



تحولات ۳۰ ساله قانون گذاری در عرصه مدیریت شهری و شهرداریها

مشاور حقوقی

حسین نجفی، مدیرکل دفتر حقوقی سازمان شهرداریها

انقلاب، در خصوص وضع عوارض مربوط به شهر از سوی شورای اسلامی شهر هیچ تصریحی وجود ندارد اما به موجب بند ۵ ماده ۱۲ قانون مذکور، قانونگذار صراحتاً حق وضع عوارض در سطح شهرها را به عهده شورای شهرستان واگذار کرده است.

۲- پس از آن در لایحه قانونی انتخابات شوراهای شهر و طریقه اداره آن مصوب ۱۳۵۸/۷/۱ شورای انقلاب، عملاً قانونگذار اختیاری در زمینه وضع عوارض مربوط به شهر به شورای شهر اعطا نمود و در این زمینه قانون مذکور مسکوت ماند و اختیاری که به موجب بند ۵ ماده ۱۲ قانون شوراهای محلی در زمینه وضع عوارض به شورای شهرستان اعطا شده بود، به قوت خود باقی ماند.

۳- با تصویب قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۹/۹، مطابق بند یک ماده ۳۵ آن مادامی که درآمدهای پیش‌بینی شده کافی نباشد، شورای شهر می‌تواند با تنفیذ ولی امر برای تأمین هزینه‌های شهرداری عوارض متناسبی با امکانات اقتصادی محل و خدمات ارائه شده تعیین نماید. بنابراین در قانون مذکور اختیار وضع عوارض تصریحاً به شورای شهر با تنفیذ ولی امر محول گردید. این عوارض موسوم است به عوارض تنفیذی.

۴- سپس در بند (الف) ماده ۴۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۰ (قانون موقتی) مقرر گردید در صورتی که درآمدهای وصولی ناشی از عوارض تکافوی هزینه شهرداریها را ننماید، وضع عوارض جدید و افزایش عوارض موجود صرفاً با پیشنهاد وزیر کشور و تصویب رئیس جمهور می‌باشد. عوارضی که وفق این حکم تصویب و برقرار گردید

پس از پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی و استقرار حکومت اسلامی در سال ۱۳۵۷ ما شاهد تحولات بسیار شگرف در عرصه‌های مختلف به ویژه در عرصه قانون گذاری هستیم بدون شک تحولات قانون گذاری در مقوله مدیریت و حقوق شهری و شهرداریها نیز از این قاعده مستثنی نبوده است. اصل احترام به حقوق مردم (حقوق شهروندی) در اداره کشور از اصول بسیار مترقی و پیشرفته‌ای است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده و بر همین مبنا و با این نگرش ما شاهد دگرگونی‌های بسیار مهم و اساسی در عرصه قوانین و مقررات مرتبط با شهرداریها (به عنوان حکومت‌های محلی) می‌باشیم. دامنه قوانین و مقررات مصوب در این عرصه پس از پیروزی انقلاب اسلامی آن قدر متعدد و متنوع می‌باشد که مجال و فرصت کافی جهت بررسی تفصیلی همه آن‌ها در این شماره از ماهنامه وجود ندارد به ناچار در این شماره به برخی از مهمترین آن‌ها بسنده کرده و سعی خواهیم نمود توضیحاتی به اجمال پیرامون هر یک از آن‌ها به دست‌دهیم.

الف - تحولات قانون گذاری در عرصه عوارض

همان‌گونه می‌دانیم یکی از مقولات مهم در مدیریت شهری که مهمترین نقش را در تأمین منابع درآمدی شهرداریها برای جبران هزینه‌های گزاف خدمات گوناگون شهری در بخش‌های فنی، عمرانی، حمل‌ونقل، جاری و... ایفا می‌نماید، عوارض است. مقنن در اعطای اختیارات مربوط به وضع عوارض شهری در قوانین پس از پیروزی انقلاب سیر و جریان روشن و پویایی را طی نموده است.

