

## Civil responsibility of individuals in connection with urban construction, focusing on the civil responsibility of municipalities

Mersad abozari<sup>1</sup>, Darush babaei<sup>2</sup>, Ali mahbodi<sup>3</sup>

### Abstract

**Field and Aims:** In the course of performing its duties, the municipality may cause damage to others, which is considered in the field of civil responsibility. The legal basis for the civil liability of municipalities is Article 11 of the Civil Liability Law approved in 1339. The main purpose of the rules of civil liability is to compensate for the damages and repair the damages, and the municipalities are not exempted from this rule. What constitutes the subject of this article is the investigation of the civil liability of related parties in constructions that lack technical, engineering and urban planning principles, therefore, while recognizing the responsible persons. In such projects, including the employer, contractor, supervising engineer and municipality, we intend to clarify and investigate the responsibility of each of these persons.

**Method:** The present research was carried out using a descriptive and analytical method.

**Finding and Conclusion:** The findings of the research have been carried out on the basis that the failure of the municipality in the implementation of legal duties in such a way as to cause the occurrence of an accident or its spread and damage to the lives and property of individuals, what responsibility does it bring, because the attribution of damage to each of Legal and natural persons are guaranteed in accordance with the general rules of civil responsibility and in relation to the municipality according to Article 11 of the Civil Liability Law, therefore, with this definition, everyone must be responsible for their actions and compensate the damage they have caused to the third party.

**Keywords:** civil responsibility, municipality, construction, employer, contractor, urban projects.

\*Citation (APA): abozari, M., babaei, D., mahbodi, A. (2022). Civil responsibility of individuals in connection with urban construction, focusing on the civil responsibility of municipalities, 15(55), 701-720.

[https://alr.ctb.iau.ir/article\\_694606.html?lang=en](https://alr.ctb.iau.ir/article_694606.html?lang=en)

1. Ph.D student in private law, Yasouj branch, Islamic Azad University, Yasouj, Iran.  
Email: abozarimersad@yahoo.com

2. Assistant Professor, Department of Law, Yasouj branch, Islamic Azad University, Yasouj, Iran (author). Email: dariushbabaei@iauyasooj.ac.ir

3. Assistant Professor, Department of Civil Engineering, Yasouj Branch, Islamic Azad University, Yasouj, Iran. Email: mehbdiali@yahoo.com



## مسئولیت مدنی اشخاص در ارتباط با ساخت و ساز شهری با محوریت مسئولیت مدنی شهرداری‌ها

مرصاد ابوذری<sup>۱</sup>، داریوش بابایی<sup>۲</sup>، علی مهبودی<sup>۳</sup>

### چکیده

**زمینه و هدف:** شهرداری در رهگذر انجام وظایف خود ممکن است موجبات ورود خسارت به دیگران را فراهم آورد که در حوزه مسئولیت مدنی مورد توجه قرار می‌گیرد. مبنای قانونی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ است. هدف اصلی قواعد مسئولیت مدنی جبران خسارت‌های زیان دیده و ترمیم زیان وارده می‌باشد که شهرداری‌ها نیز از این قاعده مستثنی نیستند آنچه موضوع بررسی مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد، بررسی مسئولیت مدنی اشخاص مرتبط در ساخت و سازهای فاقد اصول فنی، مهندسی و شهرسازی می‌باشد لذا ضمن بازشناختن اشخاص مسئول در این گونه پروژه‌ها از جمله کارفرما، پیمانکار، مهندس ناظر و شهرداری بر آن هستیم که مسئولیت هر یک از این اشخاص را تبیین کرده و مورد بررسی قرار دهیم.

**روش:** پژوهش حاضر به صورت روش توصیفی و تحلیلی انجام شده است.

**یافته‌ها و نتایج:** یافته‌های پژوهش بر این مبنا انجام شده است که کوتاهی شهرداری در اجرای وظایف قانونی به گونه‌ای که سبب بروز حادثه یا گسترش آن و ورود خسارت بر جان و مال اشخاص گردد چه مسئولیتی به همراه دارد چرا که انتساب خسارت به هر یک از اشخاص حقوقی و حقیقی مطابق با قواعد عمومی مسئولیت مدنی و در رابطه با شهرداری مطابق با ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی موجبات ضمان می‌گردد؛ لذا با این وصف هر کس در نهایت باید مسئول اعمال خود بوده و خسارتی را که به ثالث وارد نموده است جبران نماید.

