

Civil Liability (Ḍimān) of Municipalities Arising from the Lack of Supervision over Public Places and Passages

Ahmad Deylami^{1}, Faraj Mohammad Qolizadeh²*

1. Associate Professor, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran
2. Ph.D Student in Private Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran

(Received: July 30, 2019; Accepted: October 26, 2019)

Abstract

What are the supervisory responsibilities of the municipality against public places and passages? Is it possible to bind the municipality based on the civil liability rules to compensate for the damages due to the lack of supervision in this regard? This study is a descriptive-analytical research conducted by library and documentary method and it aimed at answering these questions. It is specified that the legislator, in order to protect the citizens' lives and properties, has delegated due authorities to the municipalities from the steps of designing to enforcement and completion of establishing the public places and passages to have supervision over all phases of establishment including technical and health principles of urbanism. Also, the municipalities are obliged to supervise over the good performance the above-mentioned principles in the maintenance and operation steps. The study proves that the municipalities are bind to compensate for the damages in the case of neglect and administrative fault in their duties specifically in supervision over establishing, operating and maintenance of the public places and passages. Finally, it was determined that the legislator should specify exact measures and regulations for these municipality faults in order for the sanctions to be more effective.

Keywords: Ḍimān of Municipality, Supervision of Municipality, Civil Liability, Fault on the Supervision, Damage?.

*Corresponding Author: A-Deylami@Qom.ac.ir

پژوهش‌های فقهی، دوره ۱۶، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۹
صفحات ۷۵۶-۷۳۵ (مقاله پژوهشی)

ضمان ناشی از عدم نظارت شهرداری بر اماکن و معابر عمومی

احمد دیلمی^{۱*}، فرج محمد قلیزاده^۲

۱. دانشیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران
۲. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران
(تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۵/۰۸؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۸/۰۴)

چکیده

وظایف نظارتی شهرداری نسبت به اماکن و معابر عمومی چیست؟ آیا می‌توان شهرداری را بر اساس قواعد ضمان، به جبران خسارت ناشی از عدم نظارت در این زمینه ملزم دانست؟ هدف این پژوهش پاسخ به این پرسش‌هاست که با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از داده‌های کتابخانه‌ای - اسنادی صورت می‌گیرد. این پژوهش نشان می‌دهد که قانونگذار به منظور صیانت از جان و مال شهروندان، از مرحله طراحی تا اجرا و پایان احداث اماکن و معابر، شهرداری‌ها را با اختیارات مناسب، ملزم به نظارت بر حسن اجرای اصول فنی شهرسازی و بهداشتی، در تمامی مراحل احداث آنها کرده است. همچنین، شهرداری‌ها مکلف شده‌اند که در مرحله نگهداری و بهره‌برداری نیز بر حسن اجرای اصول مذکور نظارت کنند. در این مقاله اثبات می‌شود که اگر در اثر کوتاهی در انجام وظیفه نظارتی و تقصیر شهرداری‌ها، در احداث، بهره‌برداری و نگهداری، به‌ویژه در مورد اماکن و معابر عمومی، به شهروندان خسارتی وارد شود، شهرداری ملزم به جبران خسارت وارده خواهد بود و برای تأثیر بیشتر این ضمانت اجرا، لازم است برای این‌گونه خطای شهرداری، معیار و ضابطه دقیقی تعیین شود.

واژگان کلیدی

خسارت، خطا در نظارت، ضمان شهرداری، مسئولیت مدنی، نظارت شهرداری.

مقدمه

تا نیمه اول سده نوزدهم میلادی، هیچ دولت یا نهاد عمومی خود را مسئول جبران زیان‌هایی نمی‌دانست که از اعمال آنها به شهروندان وارد می‌شدند و عقیده عمومی بر این بود که دولت مصونیت دارد و نمی‌توان آن را به علت اعمالی که انجام می‌دهد، تحت تعقیب قرار داد (ابوالحمد، ۱۳۷۹: ۷۴۷ و ۱۳۹۷: ۲ و طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۳: ۴۲۰ و غمامی، ۱۳۷۶: ۱۶). ولی با انتشار عقاید آزادیخواهانه و احترام به حقوق افراد، به این عقاید خاتمه داده شد. در ایران نیز تا پیش از انقلاب مشروطه، حاکمان و نهادهای اداری مصونیت کامل داشتند و در برابر هیچ‌کس و هیچ نهادی پاسخگو نبودند. اما بعد از انقلاب مشروطه به تدریج این اندیشه متحول شد و با تحولاتی که پس از آن و به‌ویژه به‌موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پدید آمد، اکنون دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع شکایت و تظلم‌خواهی مردم از دولت، در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱۵۱، ۴۷۳ و ۵۱۹ قانون مجازات اسلامی، مسئولیت مدنی دولت و نهادهای دولتی و مؤسسات عمومی پذیرفته شده است. با این اوصاف هنوز در خصوص مسئولیت مدنی دولت و مؤسسات عمومی غیردولتی سؤال‌های بی‌پاسخی وجود دارد. در میان دستگاه‌های اداری دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی، هیچ نهادی به اندازه شهرداری با حقوق مردم ارتباط ندارد. در این تحقیق تلاش می‌شود با بررسی اصول و قواعد حقوقی و قانون‌ها و مقررات مربوطه، ابتدا به وظایف نظارتی شهرداری و سپس به ضمان و مسئولیت مدنی ناشی از نقض این وظایف بپردازیم.

در خصوص وظیفه نظارتی شهرداری‌ها، به‌ویژه نسبت به اماکن و معابر عمومی، نوشتار مستقلی در ادبیات حقوقی فارسی مشاهده نشده است. در این مقاله ابتدا ادبیات ویژه تحقیق توضیح داده می‌شود؛ سپس عمده‌ترین وظایف نظارتی شهرداری بر اماکن و معابر عمومی به اختصار بیان خواهد شد تا اولین پایه شکل‌گیری ضمان قهری و مسئولیت مدنی غیرقراردادی محقق شود و پس از آن موجبات و مبانی ضمان شهرداری تبیین می‌شود.

ادبیات تحقیق

لازم است ابتدا واژگان مختص این بحث شناسایی شوند.

شهرداری

نخستین قانون در خصوص شهرداری در صدر مشروطیت، «قانون بلدیّه» مصوب ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ هجری قمری برابر با ۱۲۸۶/۳/۱۱ هجری شمسی بود. ولی این قانون هیچ‌وقت به مرحله اجرا درنیامد و به‌موجب «قانون بلدیّه» مصوب ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ لغو شد (ابوالحمد، ۱۳۵۱: ۲۰۸). در ابتدا شهرداری را بلدیّه و شهردار را «کلانتر» و نمایندگان منتخب مردم را «وکلائی بلدی» می‌نامیدند. در سال ۱۳۱۵ فرهنگستان زبان و ادب فارسی واژه «بلدیّه» را به «شهرداری» تغییر داد و این واژه در قانون مصوب ۱۳۲۸ به‌کار رفت. قانون مذکور تحت عنوان قانون تشکیل شهرداری و انجمن شهر، جایگزین قانون بلدیّه مصوب ۱۳۰۹ شد (زمانیان جهرمی، ۱۳۹۰: ۸۱) با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای شهر، جایگزین انجمن شهر شد.