۱- در قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸/۴/۳ شورای



آن رسیدگی به اختلافات ناشی از عوارض مشمول احکام ماده ۲۱۱ به بعد فصل نهم باب چهارم قانون مالیات‌های مستقیم قرار گرفت.

خامساً سازوکار خاصی برای توزیع عوارض موضوع قانون تعیین گردید. به عنوان مثال عوارض انواع نوشابه‌های گازدار و کالاهای تولیدی و خدمات مخابراتی، برق و گاز و آب مصرفی مشترکین، خدمات هتل، متل و...، حمل‌ونقل مسافر برون شهری در داخل و عوارض سالیانه خودرو چنانچه واحدهای تولیدی و خدماتی و مشترکین واقع در داخل حریم شهرها باشد به حساب شهرداری محل واریز و در صورتی که خارج از حریم شهرها باشد به حساب متمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداریها) واریز می‌شود تا بین دهیارهای همان شهرستان توزیع شود. عوارض سیگار، بنزین، نفت سفید و نفت گاز و عوارض شماره‌گذاری به حساب متمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداریها) واریز می‌شود تا به نسبت ۱۵ درصد کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت) و ۶۵ درصد سایر شهرها و ۲۰ درصد دهیارها توزیع گردد.

۷- در نهایت در سال ۱۳۸۶ قانون مالیات بر ارزش افزوده به تصویب رسید که با توجه به مشکلاتی که در اجرای این قانون پیش آمده و مطرح گردیده فعلاً اجرای آن متوقف گردیده تا ابهامات و اشکالات آن با تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی آن مرتفع و زمینه اجرای آن فراهم گردد.

با توجه به مجموع قواعد و مقرراتی که در باب وضع و وصول عوارض پس از پیروزی انقلاب وضع گردیده (به استثنای قانون تجمیع عوارض که به طور خلاصه برخی از اثرات آن احصاء گردید) می‌توان خصوصیات آنها را به شرح زیر اعلام نمود:

۱- تقسیم‌بندی وضع عوارض در سطح محلی و ملی بدین معنی که صلاحیت وضع عوارض و تغییر نرخ آن در مورد عوارض‌های محلی در زمره اختیارات شورای اسلامی شهر است. و صلاحیت وضع عوارض ملی و تغییر میزان آن در صلاحیت مجلس شورای اسلامی و مراجعی است که مجلس تعیین می‌نماید. به عنوان مثال عوارض که در قانون تجمیع عوارض، قانون نوسازی و... تعیین گردیده در زمره عوارض ملی هستند که شورای اسلامی شهر اختیار ورود در آن را نداشته و نمی‌توانند مبادرت به وضع عوارض و تغییر نرخ آن‌ها بنمایند. به عبارت دیگر اختیار شورای شهر در وضع عوارض اختیار مطلق و بدون قید و شرط نمی‌باشد.

۲- وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر می‌بایست در حدود درآمدها، عرضه کالاها، خدمات و سایر موضوعاتی باشد که مربوط به شهر باشد و نسبت آن براساس نرخ خواهد بود که همه ساله از سوی وزارت

معروف است به عوارض تصویبی.

۵- به تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب در ۱۳۷۵/۳/۱، در بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون مذکور مقرر گردید: بند ۱۶- تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و نیز تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود به عهده شورای اسلامی شهر است. ماده ۷۷- شورای اسلامی شهر می‌تواند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران اقدام نماید. لازم به ذکر است که در سال ۱۳۷۸ در اجرای ماده اخیر، آیین‌نامه نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر و بخش به تصویب هیأت وزیران رسید و در ماده ۱۴ آن سیاست‌های عمومی دولت در وضع عوارض تعیین گردید.