**کلیدواژه‌ها:** مسئولیت مدنی، شهرداری، ساخت و ساز، کارفرما، پیمانکار، پروژه‌های شهری.

\* استناددهی (APA): ابوذری، مرصاد؛ بابایی، داریوش؛ مهبودی، علی. (۱۴۰۱). مسئولیت مدنی اشخاص در ارتباط با ساخت و ساز شهری با محوریت مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، ۱۵(۵۵)، ۷۲۰-۷۰۱.

[https://alr.ctb.iau.ir/article\\_694606.html](https://alr.ctb.iau.ir/article_694606.html)

۱. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، واحد یاسوج، دانشگاه آزاد اسلامی، یاسوج، ایران.

رایانامه: abozarimersad@yahoo.com

۲. استادیار گروه حقوق، واحد یاسوج، دانشگاه آزاد اسلامی، یاسوج، ایران. (نویسنده مسئول).

رایانامه: dariushbabaei@iauyasooj.ac.ir

۳. استادیار گروه مهندسی عمران، واحد یاسوج، دانشگاه آزاد اسلامی، یاسوج، ایران. رایانامه: mehbodiali@yahoo.com

## مقدمه

شهرداری در اجرای وظایف کلی و ویژه خود ممکن است، گونه‌هایی عام و ویژه از مسئولیت را داشته باشد. اقداماتی که در عرصه‌هایی چون اجرای قوانین و مقررات مسئولیت‌های ناشی از مالکیت بر معابر، بناها و اجرا و استفاده از پروژه‌های به‌ویژه پروژه‌هایی که به‌طور اصولی و قانون‌مند اجرا نگردیده‌اند ممکن است موجب مسئولیت برای شهرداری باشد. در بحث مسئولیت مدنی مواردی وجود دارد که شهرداری علی‌رغم ورود زیان، مسئول شناخته نمی‌شود حال باید دید که در رهگذر ورود ضرر به اشخاص، مسئول زیان وارده با کیست که این موارد را می‌توان چنین برشمرد: قوه قاهره، تقصیر زیان‌دیده، فعل زیان‌بار. (رضایی‌نژاد، ۱۳۸۴: ۵۶)

امروزه ضرورت جبران زیان وارده به دیگری، از اصول مسلم حقوقی و تفاوتی نیز میان اشخاص حقیقی و حقوقی قائل نمی‌شوند اما بنا به اختلافی که در خصوص اصل پذیرش مسئولیت ناشی از اقدامات دولت و نهادهای عمومی در گذشته وجود داشته موافقان وجود چنین مسئولیتی دلایلی همچون ریشه اخلاقی لزوم جبران خسارت و سپس به‌عنوان کارفرما و دولت و نهادهای عمومی و نیز اصل تساوی اشخاص حقیقی و حقوقی در جبران خسارات وارد به دیگری را به‌عنوان مبانی آن برمی‌شمارند که در نظام حقوقی ایران نیز، هرچند به‌موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، اصل وجود چنین مسئولیتی پذیرفته نشده، اما قیودی بر آن وارد آمده که نیازمند بررسی است. (باقری سجیرانی، ۱۳۹۷: ۱۱۴)

در حقوق فعلی ایران با توجه به ماده ۱۱ ق.م.د در موردی که کارمندی مرتکب تقصیر شود، اصل بر مسئولیت شخصی کارمند بوده و این مسئولیت شخصی، تضمینی برای زیان‌دیده بر زبان نمی‌آورد. درحالی‌که به همان نحوی که کارفرما در قبال اعمال کارگر خویش، طبق ماده ۱۲ ق.م.د مسئول است، شهرداری نیز باید مسئول اعمال کارمندان و کارکنان خود باشد؛ زیرا مسئولیت مدنی تنبیه کارمند نیست، بلکه وسیله جبران ضرر است، مقایسه بین کارمند و شهرداری، شخصی که با توجه به توانایی‌های مالی خود بهتر می‌تواند خسارت را جبران سازد، شهرداری است. به نظر می‌رسد می‌بایست اصل عدم مسئولیت شهرداری ناشی از عمل غیر که در ماده ۱۱ ق.م.د فعلی موجود است، به اصل مسئولیت مبدل کرد در اینجا تردیدی ممکن است مطرح شود و آن این است که مسئولیت شهرداری در این موارد ناشی از فعل غیر است یا ناشی از فعل شخص؟

