

حقوق شهری

محمد مظہری



انشارات یانار

سرشناسه	: مظهری، محمد، ۱۳۵۶ -
عنوان قراردادی	: ایران. قوانین و احکام / Iran. Laws, etc
عنوان و نام پدیدآور	: حقوق شهری / محمد مظهری.
وضعیت ویراست	: ویراست ۲.
مشخصات نشر	: تبریز: انتشارات یانار: آیدین، ۱۳۹۶.
مشخصات ظاهری	: ۲۱۶ ص.: جدول.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۷۵۵۹-۲۹-۱
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: کتابنامه: ص. [۱۹۵] - ۱۹۹.
موضوع	: شهرداری -- قوانین و مقررات - ایران
موضوع	: Municipal corporations - Iran
موضوع	: شوراهای شهر -- قوانین و مقررات - ایران
موضوع	: City councils -- Law and legislation - Iran
رده بندی کنگره	: ۷۱۳۹ / م ۶۰۷ / ۲۹۳۷ KMH
رده بندی دیویی	: ۳۴۲ / ۱۰۹
شماره کتابشناسی ملی	: ۵۰۸۸۸۸



انتشارات آیدین



انتشارات یانار

تبریز، خیابان شریعتی شمالی، نرسیده به سینما ۲۹ بهمن

تلفن: ۳۵۵۵۳۲۵۹ - فاکس: ۳۵۵۳۰۵۲۳ - ۴۱

Email: Aydin.publication @ Gmail.com

حقوق شهری

محمد مظهری

❖ چاپ اول (ویراست دوم همراه با بازنگری کامل) ۱۳۹۶ تبریز ❖ شمارگان ۵۰۰ نسخه

❖ چاپ و صحافی ایران هنر ❖ قیمت ۱۵۰۰۰ تومان

۹۷۸-۶۰۰-۷۵۵۹-۲۹-۱

فهرست مطالب

۱۵	مقدمه
	بخش اول ادات
۲۲	گفتار اول: معرفی شهر و انواع آن
۲۲	بند اول: تعریف شهر
۲۳	بند دوم: انواع شهرها
۲۴	گفتار دوم: حقوق شهری چیست
۲۵	بند اول: تعریف حقوق شهری
۲۷	بند دوم: جایگاه حقوق شهری
۲۹	بند سوم: موضوع حقوق شهری
۳۰	بند چهارم: منابع حقوق شهری
۳۲	بند پنجم: ویژگی‌های حقوق شهری
۳۳	گفتار سوم: شهروند و حقوق شهروندی
۳۳	بند اول: معرفی شهروند
۳۶	بند دوم: تعریف حقوق شهروندی
۳۷	بند سوم: چیستی حقوق شهروندی
۳۸	بند چهارم: تکالیف شهروندی
۳۹	بند پنجم: شهروند و حقوق شهروندی در تعامل با شهر
۴۰	بند ششم: حقوق شهروندی در نظام جمهوری اسلامی ایران
۴۴	بند هفتم: شکل‌گیری هویت شهروندی
۴۵	بند هشتم: مسئولیت قانونی شهروندان
۴۷	گفتار چهارم: پیشینه تاریخی شهرها

