



Research Article

Basics and conditions of municipal civil liability in construction

Mahdi Momeni^{1*}, Arezo soleiman²

1* - Assistant Professor of Criminal Law and Criminology, Member of faculty of law and social sciences, Payame noor University, Tehran, Iran.

2 Master's student in criminal law and criminology, Payam Noor Damghan University, Iran.

Received: 24 July 2024; Revised: 28 August 2024; Accepted: 29 August 2024; Published: 29 August 2024

Abstract:

Municipalities are responsible for structures and buildings due to their supervisory duties and the authority to issue construction permits. Although the responsibility of the municipality regarding the building belonging to others is realized in case of non-compliance with the law, the civil responsibility regarding the buildings that cause damage due to the lack of care of the municipality is directly the responsibility of the municipality. Based on the duties assigned in the Law of Municipalities and other laws and regulations regarding the civil responsibility of the municipality, the responsibility of this public institution is considered next to the responsibility of the government and in the form of responsibility arising from non-disputable action. The analysis of the municipal civil responsibility based on the theory of fault in terms of the difficulty of proving the fault puts the injured rights in jeopardy and affects the principle of the neighbor of all damages. The current research has been done by analytical-descriptive method, the legal doctrine of laws and regulations has been examined and analyzed according to previous researches. The main question of the current research is which legal theory is the responsibility of the municipality towards the citizens based on and whether this theory provides the rights of the citizens? The results show that Iranian law has accepted the theory of fault, the civil responsibility of the municipality due to construction and destruction is generally stipulated in paragraph 14 of article 55 of the municipal law. This theory does not guarantee citizens' rights due to evidentiary obstacles. Therefore, accepting the responsibility of the municipality based on the theory of error can be a solution. Considering the passage of several decades since the approval of the Municipalities Law and the Civil Liability Law, a comprehensive revision of the municipal laws and updating them is necessary and inevitable.

Keywords: Civil liability, fault, risk, rights of citizens.

Cite this article as: Momeni, M. and Soleimani, A. (2024). Basics and conditions of municipal civil liability in construction. *Civil and Project*, 6(8), -. doi: <https://doi.org/10.22034/cpj.2024.471303.1317>

ISSN: 2676-511X / **Copyright:** © 2023 by the authors.

Open Access: This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. If material is not included in the article's Creative Commons licence and your intended use is not permitted by statutory regulation or exceeds the permitted use, you will need to obtain permission directly from the copyright holder. To view a copy of this licence, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Journal's Note: CPJ remains neutral with regard to jurisdictional claims in published maps and institutional affiliations.

*Corresponding author E-mail address: drmomeni.law@pnu.ac.ir



نشریه عمران و پروژه

<http://www.cpjournals.com/>

مبانی و شرایط مسئولیت مدنی شهرداری در ساخت و سازها

مهدی مومنی^{۱*}، آرزو سلیمانی^۲

^{۱*} استاد یار حقوق کیفری و جرم شناسی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

^۲ دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم شناسی، دانشگاه پیام نور، دامغان، ایران.

تاریخ دریافت: ۰۳ مرداد ۱۴۰۳؛ تاریخ بازنگری: ۰۷ شهریور ۱۴۰۳؛ ۰۸ شهریور ۱۴۰۳؛ تاریخ پذیرش: ۰۸ شهریور ۱۴۰۳، تاریخ انتشار آنلاین: ۰۸ شهریور ۱۴۰۳

چکیده:

شهرداری ها به دلیل وظیفه نظارتی و نیز صلاحیت صدور پروانه ساخت، نسبت به سازه ها و ساختمان ها، مسئولیت پیدا می کنند. گرچه مسئولیت شهرداری راجع به ساختمان متعلق به دیگران در صورت عدم رعایت قانونی تحقق پیدا می کند اما مسئولیت مدنی راجع بر ساختمان هایی که به دلیل عدم مراقبت شهرداری ایجاد خسارت می کنند، بطور مستقیم بر عهده شهرداری است. بر اساس وظایف محوله در قانون شهرداری ها و سایر قوانین و مقررات در باب مسئولیت مدنی شهرداری، مسئولیت این نهاد عمومی در کنار مسئولیت دولت و در شکل مسئولیت ناشی از فعل غیر بحث می شود. تحلیل مسئولیت مدنی شهرداری بر اساس نظریه تقصیر، به لحاظ سختی اثبات تقصیر، حقوق زیان دیده را در معرض خطر قرار داده و اصل جبران کلیه خسارت را تحت تأثیر قرار می دهد. پژوهش حاضر به روش تحلیلی - توصیفی انجام شده است. دکترین حقوقی، قوانین و مقررات با توجه به پژوهش های پیشین مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

سوال اصلی پژوهش حاضر اینست که مسئولیت شهرداری در برابر شهروندان مبتنی بر کدام تئوری حقوقی است و اینکه آیا این تئوری تا چه میزان حقوق شهروندان را تامین می کند؟ نتایج نشان می دهد؛ حقوق ایران تئوری تقصیر را پذیرفته است. مسئولیت مدنی شهرداری ناشی از ساخت و ساز و تخریب به طور کلی در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری مقرر گردیده است. این تئوری به دلیل موانع اثباتی، تامین کننده حقوق شهروندان نیست. از اینرو پذیرش مسئولیت شهرداری بر پایه نظریه خطا می تواند راهگشا باشد. با عنایت به گذشت چندین دهه از زمان تصویب قانون شهرداری ها و نیز قانون مسئولیت مدنی، بازنگری جامع قوانین شهرداری و روزآمد ساختن آن امری ضروری و اجتناب ناپذیر است.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی، تقصیر، خطر، حقوق شهروندان.