علت طرح این سؤال این است که اگر طبق نظریه اندامی، مستخدم بخشی از اندام شخصیت شهرداری به حساب آید، تقصیر کارمند، تقصیر خود شخصیت حقوقی شهرداری و شهرداری در واقع مسئولیت ناشی از فعل شخصی خود را داراست نه مسئولیت ناشی از فعل دیگری (کارمند) را. طبق این نظریه شهرداری به‌مثابه یک بدن با اندام‌های مختلف می‌باشد و انسان‌ها یا کارمندان نیز بخشی از این وجود می‌باشند؛ زیرا دستگاه‌های اداری مختلف و سرزمین در کنار

اشخاص حقیقی، شهرداری را تشکیل می‌دهند و این اندام‌ها و قابل تفکیک از یکدیگر نمی‌باشند. (زرگوش، ۱۳۹۲: ۹۸) ثمره عملی پرسش اینکه آیا مسئولیت شهرداری ناشی از فعل شخصی یا ناشی از فعل دیگری در این است که اگر در بحث مسئولیت ناشی از فعل دیگری، زیان دیده به شخص مسئول مراجعه کند و خسارت را بپردازد، می‌تواند به شخصی که عمل واقعی وی منتهی به ضرر شده است، مراجعه کند؛ یعنی در بحث موردنظر، اگر مسئولیت مدنی شهرداری، نوع مسئولیت ناشی از فعل غیر باشد، شهرداری پس از جبران خسارت باید بتواند به کارمند مقصر مراجعه نماید. (یزدانیان، ۱۳۹۵: ۱۲۷)

بنا بر اصل عدالت خواهی و در جهت تأمین نظم و امنیت بیشتر بر جوامع انسانی لازم است تا اشخاص اعم از حقوقی و حقیقی در برابر اعمال و رفتار خویش مسئول باشند. از جمله موضوعات مهم در حوزه مسئولیت مدنی حوادث مرتبط با ساخت و سازهای شهری می‌باشد. چراکه سالانه بروز چنین حوادثی در کشور سبب ورود خسارت‌های سنگینی بر جان و مال شهروندان می‌گردد که غالباً شرایط پیچیده‌ای را در حوزه مسئولیت مدنی و شناخت اشخاص مسئول در این حوادث ایجاد می‌کند. لذا در این مقاله بر آن هستیم که ابتدا اشخاص مرتبط در ساخت و سازها را شناسایی کرده و بررسی نماییم این اشخاص مطابق با قانون در جریان ساخت و سازهای شهری دارای چه وظایفی بوده و کوتاهی در اجرای وظایف قانونی چه مسئولیتی را برای آنها به همراه دارد؛ به عبارتی ضمن شناسایی جایگاه و وظایف کارفرمایان، پیمانکاران، مهندسین ناظر و شهرداری در ساخت و سازهای شهری مسئولیت هر یک را بررسی نموده و مشخص نماییم به چه نحو کوتاهی در اجرای وظایف قانونی می‌تواند موجب انتساب حادثه بر این اشخاص گردیده و آنها را مسئول جبران خسارت نماید و در این رهگذر به طور ویژه نحوه نظارت شهرداری بر ساخت و سازهای شهری که به دو شیوه مستقیم و غیرمستقیم بوده را در ارتباط با ساخت و سازهای فاقد پروانه ساخت و همچنین در ارتباط با ساخت و سازهای دارای پروانه در دو مقطع پیش و پس از صدور پروانه مشخص نمود. چراکه قصور شهرداری در نظارت یا صدور پروانه ساختمانی برخلاف قانون به گونه‌ای که سبب بروز حادثه و ورود خسارت شود موجب مسئولیت مدنی شهرداری می‌گردد.

### ۱. مفهوم شناسی

در این قسمت سعی می‌شود با ارائه تعاریف اصطلاحات کلیدی مورد استفاده در مقاله، دورنمای بحث به مخاطب انتقال داده شود و ذهن خواننده را آماده بازشناسی نماید؛ به عبارت دیگر تلاش بر این است که خواننده با شناخت دقیق مفاهیم به درک دقیق مطالب برسد.