«از تصویب اولین قانون مربوط به تأسیس شهرداری تاکنون، بیش از چهارصد مورد قانون اصلی و مهم در مورد شهرداری در ایران به تصویب رسیده است» (بهشتیان، ۱۳۹۰: ۹۷). در قانون‌های مذکور واژه «شهرداری» تعریف نشده و ماده ۱ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴، تنها شرایط تأسیس شهرداری را بیان کرده است. ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ نیز «شهر» را تعریف کرد. ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز مقرر می‌دارد که در محل‌هایی که به‌عنوان شهر شناخته می‌شوند، شهرداری تأسیس می‌شود. ماده ۳ قانون شهرداری‌ها، مقرر کرده که شهرداری دارای شخصیت حقوقی است. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ شهرداری‌ها را در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی قرار داد. از این‌رو، بعضی در تعریف آن گفته‌اند: «شهرداری مؤسسه‌ای است عمومی، غیردولتی و مستقل که به‌موجب قانون در شهرها تشکیل می‌شود و عهده‌دار امور محلی و ارائه خدمات عمومی به شهروندان و سکنه شهر می‌باشد» (کامیار، ۱۳۷۹: ۲۹ و ۱۳۸۲: ۲۳). بنابراین، شهرداری شخصیتی حقوقی و از

نوع مؤسسات عمومی غیردولتی است، نه سازمانی دولتی و نه شخصیتی خصوصی محض. از این رو، از یک سو، تابع رژیم حقوقی عام مؤسسات عمومی غیردولتی؛ و از سوی دیگر؛ تابع مقررات خاص خود است و مانند هر شخصیت حقوقی دیگر، ارکان سازمانی و احیاناً نمایندگان خاص دارد (انصاری، ۱۳۷۷: ۲۳۲ - ۲۳۸).

مکان عمومی

در قانون‌ها و مقررات ایران تا سال ۱۳۷۶ این واژه تعریف نشده، ولی مصادیق مهم آن بیان شده بود. در ماده ۲ آیین‌نامه اماکن عمومی مصوب ۱۳۶۳ هیأت وزیران، ۳۹ مورد از مصادیق اماکن عمومی تعیین و در تبصره ذیل آن مقرر شد: «هر نوع امکنه و مؤسسه مشابه دیگری در آینده بنا به تشخیص و اعلام شهربانی جمهوری اسلامی ایران، مشمول مقررات این آیین‌نامه خواهد بود». در این ماده از هتل‌ها، مسافرخانه‌ها، رستوران‌ها، آرایشگاه‌ها، سینماها، فروشگاه‌های اتومبیل و ... به عنوان مصادیق اماکن عمومی نام برده شده است. بعضی حقوقدانان در تعریف آن گفته‌اند: «هر جا که در آن جمع غیرمحصور بتوانند وارد و خارج شوند، مکان عمومی است» (Black, 1993: 1230-1231; Martin, 2006: 427; جعفری لنگرودی، ۱۳۹۵، ج ۱: ۶۱۲ و ۱۳۸۵: ۷۸؛ الفاروقی، ۲۰۰۶: ۵۶۷). اداره کل حقوقی قوه قضاییه نیز در نظریه مشورتی شماره ۹۲۵/۹۳/۷ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۷ نوشت: «منظور از اماکن عمومی ... محل‌هایی است که معد برای ورود عموم است و مردم بدون نیاز به کسب اجازه، حق ورود دارند. مانند ادارات، اماکن مذهبی، مراکز خرید و پذیرایی». هیأت دولت در تبصره ۱ ذیل ماده ۱ آیین‌نامه ممنوعیت استعمال و عرضه سیگار و سایر مواد دخانی در اماکن عمومی، مصوب ۱۳۷۶، اماکن عمومی مسقف را به این شرح تعریف کرده است: «اماکن عمومی مسقف به محل‌هایی اطلاق می‌شود که محل استفاده و مراجعه عمومی مردم باشد. از قبیل اماکن متبرکه و مقدسه، مساجد، مصلی‌ها، کارخانجات، بیمارستان‌ها، درمانگاه‌ها، مطب‌ها، سالن‌های نمایش، سینماها، سالن مهمانخانه‌ها (هتل‌ها) و مهمانسراها و مهمان‌پذیرها، خوراک‌سراها (رستوران‌ها)، گنجینه‌ها (موزه‌ها)، پایانه‌ها (ترمینال‌ها)، فروشگاه‌های بزرگ، اماکن فرهنگی و فرهنگسراها، کتابخانه‌های عمومی،

ورزشگاه‌ها، مدارس، دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و عمومی، نهادهای انقلاب اسلامی، بانک‌ها، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها». آیین‌نامه اجرایی قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات مصوب ۱۳۸۶ هیأت وزیران در بند ۸ ماده ۱، اماکن عمومی را چنین تعریف کرده است: «اماکن عمومی: محل‌هایی که مورد استفاده و مراجعه جمعی یا عموم مردم است» و در ادامه این تعریف، همه مواردی که در تبصره ۱ ذیل ماده ۱ آیین‌نامه ممنوعیت استعمال و عرضه سیگار و سایر مواد دخانی در اماکن عمومی به عنوان مصادیق اماکن عمومی آمده بود، آورده و بعد این قید مهم را اضافه کرده است: «و هر نوع مرکز و محل جمعی دیگر». طبق این تعریف‌ها تمامی محل‌هایی که مورد استفاده و مراجعه عموم مردم باشد و جمع غیرمحصوری بتوانند در آنها وارد و خارج شوند؛ از قبیل مجتمع‌های تجاری، خدماتی، اداری، فرهنگی، درمانی، آموزشی، مذهبی، تفریحی و اماکن و مراکز تاریخی و بازارهای قدیمی، اماکن عمومی تلقی می‌شوند.

نظارت

باید ابتدا مفهوم و سپس انواع نظارت مطرح شود:

۱. تعریف نظارت

مفهوم لغوی نظارت، مراقبت در اجرای امری است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۱۲۹۳۲؛ معین، ۱۳۸۸: ۱۵۵۱؛ عمید، ۱۳۶۳: ۱۲۱۲). لکن این واژه در علوم مختلف کاربرد یکسانی ندارد؛ حتی در رشته‌های مختلف حقوق نیز تعریف‌های متفاوتی شده است، از جمله: «بررسی و ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام‌شده یا در حین انجام و انطباق آنها با تصمیمات اتخاذشده و همچنین با قانون و مقررات، در جهت جلوگیری از انحرافات اجرایی» (قاضی، ۱۳۷۲: ۳۵۳) یا «در اصطلاح، ناظر به شخصی گویند که عمل یا اعمال نماینده شخص یا اشخاصی را مورد توجه قرار داده و صحت و سقم آن عمل یا اعمال را به مقیاس معینی که معهود است می‌سنجد و باید برای این کار اختیار قانونی داشته باشد» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۵: ۷۰۵ و ۱۳۹۵، ج ۵: ۳۵۰۳ و همچنین رک: کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۲۲۵ و ۲۴۱). در تعریف دیگری آمده است: «نظارت، به معنای دقیق کلمه، عبارت است از کنترل و بررسی اقدامات

یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی است» (راسخ، ۱۳۹۰: ۲۰). با توجه به تعریف‌های مذکور، جامع‌ترین تعریف نظارت در اینجا عبارت است از: «آنکه شخص، مقام یا سازمانی اعمال شخص، مقام یا سازمانی دیگر را قانوناً زیر نظر قرار دهد و به درستی یا نادرستی آن اعمال پی ببرد» (هاشمی، ۱۳۷۸: ۳۸).

