

بررسی نقش و جایگاه شهرداری‌ها در نظام حقوق عمومی ایران

سعیده نگین تاجی

کارشناسی حقوق، واحد بوشهر، دانشگاه آزاد اسلامی، بوشهر، ایران.
negintaji728@gmail.com.

شماره ۱۰۸ / پاییز ۱۴۰۴ (جلد سوم) / صص ۲۳۱-۲۴۰
چشم انداز حسابداری و مدیریت (دوره هشتم)

چکیده

شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی در نظام حقوق عمومی ایران، نقش محوری در ارائه خدمات عمومی، توسعه شهری و تحقق حقوق شهروندان ایفا می‌کنند. این نهادها مسئول برنامه‌ریزی، مدیریت و اجرای سیاست‌های شهری هستند و به‌عنوان واسطه‌ای میان دولت و مردم، پیوند مستقیمی با کیفیت زندگی شهری و رضایت شهروندان دارند. پژوهش حاضر با رویکرد مروری و تحلیلی، جایگاه حقوقی و وظایف شهرداری‌ها در چارچوب قوانین و مقررات کشور را بررسی می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد که شهرداری‌ها علاوه بر وظایف خدماتی، نقش مؤثری در ارتقای شفافیت، پاسخگویی و رعایت حقوق شهروندی دارند و می‌توانند از طریق مدیریت کارآمد، مشارکت شهروندان و برنامه‌ریزی علمی، زمینه تحقق عدالت اجتماعی و توسعه پایدار شهری را فراهم کنند. با این حال، محدودیت‌های قانونی و ضعف هماهنگی میان نهادهای اجرایی، چالش‌هایی برای عملکرد بهینه شهرداری‌ها ایجاد می‌کند.

واژگان کلیدی: شهرداری‌ها، حقوق عمومی، حقوق شهروندان.

مقدمه

در نظام حقوق عمومی ایران، شهرداری به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی تعریف می‌شود که دارای شخصیت حقوقی مستقل و امتیازات و اقتدارات ویژه‌ای نسبت به سایر نهادهای متصدی امور عمومی است (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹). این نهاد که به موجب قانون برای تأمین منافع و مصالح عمومی تأسیس شده، از امتیازات قدرت حاکمه برخوردار است و مأموریت اصلی آن مدیریت امور محلی و ارتقای رفاه شهروندان در محیط‌های شهری می‌باشد (احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸). طبق قانون مدیریت خدمات کشوری، شهرداری واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی بوده، با تصویب مجلس ایجاد شده و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه خود را از منابع غیردولتی تأمین می‌کند (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲).

جایگاه شهرداری‌ها در ایران بر پایه اصل عدم تمرکز اداری و محلی استوار است که به منظور واگذاری اداره امور محلی از قبیل عمران، آبادی و بهداشت به خود مردم و واحدهای مستقل از دولت شکل گرفته است (محمودی هرندی، ۱۴۰۰). رکن اصلی قانونی فعالیت این نهاد، قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ است که در ماده ۵۵ آن، وظایف و اختیارات گسترده‌ای در حوزه‌های عمرانی، خدماتی، نظارتی و رفاه اجتماعی برای شهرداری پیش‌بینی شده است (سالک رازی،

۱۴۰۰). شهرداری به عنوان مهم‌ترین رکن اجرایی مدیریت شهری، دارای استقلال اداری، مالی و سازمانی است و تحت نظارت شوراهای اسالمی شهر فعالیت می‌کند (زیدی و همکاران، ۱۴۰۴). در رویکردهای نوین حقوق عمومی، نقش شهرداری‌ها از یک نهاد صرفاً خدماتی به بستری برای تحقق حکمرانی مطلوب شهری تغییر یافته است که مؤلفه‌هایی نظیر شفافیت، پذیرا بودن، پاسخگویی و مشارکت شهروندی را دنبال می‌کند (محمدی آلمانی و شعبان‌نیا، ۱۳۹۸). شهرداری‌ها با بهره‌گیری از امتیازات قدرت عمومی و در عین حال تمرکز بر ارائه خدمات عمومی، خط مقدم صیانت از حقوق مدنی، رفاهی و بهداشتی مردم در شهرها محسوب می‌شوند (دولت‌خواه، ۱۴۰۳). با این حال، به دلیل قدیمی بودن برخی قوانین و تداخل وظایف با سایر دستگاه‌های دولتی، این نهاد با چالش‌های ساختاری در مسیر مدیریت یکپارچه شهری و استیفای کامل حقوق شهروندی مواجه است که ضرورت تدوین قوانین جامع و به‌روز را دوچندان می‌کند (صفری، ۱۴۰۳).

بیان مسئله

در نظام حقوق عمومی ایران، شهرداری‌ها به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای عمومی محلی، نقش اساسی در تحقق حکمرانی شهری، تأمین منافع عمومی و ارائه خدمات عمومی ایفا می‌کنند. جایگاه حقوقی شهرداری‌ها ریشه در اصول بنیادین حقوق عمومی، نظریه‌های نوین مدیریت شهری و الگوهای حکمرانی چندسطحی دارد که بر تفویض اختیارات، تمرکززدایی اداری و مشارکت نهادهای محلی در اداره امور عمومی تأکید می‌کند (نامدار و محمدی، ۱۳۹۵). شهرداری‌ها در این چارچوب، نه تنها به عنوان واحدهای اجرایی، بلکه به مثابه نهادهایی با شخصیت حقوقی مستقل و اختیارات خاص، در ساختار حقوقی کشور شناخته می‌شوند. از منظر حقوق عمومی، شهرداری‌ها در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی قرار می‌گیرند که مأموریت اصلی آن‌ها مدیریت امور محلی و پاسخگویی به نیازهای شهروندان است. این نهادها در عین برخورداری از استقلال نسبی، در چارچوب سیاست‌های کلان دولت و قوانین عمومی کشور فعالیت می‌کنند و از این رو، در تقاطع میان حاکمیت ملی و مدیریت محلی قرار دارند (همت و همکاران، ۱۴۰۴). این موقعیت دوگانه موجب شده است که شهرداری‌ها نقشی تعیین‌کننده در تحقق عدالت شهری، ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و اجرای سیاست‌های عمومی در سطح محلی ایفا کنند.

بررسی نظریه‌های مدرن حقوق عمومی نشان می‌دهد که اصول حاکم بر اموال، دارایی‌ها و تصرفات شهرداری‌ها، متأثر از نظام حقوقی فرانسه و دکترین خدمات عمومی است. در این رویکرد، اموال شهرداری‌ها بخشی از اموال عمومی تلقی می‌شوند که کارکرد آن‌ها تأمین منافع عمومی و پاسخ به نیازهای جمعی شهروندان است (نامدار و محمدی، ۱۳۹۵). بر این اساس، تصرفات شهرداری‌ها در اموال عمومی، تابع قواعد خاص حقوق عمومی بوده و با محدودیت‌هایی همراه است که هدف آن‌ها حفظ منافع عمومی و جلوگیری از سوءاستفاده از دارایی‌های عمومی است. در نظام حقوقی ایران، این رویکرد به‌وضوح در قوانین اساسی و عادی منعکس شده است. اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با تأکید بر لزوم اخذ مجوز از هیئت وزیران یا مجلس شورای اسلامی برای ارجاع دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی به داوری، محدودیت‌های مهمی را بر تصرفات حقوقی نهادهایی مانند شهرداری‌ها اعمال می‌کند. این قاعده، شهرداری‌ها و شرکت‌های وابسته به آن‌ها را نیز در بر می‌گیرد و نشان‌دهنده حساسیت قانون‌گذار نسبت به حفظ حاکمیت دولت بر اموال عمومی است (الهی، ۱۴۰۳).

به بیان دیگر، هرچند شهرداری‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند، اما استقلال آن‌ها مطلق نبوده و در حوزه اموال عمومی، تحت نظارت و کنترل حاکمیت مرکزی قرار دارند. این امر بیانگر آن است که قانون‌گذار ایرانی، شهرداری‌ها را به عنوان بازوی اجرایی حاکمیت در سطح محلی تلقی کرده و برای جلوگیری از تضعیف منافع عمومی، محدودیت‌های

خاصی را بر اقدامات حقوقی آن‌ها اعمال کرده است (الهی، ۱۴۰۳). در چارچوب نظریه حکمرانی چندسطحی، شهرداری‌ها به عنوان یکی از سطوح اصلی تصمیم‌گیری و اجرا در کنار دولت مرکزی و نهادهای فراملی شناخته می‌شوند. این نظریه بر توزیع قدرت، مشارکت نهادهای محلی و افزایش کارآمدی نظام اداری تأکید دارد (همت و همکاران، ۱۴۰۴). در این چارچوب، شهرداری‌ها نقش واسط میان دولت و شهروندان را ایفا کرده و از طریق سیاست‌گذاری محلی، اجرای قوانین و ارائه خدمات عمومی، به تحقق اهداف کلان توسعه کمک می‌کنند. افزایش نقش شهرداری‌ها در فرآیندهای قانون‌گذاری و اجرایی، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند آموزش، بهداشت عمومی، محیط زیست و توسعه پایدار شهری، از جمله الزامات انطباق نظام حقوقی کشور با تحولات جهانی و اهداف توسعه پایدار به شمار می‌رود. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که مشارکت فعال نهادهای محلی در تدوین و اجرای سیاست‌ها، موجب افزایش اثربخشی قوانین و ارتقای پاسخگویی نظام اداری می‌شود (همت و همکاران، ۱۴۰۴).

اصلاحات حکمرانی اداری در دهه‌های اخیر، بر تقویت دموکراسی محلی، افزایش شفافیت، پاسخگویی و نظارت بر عملکرد نهادهای عمومی تأکید داشته است. در این میان، شهرداری‌ها به عنوان نزدیک‌ترین نهاد عمومی به شهروندان، نقش کلیدی در اجرای این اصلاحات ایفا می‌کنند. تقویت شوراهای اسلامی شهر، افزایش مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌های محلی و ارتقای شفافیت مالی شهرداری‌ها، از جمله اقداماتی است که می‌تواند به کاهش تخلفات اداری و افزایش اعتماد عمومی منجر شود (عباس و همکاران، ۱۴۰۴). همچنین، نظارت بر رعایت حقوق بشر در مدیریت شهری، از دیگر ابعاد مهم نقش شهرداری‌ها در نظام حقوق عمومی است. رعایت اصولی مانند برابری، عدالت، دسترسی برابر به خدمات شهری و حفظ کرامت انسانی شهروندان، از جمله وظایفی است که شهرداری‌ها در چارچوب حقوق عمومی بر عهده دارند (عباس و همکاران، ۱۴۰۴).

