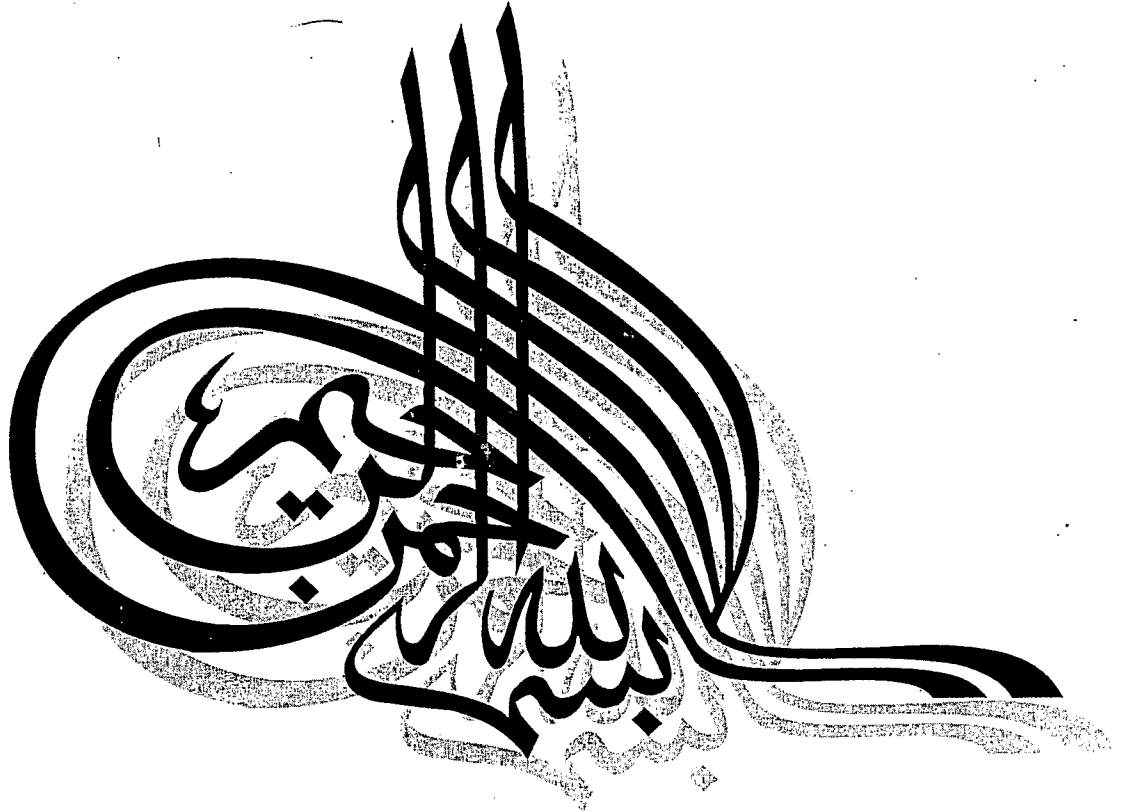


روز انصاف است در آن عالم برین  
تسبیح بر آن



۷۳۵۱۳



۱۳۸۱ / ۵ / ۱۷

روزنامه اطلاعات  
تعمیرات  
شماره ۱۳۸۱

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

دانشگاه قم

دانشکده علوم انسانی

پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی

«موضوع»

**مسئولیت مدنی شهرداری‌ها**

استاد راهنما

جناب آقای دکتر اسدالله امامی

استاد مشاور

جناب آقای سیدمهدی دادمرزی

نگارنده:

سیدعباس حسینی

زمستان ۱۳۸۰

۴۱۸۴۸

تقدیم به عدالت گستر گیتی  
او که جهان تشنه حضورش  
و عاشقان در آرزوی دولت وصالش هستند.