۲. انواع نظارت

نظارت از جهات مختلف دارای تقسیمات و انواعی است که گاهی در عرض و گاهی در طول هم قرار دارند. برای روشن شدن ماهیت نظارت شهرداری، به عناوین مهم‌ترین آنها به صورت مختصر اشاره می‌شود که عبارتند از: نظارت عمومی یا همگانی، نظارت سیاسی یا پارلمانی، نظارت تقنینی، نظارت مالی، نظارت قضایی، نظارت امنیتی (راسخ، ۱۳۹۰: ۳۳ - ۴۰؛ میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۴۶ - ۱۳) و نظارت انضباطی یا اداری. در نوع اخیر نظارت که با موضوع این مقاله ارتباط زیادی دارد، مطابقت اعمال اداری با قواعد و مقررات و همچنین کارآیی آنها بررسی می‌شود. در نهایت کنترل و بررسی مذکور باید این امر را روشن کند که آیا اداره با توجه به امکاناتی که در اختیار دارد، توانسته است وظایف خود را به نیکی انجام دهد؟ این کنترل از نظر موضوع آن، سه بعد دارد: کنترل قانونی بودن، کنترل مصلحت‌اندیشی، کنترل کارآمدی یا بهره‌وری (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۲: ۱۴۰ - ۱۴۵). علاوه بر انواع مذکور، نظارت را از حیث خاستگاه نظارتی ناظر، به نظارت بیرونی و درونی؛ و از حیث حدود اختیار ناظر، به نظارت استصوابی و استطلاعی تقسیم کرده‌اند. همچنین نظارت را به نظارت سلسله‌مراتبی و قیمومیتی؛ و نظارت منفعل و فعال، نظارت موردی و فراگیر؛ نظارت همگانی و سازمان‌یافته نیز تقسیم می‌کنند (زمانیان جهرمی، ۱۳۹۰: ۳۸ - ۵۰؛ راسخ، ۱۳۹۰: ۴۸ به بعد). برخی از استادان از نظارت استصوابی، تحت عنوان «کامل‌ترین» نوع نظارت نام می‌برند (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۲۲۵). در بخش بعدی روشن خواهد شد که تکالیف نظارتی شهرداری‌ها، از جنس کدام‌یک از انواع نظارت‌های مذکور است.

ضرورت و شناسایی تکالیف نظارتی شهرداری

بر اساس آخرین سرشماری جمعیت و مسکن مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۵، بیش از هفتاد درصد مردم ایران در بیش از ۱۱۰۰ شهر زندگی می‌کنند. بخش اعظم زندگی این مردم شهرنشین نیز در اماکن و معابر عمومی سپری می‌شود. بنابراین پیش‌بینی فضای مناسب، رعایت اصول بهداشتی و تأمین امنیت اماکن و معابر عمومی به‌لحاظ اصول فنی و مهندسی، از اهم ضرورت‌های زندگی شهرنشین است. تفحص در قانون‌ها و مقررات مهم مصوب در حوزه مدیریت شهری مانند قانون شهرداری‌ها، قانون نوسازی و عمران شهری، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و مقررات ملی ساختمان نشان می‌دهد که قانونگذار در تمام مراحل طراحی، اجرا، احداث، نگهداری و استفاده یا بهره‌برداری از اماکن و معابر عمومی، به‌منظور رعایت اصول فنی، بهداشتی و شهرسازی با هدف نهایی تأمین رفاه و امنیت جانی و مالی شهروندان، شهرداری‌ها را با اختیارات زیاد بر اماکن و معابر عمومی ناظر قرار داده است تا مراقبت کنند که در اماکن و معابر عمومی، اصول سه‌گانه مذکور رعایت شود. بخشی از این قانون‌ها و مقررات به شرح زیر است:

منابع نظارت شهرداری

مطابق نص ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ که لایحه اصلاح آن پس از اعاده از سوی شورای نگهبان، با تصمیم مجلس در مهر ۱۳۸۹ از دستور کار خارج شد: «مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن، باید قبل از هر اقدام عمرانی و شروع ساختمان، از شهرداری پروانه اخذ کنند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه، به‌وسیله مأموران خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد، جلوگیری نماید». قانونگذار در ماده ۱۰۳ قانون مذکور کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و خصوصی را موظف کرده است، قبل از هرگونه اقدامی نسبت به کارهای عمرانی و اتصال راه‌های عمومی و فرعی، از شهرداری مجوز بگیرند. این الزام‌ها به دفعات در سایر قانون‌ها از جمله در مواد ۱۰۵، ۱۱۱ قانون شهرداری‌ها و ماده ۲۳ قانون نوسازی و عمران شهری، ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان هم آمده است.

علاوه بر اینکه مالکان قبل از احداث ساختمان ملزم هستند از شهرداری پروانه اخذ کنند، بعد از اتمام ساختمان نیز مکلفند از شهرداری گواهی انطباق ساختمان با پروانه و همچنین گواهی پایان ساختمان یا گواهی عدم خلاف تا تاریخ انجام معامله را از شهرداری دریافت کنند. این الزام در تبصره‌های ۷ و ۸ ذیل ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نیز آمده است. علاوه بر الزام مالکان و احداث‌کنندگان به دریافت پروانه، گواهی مطابقت ساختمان با پروانه، گواهی پایان ساختمان یا گواهی عدم خلاف و انتقال رسمی سند مالکیت، تفکیک، دریافت خدمات از سازمان‌های خدمات‌دهنده مانند شرکت گاز، برق، آب و غیره نیز، به تأیید و صدور مجوز شهرداری منوط شده است (صدر ماده ۱۰۰ و تبصره‌های ۷ و ۸ ذیل آن) مطابق دستور قسمت اخیر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها و تبصره ۶ ذیل آن، و الزام بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون مذکور، شهرداری ملزم است از تأسیس و ایجاد هر نوع ساختمان، از جمله از تأسیس و ایجاد اماکن عمومی بدون اخذ پروانه یا خلاف مفاد پروانه و فاقد استحکام بنا یا فاقد اصول بهداشتی و شهرسازی جلوگیری کند.

از بندهای ۲۰ و ۲۴ ماده ۵۵ و حکم مندرج در ماده ۸۵ قانون شهرداری‌ها استنباط می‌شود که علاوه بر وظیفه نظارتی، از بدو طراحی تا پایان اجرا و احداث اماکن عمومی، وظیفه نظارتی شهرداری‌ها بعد از احداث، هنگام بهره‌برداری و نگهداری از اماکن عمومی نیز پابرجاست. زیرا، علاوه بر احتمال بی‌مبالاتی یا غفلت ذی‌نفعان، گذشت زمان و سپری شدن عمر مفید اماکن عمومی نیز موضوعی است که در صورت بی‌توجهی به آن شاید خطرها و خسارت‌های زیادی به بار آورد. بر این اساس بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها به ایجاد مزاحمت و عدم رعایت اصول بهداشتی و وجود مواد محترقه و هر نوع اشیا و اقدامی که در اماکن و معابر عمومی سلامتی و بهداشت مردم را به خطر اندازد، توجه کرده؛ و از سویی بند ۲۴ ماده مذکور، تغییر کاربری و عدم رعایت مفاد پروانه و اصول شهرسازی را مورد عنایت قرار داده و در ماده ۸۵ قانون شهرداری‌ها مقرر کرده است که: «شهرداری می‌تواند برای تخریب یا اصلاح سقف بازارها و دالان‌های عمومی و خصوصی و ساختمان‌هایی را که مخل صحت عمومی تشخیص می‌دهد، پس از موافقت انجمن شهر و جلب نظر اداره بهداشتی هر محل ... اقدام کند».