۱. مقدمه

مسئولیت از منظر علم حقوق، واجد گونه‌های مختلفی است. شاید سنتی‌ترین نوع مسئولیت، وجود مسئولیت مدنی است. در مجموع مسئولیت، پاسخگویی به تخلفاتی است که شخص نسبت به تعهدات و وظایف خود مرتکب شده و مسئول کسی است که وظیفه‌ای بر دمه دارد که اگر به آن عمل نکند، از او بازخواست می‌شود. هر تلف و هر زبانی که به وسیله عمل دیگری تحقق یابد، خواه منشا آن بی احتیاطی، اهمال یا عدم اطلاع از امری که دانستن آن لازم است یا خطای مشابه هر چند بسیار سبک باشد، باید به وسیله کسی که بی احتیاطی یا خطای دیگری داشته جبران شود. زیرا این عمل ظلمی است که اعمال شده است هر چند فاعل قصد اضرار نداشته باشد. بنابراین عدالت حقوقی اقتضا دارد همانگونه که اشخاص حقیقی در صحنه‌های اجتماعی و اقتصادی اگر خسارت و زبانی وارد آوردند یا قانونی را نقض کنند، باید متحمل جبران خسارت یا پرداخت غرامت شوند، در مورد اشخاص حقوقی نیز چنین باشد.

مسئولیت مدنی با مسئولیت اخلاقی تفاوت و تمایزاتی دارد که به بعضی از آن‌ها اشاره می‌شود:

- ۱- در مسئولیت مدنی شخص در مقابل دیگری (زیان دیده) مسئول و پاسخگو است ولی در مسئولیت اخلاقی شخص در مقابل خداوند متعال و یا وجدان آگاه خود مسئول می‌باشد.
- ۲- تحقق مسئولیت مدنی منوط به ورود ضرر ناشی از فعل زیانبار شخص به دیگری است ولی در مسئولیت اخلاقی، صرف عمل ناشایست و بد، اعم از آن که عمل مذکور زبانی به دیگری وارد یا زبانی وارد ننماید، مسئولیت آور است.
- ۳- هدف مسئولیت مدنی احقاق حق ثالث و جبران ضرر وارده به دیگری است، درحالی که هدف مسئولیت اخلاقی اصلاح درون و نهاد شخص مسئول است.
- ۴- ضمانت اجرای مسئولیت مدنی جبران ضرر وارده به دیگری است ولی ضمانت اجرای مسئولیت اخلاقی عدم تکرار عمل ناشایست و جلب رضایت خالق یا وجدان آگاه شخص مسئول است.
- ۵- عمل مسئولیت آور در مسئولیت مدنی محدود به انجام یا عدم انجام کاری است که به دیگری ضرر وارد می‌نماید، درحالی که دامنه عمل مسئولیت آور در مسئولیت اخلاقی، فراتر از ترک یا انجام فعل است و شامل خطورات قلبی ناشایست نیز می‌شود. (باریکلو، علیرضا، مسئولیت مدنی، ۱۳۸۷: ص ۴۵)

البته می‌توان وجوه تمایز بیشتری را بیان نمود ولی برای پرهیز از طولانی شدن بحث، به همین اندازه اکتفا می‌شود.

۲. مرور ادبیات پژوهش

وینچی (۲۰۱۹) در رساله دکتری خود در دانشگاه کنتاکی تحت عنوان " ساختار شهرداری ها و نتایج مدیریت مالی دولت به تبیین ساختار و شخصیت حقوقی شهرداری و نقش آن در ساماندهی شهری و تاثیر شهرداری بر تدوین و اجرای سیاست ها در ایالات متحده امریکا بحث کرده است.

برودوویچ (۲۰۲۴) در مقاله نقش و مسئولیت شهرداری های محلی در ترویج توسعه پایدار شهری، معتقد است در عمل مفهوم توسعه پایدار هنوز بطور کامل در قوانین بسیاری از کشورها تثبیت نشده است. توسعه پایدار شهری ارتباط تنگاتنگی با توسعه فضایی دارد.

ماتیسن ویکرت و لهر در اثر خود تحت عنوان مصونیت حکومت محلی / شهرداری / استانداری، و مسئولیت ناشی از شبه جرم در ۵۰ ایالت امریکا (۲۰۲۲)؛ پس از بیان دکترین های مصونیت حاکمیتی، مصونیت اداری و مصونیت وظیفه عمومی، نتیجه می گیرد که شهرداری ها به عنوان زیر مجموعه دولت محلی از مصونیت حاکمیتی برخوردار نیستند. هرچند براساس دکترین وظیفه عمومی، مامور عمومی مسئولیت مدنی در قبال انجام وظیفه ندارد. اما توسعه مصونیت برای شهرداری امر ساده ای نیست. زیرا تفکیک تصمیمات ساده نیست و از فرمول مشخصی پیروی نمی کند. معیارهای مختلف در مجموع در نظر گرفته می شوند و شرح می دهند که وظایف شهرداری براحتی مشمول مصونیت قرار نمی گیرد.

ریاحی (۱۳۹۷) در مقاله "مبانی نظری مصونیت و مسئولیت مدنی دولت"، بیان داشته امروزه مسئولیت مدنی اشخاص حقیقی و حقوقی پذیرفته شده است. بسیاری از اندیشه های فلسفی با پذیرش مسئولیت مدنی دولت مخالف بوده یا موضع روشنی ندارند. باید بصراحت زمینه استیفای حقوق شهروندان مشخص شود.

محمدی (۱۳۹۸) در مقاله "مسئولیت دولت یا حکومت؛ تبیین مبانی آن در آموزه های فقه و حقوق کیفری ایران" مسئولیت کیفری به علت رفتار دیگری موضوع ماده ۱۴۲ قانون مجازات اسلامی را در واقع مسئولیت مدنی می داند. در این مقاله بین حکومت و دولت تفاوت قائل شده است.