در مجموع، شهرداری‌ها در نظام حقوق عمومی ایران، صرفاً نهادهایی خدمات‌رسان نیستند، بلکه به عنوان بازیگرانی مؤثر در حکمرانی عمومی، نقش مهمی در فرآیندهای قانون‌گذاری، اجرایی و نظارتی ایفا می‌کنند. جایگاه حقوقی ویژه شهرداری‌ها، مسئولیت آن‌ها در مدیریت اموال عمومی، نقش آن‌ها در تحقق توسعه پایدار و مشارکت در اصلاحات حکمرانی اداری، همگی نشان‌دهنده تحول و گسترش نقش این نهادها در ساختار حقوق عمومی کشور است. از این رو، توجه به تقویت مبانی حقوقی، افزایش اختیارات همراه با نظارت مؤثر و ارتقای شفافیت در عملکرد شهرداری‌ها، می‌تواند به بهبود حکمرانی شهری و تحقق منافع عمومی در سطح محلی منجر شود. لذا با توجه به مطالب مطرح شده سؤال اساسی این پژوهش به این صورت مطرح می‌شود که آیا بررسی نقش و جایگاه شهرداری‌ها در نظام حقوق عمومی ایران اثرگذار است؟

اهمیت و ضرورت انجام تحقیق

تحقیق علمی به عنوان یکی از ارکان اساسی توسعه دانش بشری، نقش تعیین‌کننده‌ای در پیشرفت جوامع و ارتقای سطح آگاهی انسان ایفا می‌کند. از طریق پژوهش، پدیده‌های ناشناخته شناسایی شده و روابط و فرآیندهای حاکم بر جهان تبیین می‌شوند؛ امری که موجب تعمیق درک انسان از واقعیت‌های طبیعی، اجتماعی و انسانی می‌گردد (کونیچنی^۱، ۲۰۲۳). بدین ترتیب، تحقیق نه تنها موجب گسترش مرزهای دانش می‌شود، بلکه بنیانی علمی برای تصمیم‌گیری‌های آگاهانه و حل مسائل پیچیده جوامع فراهم می‌آورد. اهمیت تحقیق صرفاً به تولید دانش نظری محدود نمی‌شود، بلکه آثار عملی و کاربردی گسترده‌ای در زندگی روزمره افراد و ساختارهای اجتماعی دارد. نتایج پژوهش‌های علمی از طریق بهبود فرآیندها، افزایش کارایی نظام‌های مدیریتی و تسهیل امور روزمره، به ارتقای کیفیت زندگی انسان کمک می‌کند

¹ Konieczny

(کونیتسنی، ۲۰۲۳). بسیاری از پیشرفت‌های فناوریانه، پزشکی، آموزشی و مدیریتی حاصل پژوهش‌های هدفمند و نظام‌مند هستند که بدون انجام تحقیق علمی، دستیابی به آن‌ها امکان‌پذیر نخواهد بود.

در نظام آموزش عالی، تحقیق علمی جایگاهی بنیادین دارد و یکی از شاخص‌های اصلی تمایز دانشگاه‌ها از سایر نهادهای آموزشی به شمار می‌رود. دانشگاه‌هایی که نقش پژوهشی خود را نادیده می‌گیرند، به مراکزی صرفاً آموزشی تبدیل می‌شوند که وظیفه آن‌ها انتقال دانش تولیدشده توسط دیگران است. در مقابل، پژوهش فعال دانشگاهی موجب می‌شود دانشگاه‌ها به کانون‌های خلاقیت، نوآوری، تولید و اشاعه دانش تبدیل شوند و نقش مؤثری در حل مسائل اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی ایفا کنند (کاجامان^۱، ۲۰۲۲). از سوی دیگر، تحقیق علمی به عنوان ابزاری برای تضمین کیفیت در نظام آموزش عالی مطرح است. انجام پژوهش‌های علمی منظم، زمینه تولید دانش معتبر و قابل اتکا را فراهم کرده و به ارتقای کیفیت خدمات آموزشی و پژوهشی کمک می‌کند (کروز^۲ و همکاران، ۲۰۱۸). همچنین، تحقیق معیاری اساسی برای ارزیابی عملکرد دانشجویان و پژوهشگران بوده و نقش مهمی در پیشگیری از سرقت ادبی، تضمین اصالت آثار علمی و ارتقای اخلاق پژوهشی ایفا می‌کند (هوتی و موکا^۳، ۲۰۱۷). افزون بر این، تحقیقات علمی نقش مؤثری در بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های علمی جوامع دارند. از طریق پژوهش، امکان توسعه فناوری‌های نوین، بهبود فناوری‌های موجود و افزایش توان رقابتی کشورها در عرصه بین‌المللی فراهم می‌شود. همچنین، تحقیق علمی بستر مناسبی برای گسترش همکاری‌های علمی و آموزشی بین‌المللی ایجاد کرده و زمینه انتقال دانش، تجربه و فناوری را میان کشورها فراهم می‌سازد (وووک و لوچوک^۴، ۲۰۲۰).

ضرورت انجام تحقیق علمی ریشه در نیاز ذاتی انسان به شناخت، تبیین پدیده‌ها و درک عمیق‌تر جهان پیرامون دارد. انسان همواره در تلاش بوده است تا با استفاده از روش‌های علمی، ابهامات موجود را برطرف کرده و پاسخ‌هایی منطقی و مستند برای مسائل مختلف بیابد. این نیاز معرفتی، پژوهش علمی را به یکی از ضروری‌ترین فعالیت‌های انسانی تبدیل کرده است (کونیتسنی، ۲۰۲۳). با گسترش جوامع انسانی و افزایش پیچیدگی مسائل اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی، ضرورت تحقیق علمی بیش از پیش آشکار شده است. رشد تقاضا برای ابزارها و فناوری‌های نوین، پژوهشگران را ملزم می‌سازد تا روش‌های تحقیق را توسعه داده و از رویکردهای نوآورانه برای کشف راه‌حل‌های جدید بهره بگیرند. این روند، نقش تحقیق را در تحقق توسعه پایدار و حفاظت از محیط زیست برجسته می‌سازد (کونیتسنی، ۲۰۲۳). در سطح کلان، توسعه و پویایی کشورها بدون اتکا به تحقیق علمی امکان‌پذیر نیست. پژوهش‌های علمی نقش مستقیمی در افزایش بهره‌وری، رشد اقتصادی و ارتقای تولید ناخالص داخلی دارند و به عنوان موتور محرک نوآوری و پیشرفت اقتصادی شناخته می‌شوند (وووک و لوچوک، ۲۰۲۰). کشورهایی که سرمایه‌گذاری کافی در حوزه تحقیق و توسعه انجام می‌دهند، از توان بالاتری برای رقابت در اقتصاد جهانی برخوردار هستند.

در حوزه آموزش عالی، تحقیق علمی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای بقای دانشگاه‌ها و ارتقای کیفیت آن‌ها محسوب می‌شود. دانشگاه‌ها تنها در صورتی می‌توانند جایگاه خود را به عنوان مراکز تولید دانش حفظ کنند که پژوهش علمی به‌طور مستمر در آن‌ها انجام شود. تحقیق، علاوه بر بهبود برنامه‌های آموزشی، شاخصی مهم برای ارزیابی کیفیت، اعتبار علمی و سطح تعالی دانشگاه‌ها به شمار می‌رود (کاجامان، ۲۰۲۰). در نهایت، در سطح فردی نیز تحقیق علمی ضرورتی انکارناپذیر دارد. پژوهش به افراد امکان می‌دهد تا دانش و باورهای پیشین خود را بازنگری کرده، دیدگاه‌های جدیدی کسب کنند و توان تحلیل و تفکر انتقادی خود را ارتقا دهند. از این منظر، تحقیق نه تنها ابزاری برای تولید دانش، بلکه

¹ Kajaman

² Pires Cruz

³ Hoti & Muka

⁴ Vovk & Levchuk

فرآیندی برای رشد فکری، نوآوری و حل مسائل فردی و اجتماعی محسوب می‌شود (کروز و همکاران، ۲۰۱۸). بنابراین، تحقیق علمی به عنوان یک ضرورت بنیادین، نقشی کلیدی در پیشرفت مستمر جوامع و توسعه همه‌جانبه انسانی ایفا می‌کند.

مبانی نظری و ادبیات پژوهش

شهرداری در ایران

هدف از تأسیس بلدیة شهرداری در قانون تأمین منافع شهرها و رفع نیازهای شهرنشینان اعلام شد. در این قانون تشکیل انجمن بلدیة انجمن شهر، پیش‌بینی شده بود که اعضای آن را مردم انتخاب می‌کردند. البته مطابق این قانون رأی داشته‌اند. چون قرن از نخست‌وزیری مصدق، اصلاح قانون شهرداری‌ها در مجلس سنا مطرح بود قرار نشد همین طرح مورد بررسی قرار گیرد بر اساس آن قانون شهرداری تنظیم شود این قانون پس از طرح در مجلس و تصویب آن در تاریخ یازدهم آبان ماه ۱۳۳۱ به تأیید گسترده مصدق رسید. قانون شهرداری‌ها در ۹۰ ماده تنظیم در قیاس با قانون ۱۳۲۸ اختیارات اعضای انجمن‌های شهری در این قانون بیشتر شد. انجمن شهرها و یا به قید امروزی شورای شهر از زمان کرویانی اولین قانون برای آن یعنی ۱۲۸۷ تا ۱۳۸۴ تحولات متعددی را پشت سر گذاشت توانست چون هدف از تشکیل انجمن‌های شهر یا شورای شهر افزایش مشارکت شهروندان و اداره بهتر و کیفی شهر بوده، بنابراین جای یک سؤال باقی است، با توجه به این فاصله زمانی طی تاریخ تدوین شهرداری‌ها و شوراهای این قانون در زمینه تشکیل شوراهای شهروندان محقق شده یا نه آنچه در پی می‌آید بررسی قانون شهرداری‌ها و انجمن‌های شهری شوراهای شهر از این منظر است. طی این نوشتار قانون شهرداری‌ها و شوراهای شهر بر اساس تقسیم بدی تاریخی دوره‌های مختلف به ترتیب ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

نظام حقوق عمومی

نظام حقوق عمومی به عنوان یکی از بنیادی‌ترین شاخه‌های علم حقوق، چارچوب مفهومی و ساختاری لازم برای سازمان‌دهی دولت، توزیع قدرت عمومی و تنظیم روابط میان حاکمیت و مردم را فراهم می‌آورد. این نظام، بستر حقوقی فعالیت نهادهایی نظیر شهرداری‌ها را شکل می‌دهد و حدود اختیارات، مسئولیت‌ها و الزامات آن‌ها را تعیین می‌کند. در واقع، بدون درک صحیح از حقوق عمومی، تحلیل جایگاه نهادهای عمومی محلی و نقش آن‌ها در اداره امور جامعه ممکن نخواهد بود (سایبانی و شهرکی، ۱۳۹۷). از این منظر، حقوق عمومی نقشی کلیدی در تضمین نظم اجتماعی، تأمین منافع عمومی و حفظ تعادل میان اقتدار حاکمیت و حقوق شهروندان ایفا می‌کند.

تعریف و مفهوم حقوق عمومی

حقوق عمومی به مجموعه‌ای از قواعد و اصول اطلاق می‌شود که بر تشکیلات دولت، سازمان‌های وابسته به آن و روابط این نهادها با شهروندان حاکم است، به‌ویژه در مواردی که دولت یا نهادهای عمومی در مقام اعمال حاکمیت و اجرای اقتدار عمومی ظاهر می‌شوند (سایبانی و شهرکی، ۱۳۹۷). این شاخه از حقوق، نحوه شکل‌گیری نهادهای حکومتی، حدود صلاحیت آن‌ها و شیوه اعمال قدرت عمومی را مشخص می‌سازد و از این طریق، چارچوبی برای نظم‌بخشی به روابط حاکمیت و جامعه فراهم می‌آورد.