مبحث هفتم مقررات ملی ساختمان مصوب ۱۳۸۴ در بند «د» شهرداری‌ها را به‌عنوان یکی از نهادهای ناظر بر امر ساختمان، موظف به نظارت بر اجرای مقررات ملی ساختمان کرده است. مصوبه مذکور در بند «ب» مقررات ملی ساختمان را چنین تعریف می‌کند: «مجموعه اصول و قواعد فنی و آیین‌نامه کنترل و اجرای آنها با نام مقررات ملی ساختمان، به‌منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی، مورد استفاده قرار می‌گیرد». این تعریف به‌نوعی در ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان نیز بیان شده است.

قانونگذار در تصویب قانون‌ها و مقررات مربوط به تعیین کاربری‌های اراضی شهری، فضاها، اماکن و معابر عمومی، ضوابط و اصول شهرسازی و تعریف اصول فنی، مهندسی و بهداشتی و تعیین ناظر، به‌دنبال تأمین امنیت جانی و مالی شهروندان بوده است. این مهم شاید از طریق عدم رعایت اصول فنی، بهداشتی و شهرسازی در طراحی، اجرا، نگهداری و استفاده یا بهره‌برداری به خطر افتد و وظیفه اساسی ناظر است که مانع از این امر خطرناک شود.

موضوع نظارت شهرداری

۱. نظارت بر رعایت اصول سه‌گانه (فنی، بهداشتی و شهرسازی)

مطابق تبصره ۷ ذیل ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، مأموران شهرداری مکلفند در مورد کلیه ساختمان‌هایی که در محدوده و حریم شهر احداث می‌شود، نظارت کنند. این نظارت مربوط به استحکام بنا، رعایت اصول فنی، بهداشتی و شهرسازی و عدم تجاوز به معابر شهر است. این اصول به‌صراحت در تبصره ۶ ماده ۱۰۰ بیان شده‌اند. به دلیل اهمیت و ضرورت موضوع، قانونگذار در تبصره ۷ علاوه بر وظیفه نظارتی و صیانتی شهرداری، به دو موضوع زیر نیز تأکید کرده است:

اول: در صورتی که به دلیل عدم رعایت هر کدام از اصول لازم‌الرعایه، شهرداری مکلف به جلوگیری از عملیات ساختمانی است؛ اگر شهروندان از اجرای دستور شهرداری سرپیچی کنند، شهرداری می‌تواند با استفاده از مأموران اجرایی خود و در صورت لزوم، با استفاده از مأموران انتظامی، برای متوقف ساختن عملیات ساختمانی اقدام کند؛

دوم: در صورتی که مأموران شهرداری در نظارت خود مرتکب تقصیری شوند، طبق مقررات قانونی به تخلف آنان رسیدگی می‌شود و اگر عمل ارتكابی (تقصیر مأموران) واجد جنبه جزایی باشد، از این جهت نیز قابل تعقیب خواهند بود.

۲. نظارت بر کیفیت ساختمان

ماده ۲۳ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷، شهرداری را دارای اختیار نظارت بر «کیفیت ساختمان» معرفی می‌کند. تبصره ۴ ذیل ماده ۲۶ همین قانون مقرر می‌دارد: «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و مؤسسات خیریه، برای ایجاد ساختمان خود مکلف به دریافت پروانه ساختمان از شهرداری و رعایت ماده ۱۰۰ قانون اصلاحی شهرداری مصوب سال ۱۳۴۵ و سایر مقررات مذکور در قانون شهرداری‌ها و این قانون راجع به ایجاد بنا می‌باشند». یعنی در احداث کلیه ساختمان‌ها اعم از دولتی و خصوصی، رعایت اصول شهرسازی، بهداشتی و فنی که تضمین‌کننده ایمنی جان و مال مردم خواهد بود، لازم و قطعی است و شهرداری ملزم به نظارت و کنترل بر این اصول محسوب می‌شود. در این مقرر هیچ استثنایی وجود ندارد. طبق ماده ۲ قانون «تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا، شهرک و نحوه تعیین آنها» مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ نظارت و کنترل بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات، بر عهده شهرداری مربوطه است.

۳. نظارت بر احداث ساختمان

مواد ۳۰ و ۳۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ و ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، شهرداری‌ها را ملزم کرده است که در کنترل و نظارت بر اجرا و احداث ساختمان‌ها، مالکان و سازندگان را ملزم کنند که ساختمان‌ها را مطابق «مقررات ملی ساختمان» احداث کنند. همچنین مواد ۲۶، ۲۸، ۳۰، ۳۴ و ۳۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مصوب هیأت وزیران، بر این نوع نظارت و کنترل در احداث ساختمان تأکید شده است.

۴. نظارت بر استفاده از مصالح استاندارد

بر اساس الزام تبصره ۱ ذیل ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مالکین/ احداث کنندگان ملزم هستند در احداث کلیه ساختمان‌ها از جمله در احداث اماکن عمومی از مصالح و اجزای ساختمانی «استاندارد» استفاده کنند. بر این موضوع ماده ۱۲ اساسنامه سازمان آتش‌نشانی‌ها هم تأکید کرده است. شهرداری‌ها وظیفه دارند در نظارت بر احداث اماکن عمومی، بر اجرای این معیار قانونی نظارت کنند.

۵. نظارت بر ایمنی ساختمان

بند ۷ ماده ۱۲ اساسنامه سازمان آتش‌نشانی‌ها مصوب وزارت کشور، «نظارت و کنترل بر تحقق شرایط ایمنی ساختمان‌ها و استانداردهای تجهیزاتی ساختمان‌ها در مقابل سوانح گوناگون (زلزله، آتش‌سوزی، برق‌گرفتگی، سیل، بمباران‌های شیمیایی، اتمی و غیره)» را از اهداف این سازمان می‌داند. همچنین ماده ۲۹ آیین‌نامه اماکن عمومی مصوب هیأت وزیران مقرر می‌دارد: «در کلیه اماکن عمومی، وسایل مقدماتی آتش‌نشانی طبق استاندارد سازمان آتش‌نشانی باید مهیا باشد تا به موقع مورد بهره‌برداری قرار گیرد». سازمان‌های آتش‌نشانی از هر جهت به شهرداری‌ها وابسته و بخشی از آنها هستند و قسمتی از وظایف شهرداری، بر عهده آن سازمان گذاشته شده است.