ره پیک و محمدوردی (۱۳۹۹) در مقاله "مبانی مسئولیت مدنی شهرداری و طرق جبران خسارت آن" نظریه تقصیر را مبنای مسئولیت شهرداری دانسته اما انرا واجد کاستی دانسته است.

۳. شخصیت حقوقی شهرداری

امروزه شهرداری به عنوان یک نهاد عمومی محلی نقش اساسی در تنظیم سیاست های شهری و اجرای آنها ایفا می کند. این نقش در کشورهای مختلف از جمله ایالات متحده امریکا چشمگیر است. (Wenchi, 2019, 1-5)

شهرداری به استناد ماده ۳ قانون شهرداری ها مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ با اصلاحیه های بعدی دارای شخصیت حقوقی است.

از طرفی شهردار به عنوان بالاترین مقام اجرایی در شهرداری مسئول برقراری نظم و انضباط اداری، مالی و تنظیم کننده روابط صحیح بین کارکنان و شهروندان می باشد. شهردار به عنوان مدیر اجرایی تشکیلات شهرداری (شخصیت حقوقی) مسئولیت پاسخگویی به کلیه تخلفات و زیان های وارده به شهروندان ناشی از شرح وظایف شهرداری را بر عهده دارد.

بعلت تعدد وظایف در شهرداری و شفاف نبودن مقررات و وجود ابهامات قانونی دو گونه مسئولیت مدنی برای شهردار مترتب می باشد.

۱- مسئولیت شهردار ناشی از عدم اجرای صحیح قوانین در شهرداری که منجر به وارد شدن زیان به ارباب رجوع می شود.

۲- مسئولیت شهردار ناشی از حوادث و اتفاقات که به علت عدم نظارت دقیق بر وظایف شهرداری در سطح شهر اتفاق می افتد.

شهرداری به عنوان یک سازمان اداری محلی و غیرمتمرکز، اداره امور شهر را برعهده دارد و در کلان امر از نظارت عمومی دولت ها خارج است و به عنوان یک نهاد محلی شناخته می شود. به همین لحاظ می توان شهرداری ها را نوعی دولت مستقل محلی برشمرد که در برخی مواقع، قواعد عمومی دولتها را می توان بر آنها بار کرد. بر همین مبنا می توان گفت که شهرداری ها در رهگذر انجام وظایف خود ممکن است موجبات ورود خسارت به دیگران را فراهم آورند که این خسارت در حوزه مسئولیت کیفری و مدنی مورد توجه قرار گرفته است. در کشور ما شهرداری، موسسه ای عمومی، غیر دولتی و مستقل است که به موجب قانون در شهرها تشکیل می شود و عهده دار امور محلی و ارائه خدمات به شهروندان و سکنه شهری می باشد. (کامیار، ۱۳۸۹ ص: ۴۹) به موجب ماده ۳ قانون شهرداری، شهرداری شخصیت حقوقی مستقلی دارد.

۴. مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در ساختمان سازی

جهت تحلیل موضوع پژوهش ابتدا می بایست نظریه های مطرح در خصوص مبانی مسئولیت مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد.

۴-۱. نظریه تقصیر

در نظریه تقصیر، فاعل زمانی مسئولیت دارد که مرتکب تقصیری شده باشد و زیان دیده باید به عنوان مدعی، تقصیر و رابطه علیت بین فاعل زیان و زیان دیده را اثبات کند. در ماده ۱۴۵ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و ماده ۹۵۳ قانون مدنی تقصیر تعریف شده است. به موجب تبصره ماده ۱۴۵ یاد شده؛ تقصیر اعم از بی احتیاطی و بی مبالاتی است. مسامحه، غفلت، عدم مهارت و عدم رعایت نظامات دولتی و مانند آنها، حسب مورد از مصادیق بی احتیاطی یا بی مبالاتی محسوب می شود. بعضی از نویسندگان طبق ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی معتقدند که اصل بر مسئولیت تقصیری است، مگر در مواردی که قانونگذار استثنای غیر تقصیری را پیش بینی کرده باشد که از آن به عنوان نظریه نسبی یاد شده است (زارع، ۱۳۹۵، ص ۴۶۲). عده ای با استناد به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی تقصیر را به عنوان مبنای مسئولیت دولت و شهرداری نام برده اند و معتقدند که قابل سرزنش نبودن شخص حقوقی مانع نمی شود که بگوییم تقصیر قابل انتساب به شخص حقوقی نیست؛ زیرا در قابلیت انتساب فرقی میان شخص حقیقی و حقوقی نیست. اگر معیار قضاوت را بر اساس نظریه تقصیر بگذاریم، متضرر زمانی می تواند جبران خسارت خود را طبق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی از شهرداری مطالبه کند که تقصیر کارمندان یا کارگران شهرداری را ثابت کند یا اینکه اثبات نماید که تقصیر اداری شهرداری بوده که منجر به خسارت شده است. در فرض اول، هنگام اثبات تقصیر کارمند و کارگران شهرداری، شخص حقیقی کارگر یا کارمند مسئول خواهد بود (ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی)، لیکن زمانی که زیان در نتیجه نقض وسایل اداره و مؤسسات شهرداری باشد، شخص حقوقی شهرداری مسئول خواهد بود. قابل ذکر است که مسئله یاد شده هنگامی جاری است که شهرداری به عنوان کارفرما در پروژه ساختمانی ایفای نقش نمی کند، اما در صورت کارفرما بودن، مسئولیت شهرداری طبق ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی مورد تحلیل قرار می گیرد و شهرداری مسئول جبران خسارت قلمداد می گردد، مگر کارگر تقصیری مرتکب شده باشد که در این صورت در نهایت مسئولیت بر عهده کارگر مقصر مستقر خواهد شد. پذیرش این نظریه باعث تضییع حقوق افراد در بعضی موارد که شناختن مقصر در خصوص حادثه، امکان پذیر نبوده، می گردد (غمامی، ۱۳۷۶، ص ۵۰). از اینرو باید گفت اثبات تقصیر شهرداری در موارد زیادی غیر ممکن است و با توجه به اینکه تکالیف این نهاد نظارتی در اکثر موارد تعهد به نتیجه بوده و خطای ناشی از عدم نظارت بر عهده شهرداری می باشد، بدون اثبات تقصیر نیز می توان قائل به مسئولیت نهاد مذکور گردید.