**تقدیم به پدر و مادرم**

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه .....
۵	فصل نخست: کلیات .....
۷	مبحث یکم - شهرداری در نگاه کلی .....
۷	گفتار یکم - تاریخچه شهرداری .....
۱۰	گفتار دوم - جایگاه شهرداری ها در بین نهادهای عمومی .....
۱۳	بند یکم - سازمان اداری شهرداری ها .....
۱۳	قسمت یکم - تشکیلات اداری شهرداری ها .....
۱۸	قسمت دوم - شخصیت حقوق سازمانهای اداری .....
۱۹	الف - مفهوم شخص حقوقی .....
۲۰	ب - اصل لزوم شخصیت حقوقی برای سازمانها اداری ( تولید عملی ) .....
۲۱	بند دوم - موسسات وابسته به شهرداری ها .....
۲۴	گفتار سوم - وظایف شهرداری ها .....
۳۰	مبحث دوم - ماهیت حقوقی مسئولیت مدنی شهرداری ها .....
۳۴	گفتار یکم - مفهوم و انواع مسئولیت ها و مقایسه آنها .....
۳۴	بند یکم - مفهوم مسئولیت مدنی .....
۳۵	بند دوم - انواع مسئولیت مدنی و مقایسه آنها .....
۳۶	قسمت یکم - مسئولیت مدنی و اخلاقی .....
۳۷	قسمت دوم - مسئولیت مدنی و کیفری .....
۳۸	قسمت سوم - مسئولیت مدنی و قراردادی .....
۴۰	گفتار دوم : مسئولیت ناشی از فعل غیر در حقوق ایران .....
۴۳	گفتار سوم : رابطه مسئولیت مدنی شهرداری با دولت .....
۴۵	نتیجه فصل نخست .....

فصل دوم : مبنای حقوقی مسؤلیت مدنی شهرداری ها و شرایط تحقق آن	۴۸
مبحث یکم - مبنای حقوقی مسؤلیت مدنی شهرداری ها	۴۹
گفتار یکم - توجیه مسؤلیت مدنی شهرداری ها بر مبنای نظریه های پیشین	۴۹
بند یکم - نظریه تکصیر و مسؤلیت مدنی شهرداری	۵۰
قسمت یکم - مفهوم نظریه تکصیر	۵۰
قسمت دوم - توجیه مسؤلیت مدنی شهرداری ها بر مبنای نظریه تکصیر	۵۰
بند دوم - نظریه خطر و مسؤلیت مدنی شهرداری	۵۲
قسمت یکم - مفهوم نظریه خطر	۵۲
قسمت دوم - توجیه مسؤلیت مدنی شهرداری ها بر مبنای نظریه خطر	۵۲
بند سوم - تضمین حق و مسؤلیت مدنی شهرداری ها	۵۵
قسمت یکم - مفهوم نظریه تضمین حق	۵۵
قسمت دوم - توجیه مسؤلیت مدنی شهرداری ها بر مبنای نظریه تضمین حق	۵۶
گفتار دوم - ضرورت وجود نظریه جدید درباره اشخاص حقوقی حقوق عمومی	۵۸
بند یکم - مفهوم نظریه جدید ( نظریه برابری همگان در تأمین هزینه های عمومی )	۵۸
بند دوم - مبنای فکری نظریه برابری همگان در تأمین هزینه های عمومی	۶۰
بند سوم - توجیه مسؤلیت مدنی شهرداری ها بر مبنای نظریه برابری همگان در تأمین هزینه های عمومی	۶۱
مبحث دوم - شرایط تحقق مسؤلیت مدنی شهرداری ها	۶۴
گفتار یکم - شرایط عمومی تحقق مسؤلیت مدنی شهرداری ها	۶۴
بند یکم - وجود ضرر	۶۴
قسمت یکم - مفهوم ضرر و اقسام آن	۶۵
قسمت دوم - شرایط ضرر قابل جبران	۶۷
الف) مسلم بودن ضرر	۶۷
ب) ناشی بودن ضرر	۶۸
ج) مستقیم بودن ضرر	۶۹
د) ضرر قبلاً جبران نشده باشد	۷۰