- بند اول: تاریخچه اداره شهرها در دوران باستان..... ۴۷
- الف: دولت- شهر یونان..... ۴۸
- ب: شهر روم..... ۵۱
- بند دوم: تاریخچه شهرهای ایران..... ۵۴
- الف: تاریخ شهرهای ایران از آغاز تا ورود اسلام..... ۵۴
- ب: اداره شهرها در دوره پس از اسلام..... ۵۹
- ج: اداره شهرها در عصر مشروطه..... ۶۵
- گفتار پنجم: تعریف حقوقی شهر..... ۶۹
- گفتار ششم: انواع مدل‌های اداره شهرها..... ۷۱
- بند اول: اداره شهرهای ایران پس از انقلاب اسلامی..... ۷۱
- بند دوم: آشنایی با نحوه اداره شهرها در سایر کشورها..... ۷۴
- الف: مدل اداره شهرها در اروپا..... ۷۴
- ب: مدل اداره شهرها در ایالات متحده آمریکا..... ۷۶
- فصل دوم: مدیریت شهر**
- گفتار اول: شوراهای اسلامی شهر، قوه مقننه شهرها..... ۸۴
- بند اول: تجربه حکومت‌های محلی در ایران..... ۸۸
- بند دوم: شورای اسلامی شهر..... ۹۰
- بند سوم: علل به وجود آمدن شوراهای شهر..... ۹۲
- بند چهارم: انتخابات شوراهای شهر..... ۹۴
- بند پنجم: شرایط انتخاب کنندگان شوراهای اسلامی..... ۹۷
- بند ششم: شرایط انتخاب شوندگان شوراهای اسلامی..... ۹۸
- بند هفتم: وظایف قانونی شوراهای شهر..... ۱۰۱
- بند هشتم: ممنوعیت عضویت هم‌زمان در شورا و کار دیگر..... ۱۰۳
- بند نهم: نظارت بر شوراهای شهر..... ۱۰۵
- بند دهم: شکایات علیه شوراهای شهر..... ۱۰۵
- بند یازدهم: بودجه شورای اسلامی شهر..... ۱۱۰
- بند دوازدهم: مشکلات و نارسایی‌ها در سیستم شوراهای ایران..... ۱۱۰

- بند سیزدهم: نقش شوراها برای بهبود وضعیت حقوق شهروندی..... ۱۱۴
- بند چهاردهم: پیشنهاداتی جهت بهبود وضع شوراهاى اسلامى شهر..... ۱۱۶
- گفتار دوم: شهردارى ها، قوه مجریه شهر..... ۱۱۸
- بند اول: تاریخچه شهرداری در ایران..... ۱۱۹
- بند دوم: تعریف شهرداری..... ۱۲۰
- بند سوم: نحوه انتخاب شهردار..... ۱۲۲
- بند چهارم: استقلال و شخصیت حقوقی شهرداری ها..... ۱۲۶
- بند پنجم: منابع مالی و بودجه شهرداری ها..... ۱۳۰
- بند ششم: حوزه فعالیت شهرداری ها..... ۱۳۴
- بند هفتم: وظائف و تکالیف قانونی شهرداری ها..... ۱۳۶
- بند هشتم: بازگشت شهرداری ها به افزایش وظایف و اختیارات..... ۱۳۹
- بند نهم: مدیریت آب شهری..... ۱۴۱
- بند دهم: تحقق مدیریت آب شهری..... ۱۴۳

بخش سوم: وظایف شوراها و شهرداری ها در قبال شهرها

- گفتار اول: وظایف شورا و شهرداری در قبال محیط زیست..... ۱۵۰
- بند اول: تکالیف شهرداری ها در قبال فضای سبز شهری..... ۱۵۲
- بند دوم: تکالیف شهرداری ها در قبال مواد زاید..... ۱۵۷
- بند سوم: تکالیف شهرداری ها در امور مربوط به آب و فاضلاب..... ۱۵۹
- بند چهارم: امور مربوط به آلودگی هوا و صدا..... ۱۶۱
- الف: آلودگی هوا..... ۱۶۱
- ب: آلودگی صوتی..... ۱۶۷
- گفتار دوم: وظایف شورا و شهرداری در قبال گردشگری..... ۱۶۹
- گفتار سوم: وظایف شهرداری در قبال املاک در مسیر طرح ها..... ۱۷۳
- گفتار چهارم: وظایف شهرداری ها و شوراها در کمیسیون های مختلف..... ۱۷۵
- گفتار پنجم: وظایف شهرداری ها و شوراها در ارتباط با تخلفات ساختمانی..... ۱۷۸
- بند اول: گستره تخلفات ساختمانی..... ۱۷۸
- بند دوم: واکنش شهرداری ها به تخلفات ساختمانی..... ۱۷۹