تفاوت اساسی حقوق عمومی با حقوق خصوصی در هدف و کارکرد آن نهفته است. در حالی که حقوق خصوصی عمدتاً به تنظیم روابط میان اشخاص و تأمین منافع فردی می‌پردازد، حقوق عمومی با تمرکز بر منافع جمعی، به دنبال حفظ مصالح

عمومی و تأمین خیر همگانی است (سایبانی و شهرکی، ۱۳۹۷؛ احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸). در این چارچوب، دولت و نهادهای عمومی به عنوان نمایندگان جامعه، موظف‌اند تصمیمات و اقدامات خود را در راستای منافع عمومی و نه منافع فردی اتخاذ کنند. همین تفاوت بنیادین، توجیه‌کننده وجود قواعد خاص، اختیارات ویژه و محدودیت‌های متفاوت در حقوق عمومی نسبت به حقوق خصوصی است.

اصول و ویژگی‌های حقوق عمومی

حقوق عمومی دارای اصول و ویژگی‌هایی است که ماهیت حاکمیتی و خدماتی آن را به‌خوبی نمایان می‌سازد. یکی از مهم‌ترین این اصول، امتیاز قدرت عمومی است. بر اساس این اصل، دولت و نهادهای اداری برای تحقق اهداف جامعه و حفظ نظم عمومی، از اختیارات و امتیازاتی برخوردارند که به آن‌ها اجازه می‌دهد دستورات الزام‌آور صادر کرده و در صورت لزوم از ابزارهای قانونی، از جمله نیروی قهریه، استفاده کنند (احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸). این امتیاز، اگرچه برای اداره جامعه ضروری است، اما همواره باید در چارچوب قانون و با رعایت حقوق شهروندان اعمال شود. اصل دیگر، اصل خدمت عمومی است که بر اساس آن، تمامی فعالیت‌ها و تصمیمات نهادهای عمومی باید در راستای تأمین نیازهای همگانی و ارائه خدمات عمومی صورت گیرد. این اصل، قدرت عمومی را از حالت خودسرانه خارج کرده و آن را در مسیر منافع عمومی هدایت می‌کند (احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸). به بیان دیگر، مشروعیت اعمال قدرت در حقوق عمومی، نه از برتری ذاتی دولت، بلکه از هدف خدمت‌رسانی به جامعه ناشی می‌شود.

از دیگر ویژگی‌های مهم حقوق عمومی، امره بودن قواعد آن است. قواعد حقوق عمومی غالباً جنبه امری دارند و توافق اشخاص یا اراده خصوصی نمی‌تواند آن‌ها را تغییر دهد یا نادیده بگیرد. این ویژگی، تضمین‌کننده ثبات نظم عمومی و جلوگیری از تضعیف منافع جمعی است (سایبانی و شهرکی، ۱۳۹۷). همچنین، در حقوق عمومی اصل نابرابری حقوقی طرفین حاکم است. برخلاف حقوق خصوصی که بر پایه برابری طرفین بنا شده، در حقوق عمومی دولت به دلیل نمایندگی از نفع عمومی، در موقعیتی برتر نسبت به افراد قرار می‌گیرد. این نابرابری، ماهیتی کارکردی دارد و با هدف حفظ منافع عمومی و اداره مؤثر جامعه توجیه می‌شود (احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸).

ساختار نظام حقوق عمومی در ایران

ساختار نظام حقوق عمومی در ایران ترکیبی از مبانی حقوقی مدرن و اصول برگرفته از فقه اسلامی است. در رأس این ساختار، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار دارد که به عنوان عالی‌ترین سند حقوقی کشور، چارچوب کلی قدرت عمومی، حقوق ملت و سازمان‌دهی نهادهای حکومتی را تعیین می‌کند (سایبانی و شهرکی، ۱۳۹۷؛ محمودی هرنندی، ۱۴۰۰). قانون اساسی، منبع اصلی مشروعیت نهادهای عمومی و مبنای تعیین حدود اختیارات و مسئولیت‌های آن‌ها به شمار می‌رود.

یکی از اصول بنیادین این ساختار، تفکیک قوا است که بر اساس آن، قدرت عمومی میان قوای مقننه، مجریه و قضائیه تقسیم می‌شود. این تفکیک، با هدف جلوگیری از تمرکز قدرت و تضمین نظارت متقابل میان قوا طراحی شده است (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲). در عین حال، نظام حقوقی ایران دارای ویژگی خاصی است که آن را از بسیاری از نظام‌های حقوقی متمایز می‌سازد؛ بدین معنا که نهاد قدرت، علاوه بر مشروعیت مردمی، از سلسله‌مراتب فقهی و جایگاه ولایت فقیه نیز برخوردار است و اختیارات سایر نهادها در چارچوب آن تعریف می‌شود (احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸). اصل مهم دیگر در ساختار حقوق عمومی ایران، اصل عدم تمرکز اداری است. بر اساس این اصل، برای افزایش کارآمدی اداره امور و پاسخگویی بهتر به نیازهای محلی، بخشی از صلاحیت‌ها و اختیارات از دولت مرکزی به نهادهای محلی مستقل مانند

شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها واگذار شده است. این نهادها مأموریت دارند امور تخصصی مرتبط با عمران، خدمات شهری و رفاه محلی را مدیریت کنند (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲).

نقش نهادهای عمومی در حقوق عمومی

نهادهای عمومی، اعم از دولتی و غیردولتی، بازوان اجرایی نظام حقوق عمومی محسوب می‌شوند و وظیفه تحقق اهداف این نظام را در عمل بر عهده دارند. یکی از ویژگی‌های اساسی این نهادها، استقلال و شخصیت حقوقی آنهاست. نهادهایی مانند شهرداری‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل، دارایی جداگانه و استقلال نسبی اداری و مالی هستند تا بتوانند وظایف تخصصی خود را به صورت مؤثر انجام دهند (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲). با این حال، استقلال نهادهای عمومی مطلق نیست و آنها تنها در حدود صلاحیت‌های قانونی خود مجاز به اقدام هستند. هرگونه عمل خارج از چارچوب مأموریت‌ها و اختیارات قانونی، فاقد اعتبار بوده و می‌تواند موجب مسئولیت حقوقی نهاد مربوطه شود (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹؛ شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲). این اصل، تضمین‌کننده حاکمیت قانون و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت عمومی است.

نهادهای عمومی همچنین دارای نقش دوگانه در نظام حقوق عمومی هستند. از یک سو، آنها برای اجرای طرح‌های عمرانی و تحقق اهداف توسعه‌ای از امتیازات قدرت عمومی بهره می‌گیرند و از سوی دیگر، مکلف‌اند حقوق شهروندان را رعایت کرده و خدمات عمومی را به صورت عادلانه و بدون تبعیض ارائه دهند (رستمی و عامری، ۱۳۹۵؛ احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸). این نقش دوگانه، بیانگر تعادل میان اقتدار و مسئولیت در حقوق عمومی است. به زبان ساده، حقوق عمومی در ایران را می‌توان به «نقشه و پی‌ریزی یک ساختمان بزرگ» تشبیه کرد؛ در این ساختمان، قانون اساسی نقش فونداسیون را ایفا می‌کند، قوای سه‌گانه ستون‌های اصلی آن هستند و نهادهایی مانند شهرداری‌ها، اتاق‌هایی محسوب می‌شوند که خدمات و عدالت را به‌طور مستقیم به ساکنان ساختمان، یعنی شهروندان، ارائه می‌دهند. استحکام این ساختمان، وابسته به رعایت اصول حقوق عمومی و عملکرد صحیح نهادهای عمومی در چارچوب قانون است.

ماهیت حقوقی شهرداری

ماهیت حقوقی شهرداری در نظام حقوق عمومی ایران به‌عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی تعریف می‌شود که دارای شخصیت حقوقی مستقل، دارایی جداگانه و استقلال نسبی اداری و مالی است. شهرداری نه بخشی از تشکیلات متمرکز دولت محسوب می‌شود و نه یک نهاد خصوصی، بلکه نهادی عمومی است که به موجب قانون ایجاد شده و مأمور انجام وظایف حاکمیتی و خدمات عمومی در سطح محلی می‌باشد. این نهاد بر پایه اصل عدم تمرکز اداری شکل گرفته تا اداره امور شهری با اتکا به نیازها و ویژگی‌های محلی و بدون وابستگی مستقیم به ساختار اداری دولت مرکزی انجام گیرد. شهرداری از یک سو در چارچوب قوانین و تحت نظارت نهادهای عمومی مانند شورای اسلامی شهر، وزارت کشور و دیوان عدالت اداری فعالیت می‌کند و از سوی دیگر، به دلیل اتکای مالی به عوارض و درآمدهای محلی، از استقلال مالی برخوردار است که آن را در برابر شهروندان پاسخگو می‌سازد. این ترکیب از عمومی بودن وظایف، استقلال ساختاری و اعمال محدود اقتدار عمومی، ماهیت دوگانه و خاص شهرداری را در نظام حقوقی ایران شکل داده است (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹؛ محمودی هرنیدی، ۱۴۰۰؛ شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲).

تعریف و ماهیت حقوقی شهرداری

شهرداری از منظر حقوق عمومی، نهادی با ماهیت «مؤسسه عمومی غیردولتی» است که به موجب قانون و با هدف انجام وظایف و خدمات عمومی در سطح محلی تشکیل می‌شود. این نهاد، علی‌رغم آنکه بخشی از ساختار حاکمیت عمومی کشور محسوب می‌گردد، از نظر سازمانی و مالی وابستگی مستقیم به دولت مرکزی ندارد و از شخصیت حقوقی مستقل برخوردار است (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹؛ سالک رازی، ۱۴۰۰). برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل به این معناست که شهرداری می‌تواند به نام خود دارای حق و تکلیف باشد، دارایی تملک کند، قرارداد منعقد نماید و در مراجع قضایی اقامه دعوا کرده یا طرف دعوا قرار گیرد.

بر اساس تعاریف قانونی، شهرداری واحدی سازمان‌یافته است که به موجب قانون برای اداره امور محلی، ارائه خدمات عمومی و تحقق رفاه اجتماعی شهروندان تشکیل شده است. وظایف شهرداری‌ها طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های عمرانی، خدماتی، فرهنگی و اجتماعی را در بر می‌گیرد که همگی واجد جنبه عمومی هستند (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲). ماهیت حقوقی شهرداری بر اصل «عدم تمرکز اداری محلی» استوار است؛ به این معنا که دولت مرکزی، بخشی از اختیارات و مسئولیت‌های اجرایی خود را در حوزه‌هایی مانند عمران شهری، توسعه محلی و خدمات عمومی به این نهاد مستقل واگذار کرده است تا اداره امور محلی با کارآمدی بیشتر و با توجه به شرایط بومی انجام پذیرد (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲؛ محمودی هرندی، ۱۴۰۰). این واگذاری اختیارات، شهرداری را به نهادی تخصصی تبدیل می‌کند که می‌تواند بدون درگیری مستقیم در منازعات سیاسی ملی، بر حل مسائل روزمره و نیازهای شهروندان تمرکز کند.