۴-۲. نظریه خطر

برخی حقوقدانان مبنای مسئولیت در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی را بر اساس نظریه خطر تفسیر می‌کنند (هداوند، ۱۳۹۰، ص ۳۹ و ره‌پیک، ۱۳۹۲، ص ۵۳) این نظریه بیان می‌دارد که تقصیر رکن ایجاد مسئولیت نیست. همین که شخص زبانی به بار آورد باید جبران کند، خواه کاری که سبب ایجاد ضرر شده صواب باشد یا خطا؛ یعنی انتساب ضرر به بار آمده به فعالیت مسئول است نه تقصیر او (کاتوزیان، ۱۳۹۱، ج ۱، ص ۱۸۵) و تنها در موردی که قوه قاهره را ثابت کند، مسئول نیست. از مصادیق این نظر می‌توان به ایجاد محیط خطرناک یا گاهی مسئولیت در مقابل انتفاع شخص اشاره کرد که مسئولیت او افزایش می‌یابد (ره‌پیک، ۱۳۹۲، ص ۴۴) حتی این نظریه شباهت زیادی با قاعده نفی ضرر در حقوق اسلام دارد (رحیمی، ۱۳۹۴، ص ۱۰۹). در این نوع از مبنا برای مسئولیت مدنی، زیان‌دیده، دیگر نیازی به اثبات تقصیر ندارد و این باعث می‌شود دعاوی جبران خسارت راحت‌تر انجام گیرد؛ چراکه پس از ورود زیان، همین که رابطه سببیت احراز شد کافی برای رأی به محکومیت واردکننده زیان خواهد بود. در نظریه خطر باید بگوییم که زیان‌دیده نیازی به اثبات تقصیر شهرداری نداشته و همین که ورود خسارت منتسب به شهرداری باشد کافی خواهد بود. پذیرفتن نظریه خطر به عنوان مبنای مسئولیت شهرداری شبهاتی را در ذهن ایجاد می‌کند؛ زیرا در نظریه خطر، شخصی که از فعالیت‌های اقتصادی یا اجتماعی سود می‌برد یا اینکه به طریقی منتفع می‌شود، جبران خسارت می‌کند. در صورت قبول این نظریه به عنوان مبنای مسئولیت، نظر به اینکه اکثریت وظایف شهرداری جنبه خدماتی و غیر انتفاعی داشته و دنبال آسایش جامعه می‌باشد و در بعضی موارد شاید انتفاعی به خود شهرداری نرسد، در این مورد دولت باید خساراتی را که از خطر نامتعارف ناشی از عمل اداری به وجود آمده را جبران کند (غمامی، ۱۳۷۶، ص ۴۵۴).

۵. شرایط مسئولیت مدنی شهرداری

مسئولیت مدنی شهرداری در جبران زیان وارده به غیر را باید از زیرشاخه‌های مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی حقوق عمومی همچون دولت به شمار آورد. هر چند به موجب بند 1 ماده واحده قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ «شهرداریها و شرکتهای تابعه آنان مادام که بیش از پنجاه درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداریها باشد» موسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و بموجب ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور «موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ... واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده و یا میشود.» اما از این نظر که ارائه دهنده خدمات عمومی هستند، می‌توان شهرداری و دولت را دارای احکام مشترک دانست. تخلفات شهرداری و حقوق مردم، تغییر کاربری املاک به تجاری، در صدر جرایم حقوقی شهرداری، قرار گرفته شده است و مرجع رسیدگی به اعتراض شهروندان در خصوص وضع عوارض شهرداری و در رابطه با امور شهرداری؛ دیوان عدالت اداری می‌باشد. هر چند امروزه ضرورت جبران زیان وارده به دیگری، از اصول مسلم حقوقی شناخته می‌شود و تفاوتی نیز میان اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از اشخاص حقوقی عمومی و حقوق خصوصی قائل نمی‌شوند اما در گذشته در خصوص اصل پذیرش مسئولیت مدنی ناشی از اقدامات دولت و نهادهای عمومی اختلاف وجود داشته است. (ابوالحمد، ۱۳۷۵: ص ۴۰)

۵-۱. شرایط عمومی مسئولیت مدنی

شرایط عمومی مسئولیت مدنی عبارتند از: ضرر، فعل زیان بار، رابطه سببیت (بین عمل زیان بار و ضرر). در اصطلاح حقوقی ارکان مسئولیت به این سه رکن اساسی گفته می‌شود که برای تحقق مسئولیت مدنی، ضروری است که در صورت

فقدان یکی از این سه رکن، مسئولیت منتفی می شود. این سه رکن را می توان شروط ثابت مسئولیت نامید، زیرا وجود آنها در هر حال برای تحقق مسئولیت ضرورت دارد.