نوع نظارت شهرداری

بررسی قانون‌ها و مقررات مربوط به نظارت شهرداری‌ها بر اماکن و معابر عمومی شهرها، نشان می‌دهد که نوع نظارت شهرداری بر اقدامات عمرانی شهروندان در خصوص اماکن و معابر عمومی، از نوع نظارت سازمان‌یافته، امنیتی، فعال، فراگیر، پیشگیرانه، تعقیبی و استصوابی است. برای پیشگیری از بروز خطرات جانی و مالی، در بخشی از قانون‌ها، به انضمام اختیار نظارت کامل، به شهرداری‌ها اختیار اجرا نیز واگذار شده است. به‌عنوان مثال بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری آن سازمان را ملزم می‌کند که برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر و

امکان عمومی «تدبیر مؤثر اتخاذ و اقدام لازم» به عمل آورد و در صورت نیاز رأساً توسط مأموران خود، به رفع خطر اقدام کند.

معیارهای نظارت شهرداری

مطابق دستور بند ۴ ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ «تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی» بر عهده شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است. بنابراین و بر اساس الزام ماده ۷ همین قانون، شهرداری‌ها در امر ضوابط و اصول شهرسازی، مکلف به اجرای معیارهای مصوب این شورا هستند. این ضوابط و معیارها تصویب و در اختیار شهرداری‌ها قرار گرفته‌اند. مطابق الزام مواد ۳۰ و ۳۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ و ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، شهرداری‌ها به لحاظ اصول فنی، مهندسی و بهداشتی مکلف هستند بر اساس معیارهای تعریف و تعیین شده در «مقررات ملی ساختمان» نظارت کنند. بر اساس این مقررات نیز تمامی مالکان و احداث‌کنندگان مکلف هستند از مصالح و اجزای ساختمانی استفاده کنند که به تأیید مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران رسیده است.

مبانی ضمان شهرداری

مبانی فقهی و حقوقی ضمان شهرداری را جداگانه بررسی خواهیم کرد:

مبانی فقهی ضمان شهرداری

۱. **قاعده اتلاف؛** اکنون باید به این پرسش پاسخ داد که بر چه مبنای فقهی، شهرداری مسئول جبران خسارات وارده بر شهروندان در معابر و اماکن عمومی شناخته می‌شود؟ مهم‌ترین مبنای این ضمان و مسئولیت قاعده «اتلاف» اعم از مباشرت و تسبیب است. قاعده اتلاف اعم از «اتلاف (مباشرت) و تسبیب» از مبانی مسلّم ضمان قهری در فقه است. نه تنها دلیل قاطعی بر اینکه در فقه از نظر مبنای مسئولیت، تفاوتی بین اتلاف (مباشرت) و تسبیب وجود داشته باشد، در دست نیست، بلکه بسیاری از فقهاء اتلاف به مباشرت و اتلاف به تسبیب را جداگانه مورد بحث قرار نداده و هر دو را با عنوان قاعده «اتلاف»

بررسی و ضابطه واحدی بر آن ذکر کرده‌اند که همان صدق عرفی تلف است (طباطبایی قمی، ۱۴۲۳: ۱۹۹ - ۲۰۵). به عبارت دیگر «به نظر بسیاری از فقیهان قاعده تسبیب شاخه‌ای از قاعده اتلاف است» (حکمت‌نیا، ۱۳۸۹: ۱۰۱). جدایی اتلاف از تسبیب در روایات شیعه دیده نمی‌شود. این جدایی در آثار فقهای اسلامی در سده‌های اولیه نیز مشهود نیست، نخستین بار در سده پنجم در آثار شیخ طوسی و ابن‌برّاج، تنها مسئله اجتماع سبب و مباشر به چشم می‌خورد. در آثار اهل سنت نیز آغاز جدایی مباشرت از تسبیب در سده پنجم در آثار سرخسی مطرح شد (محقق داماد، ۱۳۸۲، ج ۱: ۱۱۸). اعتبار این قاعده مورد اتفاق است (موسوی بجنوردی، ۱۴۱۹، ج ۲: ۲۴ - ۲۶ و حسینی مراغی، ۱۴۱۷، ج ۲: ۴۳۵ - ۴۳۶ و مکارم، ۱۴۲۵، ج ۲: ۱۶۸ - ۱۷۶؛ فاضل لنکرانی، ۱۴۱۶: ۴۵؛ حسینی شیرازی، ۱۴۱۳: ۱۲۰)؛ علاوه بر اینکه اعتبار آن از پیش‌فرض‌های این نوشتار است. از این‌رو، به اثبات اعتبار آن در این مقاله نیازی نیست.

بعضی فقها این قاعده را از ضروریات دین (موسوی بجنوردی، ۱۴۱۹، ج ۲: ۲۵؛ فاضل لنکرانی، ۱۴۱۶: ۴۵) و بعضی، آن را از ضروریات فقه دانسته‌اند (مصطفوی، ۱۴۲۱: ۲۲؛ مکارم، ۱۴۲۵، ج ۲: ۱۷۷). مفهوم کلی قاعده این است که اگر شخصی مال دیگری را بدون اذن او از بین ببرد، مال تلف شده بر عهده او خواهد بود. بنابراین، باید با دادن مثل یا قیمت آن به مسئولیت خود عمل کند^۱ (موسوی بجنوردی، ۱۴۱۹، ج ۲: ۱۹ - ۲۲؛ مکارم، ۱۴۲۵، ج ۲: ۱۶۷).

بررسی اجمالی در آثار فقها نشان می‌دهد اهمیتی که جدایی مباشرت و تسبیب در بحث اتلاف، در نوشته‌های حقوقی و در میان حقوقدانان یافته است، در بین فقها ندارد، آنچه در فقه به عنوان موجب ضمان بر اساس نص و فتوا مطرح می‌شود، اتلاف است. مبنای این امر صدق عنوان «تلف» بر حسب عرف بوده و اینکه فقها «تلف» را به مباشر و سبب و مانند آن محدود کرده‌اند، برای ضبط مصادیق عرفی تلف است؛ وگرنه دلیلی بر

۱. من اتلف مال الغير فهوله ضامن. (مکارم، ۱۴۲۵، ج ۲: ۱۶۸).

مباشرت و تسبیب و تقدیم یکی بر دیگری در صورت اجتماع آنها، در دست نیست. پس شایسته است که صدق عرفی تلف معیار (ضمان) قرار داده شود (حسینی مراغی، ۱۴۱۷، ج ۲: ۴۳۵ - ۴۳۶). منظور از صدق عرفی این است که عرف تلف مال را به چه عاملی نسبت می‌دهد، به عبارت دیگر، اساس در اتلاف، مباشرت یا تسبیب نیست، بلکه استناد عرفی است (حسینی شیرازی، ۱۴۱۳: ۱۲۰ - ۱۲۱). فقها در فرض اجتماع سبب و مباشرت، در مواقعی که مسئولیت را متوجه مباشر می‌دانند، علت آن را این‌گونه بیان می‌کنند: «لظهور استناد الاتلاف فیه الی خصوص المباشر؛ چون ظاهراً در این مورد اتلاف مستند به مباشر است» (فاضل، ۱۴۱۶: ۵۴) و در مواقعی که مسئولیت را متوجه مسبب می‌دانند، می‌نویسند: «لامجال للاستناد الی المباشر؛ وجهی برای استناد ضرر به مباشر وجود ندارد» (فاضل، ۱۴۱۶: ۵۵). فقیه دیگری تأکید می‌کند، در بین روایات وارده، عناوین مباشرت و تسبیب نیامده است، اما تقسیم مطالب تحت عناوین مباشرت و تسبیب مانعی ندارد، ولی «المعیار فی کل حال علی الاسناد عرفاً، سواء کان من قبیل السبب او المباشرة أو غیرهما؛ در هر حال چه در مسبب و چه در مباشر، معیار، استناد عرفی است» (مکارم، ۱۴۲۵، ج ۲: ۱۸۰). پس اساس این است که «اتلاف به‌طور مطلق موجب ضمان می‌گردد» (طباطبایی قمی، ۱۴۲۳: ۱۹۹).

