعیین و نقشه دقیق آنرا ترسیم نمایند و به تصویب شورای شهر و وزارت کشور برسانند. طبق تبصره ۱ قانون تصمیمات کشوری، محدوده شهر، به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارت کشور و مسکن و شهرسازی تعیین می‌گردد.

سازمان شهرداری:

سازمان اداری شهرداری به درآمد و امکانات مالی آن بستگی دارد. علاوه بر سازمان شهرداری، سازمان مؤسسات وابسته به شهرداری نیز باید به تصویب شورای شهر و وزارت کشور برسد.

شهردار:

اجرای تصمیمات شورای شهر به عهده اداره شهرداری است که در راس آن شهردار قرار دارد. شهردار، عامل و مجری تصمیمات شورای شهر است و به وسیله شورای شهر انتخاب و در صورت تشکیل نشدن شوری، توسط وزیر کشور انتخاب می‌شود.

انتخاب شهردار به مدت ۴ سال و معرفی او به وزیر کشور و هم چنین عزل شهردار از اختیارات شورای شهر می باشد. شهردار نباید صاحب مؤسساتی باشد که تمام یا بخشی از نیازهای عمومی حوزه عمل شهرداری را تأمین می کند و هم چنین شهردار در زمان تصدی شهرداری، نباید عضو هیأت مدیره یا مدیر عامل مؤسسات مذکور باشد.

وظایف اداره شهرداری:

طبق ماده ۵۵ قانون شهرداری ها، اهم وظایف اداره شهرداری به شرح ذیل است:

- ۱) احداث خیابان ها و کوچه ها و میدان ها، باغ های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین وضع شده؛
 - ۲) تنظیف، نگهداری معابر و انهار (نهرها) عمومی و مجاری آب ها و فاضلاب و قنوات و تأمین آب و روشنائی؛
 - ۳) برآورد و تنظیم بودجه و تنظیم پیشنهاد برنامه های ساختمانی و اجرای آن ها پس از تصویب شورای شهر؛
 - ۴) ایجاد غسل خانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام آن ها؛
 - ۵) احداث بناهای مورد نیاز عمومی مثل پارک ها و سرویس های بهداشتی عمومی؛
 - ۶) صدور پروانه کسب برای اصناف و پیشه وران؛
 - ۷) صدور پروانه ساخت برای ساختمان هایی که در سطح شهر ساخته می شود؛
 - ۸) پیشنهاد برقراری یا تغییر عوارض شهر؛
 - ۹) ساختمان و آسفالت کردن کوچه ها و معابر عمومی.
- وظایف دیگری در قانون برای شهرداری مقرر است:
- شهردار در مقابل شورای شهر مسئول و جوابگوی عملیات اداره شهرداری می باشد و شورای شهر در صورت تخلف یا قصور از وظایف، شهردار را برکنار می کند؛ و این شورای شهر است که نبض کارهای شهر را در دست دارد و به دخل و خرج و امور شهر نظارت کامل دارد.

اساسنامه مدیریت شهرداری

اساسنامه سازمان مدیریت پسماندها طی نامه ای از سوی معاون هماهنگی امور عمرانی وزیر کشور و رئیس سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور به استانداریها ابلاغ شد.

به گزارش پایگاه اطلاع رسانی وزارت کشور، این اساسنامه بر اساس ماده ۱۰ قانون مدیریت پسماند، ماده ۸۴ قانون شهرداری و بند ۱۵ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۷۵ و الحاقیه های بعدی آن تنظیم شده است و شامل ۵ فصل، ۴۰ ماده و ۳۴ تبصره است که به تأیید وزیر کشور رسیده است.

این اساسنامه طی جلسات متعدد توسط کارگروه مدیریت پسماند شهرداریها، که زیر نظر دفتر هماهنگی خدمات شهری سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور فعالیت می کند، تهیه شد و پس از اخذ نظرات استانداری ها و سایر مراجع ذیربط به تأیید اداره کل امور شهرداری های وزارت کشور رسید و به استانداری های سراسر کشور ابلاغ شد.

اجرای برنامه های مدیریت پسماندها در شهرها بر اساس قانون مدیریت پسماندها، ایجاد بانک اطلاعات و ارتقاء سطح فناوری، افزایش توان کارشناسی و مدیریتی، گسترش همکاری های مردمی و افزایش آگاهی های عمومی از طریق آموزش و اطلاع رسانی و حفظ پاکیزگی و نظافت محیط شهری از جمله اهداف تشکیل سازمان مدیریت پسماند می باشد.