۵-۱-۱. رخدادهای زیان بار

رخداد زیانبار رفتاری است که بطور کلی غیر مباح باشد. هر چند در بعضی موارد ممکن است کسی در اعمال حق مشروع خویش نیز مسئول شود که آن را سو استفاده از حق نامند. رکن مسئولیت مدنی ارتکاب فعل زیان بار است، این فعل باید در نظر اجتماع ناهنجار باشد و قانون نیز برای آن مجوزی قرار داده نشده باشد. فعل زیان بار ممکن است فعل یا ترک فعل باشد. (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ص ۳۱۵)

۵-۱-۲. وجود ضرر

ضرر در لغت به معنای گزند رسانیدن و زیان وارد آوردن و خسارت آمده است. (معین، ۱۳۸۲: ص ۲۱۸۶) هدف از قواعد مسئولیت مدنی، جبران ضرر است. به بیان دیگر، باید ضرری به بار آید تا برای جبران آن، مسئولیت ایجاد شود. پس باید وجود ضرر را رکن اصلی مسئولیت مدنی شمرد. موضوع مسئولیت مدنی مجازات مرتکب نیست بلکه جبران خسارت ناشی از فعل مرتکب است. از بیان مواد این قانون برمی آید که هر جا که نقصی در اموال ایجاد شود یا منفعت مسلمی از دست برود یا به سلامت عواطف و حیثیت شخصی لطمه ای وارد آید، می گویند ضرری به بار آمده است.

۵-۱-۳. اجتماع اسباب در مسئولیت مدنی

اجتماع اسباب از اجتماع سبب و مباشر باید تفکیک شود. زیرا در اجتماع اسباب رابطه عرفی با نتیجه حفظ شده است، چندان که نمی توان یکی از آنها را مقدمه ایجاد سبب شمرد ولی در فرض اجتماع سبب و مباشر، فعل مباشر میان سبب و ایجاد ضرر مانع و فاصله ای بوجود آورده که آن رابطه مستقیم را قطع کرده است به گونه ای که باید آن سبب را علت ورود ضرر یا شرط تاثیر آن به شمار آورد. جان مک آی در کتاب سیمان جهان، (Mackie, 2002: 125) برای تشخیص علل حوادث و وقایع، علت را به دو نوع علت کامل و علت جزئی تقسیم می کند. به عقیده او، معلول زمانی بوجود می آید که سلسله ای از شرایط و وقایع بطور جزئی ضروری و در مجموع کافی برای ایجاد معلول در کنار هم جمع شوند. در دل این مجموعه ها شرایطی وجود دارند که هر کدام یک عضو محسوب می شوند و به آن عضو INUS گفته می شود. مک آی معتقد است گاهی امور عدمی شرط تحقق پدیده ها هستند. مثلاً اگر ترمز ماشینی به موقع عمل نکند، نقص فنی ترمز را یک علت INUS می دانیم. (طاهری نسب، ۱۳۸۹: ۲۰۸) ریچارد رایت طراح نظریه NESS معتقد است؛ میان علیت واقعی با علیت قانونی یا نزدیک، تفاوت هایی وجود دارد. علیت قانونی علتی تکمیل کننده مجموعه کافی برای پیدایش معلول و ضروری کننده آنست. رایت در تعریف علت می گوید عنصری ضروریست در یک مجموعه شرایط کافی برای پیدایش یک معلول. (Wright, 1988: 1001)

۶. مبانی قانونی مسئولیت مدنی شهرداری

صدر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مقرر می دارد: «کارمندان دولت و شهرداری ها و مؤسسات وابسته به آنان که به مناسبت انجام وظیفه، عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خساراتی را به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئولیت جبران خسارات وارده هستند؛ ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده، بلکه مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است...» همچنین ذیل ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، اشعار میدارد: «ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هر گاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری

شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.» طبق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، وقتی در اثر اعمال حاکمیت خسارتی به اشخاص وارد گردید، نمی توان به طور قطع از زیان دیده رفع زیان نموده و به عبارت دیگر دعوی زیان دیده در زمینه رفع خسارت از خود، توسط دولت منتج به نتیجه ای نخواهد شد. اما در این خصوص باید یادآور شد که دولت طبق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود، هر چند که منعی در زمینه پرداخت خسارت به زیان دیده برای دولت وجود ندارد. البته به نظر می رسد چنانچه در جریان همین اعمال حاکمیت خسارتی به شخصی وارد گردیده و زیان دیده بتواند تقصیر عمدی عامل دولت را یعنی همان مأمور یا مستخدم، در نقض مقررات و در جهت اضرار به خویش ثابت نماید، امکان رفع خسارت وارده طبق صدر ماده یاد شده، بعید و دور از انتظار نیست. (مؤتمنی، ۱۳۸۷: ص ۱۵۴) و (هاشمی، ۱۳۸۳: ص ۵۵۱).

۷. مسئولیت شهرداری در قبال شیوه های ساخت و ساز شهروندان

امروزه شیوه های ساخت و ساز و تخریب در محیط های شهری کشورمان باعث ایجاد مشکلات و زمینه بروز نارسایی های بسیاری برای شهروندان در تمام مراحل اجرائی آن می شود. از زمانی که ساخت یک بنا شروع می شود یا ساختمانی برای تجدید بنا تخریب می شود، زندگی و آسایش همسایگان و شهروندان را تحت تاثیر قرار می دهد. روش ساخت و ساز در کشور ما زمان بر است و این امر زمینه ساز افزایش آلودگی صوتی، آلودگی محیط، افزایش هزینه و انباشت مصالح در محیط کارگاه و اطراف سایت در طول مدت ساخت و ساز میباشد. همچنین شیوه ساخت و ساز به گونه ای است که در بسیاری مواقع تخریب بنای موجود به سختی امکانپذیر بوده و نخاله های باقیمانده هم قابل بازگرداندن به طبیعت نیستند و علاوه بر این در بسیاری موارد منجر به خسارتهای جانی و مالی به شهروندان و کارگران ساختمانی شده است. از این رو لزوم کنترل، نظارت و منطقی کردن شیوه های تخریب و ساخت و ساز الزامی به نظر می رسد.