۶- در سال ۱۳۸۲ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی (موسوم به قانون تجمیع عوارض) تصویب گردید از خصوصیات قابل توجه در این قانون در بخش عوارض عبارتند از:

اولاً به جهت اهمیت برخی کالا و خدمات، عوارض و مالیات آن‌ها در این قانون تعیین یا تکلیف تعیین آن‌ها صراحتاً مشخص گردید. در ماده ۲ این قانون کلیه وجوه دریافتی از کالاهای وارداتی از قبیل مالیات، عوارض، حقوق ورودی تجمیع و معادل ۴ درصد ارزش گمرکی کالاها تعیین گردید. در ماده ۳ مالیات و عوارض دریافتی از کالاها تعیین گردید مانند انواع نوشابه، سیگار، بنزین، نفت سفید و نفت گاز. در ماده ۴ مالیات و عوارض دریافتی از برخی خدمات معین گردید مانند واگذاری خطوط تلفن، آب و برق و گاز مصرفی و...

ثانیاً در این قانون اختیار وضع عوارض بر کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و آن دسته از خدماتی که تکلیف عوارض آن‌ها در قانون مذکور مشخص شده از شورای اسلامی شهر گرفته شد (ماده ۵ قانون تجمیع عوارض)

ثالثاً در تبصره یک ماده ۵ قانون موصوف مقرر گردید: «وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ هر یک از عوارض محلی، می‌بایستی حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد تصویب و اعلام عمومی گردد.»

رابعاً اختیار وصول عوارض مندرج در قانون تجمیع عوارض به سازمان امور مالیاتی کشور محول گردید و به تبع



کشور پیشنهاد و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

۳- ممنوعیت وضع عوارض بر صادرات، درآمدهای ناشی از معادن، منابع و طرح‌های ملی و نیز بر کالاهای مشمول حمایت دولت (کالاهای یارانه‌ای) و وضع عوارض مضاعف.

۴- تعیین سیاست‌های عمومی و کلی دولت در بخش وضع عوارض که رعایت این سیاست‌ها توسط شوراهای شهرها الزامی است.

۵- تعیین سازوکار مشخص و صریح در بخش وضع عوارض، اعلام عمومی حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه، مرجع ذیصلاح برای اعتراض به مصوبات عوارض (توسط وزیر کشور به مدت یک ماه پس از ارسال مصوبه وزارت کشور و پس از آن در هر مقطع که مغایر تشخیص دهد).

۶- تعیین سازوکار مشخص در معافیت یا کاهش مبلغ عوارض برای برخی اشخاص (به عنوان موضوع تحت صلاحیت مجلس شورای اسلامی و شورای اسلامی شهر).

۷- لغو معافیت دستگاه‌های دولتی و عمومی از پرداخت عوارض و مکلف نمودن آن‌ها به پرداخت عوارض شهرداری (به موجب قانون لغو ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۱ و تبصره ۳ ماده ۵ قانون تجمیع عوارض).

ب - تحولات قانونگذاری در عرصه تملک املاک واقع در مسیر طرح‌های شهری

یکی از موضوعات مهم از قدیم الایام در زمینه مدیریت شهری که به واسطه ارتباط مستقیم آن با حق مالکیت و حقوق شهروندی بخش مهمی از مشکلات و چالش‌های موجود و فرا روی شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد موضوع ضوابط و سازوکارهای اجرای طرح‌های شهری در بخش تملک املاک واقع در مسیر آن می‌باشد. در شرع مقدس اسلام رعایت حق و حقوق مالکیت از جایگاه بسیار برجسته و ممتازی برخوردار است و در حدیث نبوی آمده است که «الناس مسلطون علی اموالهم» و به موجب ماده ۳۰ قانون مدنی مالک حق هر گونه دخل و تصرفی را در مایملک خود داراست (قاعده تسلیط). اجرای طرح‌های شهری در قسمت‌هایی که املاک متعلق به مردم در مسیر آن واقع شده است در واقع با حقوق مالکیت و قاعده تسلیط همخوانی نداشته و در تعارض با آن می‌باشد البته این موضوع نشأت گرفته از الزامات زندگی اجتماعی است بدین معنی که لزوم ساختن شهری که بتواند جوابگوی کلیه نیازهای شهروندان ساکن به آن باشد (از قبیل فضای سبز، تأسیسات شهری، شوارع و بزرگراه‌ها، فضای آموزشی و...) لازمه‌اش این است