از وظایف کلی سازمان مزبور، تلاش در جهت کمینه سازی تولید پسماندهای عادی و ویژه موجود در پسماند عادی از طریق آموزش و اطلاع رسانی و همکاری با بخشهای صنعتی، کشاورزی، بازرگانی و خدماتی، مدیریت، نظارت، طراحی و برنامه ریزی برای امور مربوط به تولید، ذخیره سازی موقت، جمع آوری، حمل و نقل، بازیافت، پردازش، دفع پسماندهای عادی و نظافت شهری ذکر شده است.

همچنین مطالعه و پژوهش بمنظور بهینه سازی روش های عملیاتی و ستادی پسماندهای عادی و ویژه موجود در پسماند عادی، ارائه خدمات مشاوره و کارشناسی، عقد قرارداد با مشاوران و پیمانکاران و نظارت و کنترل بر فعالیت آنها در چارچوب وظایف سازمان و ارسال طرح ها و پروژه های مدیریت پسماندها و ضابطین قوه قضائیه مطابق شیوه نامه های مربوطه از دیگر وظایف سازمان مدیریت پسماندها اعلام شد.

بر اساس اساسنامه مزبور، ارکان سازمان مدیریت پسماندها عبارتند از: شورای سازمان، هیات مدیره، مدیر عامل و بازرس قانونی است و ترکیب شورای سازمان مشتمل بر: شهردار شهر به عنوان رئیس شورا، معاون خدمات شهری شهرداری، یک نفر نماینده منتخب از طرف شورای اسلامی شهر، دو نفر کارشناس به پیشنهاد شهردار و تأیید سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.

در نامه مهندس هاشمی به استانداری ها برای ابلاغ اساسنامه سازمان مدیریت پسماند آمده است: آن دسته از شهرداری های تابعه استان ها که دارای اساسنامه مصوب و قانونی سازمان بازیافت و تبدیل مواد زائد و جامد شهری می باشند با رعایت مقررات پیش بینی شده در اساسنامه مصوب خود، یک نسخه از اساسنامه صدرالذکر را ضمن تصویب آن توسط شورای سازمان و شورای اسلامی شهر ذیربط با رعایت مراحل قانونی جهت بررسی و اقدام لازم و جایگزین کردن آن به جای اساسنامه سازمان بازیافت و تبدیل مواد زائد و جامد شهرداری به وزارت کشور ارسال نمایند.

تشکیلات شهرداری

تشکیلات شهرداری ها براساس درجه بندی آنها تهیه و تنظیم می شود و درجه شهرداریها نیز براساس مقدار جمعیت؛ توسعه و وسعت شهر، موقعیت جغرافیایی، میزان درآمد و هزینه، (بودجه) و غیره و انتخاب شهردار توسط شورای شهر می باشد.

خلاصه ای از شرح وظایف تعدادی از واحدهای شهرداری

معاون:

- از نظارت بر حسن جریان کلیه امور
- صدور دستورات لازم
- تقسیم کار و تعیین وظایف و انجام سایر امور مشابه
- خدمات داوری
- نظرات دریافتی
- ارتباط افراد ما
- تهیه بخشنامه و دستورالعملها
- نظارت بر اجرای قوانین و مقررات
- بررسی وظایق و مسئولیت
- آموزش کارکنان
- نظارت بر پیش نویس نامه ها

دفتر شهردار:

- تنظیم برنامه ملاقات با شهردار
- اعلام دستورات شهردار به اشخاص
- انجام امور ارتباطی شهردار
- مرتب نمودن نامه هایی که باید به دست شهردار برسد
- تنظیم اوقات کمیسیونها

حقوقی و املاک:

- رسیدگی به معضلات و مشکلات حقوقی واحدها
- تقاضای تعقیب قانونی تجاوز به حقوق شهرداری
- وصل کلیه بخشنامه ها و آئین نامه
- انجام کلیه معاملات ملکی
- رسیدگی به اعتراضات و شکایات رسیده در اثر اجرای شرح
- اقدام به ثبت اراضی متعلق به شهرداری

اجرائیات و کنترل و نظارت بسر معبر:

- رسیدگی به امر انتظامی و اجرائیات شهرداری
- اعزام مأمور اجرا به واحدهای شهرداری
- حفظ و حراست از تأسیسات و اماکن مربوط به شهرداری
- ابلاغ احکام صادره از مراجع قانونی

روابط عمومی:

- تأمین ارتباط شهرداری با مردم
- برنامه ریزی در مورد کمیسیونهای نامگذاری معابر و اماکن عمومی
- نظارت بر حسن انجام پذیر آئین
- نصب پلاکارد، پرچم و آگهی
- جمع آوری آمار و اطلاعات شهرداری
- نظرخواهی از مردم و غیره.