جایگاه حقوقی شهرداری‌ها در نظام حقوق عمومی

در نظام حقوق عمومی ایران، شهرداری به عنوان مهم‌ترین رکن اجرایی مدیریت شهری شناخته می‌شود و نقش محوری در تحقق سیاست‌های عمومی در سطح محلی ایفا می‌کند (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹). جایگاه حقوقی شهرداری‌ها به گونه‌ای است که آن‌ها در عین استقلال سازمانی، بخشی از نظام حقوق عمومی کشور محسوب شده و اقداماتشان تابع قواعد خاص این حوزه است. یکی از عناصر بنیادین جایگاه حقوقی شهرداری، برخورداری از اقتدار عمومی است. این اقتدار، که ریشه در حاکمیت دارد، به شهرداری اجازه می‌دهد برای حفظ نظم شهری، تأمین منافع عمومی و اجرای طرح‌های عمرانی و خدماتی، دستورات الزام‌آور صادر کند و در موارد لازم، از ابزارهای قانونی برای اجرای تصمیمات خود بهره‌گیرد (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹؛ احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸). ویژگی مهم دیگر جایگاه حقوقی شهرداری، تابعیت از قواعد حقوق عمومی است. از آنجا که شهرداری در مقام ارائه خدمات عمومی و اعمال اقتدار حاکمیتی فعالیت می‌کند، در زمره اشخاص حقوقی حقوق عمومی قرار می‌گیرد. بدین ترتیب، تصمیمات و اقدامات آن تابع قواعد آمره حقوق عمومی بوده و نمی‌تواند بر اساس توافقات خصوصی یا اراده یک‌جانبه مدیران تغییر یابد (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲؛ احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸). این ویژگی، تضمین‌کننده حفظ منافع عمومی و جلوگیری از انحراف در اعمال قدرت شهری است.

در عین حال، شهرداری‌ها از استقلال ساختاری برخوردارند؛ به این معنا که دارای تشکیلات اداری، بودجه و دارایی مستقل از دولت مرکزی هستند. استقلال مالی و اداری شهرداری موجب می‌شود این نهاد بتواند برنامه‌ریزی‌های متناسب با نیازهای محلی انجام داده و از انعطاف‌پذیری بیشتری در مدیریت امور شهری برخوردار باشد (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲). این استقلال، اگرچه با نظارت نهادهای بالادستی همراه است، اما شرط لازم برای تحقق مدیریت شهری کارآمد به شمار می‌رود.

تمایز شهرداری‌ها از سایر نهادهای عمومی و دولتی

شهرداری‌ها علی‌رغم آنکه در زمره نهادهای عمومی قرار می‌گیرند، از جهات متعددی با وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی تفاوت دارند. یکی از مهم‌ترین این تفاوت‌ها، نحوه تأمین منابع مالی است. برخلاف دستگاه‌های دولتی که بودجه آن‌ها عمدتاً از محل اعتبارات عمومی دولت تأمین می‌شود، شهرداری‌ها مکلف‌اند بخش قابل توجهی از بودجه سالانه خود، غالباً بیش از پنجاه درصد، را از منابع غیردولتی نظیر عوارض محلی، بهای خدمات و درآمدهای اختصاصی تأمین کنند (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲). این ویژگی، شهرداری‌ها را به نهادهایی خوداتکا تبدیل کرده و آن‌ها را ناگزیر می‌سازد در مدیریت منابع مالی، کارآمد و پاسخگو عمل کنند.

تفاوت دیگر شهرداری‌ها با نهادهای دولتی، قلمرو صلاحیت آن‌هاست. صلاحیت شهرداری‌ها محدود به محدوده جغرافیایی شهر و امور محلی است، در حالی که وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی معمولاً دارای صلاحیت ملی یا استانی هستند و سیاست‌ها و تصمیمات آن‌ها گستره وسیع‌تری را در بر می‌گیرد (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲؛ کریمی، ۱۳۹۷). این محدودیت قلمرو، موجب می‌شود شهرداری‌ها تمرکز بیشتری بر نیازهای خاص محلی و شرایط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی شهر داشته باشند.

از منظر ساختار مدیریتی نیز، شهرداری‌ها از مدیریت شورایی برخوردارند. فعالیت شهرداری تحت نظارت عالی شورای اسلامی شهر صورت می‌گیرد؛ نهادی که نمایندگان منتخب شهروندان در آن حضور دارند و نماد مشارکت مستقیم مردم در اداره امور محلی محسوب می‌شود (محمودی هرندی، ۱۴۰۰). این در حالی است که نهادهای دولتی تابع سلسله‌مراتب متمرکز قوه مجریه بوده و مدیران آن‌ها عموماً به صورت انتصابی تعیین می‌شوند (جعفری و همکاران، ۱۴۰۴). این تفاوت، جایگاه دموکراتیک شهرداری‌ها را در نظام حکمرانی محلی برجسته می‌سازد.

اصول حاکم بر فعالیت‌های شهرداری در حقوق عمومی

فعالیت‌های شهرداری در چارچوب حقوق عمومی، تابع اصول بنیادینی است که مشروعیت اقدامات آن را تضمین می‌کند. یکی از مهم‌ترین این اصول، اصل خدمت عمومی است. بر اساس این اصل، هدف نهایی تمامی تصمیمات و اقدامات شهرداری باید تأمین نفع عمومی و پاسخگویی به نیازهای همگانی شهروندان باشد. هرگونه اقدامی که از این هدف فاصله بگیرد، از مشروعیت حقوقی و اجتماعی برخوردار نخواهد بود (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹؛ احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸). اصل بنیادین دیگر، اصل قانونی بودن یا اصل صلاحیت است. شهرداری تنها در حدود اختیاراتی که قانون به آن تفویض کرده، حق اقدام دارد. قوانین خاص، به‌ویژه ماده ۵۵ قانون شهرداری، حدود وظایف و اختیارات این نهاد را به‌طور مشخص تعیین کرده‌اند و هرگونه اقدام خارج از این چارچوب، فاقد اعتبار قانونی بوده و می‌تواند موجب مسئولیت حقوقی شهرداری شود (کریمی، ۱۳۹۷؛ سالک رازی، ۱۴۰۰). این اصل، یکی از مهم‌ترین تضمین‌های حاکمیت قانون در مدیریت شهری است.

در رویکردهای نوین، اصل حکمرانی مطلوب شهری نیز به عنوان یکی از اصول حاکم بر فعالیت‌های شهرداری مطرح شده است. بر اساس این اصل، مدیریت شهری باید بر شفافیت، پاسخگویی، مشارکت شهروندان و رعایت حقوق شهروندی استوار باشد. اجرای این اصل، موجب افزایش اعتماد عمومی و ارتقای کیفیت خدمات شهری می‌شود (جعفری و همکاران، ۱۴۰۴؛ محمدی آلمانی و شعبان‌نیا، ۱۳۹۸).

در نهایت، اصل احترام به مالکیت خصوصی یکی دیگر از اصول اساسی حاکم بر فعالیت‌های شهرداری است. در مواردی که اجرای طرح‌های عمومی مستلزم تملک اراضی یا املاک خصوصی باشد، شهرداری مکلف است تشریفات قانونی را رعایت کرده و حقوق عادلانه مالکان را پرداخت نماید. این اصل، توازن میان منافع عمومی و حقوق فردی را برقرار کرده و از بروز تعارضات اجتماعی جلوگیری می‌کند (احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸؛ زرافشان، ۱۴۰۴). به زبان ساده، شهرداری را

می‌توان به «مدیر یک مجتمع بزرگ» تشبیه کرد که برای برقراری نظم و ارائه خدمات، از اختیارات ویژه برخوردار است، اما این اختیارات تنها در چارچوب قانون معتبر بوده و قابل سوءاستفاده نیست. افزون بر این، شهرداری ناگزیر است بخش عمده منابع مالی خود را از درون همان مجتمع، یعنی شهر و شهروندان، تأمین کند تا بتواند رفاه، نظم و توسعه پایدار ساکنان را تضمین نماید.

وظایف، اختیارات و نقش شهرداری‌ها در نظام حقوق عمومی ایران

در نظام حقوق عمومی ایران، شهرداری‌ها به عنوان کلیدی‌ترین نهادهای مدیریت شهری، نقشی محوری در اداره امور محلی و تحقق سیاست‌های عمومی ایفا می‌کنند. گستره وظایف و اختیارات شهرداری‌ها به گونه‌ای طراحی شده است که این نهاد بتواند هم در مقام اعمال اقتدار عمومی و هم در جایگاه ارائه‌دهنده خدمات عمومی ایفای نقش نماید. به همین دلیل، تحلیل وظایف شهرداری‌ها نه تنها از منظر حقوق اداری، بلکه از حیث حقوق شهروندی، حکمرانی محلی و توسعه پایدار شهری حائز اهمیت است. در ادامه، بر اساس منابع حقوقی و پژوهشی، ابعاد مختلف وظایف، جایگاه و تعاملات شهرداری‌ها تبیین می‌شود.

وظایف قانونی و اختیارات شهرداری‌ها

مهم‌ترین و جامع‌ترین منبع تعیین‌کننده وظایف و اختیارات شهرداری‌ها در نظام حقوقی ایران، ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ است. این ماده، شهرداری را مسئول انجام طیف وسیعی از وظایف عمرانی، خدماتی، نظارتی و انتظامی در محدوده شهر می‌داند و از این حیث، ستون فقرات مدیریت شهری محسوب می‌شود (کریمی، ۱۳۹۷). بر اساس این ماده، شهرداری مکلف است اقداماتی نظیر احداث و نگهداری خیابان‌ها، میادین و پارک‌ها، نظافت معابر عمومی، مدیریت پسماند و تأمین بهداشت محیط شهری را انجام دهد؛ اقداماتی که مستقیماً با کیفیت زندگی شهروندان در ارتباط هستند (محمودی هرندی، ۱۴۰۰؛ کریمی، ۱۳۹۷).

علاوه بر وظایف خدماتی، شهرداری نقش مهمی در تنظیم و کنترل ساخت‌وسازهای شهری ایفا می‌کند. صدور پروانه ساختمان، نظارت بر رعایت ضوابط شهرسازی و برخورد با تخلفات ساختمانی، از جمله اختیارات حاکمیتی شهرداری است که با هدف حفظ نظم شهری و جلوگیری از بی‌نظمی در توسعه فیزیکی شهر اعمال می‌شود (کریمی، ۱۳۹۷). این وظایف نشان می‌دهد که شهرداری صرفاً یک نهاد خدمات‌رسان نیست، بلکه نقش تنظیم‌گر و ناظر بر رفتارهای شهری را نیز بر عهده دارد.

از سوی دیگر، ماده ۱۰۱ قانون شهرداری اختیار ویژه‌ای را در فرآیند تفکیک و افراز اراضی به شهرداری اعطا کرده است. بر اساس این ماده، شهرداری می‌تواند در جریان تفکیک زمین‌ها، بخشی از اراضی را برای تأمین سرانه‌های خدمات عمومی، معابر و فضاهای شهری دریافت کند. این اختیار، ابزاری مهم برای تأمین زیرساخت‌های شهری و تحقق عدالت فضایی محسوب می‌شود (زرافشان، ۱۴۰۴). افزون بر این، شهرداری‌ها در راستای اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی، از امتیازات قدرت عمومی برای تملک اراضی مورد نیاز بهره‌مند هستند؛ البته اعمال این اختیار منوط به رعایت تشریفات قانونی و جبران عادلانه حقوق مالکین است (احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸).

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی

از منظر ماهیت حقوقی، شهرداری‌ها در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی قرار می‌گیرند؛ نهادهایی که علی‌رغم عمومی بودن وظایف، از ساختار دولتی متمركز مستقل هستند و دارای شخصیت حقوقی جداگانه می‌باشند (مزارعی و آرائی،

۱۳۹۹؛ شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲). این استقلال حقوقی به شهرداری امکان می‌دهد که به نام خود دارای دارایی شود، قرارداد منعقد کند و در مراجع قضایی طرح دعوا نماید یا طرف دعوا قرار گیرد.