۷-۱. اعطای جواز از سوی شهرداری

شهرداری نقش بسیار مهمی در روند ساخت یک ساختمان ایفا می کند. عمده تکالیف شهرداری در ساخت یک ساختمان در قبال اعطای مجوز های گوناگون در مراحل مختلف ساخت به متقاضی و یا متقاضیان می باشد. مالک یا مالکین یک ساختمان بنا به دلایلی تصمیم به ساختن خانه و یا سازه کلنگی خود می گیرند که قبل از هر کاری ابتدا باید با مراجعه به شهرداری اقدامات لازم را در خصوص اخذ مجوز کسب نمایند. مجوزی که مالک یا مالکین از شهرداری اخذ می نمایند موید این مطلب است که شهرداری با تخریب و ساخت یک ساختمان جدید با تقاضای مالکین موافقت نموده و اجازه ساخت را به آنها می دهد و مالک یا مالکین می توانند طبق قوانین و مقررات اقدام به ساخت ساختمان نمایند. عوامل ساخت ساختمان باید قبل از هر اقدامی، حین احداث ساختمان و پس از آن، ملزم هستند که از شهرداری منطقه مجوزهای خاصی را اخذ نمایند. لذا شهرداری نقش صادر کردن مجوز و سایر اسناد قانونی قبل، حین و بعد ساخت را بر عهده دارد.

۷-۲. نقش شهرداری در ساخت و سازهای بدون مجوز

همانطور که اشاره گردید یکی از وظایف و تکالیف شهرداری در ساخت و ساز صدور پروانه ساختمان، گواهی عدم خلافی و گواهی پایان کار ساختمان می باشد. اجازه شهرداری در ساخت یک ساختمان از مباحث مهمی بوده که قانونگذار ما کمتر در قوانین و بالاحص قوانین شهرداری بدان پرداخته است. شهرداری به عنوان یکی از نهادهایی که در امر ساخت و ساز دخیل بوده، نقش مهمی را بر عهده دارد. حال فرد یا افرادی بدون توجه به این جایگاه خودسر و بدون کسب اجازه و بدون مجوز، اقدام به ساختن ساختمان خود نموده که این امر موجب می شود که در آینده نه چندان دور سازه ای که بدون اجازه و بر اساس مسایل غیر فنی اقدام به ساخت آن نموده بودند دچار خسارتی به افراد یا املاک غیر نماید. (کامیار، ۱۳۸۹: ص ۵۲)

در نهایت، در قوانین شهرداری در خصوص ساخت و ساز بدون اجازه به تبصره یک ماده صد استناد می نماید. این تبصره مقرر می دارد: در موارد ذکر شده فوق که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی، قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری ساختمان احداث یا شروع به احداث شده باشد به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون هیاتی مرکب از: نماینده وزارت کشور با انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری با انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای انجمن شهر(شورای شهر) با انتخاب انجمن مطرح می شود.

۷-۳. نقش کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری در ساخت و سازها

کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری صلاحیت رسیدگی به تخلفات ساختمانی را دارد و از این راه به حفظ حقوق شهروندی کمک میکند. تبصره های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به نقش اصلی کمیسیون ماده ۱۰۰ به منظور حفظ حقوق شهروندی اشاره می کند. اهمیت وظیفه کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری و خطیر بودن حفظ حقوق شهروندی به اندازه ای است که قانونگذار به آرای کمیسیون این امتیاز را داده در مواردی که شهرداری مکلف به جلوگیری از عملیات ساختمانی است و دستور شهرداری اجرا نشود می تواند با استفاده از مأموران اجرائیات خود و در صورت لزوم مأموران انتظامی برای متوقف ساختن عملیات ساختمانی اقدام کند. (عباس زاده، ۱۳۸۹: ص ۷۹-۸۰)

به منظور حفظ حقوق شهروندی درباره اجرای ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، شهرداری ها باید امور زیر را انجام دهند ۱- نظارت بر عملیات ساختمانی تفکیک اراضی و هرگونه اقدام عمرانی در محدوده و حریم شهر اعم از عملیاتی که با اخذ مجوز یا بدون مجوز صورت می گیرد ۲- جلوگیری از عملیات ساختمانی ساختمان های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه با ابلاغ کتبی مقام مسئول شهرداری با مأموران خود و در صورت لزوم نیروی انتظامی ۳- پیگیری جهت تشکیل کمیسیون یا کمیسیون های ماده ۱۰۰. ۴- تشکیل پرونده تخلفات ساختمانی برای کلیه بناهایی که بدون پروانه یا مغایر مفاد پروانه شروع به احداث شده باشد. ۵- ارائه پرونده تخلفات ساختمانی به کمیسیون برای تصمیم گیری ۶- تعیین نماینده برای حضور در کمیسیون برای ادای توضیحات لازم پیرامون پرونده های طرح شده. ۷- اعلام به ذینفعانی که پرونده آنها در کمیسیون مطرح است که حداکثر ظرف ده روز توضیحات خود را به صورت کتبی به کمیسیون ارسال کنند ۸- ابلاغ آرای کمیسیون ها به ذینفعان ۹- اجرای آرای کمیسیون پس از مهلت تعیین شده از طرف کمیسیون ۱۰- اظهارنظر کارشناسی درباره پرونده های ارجاع شده به کمیسیون ۱۱- محاسبه حداقل و حداکثر جریمه متعلقه با توجه به نوع خلاف بر مبنای تبصره های ماده صد برای ارائه به کمیسیون به همراه پرونده مربوط ۱۲- نظارت بر عملکرد مأموران شهرداری که در امر نظارت ساختمانی فعالیت می نماید و رسیدگی به تخلفات احتمالی مأموران مربوطه ۱۳- صدور عدم خلافتی و پایان کار ساختمان.