که برخی از حقوق شهروندان در راستای الزامات زندگی شهری محدود گردد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی قانونگذار با درک صحیح از این موضوع و با این نیت که حقوق مالکانه مالکین املاک واقع در طرح‌های شهری به طور نامحدود سلب نگردد و متولیان اجرای طرح نیز نتوانند بر هر گونه که اراده نمایند این حقوق را نادیده گرفته و آن را نقض کنند، درصدد برآمد که چارچوب مشخصی برای اجرای طرح‌های شهری پی‌ریزی و به طور صریح ضوابط و سازوکارهای اجرایی تملک املاک را مشخص نماید. در این راستا سه قانون مهم به تصویب رسید:

۱- لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۱۷ در این قانون طی ۱۲ ماده سازوکارهای ناظر به تملک املاک در بخش‌های زیر تعیین گردید:

- بخش تقویم املاک: در این بخش مقتن دو مکانیسم برای تقویم املاک، اراضی، تأسیسات و حقوق اشخاص معین نمود که عبارتند از: الف - تقویم به طریق توافق که در آن سازمان متولی طرح با مالک یا ذینفع وارد مذاکره می‌شود و قیمت ملک یا حقوق موجود در آن را به طریق توافق تعیین و پس از تصویب مقامات ذیصلاح (در مورد شهرداری مقام صالح برای تأیید توافق شورای اسلامی شهر می‌باشد) آن را اجرا می‌نمایند. ب - تقویم به طریق هیأت کارشناسی که در صورتی که در مورد قیمت ملک بین دستگاه متولی اجرای طرح و مالک یا ذینفع توافقی حاصل نشود موضوع به هیأت سه نفره کارشناسی (یک نفر به انتخاب مالک، یک نفر به انتخاب دستگاه اجرایی و یک نفر مرض الطرفین) ارجاع می‌گردد. هیأت مزبور طبق ضوابطی که در قانون مذکور مشخص شده قیمت روز ملک یا حقوق را تقویم و پرداخت می‌گردد.

اگر در ارجاع موضوع به هیأت کارشناسی به عللی همچون مجهول بودن مالک، امتناع مالک، اختلافات مالکیت و... انتخاب کارشناس از سوی مالک متعذر شود، قانونگذار سازوکاری برای رعایت حقوق مالک پیش‌بینی نموده است.

- بخش تملک املاک: در این بخش اصل بر این است که قبل از تقویم ملک و پرداخت بهای آن به مالک و انتقال سند در دفتر اسناد رسمی نمی‌توان ملک را تصرف و طرح را اجرا نمود. مگر در دو صورت: یکی این که به واسطه موانعی از قبیل استنکاف مالک از انجام معامله، اختلافات مالکیت، مجهول بودن مالک و... انجام معامله ممکن نگردد (ماده ۸ لایحه قانونی) و دیگر این که فوریت اجرای طرح با ذکر دلایل موجه ضرورت داشته باشد به نحوی که عدم تسریع در انجام طرح موجب ضرر و زیان جبران ناپذیری گردد که در این صورت با تنظیم صورت مجلس وضع موجد ملک با حضور مالک یا نماینده وی و در غیاب او نماینده دادستان