گفتار ششم: اختیارات شهرداری‌ها و شوراهای افزایش سرانه مکان‌های عمومی.....	۱۸۴
گفتار هفتم: اختیارات و وظایف شهرداری‌ها در حوزه امور فرهنگی.....	۱۸۸
سخن آخر.....	۱۹۰
منابع.....	۱۹۵
ضمائم.....	۲۰۱

حقوق شهری

مقدمه

خصیصه مدنی انسان بودن انسان در طول تاریخ موجب شده است زندگی جمعی به اشکال مختلف تحقق یابد. یکی از این اشکال شهرنشینی است. بشر به تدریج و به تجربه دریافته است که زندگی جمعی در محدوده - جرافانی مشخصی که دارای پارهای امکانات و جاذبه‌هاست می‌تواند برطرف‌کننده بسیاری از نیازهای وی باشد و زمینه ترقی و توسعه مادی و معنوی بیشتری را فراهم سازد. به همین دلیل قدمت شهر و شهرنشینی به اندازه تاریخ پیدایش تمدن‌های بشری است و به جرات می‌توان گفت شکل‌گیری تمدن‌های بزرگ با آغاز شهرنشینی همراه بوده است.

شهر و شهرنشینی در تاریخ شش‌هزارساله خود همواره راننده‌ای مهم از زندگی، علم و هنر انسان رشد یافته است. تمام این فرایند تکاملی فکری و عملی، از پیدایش دولت‌شهرهای یونان باستان و شهرهای بین‌النهرین تا توسعه مجدد مراکز شهری معاصر در دنیای امروز را می‌توان حول یک محور کانونی مهم و درعین حال ساده خلاصه کرد: «مردم می‌توانند شهرهای خود را برنامه‌ریزی و مدیریت کنند». این فرایند تکاملی شش‌هزارساله مجموعه‌ای فنی از آموزه‌ها، تجارب، سنت‌ها و گرایش‌ها را فراهم آورده است که خواه‌ناخواه مبنایی برای تفکر و عمل در شهرهای امروز شمرده می‌شود؛ چنان‌که حتی کسانی که معتقدند باید گذشته را کنار گذاشت و برای برنامه‌ریزی و اداره شهرها، روش‌های جدید پیدا کرد، می‌پذیرند که چنین تحولی باید مبتنی بر تحلیل و ادراکی تاریخی از تجارب پیشینیان باشد، تا مانع بروز و تکرار اشتباهات گذشته گردد.

تاریخ شهر و اقدامات شهری عمده، اعم از ساخت شهرهای شاهی، شهرهای اداری و نظامی، شهرهای بازرگانی و غیره، اداره و حفاظت شهرها، احداث بناها و فضاهای عمومی شهر،

برنامه‌ریزی رشد و توسعه شهری و رقابت‌های بین شهری و غیره، آکنده از مفاهیم، عناصر و روابط مرتبط با اداره این شهرها و اقدامات لازم از سوی مراجع و سازمان‌های مسئول رسمی و حتی غیررسمی است. از دولت-ملت‌های یونان باستان تا شهرهای اداری-سیاسی-نظامی مشرق‌زمین، هیچ‌کدام از موضوع نظام مدیریت ساخت، اداره و نگهداری، حفاظت و توسعه شهر، گریزی نداشته‌اند؛ اگرچه در شرایط اقتصادی متفاوت در سرزمین‌ها و تمدن‌های متفاوت، الگوهای مختلفی از این نظام مدیریتی رشد و تکوین یافته است.

تنوع موضوعات و مباحث مورد مطالعه در حقوق شهری، میان رشته‌ای بودن این شاخه حقوقی، کیفیت تعامل حکومت محلی با دولت مرکزی از نکات مهمی است که باید در بررسی حقوق شهری مورد توجه قرار گیرد. در آثار دائرة المعارف نویسان حقوقی نیز، اثری از حقوق شهری نیست.^۱ باید خاطر نشان کرد حقوق شهری با اصطلاح پر معنای حقوق همراه است. علم حقوق دارای دو جنبه اساسی است نخست، جنبه نظری که موضوع آن، تنظیم روابط افراد یک جامعه با یکدیگر، دولت و نهادهای سازمان‌های دولتی (و به تبع آن سازمان‌های عمومی و خصوصی و حتی تشکلهای محلی نظیر نهادهای داری‌ها و شوراهای دهیاری‌ها و مانند آن) است و نیز روابط میان دولت‌ها و افراد یک کشور یا دولت خارجی.