- ه) مشروح بودن مطالبه خسارت ..... ۷۳
- بند دوم - فعل زیانبار و ضرورت وجود آن در مسئولیت مدنی شهرداری ها ..... ۷۴
- بند سوم - رابطه سببیت و نقش آن در مسئولیت مدنی شهرداری ها ..... ۷۶
- قسمت یکم - لزوم احراز رابطه سببیت ..... ۷۶
- قسمت دوم - چگونگی احراز رابطه سببیت ( فائده تشخیص ) ..... ۷۸
- الف ) نظریه سبب نزدیک و بی واسطه ..... ۸۰
- ب) نظریه سبب مقدم در تاثیر ..... ۸۰
- ج) نظریه برابری اسباب و شرایط ..... ۸۲
- د) نظریه سبب متعارف و اصلی ..... ۸۴
- نتیجه ..... ۸۵
- گفتار دوم - شرایط اختصاصی <sup>مسئولیت</sup> تعلق مدنی شهرداری ها ..... ۸۷
- بند یکم - کارمند بودن عامل ورود زیان ..... ۸۷
- قسمت یکم - بررسی وضعیت استخدامی کارکنان شهرداری ها ..... ۹۰
- قسمت دوم - کارکنان مشمول ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ..... ۹۴
- الف) بررسی خساران ناشی از اقدامات کارکنانی که در استخدام پیش از یک اداره هستند ..... ۹۷
- ب) ورود زیان دهنگان به شهرداری ..... ۱۰۰
- قسمت سوم - بررسی و انتقاد از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و ضرورت اصلاح آن ..... ۱۰۳
- الف ) تحلیل ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ..... ۱۱۰
- بند دوم - ضرورت وجود تقصیر در مسئولیت مدنی شهرداری ها ..... ۱۱۷
- قسمت یکم - تقصیر بلطعی کارمند ..... ۱۱۸
- الف ) مفهوم تقصیر ..... ۱۱۹
- ۱- معنی لغوی تقصیر ..... ۱۱۹
- ۲- تعریف قانونی تقصیر ..... ۱۱۹
- فرز اول یکم - تقصیر از نظر قانون مدنی ..... ۱۱۹
- فرز اول دوم - تقصیر از نظر قانون مجازات اسلامی ..... ۱۲۰
- فرز اول سوم - تقصیر از نظر قانون رسیدگی به تخلفات اداری ..... ۱۲۲

۱۲۴.....	۳- تعریف حقوقی تقصیر .....
۱۲۶.....	۴- مفهوم تقصیر شخصی کارمندان شهرداری .....
۱۲۸.....	ب) اقسام تقصیر .....
۱۲۹.....	۱- تقصیر در انجام کار و عدم انجام کار .....
۱۳۰.....	۲- تقصیر عمدی و تقصیر غیر عمدی .....
۱۳۱.....	۳- تقصیر سنگین ، سبک و بسیار سبک .....
۱۳۲.....	ج) تقصیر ( خطای ) حرفه ای کارمندان .....
۱۳۴.....	د) خطا ( تخلفات ) اداری کارمندان شهرداری .....
۱۳۷.....	ه) توزیع مسئولیت در تقصیر شخصی و خطای اداری و حرفه ای .....
۱۴۳.....	قسمت دوم - تقصیر ( خطای ) اداری شهرداری .....
۱۴۳.....	الف ) مفهوم تقصیر ( خطای ) اداری شهرداری .....
۱۴۷.....	ب) چگونگی تشخیص خطای اداری .....
۱۴۸.....	ج) اقسام خطای اداری شهرداری .....
۱۴۸.....	۱- عدم انجام وظیفه .....
۱۵۰.....	۲- نقص در انجام وظیفه .....
۱۵۲.....	۳- تاخیر در انجام وظیفه .....
۱۵۳.....	د) توزیع مسئولیت در تقصیر ( خطای ) اداری شهرداری .....
۱۵۷.....	قسمت سوم - اجتماع تقصیر شخصی و خطای اداری .....
۱۵۹.....	الف) امکان جمع تقصیر اداری و شخصی در کارمند واحد .....
۱۶۱.....	ب) مسئولیت مدنی شهرداری در حالت اجتماع تقصیر شخصی و شغلی .....
۱۶۵.....	نتیجه فصل دوم .....
۱۶۸.....	فصل سوم : صور خاص مسئولیت مدنی شهرداری ها .....
۱۶۸.....	مبحث یکم - مسئولیت شهرداری ها و معابر عمومی .....
۱۷۸.....	مبحث دوم - بناهای خطرناک و مسئولیت مدنی شهرداری ها .....
۱۷۸.....	گفتار یکم - مقررات عمومی .....