۸. زیان دیدگان از اعمال شهرداری در ساختمان سازی

۸-۱. مالک

اگر در احداث ساختمان از اقدامات شهرداری به مالک خسارتی وارد آید، شهرداری مسئول جبران خسارت وارده خواهد بود، مگر اینکه از رفتار مالک بتوان آن را مشمول قاعده اقدام دانست^۱. در مسئله مذکور نظر به اینکه شخص علیه خود

^۱ نظریه مشورتی شماره ۷/۱۱۹۹ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۶: «بر خلاف ماده ۱۰ قانون تملک آپارتمانها مالکین حق ندارند بر خلاف صورت مجلس تفکیکی قسمت های مشاع را برای حق انحصاری خود تبدیل کنند ... اقدام شهرداری در

اقدام نموده و آن یکی از عوامل رافع و مانع مسئولیت مدنی می‌باشد، خسارتی از شهرداری قابل مطالبه نخواهد بود، مگر اینکه حسب اقدامات شهرداری، قاعده اقدام بنا به دلالی، بی‌اثر گردد و نتوان اقدام مالک را مؤثر در ایجاد ضرر دانست. به عنوان مثال، اگر ملک شخصی در نزدیکی رودخانه یا بنای تاریخی باشد و از شهرداری بدون اطلاع از ممنوعیت‌های قانونی که برای ساخت در آن منطقه در نظر گرفته شده، تقاضای صدور پروانه ساختمانی را داشته و شهرداری اقدام به صدور پروانه نماید و متقاضی حسب پروانه اخذ شده شروع به احداث ساختمان کند، متعاقباً شهرداری یا سایر نهادهای مسئول به استناد ممنوعیت احداث در حریم این اماکن، از ادامه ساخت پروژه‌های ساختمانی ممانعت به عمل آورند، متعاقب طرح در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، رأی به تخریب آن صادر گردد، در این صورت شهرداری که بدون رعایت ضوابط اقدام به صدور پروانه کرده است، مسئول خسارات مالک و محیط این نوع از حریم‌ها خواهد بود.

۸-۲. محیط زیست یا محیط شهری

تصمیمات و اقدامات شهرداری می‌بایست در راستای حفظ حقوق عامه و مدیریت شهری باشد. شهرداری باید از تصمیمات و اقداماتی که منجر به خسارت به محیط زیست و محیط شهری می‌شود، خودداری کند. در همین راستا قانونگذار، شهرداری را به عنوان سازمانی که حافظ محیط زیست و محیط شهری است قرار داده که از نمونه‌های آن عدم صدور پروانه ساخت برای ساختمان‌های در حریم مکان‌های خاص از جمله رودخانه‌ها و همچنین تعیین نوع کاربری در پروانه ساخت و تصویب نقشه‌هاست. بنابراین اگر شهرداری بدون توجه به طرح‌های شهری اقدام به صدور پروانه احداث ساختمان یا مجوز احداث پروژه‌های صنعتی در غیر موارد قانونی نماید یا به وظیفه خود در خصوص بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری عمل نکند و رفتار مذکور منتهی به خسارت دیگری شود، مکلف به جبران خسارت خواهد بود. سازمانهایی مثل سازمان محیط زیست و اشخاص ذی‌نفع می‌توانند شهرداری را ملزم به جلوگیری و ایفای وظایف کنند.

۸-۳. اشخاص ثالث

با شروع به احداث پروژه ساختمانی، از هنگام صدور پروانه ساختمانی تا اتمام پروژه، حقوق افراد مختلفی تحت تأثیر این فرایند قرار می‌گیرد. به‌طور مثال هنگامی که یک ساختمان غیر مسکونی با پروانه صادره از طرف شهرداری بدون توجه به کاربری منطقه در یک منطقه مسکونی شروع به احداث می‌کند و متقاضی طبق این گواهی شهرداری، اقدامات فیزیکی ساخت را انجام می‌دهد، می‌توان ضرری که به وسیله این احداث ساختمان به قیمت زمین‌های اطراف یا ساختمان‌های مسکونی وارد می‌گردد را مسلم دانست. در مثالی ساده می‌توان صدور پروانه ساخت ساختمانی برای گاو‌داری، مغازه مصالح‌فروشی یا ساخت مکانی برای نیروهای نظامی در مکانی خاص اشاره کرد، یا متقاضیان ساخت با اخذ پروانه ساختمانی به صورت غیر مجاز اقدام به ساخت ساختمان به بیش از ارتفاع مقرر در طرح تفصیلی کنند یا با گودبرداری غیر استاندارد و غیر ایمنی منجر به ورود خسارت به ساختمان‌های دیگر گردد. از اینرو در این موارد بر اساس قاعده قابلیت انتساب عرفی خسارت یا ضرر به فعل یا ترک فعل شهرداری، هیچ شخصی نمی‌تواند در ایجاد مسئولیت این نهاد نظارتی شک کند؛ چراکه کوتاهی از تکالیف قانونی صدور پروانه ساختمانی و عدم نظارت بر ساختمان‌سازی باعث ایجاد و انتساب این ضرر به رفتار شهرداری خواهد شد. عدم نظارت شهرداری می‌تواند به طرق مختلف باعث تجاوز متخلفان به حقوق ارتفاقی ساختمان

اعطای مجوز نمی‌تواند از مالکین مشاع سلب مالکیت کند ... مالک متخلف با استناد قاعده اقدام نمی‌تواند از شهرداری مطالبه خسارت کند.»