طبق قانون مدیریت خدمات کشوری، شهرداری واحد سازمانی مشخصی است که با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده و برخلاف دستگاه‌های دولتی، موظف است بخش عمده‌ای از بودجه سالانه خود را از منابع غیردولتی تأمین کند. الزام به تأمین بیش از پنجاه درصد بودجه از محل عوارض محلی و درآمدهای اختصاصی، شهرداری‌ها را به نهادهایی خوداتکا تبدیل کرده و آن‌ها را در برابر شهروندان پاسخگو می‌سازد (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲). این ویژگی، از یک سو استقلال مالی شهرداری را تقویت می‌کند و از سوی دیگر، ضرورت شفافیت و کارآمدی در مدیریت منابع را افزایش می‌دهد.

مبنای این استقلال ساختاری، اصل عدم تمرکز اداری است. بر اساس این اصل، اداره امور محلی به نهادهایی واگذار می‌شود که شناخت دقیق‌تری از نیازها و اولویت‌های بومی دارند و می‌توانند بدون وابستگی مستقیم به تصمیمات سیاسی مرکز، به حل مسائل شهری بپردازند (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲). شهرداری‌ها در این چارچوب، بازوی اجرایی حکمرانی محلی محسوب می‌شوند.

نقش شهرداری‌ها در تأمین حقوق شهروندان

در رویکردهای نوین حقوق عمومی، شهرداری‌ها به عنوان خط مقدم تحقق حقوق شهروندی و حکمرانی مطلوب شهری شناخته می‌شوند. نزدیکی این نهاد به شهروندان موجب شده است که بسیاری از حقوق مدنی، اجتماعی و رفاهی مردم، در بستر عملکرد شهرداری معنا و تحقق یابد (جففری و همکاران، ۱۴۰۴). تصمیمات شهرداری در حوزه‌هایی نظیر ساخت‌وساز، محیط زیست شهری، حمل‌ونقل و خدمات عمومی، تأثیر مستقیم و روزمره بر حقوق شهروندان دارد.

یکی از ابزارهای مهم شهرداری در صیانت از حقوق شهروندی، فعالیت کمیسیون‌های تخصصی است. کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، با رسیدگی به تخلفات ساختمانی، نقش مهمی در حفظ نظم شهری و جلوگیری از تضییع حقوق عمومی ایفا می‌کند. همچنین، کمیسیون ماده ۷۷ مرجع رسیدگی به اختلافات ناشی از عوارض شهری است و از این طریق، تعادل میان حقوق مالی شهرداری و حقوق شهروندان را برقرار می‌سازد (سالک رازی، ۱۴۰۰).

علاوه بر این، شهرداری‌ها مکلف‌اند زمینه ارتقای سواد حقوقی شهروندان و مشارکت عمومی در اداره امور شهر را فراهم کنند. ایجاد سازوکارهای مشارکتی، اطلاع‌رسانی شفاف و پاسخگویی به مطالبات مردمی، از جمله اقداماتی است که به تقویت اعتماد عمومی و تحقق دموکراسی محلی کمک می‌کند (صفری، ۱۴۰۳). فعالیت‌هایی نظیر توسعه فضاهای سبز، مدیریت بهداشت محیط، کنترل آلاینده‌ها و پیشگیری از حوادث شهری نیز به‌طور مستقیم با حق بر سلامت و رفاه شهروندی در ارتباط است و نشان‌دهنده نقش اجتماعی شهرداری‌ها در تحقق حقوق بنیادین انسان‌هاست (دولت‌خواه، ۱۴۰۳؛ برزگر و همکاران، ۱۳۹۳).

تعامل شهرداری‌ها با سایر نهادهای دولتی و عمومی

شهرداری‌ها در انجام وظایف خود، در شبکه‌ای از تعاملات نهادی با سایر دستگاه‌های دولتی و عمومی قرار دارند. مهم‌ترین سازوکار نظارتی بر شهرداری، شورای اسلامی شهر است. شورا به عنوان نهاد منتخب شهروندان، وظیفه تصویب بودجه، تعیین خط‌مشی‌های کلان شهری و نظارت بر حسن اجرای مصوبات را بر عهده دارد و از این طریق، نقش اساسی در هدایت و کنترل عملکرد شهرداری ایفا می‌کند (محمودی هرندی، ۱۴۰۰؛ سالک رازی، ۱۴۰۰).

در سطح ملی، وزارت کشور از طریق سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، مسئول هماهنگی، هدایت و نظارت کلی بر عملکرد شهرداری‌هاست. این نظارت با هدف ایجاد هماهنگی میان سیاست‌های ملی و عملکرد محلی شهرداری‌ها اعمال می‌شود (سالک رازی، ۱۴۰۰). از سوی دیگر، به دلیل ساختار بخشی نظام اداری، برخی وظایف سنتی شهرداری‌ها مانند تأمین آب، برق و گاز به سازمان‌های دولتی تخصصی واگذار شده است. این امر موجب همپوشانی و تداخل وظایف شده و نیازمند تعامل مستمر و هماهنگی نهادی میان شهرداری‌ها و دستگاه‌های دولتی است (کریمی، ۱۳۹۷؛ رستمی و عامری، ۱۳۹۵).

در نهایت، تصمیمات و مصوبات شهرداری‌ها از حیث انطباق با قوانین و مقررات، تحت نظارت دیوان عدالت اداری قرار دارد. این نظارت قضایی، تضمینی برای رعایت حاکمیت قانون و جلوگیری از تضییع حقوق شهروندان در برابر اقدامات شهرداری است (سایبانی و شهرکی، ۱۳۹۷؛ دولت‌خواه، ۱۴۰۳). به بیان ساده، شهرداری در نظام حقوقی ایران را می‌توان به «مدیر یک تعاونی بزرگ» تشبیه کرد که با وجود برخورداری از استقلال و اختیارات قابل توجه، موظف است طبق نقشه مصوب قانونی و تحت نظارت هیئت‌مدیره منتخب، یعنی شورای اسلامی شهر، فعالیت کند. هدف نهایی این مدیریت، تأمین حقوق، رفاه و منافع تمامی سهامداران این تعاونی، یعنی شهروندان، در چارچوب قانون و عدالت اجتماعی است.

چارچوب قانونی و مقررات مرتبط با شهرداری‌ها

در نظام حقوق عمومی ایران، شهرداری‌ها در بستر شبکه‌ای پیچیده از قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها فعالیت می‌کنند که از اصول بنیادین قانون اساسی آغاز شده و تا مقررات اجرایی و بخشنامه‌های اداری امتداد می‌یابد. این چارچوب حقوقی، ضمن تعیین حدود صلاحیت‌ها و اختیارات شهرداری، شیوه تعامل آن با شهروندان، شوراهای اسلامی، دولت و نهادهای نظارتی را مشخص می‌سازد و نقش تعیین‌کننده‌ای در تضمین مشروعیت، کارآمدی و پاسخگویی مدیریت شهری دارد (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹). از این منظر، بررسی این چارچوب نه تنها برای شناخت جایگاه حقوقی شهرداری ضروری است، بلکه برای تحلیل چالش‌های حقوق شهروندی، حکمرانی شهری و توسعه پایدار شهرها نیز اهمیت اساسی دارد.

قوانین و مقررات حاکم بر شهرداری‌ها در ایران

هسته اصلی نظام حقوقی حاکم بر شهرداری‌ها را قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ تشکیل می‌دهد؛ قانونی که علی‌رغم گذشت چند دهه از تصویب آن و انجام اصلاحات پراکنده، همچنان به‌عنوان «قانون مادر» شهرداری‌ها شناخته می‌شود و بخش عمده‌ای از وظایف، اختیارات و ساختار اداری این نهاد را تعیین می‌کند (عزیزی و همکاران، ۱۳۹۰؛ مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹). ماده ۵۵ این قانون، با برشمردن وظایف متنوعی از جمله امور عمرانی، خدمات شهری، بهداشت محیط، نظارت بر ساخت‌وساز و اداره معابر، جایگاه شهرداری را به‌عنوان متولی اصلی مدیریت شهر تثبیت کرده است. با این حال، بسیاری از پژوهشگران معتقدند که این قانون با نیازهای پیچیده شهرهای امروزی، از جمله مسائل زیست‌محیطی، حمل‌ونقل هوشمند و مشارکت شهروندی، همخوانی کامل ندارد (عزیزی و همکاران، ۱۳۹۰).

در کنار قانون شهرداری، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ نقش مهمی در تبیین رابطه میان شورا و شهرداری ایفا می‌کند. این قانون، شوراهای اسلامی شهر را به‌عنوان نهاد ناظر و تصمیم‌گیر محلی معرفی کرده و فرآیند انتخاب، نظارت و عزل شهردار را در چارچوب مشارکت مردمی سامان داده است؛ امری که شهرداری را از یک نهاد صرفاً اداری به نهادی پاسخگو در برابر نمایندگان شهروندان تبدیل می‌کند (رستمی و عامری، ۱۳۹۵؛ سالک رازی، ۱۴۰۰). همچنین، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و قانون محاسبات عمومی

مصوب ۱۳۶۶، با شناسایی شهرداری به عنوان «مؤسسه عمومی غیردولتی»، قواعد کلی حاکم بر ساختار اداری، استخدامی و مالی آن را تعیین کرده‌اند. این قوانین، ضمن تأکید بر استقلال نسبی شهرداری، آن را مشمول نظارت‌های مالی و اداری خاصی می‌دانند که هدف آن‌ها صیانت از منابع عمومی و تضمین شفافیت مالی است (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲). در حوزه عمران شهری و حقوق زمین، قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ و به‌ویژه اصلاحیه تبصره ۳ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری (۱۳۹۰)، چارچوب حقوقی تفکیک اراضی، تملکات عمومی و تأمین سرانه‌های خدماتی را مشخص می‌کند. این مقررات به شهرداری اجازه می‌دهد بخشی از اراضی تفکیکی را برای معابر و فضاهای عمومی دریافت کند، اما در عین حال، شهرداری را مکلف به رعایت حقوق مالکانه و اصول عدالت می‌سازد (زرافشان، ۱۴۰۴؛ محمودی هرندی، ۱۴۰۰). در سطح اجرایی، آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها (۱۳۴۶) و آیین‌نامه‌های معاملات، سازوکار بودجه‌ریزی، هزینه‌کرد، انعقاد قراردادها و معاملات شهرداری را تنظیم می‌کنند. این مقررات، به‌عنوان ابزارهای کنترلی، نقش مهمی در پیشگیری از فساد اداری و تضمین انضباط مالی ایفا می‌نمایند (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹).

تحلیل تطبیقی قوانین شهرداری و حقوق عمومی

از منظر حقوق عمومی، شهرداری نهادی است که هم‌زمان دو نقش «خدماتی» و «حاکمیتی» را ایفا می‌کند. از یک سو، وظیفه ارائه خدمات عمومی مانند نظافت شهر، حمل‌ونقل و فضای سبز را بر عهده دارد و از سوی دیگر، به‌واسطه برخورداری از امتیازات قدرت عمومی، می‌تواند دستورات الزام‌آور صادر کرده و در چارچوب قانون از ابزارهای قهری برای تأمین منافع عمومی استفاده نماید (احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸). این ویژگی دوگانه، شهرداری را در زمره اشخاص حقوق عمومی قرار می‌دهد و موجب می‌شود بسیاری از اعمال آن تابع قواعد آمره حقوق عمومی باشد. یکی از نمودهای بارز این امر، قراردادهای اداری شهرداری است. مشارکت‌های اقتصادی، پیمان‌های عمرانی و قراردادهای سرمایه‌گذاری که شهرداری در آن‌ها طرف قرارداد است، به دلیل حضور یک نهاد عمومی و ارتباط مستقیم با منافع عمومی، تابع قواعد خاص حقوق عمومی هستند و نمی‌توان آن‌ها را صرفاً در چارچوب حقوق خصوصی تحلیل کرد (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹). در این قراردادها، اصل بر تأمین مصلحت عمومی و حفظ حقوق شهروندان است، حتی اگر این امر به محدود شدن آزادی قراردادی منجر شود.