حراست:

- بررسی و اعلام نظر نسبت به استقرار سیستم مناسب جهت حراست و نگهداری از پرسنل و ساختمان و اسناد محرمانه
- جمع آوری هرگونه اطلاعات محرمانه
- تأمین ارتباط محرمانه با سازمانها
- کنترل و نظارت وضع حراست و شهرداری

امور مالی و درآمد:

- نظارت بر کلیه امور واحدهای تحت سرپرستی
- تهیه برنامه عملیات مالی
- تهیه گزارش های مالی و ترازنامه و تعیین بودجه
- نظارت بر نگاهداری حسابهای هزینه
- بررسی عملکرد مالی
- انجام تعهدات مالی
- تهیه و تنظیم بودجه

کارپردازی:

- پیش بینی احتیاجات شهرداری
- اقدام به تهیه وسایل و لوازم موردنیاز
- تنظیم اسناد هزینه
- انجام معاملات
- انجام تشریفات مناقصه و غیره

حسابداری:

- اجرای بودجه مصوب
- انجام تعهدات مالی در حدود و اختیارات
- تنظیم لیست حقوق کارکنان
- پرداخت هزینه های مستمر و غیرمستمر
- تهیه صورت مغایرت های بانکی و غیره

انواع کمیسیونها:

- ماده ۵) کمیسیون موضوع ماده ۷ آئین نامه اجرائی قانون زمینی شهری
- کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری ماده ۱۳
- کمیسیون اماکن متبرکه
- ماده ۱۴ قانون زمین شهری
- کمیسیون ماده ۲۰ ماده ۵۵
- ماده ۱۰۰) کمیسیون هم عرضی

جمع بندی و نتیجه گیری

مدیریت شهری در ایران از زمان شکل گیری تا کنون، که بیش از یکصد سال از استقرار آن می گذرد، همواره با نوسان هایی هم در مفهوم و جایگاه و هم در ساختار و نحوه ارتباط با محیط داخل و خارج از خود مواجه بوده است و می توان گفت که بخش بزرگی از مشکلات امروز مدیریت شهری از جمله ناکارآمدی و اثربخشی پایین آن ناشی از همین نوسان ها باشد. یکی از ارکان مهم نظام مدیریت شهری یعنی شوراهای اسلامی شهر از بهترین امیدهای ایجاد ظرفیت های مشارکت شهروندی در نظام مدیریت شهری و تقویت خودگردانی محلی هستند. این رکن اساسی مدیریت شهری نقش مهمی در گذار از مدیریت شهری غیرمشارکتی و آمرانه به حکمروایی شهری خوب داشته و ظرفیت های قانونی مناسبی برای شفاف کردن، پاسخ گو کردن و قابل اعتماد کردن سیستم مدیریت شهری دارند.

منابع و مآخذ

- ۱- طباطبائی موتمنی، منوچهر؛ حقوق اداری، تهران، سمت، ۱۳۸۱، چاپ هفتم، ص ۱۲۰-۱۱۴.
- ۲- انصاری، ولی...؛ کلیات حقوق اداری، تهران، میزان، ۱۳۷۴، چاپ اول، ص ۲۳۶.
- ۳- موسی‌زاده، رضا؛ حقوق اداری، تهران، میزان، ۱۳۸۱، چاپ سوم، ص ۱۲۷.
- 4- Pazhuhan, M. (2016). Challenges of the establishment of a unified urban management system. ShahrDariha Monthly Reporting, 4(123), 16–20. magiran.com/p2010846 [In Persian]
- 5- Laws and Regulations Research Center of Iran. Studies on Comprehensive Urban Management of Tehran (Volume One). 2019. RPC. <http://bit.ly/3M9dV4N> [In Persian]
- 6- Imani Jajarmi, H. The ideal model of local governance in Iran is Commission for Housing and Land Development, Expediency Council. 2010 Unpublished report. [In Persian]