۱۸۱.....	گفتار دوم - مسئولیت شهرداری در بنا های خطرناک
۱۸۳.....	مبحث سوم - مسئولیت شهرداری ها در تملک اراضی اشخاص
۱۸۵.....	گفتار یکم - مسئولیت شهرداری در مقابل مالک یا مالکین اراضی
۱۸۶.....	بند یکم - پرداخت بهای عرصه و اعیان
۱۸۷.....	بند دوم - دادن عوض زمین
۱۸۸.....	گفتار دوم - مسئولیت شهرداری در مقابل غیر مالکین
۱۸۸.....	بند یکم - حقوق مستاجر و زارعین
۱۹۲.....	بند دوم - حق ارتفاق
۱۹۳.....	بند سوم - حق مرتین و بلاداشت کلده
۱۹۵.....	نتیجه فصل سوم
۱۹۸.....	فصل چهارم : جبران خسارت و موارد معافیت از مسئولیت
۱۹۹.....	مبحث یکم - جبران خسارت
۱۹۹.....	گفتار یکم - نحوه جبران خسارت در زمانی که کارمند مسئول است
۲۰۲.....	گفتار دوم - نحوه جبران خسارت در زمانی که شهرداری مسئول است
۲۰۴.....	گفتار سوم - قابلیت امکان رجوع برای شهرداری
۲۰۸.....	مبحث دوم - موارد معافیت از مسئولیت
۲۰۸.....	گفتار یکم - قوه قاهره
۲۰۹.....	بند یکم - تعریف قوه قاهره
۲۰۹.....	بند دوم - تاثیر قوه قاهره در مسئولیت مدنی شهرداری
۲۱۱.....	گفتار دوم - تصبیر زبان دیده
۲۱۵.....	گفتار سوم - تصبیر شخص ثالث
۲۱۷.....	نتیجه و پیشنهادات
۲۲۳.....	چکیده
۲۲۵.....	فهرست منابع



### چکیده:

شهرداری سازمان اداری محلی، جهت اداره امور شهر است که وظایف آن را غالباً قانون شهرداری مشخص نموده است. مسؤلیت مدنی شهرداری‌ها را در کنار مسؤلیت دولت و در قالب مسؤلیت ناشی از فعل غیر می‌آورند. مبنای قانونی مسؤلیت مدنی شهرداری‌ها، ماده ۱۱ قانون مسؤلیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ است. بر مبنای این ماده خسارت ممکن است محصول تقصیر شخصی کارمندان یا خطای اداری شهرداری باشد و ورود خسارت به اجتماع تقصیر شخصی و خطای اداری نیز نفی نشده است. آثار هر یک از حالت‌های فوق متفاوت است. به حکم ماده مرقوم در تقصیر شخصی کارمند شهرداری از مال خود مکلف به جبران خسارت است و در خطای اداری حکم به مسؤلیت شهرداری می‌شود. و به هنگامی که خسارت حاصل تقصیر شخصی و خطای اداری باشد قاعده تضامن جاری است هر چند که احتمال مسؤلیت مشترک نیز داده می‌شود. گاه ممکن است تخلف اداری کارمند نیز موجب مسؤلیت شود. از نظر تحقق مسؤلیت نیز وجود شرایط عمومی تحقق مسؤلیت مدنی ضرورت دارد علاوه بر آن کارمند بودن عامل ورود زیان و وجود تقصیر، آن هم در معنای خاص خودش الزامی است. کارکنان شهرداری‌ها هم چهار دسته‌اند که عبارتند از: کارکنان ثابت، رسمی، موقت و کارگران که از این دسته، کارکنان ثابت و رسمی مشمول حکم ماده ۱۱ قانون مورد بحث هستند و در سایر موارد بنظر می‌رسد که قاعده فرض تقصیری را که ماده ۱۲ قانون مسؤلیت مدنی از آن سخن می‌راند حکم فرما باشد. شهرداری که به موجب قانون، مالک معابر و بناها و برخی از اماکن موجود در شهرها است به سبب مالکیت خود مسؤل خسارات ناشی از عیب یا سد معابر و همچنین خسارات ناشی از خرابی بنا نیز می‌باشد و نهایتاً اینکه هر چند که اقدامات شهرداری غالباً خدماتی و در جهت رفاه حال عمومی است و جنبه غیر انتفاعی دارد لکن در صورتی که تملک اراضی اشخاص لازمه فعالیت شهرداری باشد به حکم قانون مکلف به جبران خسارات وارده به اشخاص است.