از حیث مبانی قدرت، ساختار حقوق عمومی ایران ویژگی خاصی دارد؛ بدین معنا که اقتدار نهادهای محلی، از جمله شهرداری، نه تنها ناشی از اراده قانون‌گذار عرفی، بلکه متأثر از مبانی فقهی و اصل ولایت فقیه است که در قانون اساسی انعکاس یافته و از طریق قوانین عادی به شهرداری‌ها منتقل شده است (احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸). این امر، تفاوت مهمی میان نظام حقوقی ایران و بسیاری از نظام‌های حقوقی غربی ایجاد می‌کند. در سال‌های اخیر، رویکرد قوانین و اسناد بالادستی به سمت حکمرانی مطلوب شهری سوق یافته است؛ رویکردی که بر شفافیت، پاسخگویی، مشارکت شهروندان و تعادل میان اقتدار عمومی و حقوق فردی تأکید دارد. در این چارچوب، شهرداری دیگر صرفاً مجری خدمات نیست، بلکه بازیگری کلیدی در تحقق حقوق شهروندی و توسعه پایدار شهری به شمار می‌رود (جعفری و همکاران، ۱۴۰۴؛ محمدی آلمانی و شعبان‌نیا، ۱۳۹۸).

چالش‌ها و ابهامات حقوقی پیرامون جایگاه شهرداری‌ها

با وجود گستردگی قوانین، چارچوب حقوقی شهرداری‌ها با چالش‌های اساسی مواجه است. یکی از مهم‌ترین این چالش‌ها، قدیمی بودن و پراکندگی قوانین است. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، با وجود اصلاحات متعدد، همچنان پاسخگوی پیچیدگی‌های مدیریت شهری معاصر نیست و هم‌پوشانی و تعارض میان قوانین مختلف، موجب سردرگمی مجریان و

شهروندان شده است (عزیزی و همکاران، ۱۳۹۰؛ مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹). چالش دیگر، ابهام در ماهیت حقوقی شهرداری به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی است. این ابهام، به ویژه در حوزه نظارت‌های قضایی و مالی، مشکلاتی ایجاد کرده و مرز میان دولتی و غیردولتی بودن شهرداری را در برخی تفاسیر حقوقی مخدوش ساخته است (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲؛ سایبانی و شهرکی، ۱۳۹۷). در حوزه تملکات، اجرای نادرست تبصره ۳ ماده ۱۰۱ در برخی موارد منجر به تضییع حقوق مالکانه شهروندان شده است؛ به ویژه در خصوص اراضی کوچک یا تفکیک‌های غیررسمی که دریافت سهم‌های مازاد از مالکان، با اصول حقوق عمومی و اصل احترام به مالکیت خصوصی در تعارض قرار می‌گیرد (زرافشان، ۱۴۰۴). در نهایت، فقدان ثبات مدیریتی، شفافیت مالی و قراردادهای استاندارد، امنیت حقوقی سرمایه‌گذاران و شهروندان را تهدید می‌کند و زمینه نفوذ تصمیمات سیاسی در مدیریت تخصصی شهری را فراهم می‌سازد (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹).

چالش‌ها و موانع حقوقی، ساختاری و نهادی در تحقق جایگاه شهرداری‌ها

شهرداری‌ها در ایران با وجود نقش محوری در مدیریت شهری، با مجموعه‌ای از موانع حقوقی و ساختاری مواجه هستند که محدودیت‌های عملی و حقوقی گسترده‌ای برای فعالیت‌های آنان ایجاد می‌کند. یکی از مهم‌ترین موانع، قدیمی بودن و پراکندگی قوانین است؛ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ که هنوز به عنوان قانون مادر شناخته می‌شود، با پیچیدگی‌های شهرهای مدرن، نیاز به مدیریت هوشمند شهری و رویکردهای توسعه پایدار همخوانی ندارد. علاوه بر این، تعدد قوانین موازی و عدم هماهنگی میان آن‌ها باعث سردرگمی مسئولان شهری و شهروندان شده و اجرای یکپارچه برنامه‌ها را دشوار می‌سازد (عزیزی و همکاران، ۱۳۹۰؛ مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹).

چالش دوم مربوط به فقدان مدیریت یکپارچه شهری است. تداخل وظایف شهرداری‌ها با دستگاه‌های دولتی و بخشی‌نگری در نظام اداری، منجر به موازی‌کاری، اتلاف منابع و کاهش کارایی در ارائه خدمات عمومی شده است. این وضعیت نه تنها بهره‌وری مدیریت شهری را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بلکه موجب نارضایتی شهروندان از کیفیت خدمات نیز می‌شود (کریمی، ۱۳۹۷؛ عزیزی و همکاران، ۱۳۹۰). یکی دیگر از موانع مهم، ابهام در ماهیت حقوقی شهرداری‌ها است. شهرداری به عنوان «مؤسسه عمومی غیردولتی» دارای جایگاه قانونی مشخص است، اما مرز میان اختیارات حاکمیتی و وظایف تصدی‌گری، در برخی تفاسیر حقوقی و نظارت‌های قضایی و مالی، مخدوش می‌شود. این ابهام باعث شده که شهرداری‌ها در مواردی دچار چالش در اعمال اختیارات قانونی یا پاسخگویی به نهادهای نظارتی شوند (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲؛ سایبانی و شهرکی، ۱۳۹۷).

چالش چهارم، غلبه رویکرد اقتدارگرا بر خدمت‌محور است. در برخی اقدامات تملکی و اجرایی، تمرکز بر «امتیازات قدرت عمومی» و اعمال اختیارات حاکمیتی به جای رعایت اصل خدمت عمومی، موجب نقض حقوق مالکانه و کاهش اعتماد شهروندان شده است. این موضوع، ضرورت بازنگری در رویکردهای مدیریتی و اولویت‌دهی به منافع همگانی را بیش از پیش آشکار می‌سازد (احمد دیس و عباس، ۱۳۹۸؛ زرافشان، ۱۴۰۴). در نهایت، ضعف در شاخص‌های حکمرانی شهری، مانند شفافیت، پاسخگویی و مشارکت واقعی شهروندان، یکی دیگر از موانع مهم توسعه نقش حقوقی شهرداری‌هاست. مطالعات مختلف نشان می‌دهند که شهرداری‌ها هنوز نتوانسته‌اند به سطح مطلوبی از شفافیت و مشارکت‌جویی در تصمیم‌گیری‌های شهری برسند و این امر امنیت حقوقی شهروندان و سرمایه‌گذاران را تهدید می‌کند (محمدی آلمانی و شعبان‌نیا، ۱۳۹۸؛ جعفری و همکاران، ۱۴۰۴).

فرصت‌ها و ظرفیت‌های حقوقی برای تقویت نقش شهرداری‌ها

با وجود موانع متعدد، چارچوب حقوقی و ساختاری موجود در ایران، ظرفیت‌های مهمی برای تقویت نقش شهرداری‌ها ایجاد کرده است. مبانی قانون اساسی و اصول مربوط به شوراهای محلی، بستری قانونی برای تمرکززدایی و انتقال اختیار از مرکز به نهادهای محلی فراهم کرده است. این اصول نه تنها زمینه مشارکت مستقیم شهروندان در اداره امور شهری را فراهم می‌کنند، بلکه امکان تحقق خودگردانی، مدیریت محلی و تصمیم‌گیری مبتنی بر نیازهای واقعی جامعه را ایجاد می‌نمایند (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲؛ سالک رازی، ۱۴۰۰). یکی دیگر از فرصت‌های مهم، ظرفیت قراردادهای مشارکت و سرمایه‌گذاری است. شهرداری‌ها می‌توانند از طریق قراردادهای اداری، مشارکت با بخش خصوصی و جذب سرمایه‌گذاری، محدودیت‌های بودجه‌ای خود را جبران کرده و کیفیت خدمات شهری را ارتقا دهند. این ظرفیت به ویژه در زمینه اجرای پروژه‌های بزرگ شهری، توسعه زیرساخت‌ها و ارتقای امکانات رفاهی و زیست‌محیطی، اهمیت حیاتی دارد (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹).

علاوه بر این، رویکردهای نوین حکمرانی مطلوب شهری، به‌عنوان استاندارد جهانی، فرصت بازنگری در ساختارهای سنتی و تبدیل شهرداری‌ها به نهاد «شهروندمحور» را فراهم کرده است. این رویکردها، بر شفافیت، پاسخگویی، مشارکت واقعی و صیانت از حقوق شهروندان تأکید دارند و زمینه ارتقای کیفیت مدیریت شهری و کاهش شکاف میان نهادهای اجرایی و جامعه را ایجاد می‌کنند (محمدی آلمانی و شعبان‌نیا، ۱۳۹۸؛ جعفری و همکاران، ۱۴۰۴). همچنین، افزایش سواد حقوقی شهروندان و ایجاد نهادهایی مانند کلینیک‌های حقوقی در سطح شهر، ظرفیت نظارت همگانی بر عملکرد شهرداری و کاهش دعاوی و اختلافات حقوقی را فراهم می‌کند. این اقدام، علاوه بر صیانت از حقوق مردم، موجب افزایش شفافیت و پاسخگویی مدیریت شهری نیز خواهد شد (صفری، ۱۴۰۳).

راهکارها و پیشنهادات حقوقی برای بهبود جایگاه و عملکرد شهرداری‌ها

برای تقویت جایگاه حقوقی و عملی شهرداری‌ها، مجموعه‌ای از راهکارهای کلان و عملیاتی پیشنهاد شده است. نخست، تدوین قانون جامع مدیریت شهری ضرورت دارد؛ قانونی که جایگزین قانون قدیمی ۱۳۳۴ شود، مدیریت واحد شهری را تثبیت کند و تفرق سیاسی و عملکردی موجود را کاهش دهد. چنین قانونی می‌تواند چارچوبی یکپارچه برای تمامی نهادهای مرتبط با شهر ایجاد کرده و زمینه حکمرانی عادلانه و پاسخگو را فراهم نماید (عزیزی و همکاران، ۱۳۹۰؛ مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹).

دوم، ایجاد شفافیت سیستماتیک از طریق سامانه‌های الکترونیکی، انتشار عمومی اطلاعات مالی، قراردادهای و مناقصات، گامی موثر در بازسازی اعتماد عمومی و پیشگیری از فساد اداری است (جعفری و همکاران، ۱۴۰۴؛ صفری، ۱۴۰۳). سوم، تقویت ضمانت اجرای مصوبات شوراها و ایجاد نهادهای داور مستقل برای حل اختلاف میان شهرداری و شهروندان، می‌تواند امنیت حقوقی و اجرایی اقدامات شهرداری را تضمین کند (جعفری و همکاران، ۱۴۰۴؛ زرافشان، ۱۴۰۴).