## ۱-۱. مسئولیت مدنی

بنا بر قاعده فقهی (لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام) اگر کسی به دیگری ضرری وارد کند بایستی آن را جبران نماید. در واقع تکلیف شخص به جبران زیانی که به دیگری وارد شده، مسئولیت مدنی است خواه منشأ آن قرارداد و نقض آن باشد یا خارج از قرارداد، در واقع مسئولیت مدنی در دو معنای عام و خاص کاربرد دارد. معنای عام مسئولیت مدنی اعم از این است که ریشه مسئولیت قراردادی باشد یا قهری و معنای خاص آن منصرف از مسئولیت قراردادی است. (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۱۳) در واقع مسئولیت مدنی در معنای خاص به ضرر و زیان‌هایی اطلاق می‌شود که خارج از شمول قراردادی است، به کسی وارد شود؛ مسئولیت مدنی نوعی ضمان قهری است.

## ۱-۲. شهرداری

شهرداری به ناحیه‌ای اطلاق می‌شود که در آن، یک انجمن مربوط به شهری، دارای صلاحیت اعمال قدرت سیاسی و خدمات دولتی محلی را مانند فاضلاب، پیشگیری از جرم و جنایت و خدمات آتش‌نشانی به عموم ارائه می‌دهد. در حقیقت، در تعریف شهرداری می‌توان آن را سازمانی غیردولتی، غیرانتفاعی و مردمی دانست که اداره و مسئولیت و مدیریت امور شهری را با مجوز دولت و با امکانات مردمی به دست آورده تا به منظور ایجاد و اداره کردن تأسیسات عمومی و وضع و اجرای نظامات شهری و تأمین نیازمندی‌های مشترک فعالیت کند و هزینه خدماتی را که به آن واگذار گردیده با اسلوبی منطقی بین سکنه شهر و استفاده‌کنندگان از خدمات تقسیم نماید. (کامیار، ۱۳۹۳: ۵۵)

## ۱-۳. ساخت‌وساز شهری

روزانه در هر شهر، ساخت‌وسازهای مختلفی انجام می‌شود و افراد و شرکت‌های گوناگون، با اهداف مختلفی مبادرت به اجرای انواع پروژه‌های عمرانی می‌کنند. ارکان ساخت‌وساز شهری شامل کارفرما، ناظر و مجری است. در حال حاضر مساحت کل بنا، اگر کمتر از ۳ هزار مترمربع باشد ناظر و مجری حقیقی خواهد بود و چنانچه بیشتر از ۳ هزار مترمربع باشد؛ ناظر و مجری باید حقوقی باشد. در ساخت‌وسازهای شهری، مالک پروژه می‌تواند مجری آن نیز باشد، اما نمی‌تواند هم‌زمان ناظر پروژه شود. همچنین، ایمنی ساختمان احداث شده با مالک آن است، مگر اینکه در قرارداد با مجری یا پیمانکاران توافق دیگری شده باشد.

## ۱-۴. کارفرما

کارفرما همان سرمایه‌گذار است که تصمیم به ایجاد پروژه می‌گیرد و وظیفه تأمین اعتبار و انتخاب پیمانکار و سایر ارکان پروژه را بر عهده دارد. صاحب و مالک پروژه کارفرما است و می‌تواند

هرگونه تصمیمی درباره‌ی پروژه بگیرد. کارفرما می‌تواند خصوصی (شخص حقوقی یا حقیقی) و یا دولتی بوده و همچنین ممکن است که هیچ‌گونه آشنایی با حوزه عمران نداشته باشد. (امیری قائم‌مقامی، ۱۳۸۷: ۲۸)

### ۱-۵. مهندس مجری یا پیمانکار

پیمانکار مسئول اجرا و پیاده‌سازی پروژه مطابق با توافقات انجام‌شده با کارفرما است. پیمانکار می‌تواند یک شخصیت حقیقی و یا حقوقی بوده و باید نسبت به مسائل عمرانی از آگاهی و مهارت اجرایی کافی برخوردار باشد. این عنوان برای مهندسان شاغل در ساخت‌وساز شهری در مبحث دوم مقررات ملی ساختمان - نظامات اداری تحت عنوان مجری آمده است.

### ۱-۶. مهندس ناظر

پاره‌ای از وظایف مهندس ناظر در برخی از قوانین از جمله قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، آیین‌نامه اجرائی قانون مذکور مصوب ۱۳۷۵، تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اصلاحی مصوب ۱۳۵۸ آمده است. مطابق با آیین‌نامه حفاظتی کارگاه‌های ساختمانی «مهندس ناظر شخصی است حقیقی یا حقوقی که بر طبق قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان دارای پروانه اشتغال به کار مهندسی از وزارت مسکن و شهرسازی است و در حدود صلاحیت خود، مسئولیت نظارت بر تمام یا قسمتی از عملیات ساختمانی را بر عهده می‌گیرد».