دوم، جنبه عملی یا همان بحث تکالیف و وظایف است. قواعد و مقررات حقوقی الزام‌آور دارای ضمانت اجرایی حقوقی برای تنظیم روابط اجتماعی و جمعی متقابل افراد هستند. سازمان‌ها با یکدیگر به صورتی قانونمند تعامل دارند. در حقوق شهری همچنان با گذشت سال‌ها می‌توان به یک مجموعه از مواد که در قالب قانون شهرداری است، استناد کرد. جای بسی تأسف است که هنوز در دهه آخر این قرن و پس از گذشت نزدیک به شصت سال از تصویب قانون شهرداری‌ها^۲ که طبعاً نیازمند تجدیدنظر و بازنگری است مدیریت درخور و شایسته از سوی هیچ ارگانی صورت نپذیرفته است.

در ایران، اولین سابقه قانون‌گذاری در حوزه اداره و ساماندهی شهرها به شکل نهادینه و امروزی مربوط به سال ۱۲۸۶ش است که در آن زمان قانون بلدییه با بیش از یکصد ماده برای تنظیم و تسنیق خدمات عمومی در شهرها به تصویب قوه قانون‌گذاری کشور رسید. با این حال، این قانون بنا به ضرورت‌های جدید در سال ۱۳۳۴ش بازنگری شد و قانون شهرداری با ۱۱۰ ماده جایگزین قانون بلدییه گردید. در این قانون که نقطه ثقل آن، ماده ۵۵ بود، وظایف متعدد و متنوع شامل بسیاری از امور زندگی شهرنشینی به شهرداری واگذار شد؛ اموری از جمله مدیریت آب،

۱- در میان آثار انبوه نویسندگان برجسته ای چون دکتر محمد جعفر جعفری لنگرودی و استاد فقید دکتر ناصر کاتوزیان ذکری از حقوق شهری نشده است.

۲- قانون شهرداری، که همان‌کدام قابلیت اجرا دارد، مصوب ۱۱/۱۱/۱۳۳۴.

برق، مخابرات، تأسیس تعاونی‌ها و حتی تأمین و توزیع ارزاق عمومی و برخی از مقوله‌های انتظامی و امنیتی. این قانون در بخش‌های زیادی، از قانون شهرداری و شورای شهر کشور فرانسه الگوبرداری کرد که امروزه با توسعه بیشتری همچنان در این کشور اروپایی و بسیاری دیگر از کشورهای دنیا اجرا می‌شود. در واقع باید گفت که قانون شهرداری سال ۱۳۳۴ش همراه با اصلاحات سال ۱۳۴۵ش تا حدود زیادی به آرمان مدیریت واحد شهری نزدیک شده و زمینه‌های تحقق کامل آن را فراهم آورده بود. اما این قانون بر اساس قوانین بعدی و به مناسبت‌های گوناگون مورد بازنگری و اصلاح و الحاق قرار گرفت و دولت به جای تقویت نهاد شهرداری و واگذاری تصدی‌ها، به تصدی‌گری اقدام نمود و بسیاری از وظایف و مسئولیت‌های نهاد شهرداری را در انحصار خود قرار داد. با چنین رویکردی، نهاد شهرداری با آن قوت و توان، ضعیف و ضعیف‌تر شد. تا به وضعیتی رسید که امروزه شاهد آن هستیم؛ به نحوی که بسیاری از شهرداری‌ها در پرداخت حقوق کارکنان خود نیز با مشکلاتی روبرو هستند. همچنین نبود مدیریت واحد شهری زبان‌های فرایبی به صاف عمومی وارد نموده است.