چهارم، استانداردسازی قراردادهای مشارکت اقتصادی به منظور کاهش تفسیرهای سلیقه‌ای و افزایش امنیت حقوقی سرمایه‌گذاران، موجب ارتقای کیفیت پروژه‌های شهری و کاهش تنش‌های حقوقی خواهد شد (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹). در نهایت، اصلاح فرآیند انتخاب شهردار با هدف افزایش پاسخگویی مستقیم به شهروندان و ایجاد ثبات مدیریتی، یکی از مهم‌ترین گام‌ها برای ارتقای کارآمدی و مشروعیت شهرداری‌ها محسوب می‌شود. این اقدام می‌تواند با انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم یا اصلاح قوانین انتخاباتی فعلی، مشارکت واقعی شهروندان را تقویت کند (محمدی آلمانی و شعبان‌نیا، ۱۳۹۸). مسیر توسعه حقوقی شهرداری‌ها در ایران مستلزم گذار از یک نظام متمرکز و اقتدارگرا به مدیریتی شفاف، پاسخگو و شهروندمحور است. شهرداری‌ها باید از نقش «دستگاه دستوردهنده» فاصله گرفته و به یک «پلتفرم

خدمت‌رسان و مشارکت‌جوی حقوقی» تبدیل شوند تا ضمن ارتقای کیفیت خدمات، حقوق شهروندان را در بستری عادلانه و قانونی تحقق بخشند.

روش شناسی پژوهش

پژوهش حاضر با هدف بررسی نقش و جایگاه شهرداری‌ها در نظام حقوق عمومی ایران از نوع مطالعات کتابخانه‌ای و مروری است. در این پژوهش، داده‌ها و اطلاعات از طریق جمع‌آوری و مطالعه منابع قانونی، مقالات علمی، کتب تخصصی و اسناد مرتبط با حقوق عمومی و مدیریت شهری به دست آمده است. این نوع پژوهش به دلیل ماهیت توصیفی و تحلیلی موضوع، امکان بررسی تطبیقی قوانین و مقررات، شناسایی اصول حاکم بر فعالیت شهرداری‌ها و تحلیل جایگاه حقوقی و کارکردهای آن‌ها را فراهم می‌کند. جامعه پژوهش شامل کلیه منابع قانونی و پژوهشی مرتبط با حقوق عمومی و شهرداری‌ها است و منابع انتخاب شده با توجه به ارتباط مستقیم با موضوع و جامعیت محتوا مورد تحلیل قرار گرفته‌اند. داده‌ها با روش تحلیل محتوا و تحلیل اسنادی بررسی شده‌اند تا موضوعات کلیدی، وظایف، اختیارات و جایگاه شهرداری‌ها در نظام حقوق عمومی استخراج شود و روابط میان مفاهیم شناسایی گردد. این روش امکان ارائه تصویری تحلیلی از نقش حقوقی شهرداری‌ها، فرصت‌ها و چالش‌های موجود و راهکارهای بهبود عملکرد آن‌ها را فراهم می‌کند. با وجود محدودیت‌هایی مانند عدم دسترسی به داده‌های میدانی و امکان تفسیرهای متفاوت در متون قانونی، استفاده از منابع کتابخانه‌ای و مروری، دقت و اعتبار تحلیل ارائه شده را تأمین می‌کند و تصویری روشن از جایگاه شهرداری‌ها در نظام حقوق عمومی ایران ارائه می‌دهد.

بحث و نتیجه‌گیری

پژوهش‌ها و مطالعات موجود نشان می‌دهد که شهرداری‌ها در نظام حقوق عمومی ایران دارای ماهیت حقوقی دوگانه هستند، به این معنا که این نهادها از یک سو به عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل محسوب می‌شوند و از سوی دیگر از امتیازات اقتدار عمومی برخوردارند که امکان پیشبرد طرح‌های عمرانی و اجرای پروژه‌های زیرساختی را فراهم می‌آورد. این ویژگی دوگانه باعث می‌شود که شهرداری‌ها در عین حال که وظیفه ارائه خدمات عمومی مستمر به شهروندان را بر عهده دارند، توان اعمال اختیارات حاکمیتی و تصمیم‌گیری‌های الزامی برای تأمین منافع عمومی را نیز داشته باشند، امری که ماهیت ویژه و پیچیده جایگاه حقوقی آن‌ها را در نظام مدیریت شهری نشان می‌دهد (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹؛ شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۲).

با این حال، یکی از چالش‌های جدی در مسیر توسعه نقش حقوقی شهرداری‌ها، فرسودگی چارچوب قانونی است. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ که به عنوان قانون مادر این نهادها شناخته می‌شود، با نیازها و پیچیدگی‌های مدیریت شهری مدرن همخوانی ندارد. این قدیمی بودن قوانین باعث تداخل وظایف شهرداری‌ها با دستگاه‌های دولتی و سایر نهادهای اجرایی شده و موجب کاهش کارایی در ارائه خدمات عمومی گردیده است، به‌ویژه که اصلاحات انجام شده در طول سال‌ها نتوانسته‌اند به طور کامل خلأهای قانونی و ابهامات ساختاری موجود را رفع کنند (عزیزی و همکاران، ۱۳۹۰؛ مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹). علاوه بر این، پژوهش‌ها نشان می‌دهد که شهرداری‌ها در زمینه شاخص‌های حکمرانی شهری با ضعف مواجه هستند. معیارهایی مانند شفافیت، پاسخگویی و مشارکت‌جویی شهروندان اغلب در سطح متوسط تا ضعیف ارزیابی می‌شوند. این کمبودها نه تنها اعتماد عمومی به مدیریت شهری را کاهش می‌دهد، بلکه مشروعیت قانونی و عملی شهرداری‌ها را نیز تحت‌الشعاع قرار می‌دهد و مانع از تحقق کامل حکمرانی مطلوب شهری می‌گردد. کمبود

شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و نبود سازوکارهای پاسخگویی مؤثر از عوامل اصلی این ضعف محسوب می‌شوند (جعفری و همکاران، ۱۴۰۴؛ محمدی آلمانی و شعبان‌نیا، ۱۳۹۸).

از سوی دیگر، اجرای برخی مواد قانونی مانند تبصره ۳ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری، که به شهرداری‌ها اجازه می‌دهد در فرایند تفکیک و افراز اراضی برای تأمین سرانه خدمات عمومی اقدام کنند، در عمل به دلیل تفسیرهای موسع و غیرشفاف، موجب تحدید حقوق مالکانه شهروندان شده است. این موارد باعث افزایش دعاوی حقوقی در مراجع قضایی و ایجاد نارضایتی عمومی شده است، زیرا حقوق مالکانه افراد به صورت مستقیم با اعمال اختیارات حاکمیتی شهرداری‌ها در تضاد قرار گرفته است. چنین چالش‌هایی، ضرورت بازنگری در قوانین، شفاف‌سازی فرآیندها و تضمین حقوق شهروندان را به عنوان بخشی از توسعه حقوقی و حکمرانی شهری برجسته می‌سازد (زرافشان، ۱۴۰۴؛ محمودی هرندی، ۱۴۰۰). به طور کلی، ترکیب ماهیت حقوقی دوگانه، فرسودگی قوانین، ضعف در شاخص‌های حکمرانی و تحدید حقوق مالکانه نشان می‌دهد که شهرداری‌ها در ایران با چالش‌های ساختاری و قانونی مهمی مواجه‌اند که بر توانایی آن‌ها در ایفای نقش مؤثر حقوقی و خدماتی تأثیر می‌گذارد و لزوم بازنگری جامع در چارچوب‌های قانونی و مدیریتی را برجسته می‌سازد.

محدودیت‌های تحقیق

پژوهش حاضر، با وجود اینکه توانسته تصویری جامع و تحلیلی از نقش و جایگاه شهرداری‌ها در نظام حقوق عمومی ایران ارائه دهد، با محدودیت‌هایی نیز مواجه است که لازم است به آن‌ها اشاره شود. نخستین محدودیت، ماهیت کتابخانه‌ای و مروری پژوهش است؛ به این معنا که داده‌ها و اطلاعات صرفاً از منابع قانونی، مقالات و کتب موجود استخراج شده‌اند و امکان دسترسی به داده‌های میدانی و مشاهده واقعی عملکرد شهرداری‌ها وجود نداشته است. این امر می‌تواند موجب شود برخی جنبه‌های عملی و اجرایی فعالیت شهرداری‌ها به طور کامل منعکس نشود.

دومین محدودیت مربوط به به‌روزرسانی قوانین و مقررات است. بسیاری از قوانین و آیین‌نامه‌های مورد بررسی قدیمی بوده و با تحولات و پیچیدگی‌های مدیریت شهری مدرن کاملاً همخوانی ندارند، بنابراین تحلیل‌ها ممکن است نتوانند به طور کامل وضعیت جاری و روزآمد شهرداری‌ها را منعکس کنند.

سومین محدودیت، ابهام در تفسیر متون قانونی و منابع پژوهشی است. قوانین، آیین‌نامه‌ها و حتی برخی مقالات علمی دارای برداشت‌های مختلفی هستند که تحلیل نهایی پژوهش را تا حدودی متاثر می‌سازد و می‌تواند موجب تفاوت در استنتاج‌ها شود.

چهارمین محدودیت، عدم دسترسی به اطلاعات آماری و کمی دقیق از فعالیت‌های شهرداری‌ها است. این کمبود، امکان انجام تحلیل‌های کمی و ارزیابی دقیق عملکرد شهرداری‌ها بر اساس شاخص‌های مشخص را محدود می‌کند و پژوهش را به تحلیل کیفی و توصیفی محدود می‌سازد.

پیامدهای نظری و عملی برای نظام حقوق عمومی و مدیریت شهری

یافته‌های پژوهش حاضر برای نظام حقوق عمومی و مدیریت شهری ایران را می‌توان در دو سطح نظری و عملی مورد بررسی قرار داد. در سطح نظری، یکی از مهم‌ترین پیامدها لزوم گذار از رویکرد سنتی «حکومت» به سمت حکمرانی مطلوب شهری است. این تغییر رویکرد مستلزم حرکت از مدل سلسله‌مراتبی و متمرکز «دستور و کنترل» به مدلی تعاملی و افقی است که در آن تعامل میان دولت، شهرداری‌ها، بخش خصوصی و شهروندان تقویت شود. چنین رویکردی موجب ارتقای مشروعیت و کارایی نهادی شهرداری‌ها می‌شود و امکان پاسخگویی بهتر به نیازهای جامعه را فراهم می‌آورد. حکمرانی مطلوب شهری، نه تنها به توزیع عادلانه قدرت و منابع منجر می‌شود، بلکه بستری ایجاد می‌کند که شهروندان

بتوانند در تصمیم‌گیری‌های محلی مشارکت فعال داشته باشند، نقش نظارتی خود را ایفا کنند و در نتیجه اعتماد عمومی به مدیریت شهری افزایش یابد. این تحولات نظری می‌تواند پایه‌ای برای بازنگری در سیاست‌های کلان مدیریت شهری و اصلاح چارچوب‌های قانونی و مقرراتی باشد.

در سطح عملی، پژوهش نشان می‌دهد که فقدان مدیریت یکپارچه شهری و تداخل وظایف میان شهرداری‌ها و سایر نهادهای دولتی منجر به هدررفت منابع، موازی‌کاری و کاهش بهره‌وری در ارائه خدمات عمومی شده است. این وضعیت ضرورت تدوین قانون جامع مدیریت شهری را برجسته می‌کند، قانونی که رابطه میان دولت مرکزی و شهرداری‌ها را به گونه‌ای بازتعریف کند که استقلال نهادهای محلی در حوزه‌های تخصصی حفظ شده و همزمان هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف برقرار شود. قانون جامع می‌تواند چارچوب حقوقی و مدیریتی شفاف‌تری ایجاد کند که اختیارات، مسئولیت‌ها و منابع شهرداری‌ها را به وضوح مشخص سازد و از اقدامات غیرقانونی و سوءتفاهم‌های مدیریتی جلوگیری کند.