ج - تحولات قانونگذاری در عرصه شوراها

یکی از ابداعات و نوآوری‌های مهم در عرصه قانونگذاری پس از انقلاب اسلامی، توجه به شوراها و وارد نمودن آن‌ها به عنوان یکی از ارکان اداره امور کشور می‌باشد. وارد نمودن شوراها به عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور ملهم از دستور قرآن کریم که می‌فرماید: «وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ» و «شَاوِرْهُمْ فِی الْأَمْرِ» یکی از نقاط برجسته قانونگذاری پس از پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی می‌باشد و مهمتر این که این مهم در هفت اصل از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی مورد تأیید و تأکید قرار گرفته است. برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری 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 می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. بنابراین شوراها در سطوح مختلف تقسیماتی کشور و حوزه تحت فعالیت آن‌ها به قرار زیر است: ۱- شورای اسلامی روستا که محدوده فعالیتش روستا می‌باشد. ۲- شورای شهر که محدوده فعالیتش محدوده شهر می‌باشد. ۳- شورای بخش که اعضای آن از منتخبین اعضای شوراها و روستاهای بخش می‌باشند. ۴- شورای محدوده فعالیتش محدوده بخش می‌باشد. ۵- شورای شهرستان که اعضای آن از منتخبین شوراها و شهرها و بخش‌های واقع در محدوده جغرافیایی شهرستان می‌باشند. ۶- شورای عالی استان‌ها که از نمایندگان شوراها و شهرستان‌ها تشکیل می‌شود در محدوده استان فعالیت می‌نماید. ۷- شورای عالی استان‌ها که از نمایندگان شوراها و شهرستان‌ها تشکیل می‌گردد دارای اختیارات خاصی است که در اصل ۱۰۱ و ۱۰۲ قانون اساسی و ماده ۷۸ مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها و شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مشخص شده است. مهمترین وظیفه ارائه طرح به مجلس شورای اسلامی و اظهار نظر در خصوص لوایح برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور می‌باشد.

قوانین مهم مرتبط به بخش شوراها عبارتند از:

۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحات ۱۳۶۸:

اصول هفتم، یکصد و یکم، یکصد و دوم، یکصد و سوم، یکصد و پنجم و یکصد و ششم از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به شوراها اختصاص یافته است. که اختصاص این همه اصل به این موضوع ناشی از اهمیت مقوله شوراها در قانون اساسی است.

۲- قانون تشکیلات شوراها و شورای اسلامی کشور مصوب

و کارشناس رسمی نسبت به تصرف و اجرای طرح اقدام می‌شود. (ماده ۹ لایحه قانونی) در بخش تملک ملک واقع در مسیر طرح در واقع پس از تقویم ملک بهای آن به مالک پرداخت و سند انتقال تنظیم می‌گردد.

۲- قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداریها مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹: یکی از مهمترین و حتی مهمترین قانونی که پس از انقلاب اسلامی در راستای جلوگیری از تمدید نامحدود حقوق مالکانه مالکین املاک واقع در مسیر طرح به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداریها می‌باشد. در این قانون قانونگذار به طور صریح دامنه حقوق مالکانه املاک مذکور را در سه فرجه زمانی تا ۱۸ ماه، بالاتر از ۱۸ ماه و کمتر از ۵ سال و بالاتر از ۵ سال مشخص نمود. در واقع در این قانون مشخص شد که دستگاه‌های اجرایی می‌بایست طرح‌های عمومی و عمرانی خود را که ضرورت اجرای آن‌ها توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی تصویب و اعلان شده و در املاک قانونی و شرعی مردم قرار دارد را حداکثر ظرف ۱۸ ماه با پرداخت بهاء آن تملک و انجام معامله قطعی اجرا نمایند. و برای این امر برنامه زمان‌بندی اجرای طرح را اعلام نمایند. چنانچه براساس برنامه زمان‌بندی ارائه شده، اجرای طرح به ۱۸ ماه بعد موکول شده باشد مالک از هیچ حقوق مالکانه‌ای برخوردار نیست. اگر به زمانی بالاتر از ۱۸ ماه و کمتر از ۵ سال موکول شده باشد قانون‌گذار شهرداری را مکلف نموده با رعایت شرایطی نسبت به صدور پروانه اقدام نماید (یعنی مالک با رعایت شرایطی از برخی حقوق مالکانه برخوردار است). اگر براساس برنامه زمان‌بندی اعلام شده، اجرای طرح به حداقل ۵ سال بعد موکول شده باشد در این صورت مقنن تصریح نموده که مالک از کلیه حقوق مالکانه برخوردار است. همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد این قانون حکم و ضوابطی نو و جدید در راستای حمایت از حقوق مالکانه افراد تعیین و تصویب نموده است که نمونه آن را در گذشته نداشتیم.