در نتیجه اگر در اثر عدم نظارت به‌موقع و دقیق شهرداری در مراحل طراحی، اجرا و احداث اماکن و معابر عمومی یا در مرحله نگهداری و بهره‌برداری از آنها به جان و مال شهروندان خسارت وارد شود و عرف این خسارت را به اقدامات شهرداری استناد دهد، شهرداری از جهت اتلاف جان و مال مردم، مسئول خسارات وارده خواهد بود. اگرچه این اتلاف به‌طور غیرمستقیم و از نوع تسبیب است؛ چنانکه گذشت مباشرت در اتلاف فقهی شرط نیست و مهم صدق عنوان کلی «اتلاف» است که طبق تفسیر بسیاری از فقیهان، ضابطه آن «تحقق استناد عرفی» است و با تحقق استناد ضرر به شهرداری به‌دلیل عدم نظارت؛ بدون تردید، شهرداری مسئول جبران خسارت خواهد بود.

۲. قاعده استیلا (ید)؛ یکی از موجبات بسیار مهم ضمان در فقه و حقوق ایران استیلا

است. یعنی صرف استیلا بر یک چیز، موجب مسئولیت مستولی نسبت به خطرات ناشی از آن می‌شود؛ حتی اگر استناد عرفی بین ضرر با فعل مستولی وجود نداشته باشد (متخذ از بند ۱ م ۳۰۷ ق.م و م ۵۱۹، ۵۲۱ و ۵۲۳ ق.م.ا.). بسیاری از اماکن و حتی برخی از معابر عمومی، در اختیار و در تحت استیلای شهرداری است؛ و شهرداری تحت شرایطی، بر همین مبنا ضامن خسارات وارد شده به اشخاص در این اماکن و معابر محسوب می‌شود.

مبنای حقوقی ضمان شهرداری

بدون تردید بر اساس مواد ۳۲۸ و ۳۲۹ قانون مدنی، در صورت اتلاف مستقیم اموال مردم در اماکن و معابر عمومی به وسیله شهرداری، شهرداری ملزم به جبران خسارت وارده خواهد بود. همچنین با توجه به مواد ۳۳۱ الی ۳۳۵ قانون مدنی و ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی، اگر شهرداری بدون مجوز قانونی و عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی، خسارتی به اشخاص وارد کند، ملزم به جبران خسارات وارده خواهد بود. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مقرر می‌دارد: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه، عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند، ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است».

سیر اجمالی در قانون‌های ایران نشان می‌دهد که زمانی می‌توان شهرداری را مسئول خسارات وارده دانست که زیان‌دیده بتواند مقصر یا خطاکار بودن شهرداری را اثبات کند. در اینجا با توجه به قسمت اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، سؤال مهمی پیش خواهد آمد که آیا تقصیر شهرداری باید اثبات شود یا تقصیر مأمور شهرداری؟ پاسخ به این سؤال مهم است، چرا که ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی با صراحت کامل مقرر کرده است، در صورت ورود خسارت، کارمندان شهرداری و مؤسسات وابسته به آن، شخصاً مسئول جبران خسارات وارده هستند، ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نباشد و مربوط به نقص وسایل شهرداری و مؤسسات وابسته باشد، در این صورت جبران خسارت

بر عهده شهرداری است. با این اوصاف باید تقصیر شهرداری یا «نقص وسایل اداری» شهرداری اثبات بشود، تا شهرداری ملزم به جبران خسارت وارده شود. استادان حقوق عمومی از نقص وسایل اداری، تحت عنوان خطای اداری یاد می‌کنند. به هر حال شناختن مسئول واقعی ایراد خسارت، کار آسانی نیست؛ زیرا تکالیف و فعالیت‌های نظارتی اشخاص حقوقی از جمله شهرداری‌ها را، اشخاص حقیقی انجام می‌دهند که در خدمت اشخاص حقوقی هستند و اغلب خسارت‌ها نتیجه کار مستقیم یا غیرمستقیم آنان است (ابوالحمد، ۱۳۷۹: ۷۵۰ - ۷۵۳). با عنایت به این پیچیدگی‌هاست که برخی استادان حقوق یادآور شده‌اند، خطا در حقوق عمومی با خطا در حقوق خصوصی متفاوت است و تلاش کرده‌اند که خطای اداری را از خطای اشخاص حقیقی جدا کنند. (ابوالحمد، ۱۳۷۹: ۷۶۴) چون مسئولیت شهرداری متوقف بر تحقیق مستقیم یا غیرمستقیم خطای اداری شهرداری است و خطاهای نظارتی شهرداری، تنها گونه‌ای از خطاهای مدنی آن به‌عنوان یک اداره خواهد بود، ناگزیر باید مفهوم خطای اداری شهرداری روشن شود.

۱. مفهوم خطای شهرداری

منظور از خطای اداری یا نقص وسایل اداره این است که اداره، مجهز به وسایل، یعنی تدابیر و روش‌های صحیح مدیریت برای انجام دادن کار نبوده است و این امر موجب بی‌نظمی در سازمان و سوء جریان کارهای اداری و در نتیجه وقوع خسارت شود. به‌عبارت دیگر، اداره در تجهیز خود به وسایل صحیح کار که وجود یک تشکیلات و مدیریت صحیح و منظم آن را ایجاب می‌کند، مرتکب تقصیر شده باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۳: ۴۲۲). از این تعریف چنین فهمیده می‌شود که تقصیر یا خطای شهرداری باید دو ویژگی داشته باشد: نخست) خسارت باید ناشی از عمل عادی شهرداری باشد. یعنی، زیانی که از سوی شهرداری وارد شده، با وجود مراقبت‌ها و کوشش‌های شهرداری بوده، و ناشی از «نقص، نارسایی و کمبود وسایل اداری» و در نتیجه مدیریت ناصحیح و نامنظم باشد؛ دوم) اینکه کارمندان، خود مسئول زیان‌های ناشی از «نقص وسایل اداری» نیستند، حتی اگر به‌گونه‌ای عمل آنان در پیدایی زیان دخالت داشته باشد. این فرق اساسی است که میان خطا و تقصیر

حقوق خصوصی و خطای نهادهای اداری وجود دارد (رک: ابوالحمد، ۱۳۷۹: ۷۶؛ غمامی، ۱۳۷۶: ۳۳؛ سنهوری، ۱۳۸۴: ۱، ۸۲۴؛ رستمی و بهادری، ۱۳۸۸: ۶۹ - ۷۳). خطا یا تقصیر اداری شاید به گونه‌های زیر صورت گیرد:

الف) عدم انجام وظایف اداری (عمل منفی)، یعنی خسارت ناشی از این باشد که اداره، وظایف خود را انجام نداده (مثلاً نظارت نکرده) است و در واقع مرتکب قصور و کوتاهی شده باشد؛

ب) انجام نامطلوب وظایف اداری (عمل مثبت)، یعنی اینکه خسارت، ناشی از این است که اداره وظیفه خود را انجام داده، ولی کیفیت کار مطلوب نبوده و اداره وظیفه خود را به صورت کامل و به نحو احسن انجام نداده است. مثلاً اگرچه نظارت داشته، ولی این نظارت در حد لازم، کافی و مؤثر نبوده است؛

ج) تأخیر در انجام وظایف اداری، یعنی اینکه خسارت ناشی از این باشد که اداره، وظیفه خود را انجام داده ولی انجام آنها به موقع نبوده است. مثلاً نظارت او دیر هنگام شروع شده باشد (رک: طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۳: ۴۲۴).