### ۲. ارکان مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در ارتباط با پروژه‌های شهری

هر نهاد یا سازمانی که تشکیل می‌گردد قطعاً وظایفی هم برای آن در نظر گرفته می‌شود و اساساً همین وظایف است که فلسفه وجودی تأسیس آن‌ها را تشکیل می‌دهد. شهرداری بر اثر فعالیت و اقداماتی که انجام می‌دهد با شهروندان یک شهر رابطه مستقیم پیدا می‌کند و شهروندان از وسایل و امکاناتی که شهرداری مهیا می‌کند استفاده می‌نمایند و دیگر آن‌ها که بر اثر برخوردی که شهرداری با اشخاص پیدا می‌کند به تبع آن مسئولیت‌های خاصی نیز برابر شهروندان ایجاد می‌گردد. با توجه به هدف اصلی قواعد مسئولیت مدنی که همان جبران خسارت‌های مادی و معنوی زیان‌دیده و ترمیم زیان وارده می‌باشد، شهرداری و کارمندان آن نیز از این قاعده مستثنی نیستند. مبنای قانونی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ است. بر مبنای این ماده خسارت ممکن است ناشی از تقصیر شخصی کارمندان یا خطای اداری شهرداری و یا ورود خسارت به اجتماع هر دو صورت پذیرد.

برای تحقق مسئولیت مدنی شهرداری‌ها علاوه بر شرایط عمومی که عبارت‌اند از ضرر، ارتکاب فعل زیان‌بار و رابطه سببیت، الزاماً شرایط دیگری نیز پا به عرصه وجود می‌گذارد؛ شرایط

اختصاصی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی قابل تشخیص است. کارمند بودن، عامل ورود زیان و وجود تقصیر دو شرط اختصاصی تحقق مسئولیت مدنی شهرداری‌ها است. وجود نوعی رابطه استخدامی بین شخص و شهرداری برای تحقق مسئولیت الزامی است، به دیگر سخن مباشر خسارت باید کارمند اداره باشد. به‌طور کلی اشخاصی که در خدمت شهرداری و مؤسسات عمومی هستند و تحت نظارت اداره و به نام آن فعالیت می‌نمایند. در واقع به منزله اندام‌های شخص حقوقی عمومی محسوب می‌شوند و تمامی اعمال آنان منسوب به این شخص می‌گردد مگر آنکه عمداً و یا در نتیجه خطای در حکم عمد خسارتی به بار آورند. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی حکمی عام دارد به نحوی که در صدر ماده آمده است: «کارمندان دولت و شهرداری و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً و یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارت 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 موسسه مربوط است...» بنابراین مشاهده می‌شود که در ظاهر حکم عام ماده فوق کلیه کارکنانی را که برای شهرداری یا مؤسسات وابسته به آن فعالیت می‌کنند را شامل می‌شود. حکم کلی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی را باید با توجه به حکم ماده ۱۲ قانون فوق محدود دانست؛ بنابراین ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی بدون آنکه فرض تقصیر کارفرما را که ممکن است شهرداری هم باشد محدود به خطاهای شخصی کارگر نماید در تمامی موارد که ضرر ناشی از عمل کارگر اداره باشد حتی اگر از نظر قانونی، کارگر مقصر نباشد کارفرما را مقصر فرض نموده است.

هرچند که وجود تقصیر در تحقق مسئولیت مدنی، در حقوق ایران در اکثر موارد ضرورت دارد اما پیدایی آن در تحقق مسئولیت مدنی شهرداری‌ها دارای ویژگی خاصی است البته این ویژگی در زمینه‌ی مسئولیت مدنی دولت و سایر نهادها و مؤسسات عمومی نیز به چشم می‌خورد. به موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی تقصیر ممکن است شخصی یا ناشی از خطای شغلی باشد که حسب ظاهر ماده تقصیر شخصی موجب مسئولیت کارمند و تقصیر شغلی نیز مسئولیت شهرداری را به دنبال دارد خطای حرفه‌ای عبارت است از تجاوز از رفتار یک متخصص متعارف در شرایط حادثه، اعم از اینکه ناقض قرار دارد باشد یا قانون. (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۳۰۹) در این میان اگر این تجاوز از سوی کارمند متخصص شهرداری یا موسسه وابسته سر بزند خطای حرفه‌ای کارمند را تشکیل می‌دهد.