همچنین، پژوهش پیامد مهم دیگری را در حوزه حفاظت از حقوق شهروندی نشان می‌دهد. شهرداری‌ها باید به عنوان خط مقدم صیانت از حقوق مدنی و رفاهی شهروندان عمل کنند و اجرای هرگونه طرح و پروژه عمرانی، بازنگری در تملک اراضی و ارائه خدمات عمومی باید با رعایت دقیق اصول دادرسی منصفانه و پرداخت حقوق عادلانه به مالکان همراه باشد. رعایت این اصول نه تنها از بروز دعاوی حقوقی و اختلافات جلوگیری می‌کند، بلکه اعتماد شهروندان را به مدیریت شهری تقویت می‌کند و پایه‌ای برای ارتقای کیفیت خدمات و تحقق عدالت اجتماعی فراهم می‌آورد. به طور کلی، پیامدهای نظری و عملی این پژوهش نشان می‌دهد که ارتقای نقش حقوقی و اجرایی شهرداری‌ها مستلزم همزمانی تغییرات در سیاست‌گذاری، اصلاح چارچوب قانونی، تقویت حکمرانی مطلوب و حفاظت جدی از حقوق شهروندی است تا نظام مدیریت شهری بتواند در محیط‌های پیچیده و مدرن امروز به صورت کارآمد و پاسخگو عمل کند.

پیشنهاد‌های کاربردی

با توجه به یافته‌های پژوهش، پیشنهادات کاربردی برای ارتقای عملکرد شهرداری‌ها و تقویت جایگاه آن‌ها در نظام حقوق عمومی را می‌توان در قالب اقدامات عملی و ملموس ارائه کرد:

۱. ایجاد سامانه‌های شفافیت و اطلاع‌رسانی آنلاین: راه‌اندازی پورتال‌ها و سامانه‌های دیجیتال برای انتشار عمومی بودجه، قراردادهای، پروژه‌های عمرانی و برنامه‌های شهری، به شهروندان امکان نظارت مستقیم و افزایش اعتماد عمومی می‌دهد.
۲. تدوین قراردادهای تیپ برای مشارکت اقتصادی: ایجاد الگوهای استاندارد قرارداد با بخش خصوصی و سرمایه‌گذاران، امنیت حقوقی پروژه‌ها را تضمین کرده و از تفسیر سلیقه‌ای جلوگیری می‌کند، همچنین به بهره‌وری سرمایه‌های عمومی و خصوصی کمک می‌کند.
۳. ارتقای مشارکت شهروندان: برگزاری جلسات مشورتی، کارگاه‌های محلی و استفاده از ابزارهای آنلاین برای دریافت پیشنهادات و انتقادات شهروندان، به تصمیم‌گیری بهتر و پاسخگویی شهرداری‌ها منجر می‌شود.
۴. تقویت شوراها و نظارت داخلی: افزایش اختیارات نظارتی شوراهای اسلامی شهر، ایجاد کمیته‌های حل اختلاف مستقل و تعریف سازوکارهای قانونی برای پیگیری مصوبات و تصمیمات شوراها، کارایی نظارت داخلی شهرداری را بالا می‌برد.
۵. بازنگری در فرآیند تملک اراضی و پرداخت حقوق مالکانه: تعیین معیارهای شفاف برای تملک زمین و اجرای عدالت در پرداخت‌ها، مانع نقض حقوق مالکانه و کاهش دعاوی حقوقی می‌شود.

۶. استفاده از فناوری‌های نوین برای مدیریت شهری: بهره‌گیری از سیستم‌های هوشمند مدیریت ترافیک، پسماند، آبیاری فضای سبز و خدمات عمومی، علاوه بر افزایش کارایی، زمینه تحلیل داده‌ها و تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد را فراهم می‌کند.
۷. برنامه‌های آموزشی برای کارکنان و مدیران شهری: برگزاری دوره‌های آموزشی مستمر درباره حقوق شهروندان، استانداردهای مدیریت شهری و روش‌های حکمرانی مشارکتی، موجب ارتقای کیفیت خدمات و کاهش تخلفات اداری می‌شود.
۸. یکپارچه‌سازی مدیریت شهری و هماهنگی بین نهادها: تعریف دقیق حوزه اختیارات و مسئولیت‌ها، ایجاد جلسات هماهنگی منظم میان شهرداری و دستگاه‌های دولتی و غیردولتی، مانع موازی‌کاری و هدررفت منابع می‌شود.
۹. تشویق به پژوهش و ارزیابی عملکرد شهرداری‌ها: ایجاد سازوکارهای داخلی برای پایش شاخص‌های عملکرد، رضایت شهروندان و میزان تحقق اهداف حکمرانی مطلوب، به بهبود مستمر فرآیندها کمک می‌کند.
- این پیشنهادات کاربردی، در مجموع، مسیر تبدیل شهرداری‌ها از یک نهاد صرفاً اجرایی و دستوردهنده به یک سازمان پاسخگو، شفاف و شهروندمحور را هموار می‌کند و موجب افزایش کیفیت خدمات شهری، ارتقای رضایت عمومی و تقویت جایگاه حقوقی شهرداری‌ها در نظام مدیریت شهری می‌شود.

پیشنهادات پژوهشی آتی

- ✓ انتخاب مستقیم شهردار: مطالعه بر روی تأثیر انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم بر ثبات مدیریتی و افزایش پاسخگویی مستقیم به شهروندان در مقایسه با مدل فعلی
- ✓ توسعه مدل‌های مشارکت (PPP): تحقیق در خصوص تدوین قراردادهای تیپ مشارکت عمومی-خصوصی به منظور ایجاد امنیت حقوقی برای سرمایه‌گذاران و کاهش وابستگی شهرداری به درآمدهای ناپایدار
- ✓ شهرداری الکترونیک و شفافیت: بررسی نقش فناوری اطلاعات و سامانه‌های شفافیت در کاهش فساد اداری و تسهیل دسترسی شهروندان به اطلاعات مالی و اجرایی شهرداری

منابع

- ✓ احمد دیس، م، ص، عباس، ع، (۱۳۹۸)، تحلیل مبانی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره ۱۴، صص ۳۶۱-۳۸۰.
- ✓ برزگر، ح، قنادزاده، م. ع، دری، پ، رئیس السعدتی، م، ابراهیمی، ا، (۱۳۹۳)، بررسی تطبیقی وظایف و قوانین شهرداری‌ها در ایران با سایر کشورها در حوزه محیط زیست و خدمات شهری، ششمین کنفرانس ملی مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، مشهد.
- ✓ جعفری، م، رفیعی، م، زیدی، م، (۱۴۰۴)، نقش حقوقی شهرداری‌ها در تحقق حکمرانی مطلوب شهری با تأکید بر ساختار قانونی و عملکرد اجرایی شهرداری زنجان، ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر، شماره ۵۷، صص ۱-۱۱.
- ✓ درنا، حکیم الهی، (۲۰۲۴)، استثنائات اجرای رأی داور خارجی در نظام حقوقی ایران. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، دوره ۶، شماره ۲، صص ۱۱۱-۱۲۳.
- ✓ دولت‌خواه، س، و، (۱۴۰۳)، تعهدات و مسئولیت‌های شهرداری در قبال شهروندان. ماهنامه پژوهشنامه تطبیقی دادپیشگان، دوره ۷، شماره ۷، صص ۱-۲۳.

- ✓ رستمی، و، عامری، م، (۱۳۹۵)، شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۷، شماره ۱، صص ۱۴۱-۱۶۱.
- ✓ زرافشان، ع، (۱۴۰۴)، تحلیلی حقوقی بر اجرای تبصره ۳ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری با مطالعه تطبیقی در نظام شهرسازی ترکیه، فصلنامه جغرافیا و پژوهش‌های شهری، دوره ۲، شماره ۲، صص ۴۸-۵۹.
- ✓ سایبانی، ع، شهرکی، م، (۱۳۹۷)، بررسی نقش دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از دستگاه‌های دولتی و غیر دولتی. فصلنامه مطالعات حقوق، دوره ۲، شماره ۲۶، صص ۱-۱۴.
- ✓ صفری، ن، (۱۴۰۳)، حق دریافت آموزش و خدمات حقوقی از منظر حقوق شهروندی؛ با تاکید بر نقش کلینیک‌های حقوقی، نشریه پژوهش‌های حقوقی، دوره ۲۵، شماره ۶۶.
- ✓ کریمی، ص، (۱۳۹۷)، بررسی و ارزیابی وظایف و اختیارات شهرداری. فصلنامه رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، دوره ۲، شماره ۸، صص ۹۶۱-۹۶۴.
- ✓ محمدی آلمانی، پ، شعبان‌نیا، م، م، (۱۳۹۸)، نقش و جایگاه شهردار در حکمرانی خوب شهری؛ مطالعه موردی در کالن شهر تهران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۱، شماره ۶۵، صص ۱۹۹-۲۳۵.
- ✓ محمودی هرندی، م، (۱۴۰۰)، مبانی قانونی و فقهی مسئولیت مدنی شهرداری در پرداخت معوض عقب‌نشینی املاک، فصلنامه علمی تخصصی دانشنامه‌های حقوقی، دوره ۴، شماره ۱۱، صص ۱۴۴-۱۷۱.
- ✓ مزارعی، غ، آرائی، م، (۱۳۹۹)، موانع حقوقی انعقاد قراردادهای مشارکت در شهرداری‌ها از منظر حقوق اداری ایران، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۲، شماره ۳، صص ۱۱۹-۱۴۴.
- ✓ نامدار، س، محمدی، ف، (۲۰۱۶)، تحلیل نظریه‌های مدرن مرتبط با شهرداری، مجله تحقیقات علوم اجتماعی و انسانی، دوره ۴، شماره ۱، صص ۴۴-۴۸.
- ✓ همت، ز، مهرآئین، م، فتاحی، ر، شیرانی، ف، (۲۰۲۵)، همسوسازی قوانین ایران با اهداف توسعه پایدار: رویکرد مدل‌سازی موضوعی، مجله حقوق و فناوری دانشگاه ماساریک، دوره ۱۹، شماره ۲، صص ۱۲۷-۱۴۹.
- ✓ Hoti, I., & Muka, R. (2017). The importance of knowing and applying the standards in a scientific research. *International Journal of Educational Technology*, 1(1), 1-5.
- ✓ Kajaman, A (2022). SCIENTIFIC RESEARCH AND ITS IMPORTANCE IN LIBYAN UNIVERSITIES. *RIMAK International Journal of Humanities and Social Sciences*. <https://doi.org/10.47832/2717-8293.19.1>
- ✓ Konieczny, M. (2023). The importance of scientific research and new trends and directions of their development. *Catholic Pedagogy*, 33(1), 267-274.
- ✓ Pires Cruz, D., Silva de Jesus, I., Nepomuceno Andrade, A., Borges Santana, T. D., Silva de Oliveira Boery, R. N., & Santos Duarte, A. C. (2018). IMPORTANCE OF SCIENTIFIC RESEARCH IN THE MULTIDISCIPLINARY CONTEXT. *Journal of Nursing UFPE/Revista de Enfermagem UFPE*, 12(2).
- ✓ Vovk, A. O., & Levchuk, K. O. (2020). The importance of scientific research for the development of higher educational institutions. *Collection of scientific papers of the Dnipro State Technical University (technical sciences)*, 2(37), 161-166.