بنا به مراتب وظیفه نظارتی شهرداری مبنی بر اینکه شهرداری از مرحله طراحی تا اتمام احداث اماکن و معابر عمومی و بعد از پایان احداث، در مرحله حفظ و نگهداری و بهره‌برداری نیز وظیفه نظارتی بر عهده دارد و با توجه به تعریف خطا و تقصیر اداری و با لحاظ گونه‌های بروز و ظهور تقصیر اداری شهرداری، به نیکی روشن می‌شود که اگر در اثر عدم انجام وظیفه نظارتی یا در اثر انجام نامطلوب یا ناقص یا انجام با تأخیر آن، خسارتی به شهروندان وارد شود، شهرداری ملزم به جبران آن خواهد بود؛ زیرا انجام ندادن تکالیف قانونی به معنای عام کلمه تقصیر محسوب می‌شود و خودداری‌کننده از انجام تکالیف قانونی، مسئول جبران زیان‌های ناشی از آن است (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۳۷۹، صفایی و رحیمی، ۱۳۹۰: ۱۴۷، قاسم‌زاده، ۱۳۹۰: ۸۰).

۲. اثبات ضمان شهرداری

اکنون باید به این سؤال پاسخ داد که اثبات تقصیر یا خطای اداره بر عهده کیست؟ ضابطه

کلی این است که زیان‌دیده باید تقصیر یا خطای اداری را ثابت کند و وجود رابطه بین عدم نظارت شهرداری و زیان وارده به خود را نیز ثابت کند. برای شناختن خطای اداری قاعده‌ای عام در دست نیست. قانون‌های ایران از جمله قانون مسئولیت مدنی نیز ضابطه دقیقی به دست نداده و فقط به آوردن «نقص وسایل اداری» بسنده کرده است. این امر شاید برای شهروندان و کارمندان مشکل‌آفرین باشد. بنابراین باید قانونگذار برای خطای اداری ضوابط دقیق تعیین و اعلام کند مسئولیت مدنی شهرداری در برابر خسارت دیدگان، نافی مسئولیت سایر اشخاص حقیقی و حقوقی نیست. این موضوع به تحقیق مستقل نیاز دارد. لکن بر اساس معیارهای عمومی تشخیص مدعی از منکر، که در حقیقت تعیین‌کننده مسئول اثبات یک ادعا هم هستند (عاملی، ۱۴۱۴، ج ۲۷: ۲۳۳ - ۲۳۵؛ حسینی قزوینی، ۱۴۲۵: ۵۸۸ - ۶۰۰؛ نراقی، ۱۴۱۸: ۱۴۴ و ۳۵۷؛ شهید ثانی، ۱۴۱۳، ج ۱۴: ۶۰؛ یزدی، بی‌تا: ۲۴؛ محقق اصفهانی، ۱۴۱۸: ۳۴۱؛ خمینی، ۱۳۷۹: ۲۹۳؛ حائری، ۱۴۱۵: ۲۵۸؛ محقق حلی، ۱۴۰۸: ۸۹۳؛ نجفی، بی‌تا، ج ۴۰: ۳۷۱ - ۳۷۶ و ج ۲۹: ۲۳۷؛ امامی، ۱۳۶۸: ۱۸؛ کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۶۲ - ۶۵). می‌توان گفت که چون نظارت امری وجودی است، شهرداری باید انجام آن را اثبات کند و خواهان تنها باید ورود خسارت ناشی از اماکن و معابر عمومی تحت نظارت شهرداری را اثبات کند. در صورت تردید نیز، اصل عدم انجام دادن نظارت از سوی شهرداری است؛ مگر آنکه در موردی اماره قانونی یا قضایی برخلاف آن وجود داشته باشد.

نتیجه‌گیری

اماکن عمومی در شهرها متشکل از مراکز تجاری، خدماتی، تفریحی، فرهنگی، تولیدی، مذهبی، درمانی، اداری، تاریخی و هر محلی است که مورد مراجعه و استفاده عموم مردم قرار می‌گیرد. معابر عمومی در شهرها همان اندازه اهمیت دارند که رگ‌ها در بدن انسان. بنابراین، در خطر قرار گرفتن این محل‌ها، به معنای در خطر قرار گرفتن جان و مال ساکنان شهرهاست؛ چرا که این اماکن و معابر، محل تجمع و رفت‌وآمد شهروندان و محل انباشت سرمایه ساکنان شهرها هستند. علاوه بر آن، این محل‌ها به لحاظ کیفیت و مطلوبیت نیز باید متناسب با کرامت انسانی شهروندان و به منظور رفع نیاز آنان، طراحی، اجرا، بهره‌برداری و

نگهداری شوند. قانونگذار همه این شرایط یا ویژگی‌ها (امنیت، کیفیت، مطلوبیت، تناسب، بهداشت و ...) را در سه اصل کلی: فنی، شهرسازی و بهداشتی خلاصه کرده و مالکان، احداث‌کنندگان، بهره‌برداران و استفاده‌کنندگان را ملزم به رعایت اصول مذکور کرده است تا از این طریق از جان، مال و کرامت انسانی مراجعه‌کنندگان به اماکن عمومی صیانت شود. در شهرها، شهرداری‌ها را با اختیارات مناسب در تمام مراحل (از طراحی تا بهره‌برداری و نگهداری) ناظر قرار داده‌اند تا مراقبت کنند که در محل‌های موصوف، اصول فنی، شهرسازی و بهداشتی رعایت شود. اگر شهرداری‌ها در هر مرحله از مراحل مذکور، از انجام وظیفه نظارتی خود کوتاهی کنند و در اثر این کوتاهی یا خطای شهرداری‌ها، خسارتی به مراجعه‌کنندگان به اماکن عمومی وارد شود، بدون تردید، شهرداری‌ها بر پایه قواعدی مانند: اتلاف، استیلا و تقصیر، مسئول جبران خسارت وارده هستند. البته مسئولیت شهرداری‌ها نافی مسئولیت سایر اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی (که در ورود خسارت وارده نقشی داشته‌اند) نخواهد بود؛ چرا که شاید حسب موارد، با دیگران در این زمینه مسئولیت مشترک، با یا بدون، مسئولیت تضامنی (طولی یا عرضی) داشته باشند. مدعی خسارت ملزم است: اولاً) ورود خسارت؛ ثانیاً) خطای شهرداری و ثالثاً) استناد خسارت وارده به خطا یا استیلا شهرداری بر اماکن یا معابر را اثبات کند. این وظیفه در صورتی است که قانونگذار حمایت خاصی را از طریق ایجاد اماره قانونی در اثبات مسئولیت به نفع زیاندیدگان، مقرر نکرده باشد و چنین امری در قانون‌های موضوعه مشاهده نشده است.