## مقدمه:

حقوق به عنوان مجموعه‌ای از قواعد و مقررات رفتاری، بیانگر دسته‌ای از قواعد الزام آوری است که بر رفتار اجتماعی فرد و سازمان اجتماعی حاکم است و زندگی جمعی را سامان می‌بخشد. قواعد و مقررات موضوعه مجموعه‌ای از اوامر و نواهی است که نظام حقوقی هر جامعه از جمله نظام حقوق شهری را می‌سازد. قواعد مربوط به مسئولیت مدنی نیز از این قاعده کلی مستثنی نمی‌باشد. این قواعد که مجموعه‌ای از اوامر و نواهی را در درون خود نهفته دارند تأثیر شگرفی در ایجاد نظم و برقراری عدالت که از آن به قرار دادن هر چیز در جای خود تعبیر می‌کنند دارد. بدیهی است که پس از ورود زیان، اعاده وضع به حالت سابق نوعی عدالت است. قوانینی که تاکنون درباره شهرداری‌ها وضع شده‌اند بر دو گونه است: اولین گونه آن، قوانینی هستند که مستقیماً و از حیث عنوان در مورد شهرداری است این گونه از قوانین خود بر دو دسته‌اند یک دسته آن مشخصاً به نام قانون شهرداری شناخته می‌شود که زیر بنای اصلی قانون شهرداری را تشکیل می‌دهد و دسته دیگر قوانینی هستند که از حیث عنوان راجع به شهرداری بوده ولی بدون اینکه مستقیماً تغییری در متن قانونی شهرداری وارد کنند منجر به تغییر دائمی وظایف، اختیارات و سازمان شهرداری شده‌اند که از جمله آن قانون **نوسازی و عمران شهری** است. و اما گونه دوم قوانینی را شامل می‌شوند که اساساً عناوین آن راجع به شهرداری نیست و اصولاً این دسته از قوانین از طریق نسخ یا تخصیص، مقررات حاکم بر شهرداری‌ها را تغییر داده و موجب تحدید یا توسعه مفاهیم و نهادها و حدود آن می‌شوند که قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور از آن جمله‌اند.

قوانین فعلی حاکم بر شهرداری در واقع مجموعی از دو گونه فوق هستند. تعداد و تنوع متون قانونی راجع به شهرداری در ایران موجب ابهام در قوانین و مقررات حاکم بر حقوق شهری و قانون شهرداری می‌شود و هنگامی که متون قانونی حقوق شهری دچار ابهام و چندگانگی و

ناهماهنگی باشد نظام مدیریت شهری و اجتماعی جامعه نمی تواند انتظار کارآیی مطلوب از نظام حقوق شهری را داشته باشد.

بطور کلی، پایان نامه حاضر از آن جهت که راجع به مبحث مسؤولیت مدنی می باشد با رشته حقوق خصوصی سنخیت تام دارد و از جهتی که مسؤولیت مدنی شهرداری ها که بعنوان شیخص حقوقی حقوق عمومی مطرح هستند را مورد بررسی قرار می دهد با رشته حقوق عمومی ارتباط پیدا می کند لکن در جمع این دو رشته، سنخیت آن با حقوق خصوصی بیشتر است زیرا مبحث مسؤولیت مدنی همواره جزء لاینفک این رشته و بالاتر از آن از مهمترین قسمت آن است.

امروزه این فکر که اشخاص حقوقی حقوق عمومی به دلیل آنکه فعالیت آنها در جهت مراعات منافع عمومی است مسؤولیتی نداشته باشند مردود است و جایگاهی در حقوق پیشرفته کنونی ندارد. در بیان اهمیت و جایگاه مسؤولیت مدنی همین بس که امروزه حجیم ترین دعاوی کلیه بخشهای مربوط به حقوق مدنی را دعاوی راجع به مسؤولیت مدنی تشکیل می دهند که این امر بخاطر پیشرفت روز افزون جامعه و افزایش میزان کمی خسارات است. مضافاً اینکه اهمیت مبحث مسؤولیت مدنی را از لحاظ نظری نیز نباید فراموش کرد زیرا، صرفاً با اتکاء به چند ماده انگشت شمار قانونی که مقنن در سال ۱۳۳۹ بعنوان قانون مسؤولیت مدنی وضع نموده نمی توان به تمام دعاوی راجع به مسؤولیت مدنی در محاکم پاسخ گفت و فصل خصومت نمود. البته در این راستا نباید از نقش احکام و قواعد فقهی غافل ماند زیرا با تمسک به برخی از قواعد فقهی مانند اتلاف یا تسبیب و... می توان بسیاری از مسائل راجع به مسؤولیت مدنی را خصوصاً در بخش ضمان قهری پاسخ داد. مضافاً اینکه تعدادی از این قواعد در قالب مواد قانونی مورد توجه مقنن نیز قرار گرفته است.