کارمندان شهرداری یا مؤسسات وابسته به آن در صورت تقصیر شخصی از مال خود ضامن خواهند بود. خطای شخصی کارمندان عبارت است از: خطایی که غیر حرفه‌ای است و هیچ ارتباطی با موضوع و هدف شغلی کارمند و ارائه خدمات عمومی ندارد (غمامی، ۱۳۷۶: ۳۳) و



منظور آن است که زیان وارده ناشی از نقص تشکیلات و وسایل اداری نبوده و شهرداری یا موسسه وابسته، به وظایف خود عمل نموده و تمامی نقایص اداری را مرتفع ساخته است و به عبارت دیگر با امکانات موجود که شهرداری در اختیار کارمندان خود قرار داده حادثه زیان بار نمی‌بایست اتفاق می‌افتاد. با توضیحات فوق می‌توان به این نتیجه رسید که آن دسته از اعمال خطا آمیز مأموران و مستخدمین عمومی را که خود آنان باید جوابگوی آن باشند خطای شخصی می‌نامند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۸: ۴۳۷) البته تقصیر یا خطای شخصی کارمندان صرفاً ناظر به اقدام عملی آن‌ها نیست بلکه شامل تصمیماتی که کارمندان شهرداری یا مؤسسات عمومی اتخاذ می‌نمایند به نحوی که آن تصمیمات خارج از وظایف اداری آنان باشد و از لحاظ منطقی نتوان آن امور را به اداره و سازمان متبوع نسبت داد نیز می‌شود. به موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی کارمندان شهرداری و مؤسسات وابسته، در صورت وقوع تقصیر شخصی، از مال خود ضامن خسارات وارده می‌باشند. تقصیر شخصی که ماده مرقوم بدان اشاره نموده ورود زیان به سبب عمد یا در نتیجه بی‌احتیاطی کارمندان است که این امر نتیجه مسئولیت مدنی است.

ممکن است دو یا چند علت در وقوع فعل زیان بار دخالت داشته باشند. هر چند ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی صرفاً صحبت از خطای شخصی و اداری است؛ لکن این امر به معنای سلب مسئولیت در تعدد اسباب نیست بلکه بر اساس قواعد عمومی مسئولیت مدنی مسئله تعدد اسباب در مسئولیت مدنی شهرداری‌ها نیز متصور است به دلیل اینکه ورود زیان از جمع تقصیر شخصی و خطای اداری و عوامل دیگر به وقوع پیوندد امکان پذیر است لذا با این وصف هر کس در نهایت باید مسئول اعمال خودش بوده و خسارتی را که به ثالث وارد نموده است جبران می‌نماید. چراکه در غیر این صورت جامعه دچار بی‌نظمی و حرج مرج خواهد شد و عدالت قضایی نیز زیر سؤال خواهد رفت در حالت تداخل و تأثیر اسباب مختلف در بروز حادثه انتخاب مسئول حادثه امری دشوار است هر گاه ورود زیان عرفاً یا قانوناً و یا بر حسب منطق منتسب به هر سبب یا اسبابی باشد مسئولیت در خصوص همان سبب یا اسباب تحقق خواهد یافت و اگر تمام یا جزئی از خسارت منتسب به پیش از یک سبب باشد هر یک از آن اسباب به جبران تمام یا جزء مربوطه محکوم خواهند شد؛ و انحصاری بودن سبب، شرط تحقق مسئولیت نیست بلکه کافی است که سبب در نظر عرف یا به حکم منطق یا مطابق نظر قانون گذار در وقوع حادثه به گونه‌ای مؤثر باشد که بتوان گفت موجب ضرر، آن سبب بوده است. همچنان که قبلاً بیان شد در مورد مسئولیت مدنی شهرداری قابلیت انتساب عرفی زیان به عمل شهرداری و کارمندان برای تحقق مسئولیت کافی است.