کتابنامه

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۵۳). *حقوق اداری*، تهران: دانشگاه تهران.
۲. _____ (۱۳۷۹). *حقوق اداری ایران*، تهران: توس.
۳. امامی، سید حسن (۱۳۶۸). *حقوق مدنی*، تهران: کتابفروشی اسلامیة.
۴. امامی، محمد؛ استوار سنگری، کورش (۱۳۹۲). *حقوق اداری*، تهران: نشر میزان.
۵. انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۷). *حقوق اداری*، تهران: نشر میزان.
۶. بادینی، حسن (۱۳۹۴). *فلسفه مسئولیت مدنی*، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۷. باریکلو، علیرضا (۱۳۸۹). *مسئولیت مدنی*، تهران: میزان.
۸. حائری، سید کاظم (۱۴۱۵ق). *القضاء فی الفقه الاسلامی*، قم: مجمع الفکر الاسلامی.
۹. حسینی شیرازی، سید محمد (۱۴۱۳ق). *القواعد الفقهیه*، بیروت: مؤسسه امام رضا(ع).
۱۰. حسینی مراغی، سید میرعبدالفتاح (۱۴۱۷ق). *العناوین الفقهیه*، قم: دفتر انتشارات اسلامی.
۱۱. حسینی نژاد، حسینقلی (۱۳۷۷). *مسئولیت مدنی*، تهران: مجد.
۱۲. حکمت‌نیا، محمود (۱۳۸۹). *مسئولیت مدنی در فقه امامیه*، قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
۱۳. حلی، محقق (۱۴۰۸ق). *شرائع الاسلام*، تهران: انتشارات استقلال.
۱۴. خمینی، سید روح‌الله (۱۳۷۹). *کتاب البیع*، قم: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
۱۵. دهنخدا، علی اکبر (۱۳۷۷). *لغتنامه*، تهران: دانشگاه تهران.
۱۶. دیلمی، احمد (۱۳۸۹). *حسن نیت در مسئولیت مدنی*، تهران: نشر میزان.
۱۷. راسخ، محمد (۱۳۹۰). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، تهران: دراک.
۱۸. رستمی، ولی؛ بهادری جهرمی، علی (۱۳۸۸). *مسئولیت مدنی دولت*، پژوهشنامه حقوق

- اسلامی، دوره ۱۰، شماره ۲۹، بهار و تابستان ۱۳۸۸: ۶۹ - ۱۰۵.
۱۹. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹). *مسئولیت مدنی دولت*، تهران: نشر میزان.
۲۰. زمانیان جهرمی، علی (۱۳۹۰). *حقوق نظارت قدرت عمومی بر شهرداری‌ها*، تهران: دانشگاه امام صادق(ع).
۲۱. سنهوری، عبدالرزاق احمد (۱۳۸۴). *مسئولیت مدنی*، تهران: سمت.
۲۲. شهید ثانی (۱۴۱۳ق). *مسالك الافهام*، قم: مؤسسه المعارف الاسلامیه.
۲۳. صفایی، سید حسین؛ رحیمی، حبیب‌الله (۱۳۹۰). *مسئولیت مدنی (الزامات خارج از قرارداد)*، تهران: سمت.
۲۴. طباطبایی قمی، سید تقی (۱۴۲۳ق). *الانوار البهیة فی القواعد الفقہیة*، قم: محلاتی.
۲۵. طباطبایی قمی، حبیب‌الله (۱۳۹۷). *الوسیط فی شرح القانون المدنی الجدید؛ تعهدات*، ترجمه دادمزنی، سید مهدی؛ دانش‌کیا، محمد حسن، جلد ۲، قم: انتشارات دانشگاه قم.
۲۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۳). *حقوق اداری*، تهران: سمت.
۲۷. عاملی، شیخ حر (۱۴۱۳). *وسائل الشیعه*، بیروت: دارالاحیاء التراث العربی.
۲۸. عمید، حسن (۱۳۶۳). *فرهنگ فارسی عمید*، تهران: امیرکبیر.
۲۹. غمامی، مجید (۱۳۷۶). *مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود*، تهران: دادگستر.
۳۰. الفاروقی، حارث سلیمان (۲۰۰۶). *المعجم القانوني*، الطبعة الثالثة، بیروت: مکتبه لبنان.
۳۱. فاضل لنکرانی، محمد (۱۴۱۶ق). *القواعد الفقہیة*، قم: چاپخانه مهر.
۳۲. قاسم‌زاده، سید مرتضی (۱۳۹۰). *مبانی مسئولیت مدنی*، تهران: میزان.
۳۳. قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۲). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: دانشگاه تهران.
۳۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۴). *اثبات و دلیل اثبات*، تهران: میزان.

۳۵. _____ (۱۳۹۰). *الزام‌های خارج از قرارداد: مسئولیت مدنی*، تهران: دانشگاه تهران.
۳۶. _____ (۱۳۸۷). *حقوق مدنی: عقود معین، عطایا*، تهران: گنج دانش.
۳۷. _____ و دیگران (۱۳۹۷). *تحولات حقوق خصوصی*، تهران: گنج دانش.
۳۸. کامیار، غلامرضا (۱۳۷۹). *حقوق شهرسازی*، تهران: مجد.
۳۹. _____ (۱۳۸۲). *حقوق شهری*، تهران: مجد.
۴۰. محقق اصفهانی، سید محمد حسین (۱۴۱۸ق). *حاشیه کتاب مکاسب*، قم: انوار الهدی.
۴۱. محقق داماد، مصطفی (۱۳۸۲). *قواعد فقه مدنی*، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
۴۲. مصطفوی، سید محمد کاظم (۱۴۲۱ق). *القواعد*، قم: دفتر انتشارات اسلامی.
۴۳. معین، محمد (۱۳۸۸). *لغتنامه*، تهران: امیرکبیر.
۴۴. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۵ق). *القواعد الفقهیه*، قم: مدرسه الامام علی (ع).
۴۵. موسوی بجنوردی، سید حسن (۱۴۱۹ق). *القواعد الفقهیه*، قم: نشر الهادی.
۴۶. مهرپور، حسین و دیگران (۱۳۷۸). *نظارت استصوابی*، تهران: نشر افکار.
۴۷. میرمحمدی، سید محمد (۱۳۸۳). *الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری ایران*، تهران: سمت.
۴۸. نجفی، محمد حسن (بی تا). *جواهر الکلام*، بیروت: دارالاحیاء التراث العربی.
۴۹. نراقی، مولی احمد (۱۴۱۸ق). *مستند الشیعه*، مشهد: مؤسسه آل‌البیت (ع).
۵۰. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۰). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر.
۵۱. یزدانیان، علیرضا (۱۳۹۵). *قواعد عمومی مسئولیت مدنی*، تهران: نشر میزان.
۵۲. یزدی، سید محمد کاظم (بی تا). *تکمله العروه*، قم: مکتبه داوری.

53. Black, H. Campbell (1993). *Black's Law Dictionary*, U.S.A, West Publication.
54. Martin Elizabeth A. (2006). *Oxford Dictionary of Law*, Sixth Edition, London: Oxford University Press.