هدف نگارنده از انتخاب موضوع حاضر به عنوان پایان نامه این مقطع تحصیلی بخاطر رفع مقداری از نواقص و کمبودهای قانونی در حد وسع و بضاعت علمی بوده است بعلاوه اینکه،

علیرغم اهمیت فوق العاده مبحث مسؤولیت مدنی، حقوق دانان ایرانی کمتر در این خصوص قلم زده‌اند و کتابهای موجود در این رابطه انگشت شمارند خصوصاً در زمینه مسؤولیت مدنی اشخاص حقوقی حقوق عمومی که منابع قابل توجهی وجود ندارد.

در هر صورت، نگارنده در اثر حاضر، موضوع پایان نامه را در چهار فصل مستقل مورد نقد و بررسی قرار داده که فصل اول آن به شیوه متداول همه پایان نامه‌های موجود به کلیات اختصاص دارد این فصل خود شامل دو مبحث است. مبحث یکم تحت عنوان شهرداری در نگاه کلی و مبحث دوم نیز به بیان ماهیت حقوقی مسؤولیت مدنی شهرداری پرداخته است.

و اما فصل دوم تحت عنوان مبنای حقوقی مسؤولیت مدنی شهرداری و شرایط تحقق آن مشتمل بر دو مبحث است که مبحث یکم آن به بیان مبنای حقوقی مسؤولیت مدنی شهرداری‌ها و مبحث دوم به تبیین شرایط تحقق مسؤولیت مدنی شهرداری اختصاص دارد.

در فصل سوم آنچه که مورد توجه واقع شده صورت خاص مسؤولیت مدنی شهرداری‌ها است. این فصل هم شامل سه مبحث تحت عناوین مسؤولیت شهرداری و معابر عمومی و بناهای خطرناک و همچنین مسؤولیت شهرداری‌ها در تملک اراضی اشخاص می‌باشد.

و نهایتاً فصل چهارم نیز به مبحث جبران خسارت و موارد معافیت از مسؤولیت پرداخته که خود دارای دو مبحث می‌باشد. مبحث یکم جبران خسارت و مبحث دوم که مربوط به معافیت از مسؤولیت است.

در پایان شایسته است که از زحمات بی دریغ تمامی استادانی که برگردن اینجانب حق دارند خصوصاً از تلاش اساتید محترم راهنما و مشاور جناب آقای دکتر امامی و حجة الاسلام والمسلمین دادمرزی کمال تشکر و قدردانی را بنمایم.

دی ماه ۱۳۸۰

سید عباس حسینی

## فصل نخست: کلیات

### مبحث یکم - شهرداری در نگاه کلی

گفتار یکم - تاریخچه شهرداری

گفتار دوم - جایگاه شهرداری ها در بین نهادهای عمومی

### مبحث دوم - ماهیت حقوقی مسؤولیت مدنی شهرداری ها

گفتار یکم - مفهوم و انواع مسؤولیت ها و مقایسه آنها

گفتار دوم - مسؤولیت ناشی از فعل غیر در حقوق ایران

گفتار سوم - رابطه مسؤولیت مدنی شهرداری با دولت

## فصل نخست: کلیات

هر جامعه‌ای برای دوام و گذران امور خویش نیاز به نظم و هماهنگی دارد امروزه با پیشرفت جوامع و گسترش شهرنشینی هر اجتماع محتاج به یک تشکیلات معین است تا از میان خود فردی را بعنوان مدیر یا اداره کننده آن نهاد خاص انتخاب نموده و از این طریق نظم را حکم فرما نماید.