۳- قانون نحوه تقویم املاک و اراضی مورد نیاز شهرداریها مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۸: این قانون صرفاً در خصوص نحوه تقویم املاک و اراضی که شهرداریها مجاز به تملک آن‌ها می‌باشند، تصویب شده است. و در واقع تخصیصی است بر لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸. نقطه مهم و برجسته این قانون راجع به تقویم املاک و اراضی واقع در طرح‌های شهرداری است که در این جا قید شده که این املاک می‌بایست به قیمت روز تقویم شود در حالی که در قانون نحوه خرید و تملک مقرر شد بود که به قیمت عادلانه روز تقویم گردد.



۱۳۶۱ و اصلاحات بعدی آن

۳- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی آن

۴- آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر مصوب ۱۳۷۸

۵- آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸

۶- آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر مصوب ۱۳۸۴

۷- آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی روستا مصوب ۱۳۸۴

۸- آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی بخش مصوب ۱۳۸۴

۹- آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی روستا و بخش مصوب ۱۳۷۸

۱۰- آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی روستا و نحوه انتخاب دهیار مصوب ۱۳۷۸

۱۱- آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها

۱۲- آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهرستان مصوب ۱۳۸۴

۱۳- آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی استان مصوب ۱۳۸۴

۱۴- آیین‌نامه داخلی شورای عالی استان‌ها مصوب ۱۳۸۴

د - تحولات قانونگذاری در بخش‌های مدیریت پسماند و جلوگیری از آلودگی هوا

از جمله مسائل بسیار مهم و حیاتی در مدیریت شهری در تمامی شهرهای دنیا که در اکثر مواقع به عنوان یک چالش مهم فراروی شهرداریها قرار داشته و دارد، موضوع زباله‌ها و پسماندهای شهری و اعمال مدیریت صحیح و علمی بر آن و نیز موضوعات مرتبط با آلودگی هوا می‌باشد. این مهم در واقع از دهه دوم پس از انقلاب به واسطه گسترش مهاجرت به شهرها و گسترش بی‌رویه شهرنشینی در کشور مورد توجه ویژه قانونگذار قرار گرفته است. اهم قوانین و مقرراتی که در این مقوله توسط مقنن تصویب گردیده به شرح زیر می‌باشد:

۱- قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴/۲/۳: این قانون که به منظور تحقق اصل ۵۰ قانون اساسی و به منظور پاکسازی و حفاظت هوا از آلودگی‌ها تهیه و تصویب گردیده دارای خصوصیات ویژه‌ای است که اهم آن به قرار زیر است:

الف - ارائه تعریفی مشخص و تا حدود زیادی جامع از آلودگی هوا: «عبارت است از وجود و پخش یک یا چند آلوده کننده اعم از جامد، مایع، گاز، تشعشع پرتوزا و غیر

پرتوزا در هوای آزاد به مقدار و مدتی که کیفیت آن را به طوری که زیان آور برای انسان و سایر موجودات زنده و یا گیاهان و یا آثار و ابنیه باشد تغییر دهد.»

ب - تقسیم منابع آلوده کننده هوا به سه دسته: وسائل نقلیه موتوری، کارخانجات و کارگاه‌ها و نیروگاه‌ها، منابع تجاری و خانگی و منابع متفرقه.

ج - تعیین حد مجاز پخش و انتشار هر نوع آلوده کننده هوا یا مکانسیم تعیین آن برای هر یک از منابع آلوده کننده.