قانون شهرداری‌ها با اصلاحات و الحاقات بعدی همچنان مبنای عمل شهرداری‌ها و مراجع قانونی است و به جرأت می‌توان گفت که این قانون از جمله قوانینی است که بیشترین ناسخ و منسوخ و عام و خاص را در کشور داشته است. قانون یادشده قطعاً پاسخ‌گوی نیازهای امروز جامعه شهری نیست و همچنان نیازمند تحول و بازنگری است. تمامی سکونت‌گاه‌ها با اسامی رایجشان - مانند شهر، شهرک و روستا - می‌گیرند و تمایزی میان آنها جز از نظر برخی معیارهای کالبدی و فنی باقی نمی‌ماند. با مطرح شدن موضوعاتی مانند «توسعه اجتماعی» و «دموکراسی محلی» در دستور کار سازمان‌های دولتی و انجمنی که حقوق شهری که به این شهروندان در زمره مسائل اساسی قلمداد شده است. انجمنی که حقوق شهری که به این مقوله‌ها می‌پردازد و در تحقق جامعه مدنی جایگاه مهمی دارد، استانی نوپا و جوان است، این کتاب می‌تواند گامی کوچک در راستای آشنایی شهروندان با مباحث و موضوعات حقوق شهری باشد. تبیین این مفهوم و ابعاد آن از جمله وظایف پژوهشگران و نویسندگان است که در این عرصه قلم می‌زنند. روشن ساختن فضای مفهومی و شاخص‌های حقوق شهری، سیاستمداران و افکار عمومی را متوجه الزامات و حدود تحقق آرمان‌هایی همچون «حقوق شهروندی» خواهد ساخت. ما در جامعه حرفه‌ای و آکادمیک حقوقی‌مان، متخصص حقوق شهری نداریم. هرچند ادعای گزافی به‌نظر می‌رسد، اما صرف تألیف یک کتاب و چند مقاله و ایراد سخنرانی و اظهار نظر، اگر بتواند به معنای ورود در بحث باشد، هرگز به معنای شناخت و تسلط کامل بر آن نیست. از سویی با ضعف در ادبیات مربوط به این حوزه مواجه‌ایم و از سوی دیگر با نوعی کج‌فهمی و تقلیل پدیده به پاره‌ای قانون، تبصره و ماده واحده. به دیگر سخن، هیچ نگاه

استراتژیکی نسبت به حقوق شهری در جامعه ما دیده نمی‌شود؛ هرچند که تلاش‌هایی قابل تمجید از سوی عده انگشت‌شماری از پژوهشگران صورت گرفته است. در تألیف این کتاب برآنیم تا ضمن تأکید بر تعریف مجدد حقوق شهری و تلاقی اجماع میان جامعه مدنی و بخش عمومی (دولت، شهرداری و...)، به غنی‌سازی ادبیات این حوزه اهتمام ورزیده، از طریق مباحثی که در پی می‌آید، راه را برای اندیشیدن مؤثر در این باب بگشاییم. یقیناً در این عرصه، بهره‌گیری از تجربیات و یافته‌های جوامع دیگر نیز ضروری به‌نظر می‌رسد. ما برای تحقق این آرمان که حقوق شهری نیز به‌عنوان رشته ویژه‌ای از حقوق تدوین شود، راه درازی در پیش داریم. هنوز ادبای حقوقی ما در این زمینه نوپاست و زیرساخت‌های آن در حال شکل‌گیری است. جای بسی خوشحالی است که دانشجویان رشته حقوق عمومی از معدود دانشجویانی هستند که فرصتی برای مطالعه بحث حقوق شهری یافته‌اند. آنچه اهمیت این شاخه از حقوق اداری ایران را پررنگ‌تر می‌ماید، استیلای دانشجویان حقوق است بر مفاهیمی چون حقوق شهری، حقوق شهروندی، تکالیف و اختیارات مدیران شهری و نیز آشنایی با دو سازمان محلی اداره‌کننده شهر، یعنی شوراهای اسلامی و شهرداری، که پس از مطالعه مطالب این کتاب حاصل می‌شود.