انسان امروزی خواه بخواهد یا نه، ناگزیر به زندگی جمعی و نیازمند به دیگران است و باید نیازهای گوناگون خود را با استفاده از تجربیات و دستاوردهای دیگران فراهم نماید، در این میان این پرسش مطرح می‌شود که آیا صرفاً با تشکیل یک نهاد یا ارگان مشخص و بدون هماهنگی لازم در اداره آن و تشکیل سیستم اداری سازمان یافته می‌توان نظم را حاکم ساخت؟ پاسخ به سؤال قطعاً منفی است. چرا که هر اجتماع و نهادی هر چند کوچک مانند یک خانواده نیاز به اداره کننده مقتدر و تشکیلات هماهنگ و منسجم دارد به نحوی که بتوانند نیازهای افراد را برآورده نموده و فلسفه وجودی خود را تحقق بخشد.

در این بین، شهرداری که باید نهاد اقتدار شهر و سامان دهنده اداره امور اجتماعی عظیم و بعضاً چند میلیونی باشد مستثنی نیست امروزه با پیشرفت شهرنشینی که افزایش جمعیت یکی از علل عمده و بلکه اصلی تزیین علت شکل‌گیری شهرها می‌باشد<sup>(۱)</sup>.

۱- در توجیه این استدلال مراجعه شود به ماده ۱ قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ که به شرح ذیل درج می‌شود

ماده ۱: «در هر محلی که جمعیت آن حداقل به پنج هزار نفر بالغ شود شهرداری تأسیس می‌گردد» هر چند که تبصره یک این ماده به وزارت کشور اجازه تشکیل شهرداری را در هر نقطه‌ای که از نظر موقعیت و اهمیت ضروری باشد ولو آنکه جمعیت آن به پنج هزار نفر بالغ نشود را داده است لکن به موجب قسمت اخیر همین تبصره چنانچه عوارض و وصولی تکافی هزینه شهرداری را ننماید و وضع اقتصادی و مالی محل هم برای اداره امور شهرداری کفایت نکند شهرداری منحل خواهد شد که این امر نشانه اهمیت وجود جمعیت و رابطه آن با تشکیل شهرداری است. البته باید توجه داشت که آیین نامه اجرایی قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ حداقل جمعیت برای شناخت شهر را ده هزار نفر دانسته و تأسیس شهرداری را در نقاطی امکان پذیر

در هر شهری نهادی را تحت عنوان شهرداری بوجود آورده که این امر ضرورت بررسی جایگاه شهرداری را ایجاب می‌نماید. نظر به وظایف و تکالیف شهرداری که عمدتاً خدماتی و در جهت رفاه حال عموم است عامه مردم و شاید برخی از روشنفکران جامعه نیز شهرداری را یک نهاد دولتی و از توابع وزارت کشور می‌دانند این طرز تلقی، از مداخله بیش از حد دولت در کار شهرداری‌ها نشأت می‌گیرد. چرا که هر چند به موجب قانون<sup>(۱)</sup> شهرداران بوسیله انجمن شهر معین می‌شوند ولی عملاً شهرداران منتخب واقعی مردم و حتی شورای شهر نبوده‌اند و تا قبل از انتخابات اخیر شوراها در ایران همه شهرداران از طریق انتصاب بر سرکار آمده‌اند و مسأله انتخاب به دست فراموشی سپرده شده است.

بر همین اساس، مدیریت شهری در ایران اصولاً تحت نظارت دولت قرار گرفته و بعنوان مدیریت محلی مستقل و مسؤول اداره همه امور شهر مطرح نبوده است. در حالیکه در اصول اولیه تدوین وظایف شهرداری‌ها، اهداف بسیار گسترده‌ای برای تشکیل شهرداری‌ها ذکر شده است لکن انجام کارهایی که به عهده آنها گذاشته شده انطباق چندانی با اهداف آن ندارد، و حتی در سنوات اخیر هم بر خلاف روند جهانی، میزان اختیارات و حیطه عمل شهرداری‌ها کاهش یافته و جهت انجام برخی از وظایفی که مربوط به اداره امور شهرها می‌باشند سازمانها و نهادهای جدید و مستقلی شکل یافته است.

دانسته که بعنوان شهر شناخته شود.

۱- به موجب بند یک ماده ۷۱ قانون شهرداری انتخاب شهردار برای مدت چهار سال از وظایف شورای اسلامی شهر می‌باشد. لازم به ذکر است که عنوان انجمن شهر در سیر قانونگذاری بعد از انقلاب به شورای اسلامی شهر تبدیل شده است که اولین متن آن در اصل یکصدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان گردیده است.