د - تعیین مجازات برای متخلفین و آلوده کننده بیش از حد مجاز هوا.

ه - تعیین ضوابط و مقررات حاکم اعمال محدودیت‌های تردد و وسائط نقلیه در شهرهای آلوده.

۲- آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۹

۳- تصویب نامه راجع به انتقال دامداری‌ها و مرغداری‌ها به خارج از محدوده شهر مصوب ۱۳۷۶

۴- قانون مدیریت پسماند مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰ و آیین‌نامه اجرایی آن:

هرچند شهرداریها به عنوان یک روند متداول و عرفی به جمع‌آوری و حمل زباله‌ها و پسماندهای شهری در شهرها اقدام می‌نمودند اما واقعیت این است که براساس وظایف تعیین شده در قانون شهرداری مندرج در ماده ۵۵ قانون شهرداری، به جز نظیف معابر و تهیه محل‌هایی برای تخلیه زباله و نخاله‌های ساختمانی و مواد رسوبی فاضلاب‌ها و نظایر آن، وظیفه‌ای دیگر در باب جمع‌آوری و حمل زباله به عهده شهرداریها محول نشده است. به علاوه این که تعریف مشخص از پسماندهای شهری و انواع آن‌ها و نیز وظایف دستگاه‌های مرتبط و... معلوم نبود. قانون مدیریت پسماندها در واقع یک نگاه علمی و کارشناسی به موضوع پسماندها بوده و به جرأت می‌توان گفت که اولین قانون مؤثر در زمینه مدیریت پسماندهای شهری است. این قانون که به منظور حفظ محیط‌زیست کشور از آثار زیانبار پسماندها و مدیریت بهینه آن‌ها تهیه و تصویب شده است دارای قابلیت‌هایی به شرح زیر است:

الف - تقسیم بندی پسماندها در پنج نوع عادی، پزشکی، ویژه، کشاورزی و صنعتی و تعیین مدیریت آن‌ها

ب - تعریف مشخص از پسماند: «به مواد جامد، مایع و گاز - غیر از فاضلاب - گفته می‌شود که به طور مستقیم یا غیر مستقیم حاصل از فعالیت انسان بوده و از نظر تولید کننده زائد تلقی می‌شود و دارای پنج نوع به شرح فوق می‌باشد.»

ج - تعیین مدیریت اجرایی پسماندهای غیر صنعتی و ویژه در داخل شهرها (یعنی شهرداری) و در خارج از آن



در متون قانونی بر می‌خوریم که این عبارات به واسطه عدم وجود تعریف قانونی مشخص موجبات برداشت‌ها و تفاسیر مختلفی را در عرصه اجرایی به وجود آورده بود. به گونه‌ای که در هر سازمان و نهادی یک نوع برداشت خاص و متفاوت با سایر برداشت‌ها از این عبارات می‌شد. قانونگذار به منظور از بین بردن مشکلات ناشی از این تفاسیر و برداشت‌های متفاوت در سال ۱۳۸۴ قانونی تحت عنوان «قانون تعریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها» تصویب نمود. در این قانون نه تنها نحوه تعیین محدوده هر یک از عناصر تقسیم‌های روستا، شهر و شهرک را مشخص نمود که کلیه عبارات و محدوده‌هایی که در قوانین مختلف به آن‌ها اشاره و تصریح شده بود را در مورد شهرها لغو و تصریح شده که هر شهر دارای «محدوده قانونی» و «حریم شهر» می‌باشد.