شهرداری زمانی مسئول جبران خسارت وارده به اشخاص است که زیان وارده مستند به عمل آن باشد. به عبارت دیگر باید بین عمل زیان بار شهرداری و خسارت وارده رابطه سببیت وجود داشته

باشد. بدیهی است چنانچه زیان وارده ناشی از خطای شخص کارمند، تقصیر زیان‌دیده یا شخص ثالث، حوادث غیرمترقبه چون سیل و طوفان و زلزله بوده، چون رابطه سببیت بین عمل شهرداری و خسارت وارده وجود ندارد، لذا شهرداری مسئول نخواهد بود که اثبات رابطه سببیت نیز به عهده شخص زیان‌دیده است.

### ۳. مسئولیت مدنی اشخاص در پرونده‌های شهری

#### ۳-۱. مسئولیت مدنی کارفرما یا مالک

اگر بنای متعلق به شخصی موجب ورود ضرر به دیگری شود مالک مسئول جبران زیان‌های وارده می‌باشد. ماده ۳۳۳ قانون مدنی در این خصوص مقرر می‌دارد: «صاحب دیوار یا عمارت یا کارخانه مسئول جبران خساراتی است که از خراب شدن آن وارد می‌شود، مشروط بر اینکه خرابی در نتیجه عیبی حاصل گردد که مالک مطلع از آن بوده یا در نتیجه عدم مواظبت او تولید شده است». شرطی که این ماده از قانون مدنی در نظر گرفته است مربوط به آگاهی مالک از عیب می‌باشد. در صورت تحقق این شرط، عرف خرابی و ضرر وارده را به مالک استناد می‌دهد و این ضرر را ضرر ناشی از عمل شخصی محسوب می‌دارد که ملک در تصرف و مالکیت وی بوده است. شرط دیگری که این ماده در نظر گرفته این است که خرابی در نتیجه عدم مراقبت و مواظبت مالک از بنا حاصل گردد در این صورت نیز، چون هر کسی که ملک در تصاحب اوست، متعهد به مراقبت از اشیایی است که درید و مراقبت وی قرار دارند و قصور در آن موجب استناد فعل زیان‌بار به مالک می‌شود و چنین مسئولیتی ناشی از فعل خود مالک است.

مطابق با ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی «کارفرمایانی که مشمول قانون کار هستند مسئول جبران خساراتی می‌باشند که از طرف کارکنان اداری و یا کارگران آنان در حین انجام کار یا به مناسبت آن وارد شده است؛ مگر اینکه محرز شود تمام احتیاط‌های مزبور را به عمل می‌آوردند بازهم جلوگیری از ورود زیان مقدور نمی‌بود، کارفرما می‌تواند به واردکننده زیان در صورتی که مطابق قانون مسئول شناخته شود مراجعه نماید». تقصیر کارفرما مفروض بوده و لازم نیست این موضوع در دادگاه به اثبات برسد در حالی که تقصیر پیمانکار باید توسط زیان‌دیده به اثبات برسد به عبارتی مسئولیت کارفرما مانع مسئولیت پیمانکار نیست و تنها تضمین جدیدی برای جبران خسارت می‌باشد. بنابراین در صورت تحقق شرایط مسئولیت برای کارفرما، مانعی نیست که زیان‌دیده از حادثه ساختمانی با استناد به قواعد عام مسئولیت مدنی به پیمانکار رجوع کند. پس از آنکه کارفرمایی که در یک طرح اجرایی عمرانی علیه وی طرح دعوا شده است خسارت وارده به شخص ثالث را متقبل شد و آن را پرداخت نمود، می‌تواند به پیمانکار رجوع کند و آنچه را که پرداخت کرده با مستندات به دادگاه ارائه نماید. در ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی در قسمت انتهایی آن مقرر شده است که کارفرما می‌تواند به واردکننده خسارت در صورتی که مطابق قانون

مسئول شناخته شود مراجعه نماید. از این حیث می‌توان گفت رجوع در این صورت ممکن است به هر شخصی که خسارت را وارد کرده از جمله پیمانکار باشد. به عبارت دیگر چون کارفرما برخلاف قاعده و به صورت استثنایی مسئول خسارت‌های ناشی از فعل یا ترک فعل پیمانکار محسوب شده است، بنابراین پس از جبران خسارت می‌تواند بر طبق قواعد عمومی مسئولیت مدنی به مسئول اصلی خسارت رجوع نماید. این موضوع در زمینه‌ی روابط بین پیمانکار و کارفرما در طرح‌های ساختمانی اجرایی و عملیاتی به عنوان یک قاعده مورد قبول قرار گرفته است و در صورتی که کار به صورت پیمانکارهای دسته دوم و سوم و دسته چندم واگذار شده باشد همین قاعده در حیطه مسئولیت مدنی باید رعایت گردد. (صفایی و رحیمی، ۱۳۸۹: ۲۸۳)