های اطراف مثل تابش نور آفتاب و ایجاد آلودگی‌های صوتی و گرد و خاک ناشی از ساخت گردد. همه این موارد تاثیر بسزایی در کاهش قیمت املاک و ساختمان های اطراف، کاهش رغبت دیگران برای خرید خانه‌های اطراف این پروژه ساختمانی دارد. بنابراین این اشخاص متضرر می‌توانند از شهرداری که بدون توجه به کاربری آن منطقه، اقدام به صدور پروانه ساخت کرده خواستار جبران خسارت گردند. (ره پیک، محمودوردی، ۱۳۹۹، ص ۹۵-۹۷)

۹. نتیجه گیری و پیشنهادهای کاربردی

مسئولیت مدنی شهرداری در اکثر اوقات مبتنی بر تقصیر است. انصاف اقتضا دارد باید برای شهرداری مسئولیت مدنی مبتنی بر خطر نیز قائل شویم. در مسئولیت مدنی شهرداری در ساخت و ساز عمده وظایف شهرداری اعطای مجوز پروانه ساختمان، گواهی عدم خلافی و پایان کار می باشد. در هر مرحله تخلفی از شهرداری سربزند و این تخلف منجر به خسارت مالک یا مالکان گردد شهرداری ملزم به جبران خسارت است. مسئولیت مدنی شهرداری در ساخت و ساز و تخریب از نظر محتوایی یکسان بوده، نمی توان بین این تفاوتی از نظر قانونی پیدا نمود. از اینرو نیاز به تدوین قانون جامع و مانع از سوی قانونگذار است. مسئولیت مدنی شهرداری ناشی از ساخت و ساز و تخریب به طور کلی در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری اشاره گردیده است. لایحه مسئولیت مدنی موسسات عمومی مدت هاست تدوین گردیده است اما هنوز در مجلس مطرح نشده است و شایسته است شهرداری ها را هم در این لایحه لحاظ نمایند. پیشنهاد می شود:

- توسعه پایدار در قوانین شهرداری تعریف و مصادیق آن بیان شود.

- گستره مسئولیت و پاسخگویی شهرداری راجع به عملکرد و وظایف خود در قبال شهروندان توسعه یابد. در این راستا ابتدای مسئولیت بر پایه نظریه خطا می تواند راهگشا باشد.

- با عنایت به گذشت چندین دهه از زمان تصویب قانون شهرداری ها و نیز قانون مسئولیت مدنی، بازنگری جامع قوانین شهرداری و روزآمد ساختن آن امری ضروری و اجتناب ناپذیر است.

- امکان تراضی شهرداری با شهروند متقاضی صدور اجازه اقدام مخاطره آمیز مانند احداث هتل در جوار رودخانه متصل به سد تامین کننده آب شرب شهروندان، سلب شود و تنها در صورت استفاده از فناوری تامین کننده مقتضیات محیط زیستی و تقبل هزینه های مربوط از سوی متقاضی، شهرداری اعلام موافقت نماید.

منابع

- باریکلو، علیرضا، مسئولیت مدنی، چاپ دوم، تهران، میزان، ۱۳۸۷.
- ره پیک، حسن، حقوق مسئولیت مدنی و جبران ها، انتشارات خرسندی، چاپ بیست و یکم، تهران، ۱۳۹۲.
- ره پیک، سیامک؛ محمودوردی، سعید، مبانی مسئولیت مدنی شهرداری و طرق جبران خسارت آن در ساختمان سازی، نشریه قضاوت: تابستان ۱۳۹۹ - شماره ۱۰۲.
- ریاحی، نوربخش، مبانی نظری مصونیت و مسئولیت مدنی دولت، حقوق اسلامی، شماره ۵۸، ۱۳۹۷.
- زارع، علی، مبانی مسئولیت مدنی شهرداری ها در رابطه با کارکنان و مستخدمان، مدیریت شهری، شماره ۴۴، ۱۳۹۵.
- طاهری نسب، سیدیزد الله، رابطه علیت در حقوق کیفری ایران و انگلستان، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۸۹.

مومنی، مهدی و سلیمانی، آرزو . (۱۴۰۳). مبانی و شرایط مسئولیت مدنی شهرداری در ساخت و سازها / نشریه عمران و پروژه، 6(8)

-عباس زاده، عبدالرضا، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، تهران: معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۸۹.

-غمامی، مجید، مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، نشر دادگستر، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۶.

-کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی: الزامهای خارج از قرارداد؛ مسئولیت مدنی، ج ۱، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ یازدهم.

-کامیار، غلامرضا، حقوق شهری و شهر سازی، ۱۳۸۹، چاپ چهارم، تهران، انتشارات مجد، تهران، ۱۳۹۱.

-محمدی، حمید، مسئولیت دولت یا حکومت؛ تبیین مبانی آن در آموزه های فقه و حقوق کیفری ایران، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۶۳، ۱۳۹۸.

-هداوند، مهدی و احمدی، محمد، نظام حقوقی رسیدگی به تخلفات مهندسیین ساختمان، انتشارات جنگل، چاپ اول، تهران، ۱۳۹۰.

.Mackie,J.L The Cement of the Universe, A Study of Causation, Oxford at the Clarendon presss,London , 2002.

.Masteuz Brodowicz, The Role and Responsibilities of Local Municipalities in promoting Sustainable Urban Development. 2024.

.Matthiesen ,Wickert & Lehrer, S.C, MUNICIPAL/COUNTY/LOCAL GOVERNMENTAL IMMUNITY AND TORT LIABILITY IN ALL 50 STATES, gwickert@mwl-law.com.2022.

.Wei, Wenchi, "THREE ESSAYS ON MUNICIPAL STRUCTURE AND GOVERNMENT FISCAL MANAGEMENT OUTCOMES" (2019). Theses and Dissertations--Public Policy and Administration. 31. https://uknowledge.uky.edu/msppa_etds/31.

.Wright, W. Richard, Causation, Responsibility , Risk, probability, Naked Statistics and proof : Pruning the Bramable Bush by Clarifying the Concepts, 73 law A L. rev.1988.