ز - تحولات قانونگذاری در عرصه حمل‌ونقل و ترافیک شهری

- ۱- لایحه قانونی راجع به تمرکز امور مربوط به تاکسیرانی شهر تهران زیر نظر شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۸ شورای انقلاب و آیین‌نامه اجرایی آن: در این قانون به منظور ایجاد هماهنگی در سیستم حمل‌ونقل شهری مسائل مربوط به تاکسیرانی شهر تهران و سایر شهرداریها زیر نظر شهرداری قرار گرفت.
- ۲- لایحه قانونی احداث ترمینال‌های مسافربری و ممنوعیت تردد اتومبیل‌های مسافربری بین شهری در داخل شهر تهران مصوب ۵۹/۲/۹ شورای انقلاب و آیین‌نامه اجرایی آن:
- به موجب این قانون، شهرداری تهران و شهرداری شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت موظف شدند تا نسبت به ایجاد ترمینال مسافربری بین شهری در محل‌های مناسب با توجه به امکانات اقدام نمایند.
- ۳- آیین‌نامه جایگزینی و امحای تاکسی‌های فرسوده مصوب ۱۳۸۲/۳/۲۸.
- ۴- آیین‌نامه اجرایی نحوه انجام معاینه و صدور برگ معاینه‌فنی خودرو ۱۳۸۲/۸/۴
- ۵- آیین‌نامه نحوه از رده خارج کردن خودروهای فرسوده مصوب ۱۳۸۲/۱/۱۷

ح - تحولات قانونگذاری در زمینه شخصیت حقوقی شهرداری و سازمان‌های وابسته

به موجب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳ و اصلاحات بعدی، شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن در زمره مؤسسات عمومی غیر دولتی قرار گرفتند.

(یعنی بخش‌داری و دهیاری‌ها).

د - تعیین مجازات برای متخلفین از احکام قانونی مدیریت پسماند
ه - تعیین سازوکار چگونگی تعیین و اخذ بهای جمع‌آوری و حمل پسماندهای صنعتی.

ه - تحولات قانونی در بخش حفظ و گسترش فضای سبز:

امروزه براساس تحقیقات علمی و نیز براساس تجربی نقش فضای سبز در سلامت روحی و جسمی شهروندان و جلوگیری از آلودگی هوا و نیز زیبایی شهر نقشی غیر قابل انکار است. بر همین اساس و نیز براساس آموزه‌های دینی مبنی بر ضرورت کاشت و نگهداری درخت، توجه به حفظ و گسترش فضای سبز از اولویت‌های مورد نظر مقنن در نظام مقدس جمهوری اسلامی بوده و هست و در این راستا مقررات متعددی تصویب گردیده که اهم آن به شرح زیر می‌باشد:

- ۱- لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹/۳/۳ شورای انقلاب:
در این قانون نه تنها ضوابط و سازوکارهای لازم جهت پلاک‌کوبی درختان واقع در سطح شهر، چگونگی قطع درخت در پروانه‌های ساختمانی و کاشت درخت در محل‌هایی که شهرداری تعیین می‌نماید و... مشخص شده است که برای متخلفین از مقررات تعیین شده و قطع‌کنندگان غیر مجاز درخت نیز مجازات سنگینی قرار داده شده است. محدوده اجرای این قانون در محدوده قانونی شهری می‌باشد.
- ۲- ماده ۱۴ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲:
در این ماده ضوابط و مقررات حاکم بر تبدیل و تغییر کاربری، افراز تقسیم و تفکیک باغات و اراضی کشاورزی و یا آیش را تعیین نموده است و آن را موقوف به دستورالعمل وزارت مسکن و شهرسازی قرار داده است.
- ۳- قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ و اصلاحات بعدی و آیین‌نامه‌های اجرایی آن:
این قانون که محدوده تحت شمول آن در حریم شهرها و خارج آن می‌باشد ضوابط و مقرراتی را در راستای حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها تعیین نموده است.

و - تحولات قانونگذاری در عرصه محدوده و حریم شهرها

همان‌گونه که می‌دانیم در عرصه محدوده تحت عمل شهرداری و سایر مقررات و قوانین با عباراتی همچون «محدوده قانونی»، «حریم شهر»، «حوزه شهری»، «حریم استحقاقی»، «محدوده خدماتی»، «حوزه استحقاقی» و...