### ۲-۳. مسئولیت مدنی پیمانکار و کارگران

پیمانکارانی که وظیفه طراحی و اجرای پروژه‌های ساختمانی را بر عهده دارند، وظیفه اجرای هر آنچه را که در دفترچه‌های شرایط فنی و عمومی مربوط به طرح‌های عمرانی آمده است را بر عهده دارند. در این دفترچه‌ها که وظیفه دانستن و مطلع شدن از آن‌ها بر عهده پیمانکار به طور کلی و سایر افرادی که با وی در ارتباط می‌باشند به صورت جزئی است. نحوه ترکیب و استفاده از مصالح ساختمانی مورد استفاده در طرح به صورت جداگانه با ذکر مقادیر و جهات لازمه دیگر قید و ضمیمه طرح شده است. در این صورت مهندسین طراح در مورد استفاده از مصالح نامرغوب و یا استفاده از مصالح مغایر با مندرجات دفترچه شرایط فنی طرح مسئولیتی نخواهند داشت. این امر در صورتی است که پیمانکار و دست‌اندرکاران وی در صورتی که خصوصیات موجود در طرح را رعایت نکرده باشند؛ مسئولیت آن‌ها مطرح می‌شود.

در صورتی که پیمانکار از مصالح مطابق دفترچه فنی استفاده کند و عیب از مصالح مصرفی که توسط پیمانکار خریداری شده باشد یا مصالح توسط کارفرمای دیگری یا پیمانکار بالادستی به وی واگذار شده باشد چنانچه این عیوب مشهود بوده و قابل کشف باشد مسئولیت استفاده از مصالح دارای عیب، بر عهده وی خواهد بود و در صورتی که عیب مخفی باشد و قابل کشف نیز نباشد مسئولیتی متوجه پیمانکاری که از این مصالح استفاده کرده نخواهد بود. این در صورتی است که مخفی بودن عیب به نحوی باشد که اهل فن عادتاً علی‌رغم دقت کافی قادر به شناسایی عیوب مذکور نبوده باشند و در غیر این صورت رابطه مسئولیت برقرار خواهد شد. (عزیزی، ۱۳۹۹: ۵۵۷)

خطایی که موجب انهدام مستحدثات یا خسارات کلی یا جزئی به سلامت بنا را فراهم می‌آورد در حوزه مسئولیت‌های پیمانکار مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند. خطای مذکور از سوی پیمانکار ممکن است ناشی از عدم رعایت استانداردهای فنی و حرفه‌ای بوده باشد که به صورت مقررات مدون شغلی پیمانکار در جریان آن‌ها قرار گرفته است و جهل به قانون رافع مسئولیت‌های پیمانکار در این حوزه نمی‌باشد. پس این مقررات و قوانین به تصویب مراجع صالح در این امر

رسیده و باید توسط پیمانکار بدان ارج نهاده شود. به‌طور مثال در مواردی که سازه‌های طراحی شده توسط پیمانکار و مسئولین و مهندسی‌نی که با وی همکاری می‌کنند تحمل بنا یا تأسیسات احدائی را نداشته باشد یا پیمانکار در طراحی و نظارت بر سازه‌ها نقاط مرتبط و دارای اتصال را مورد تأیید به‌صورت غلط قرار داده باشد، به‌طوری که از نظر کمی و کیفی در محاسبه آن نقاط اتصال ایرادهایی موجود باشد، به‌طوری که میزان مصالح مصرفی از مقادیر فنی کم داشته باشد و پیمانکار به این موضوع توجهی نداشته باشد، به‌طوری که خطای مذکور باعث شود کف و سقف و دیوارها تراز خود را از دست داده و درست تراز نشوند و در نتیجه قدرت باربری سازه را کاهش داده و از این طریق موجب ورود خسارت به تأسیسات و بنا شود پیمانکار مسئول جبران خسارت‌های وارد شده می‌باشد. (اسماعیلی هریسی، ۱۳۹۳: ۱۱۵)

### ۳-۳. مسئولیت مدنی مهندس ناظر

مطابق با ماده ۳۰ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ و همچنین ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۵ برای صدور مجوز ساخت شهرداری نقشه‌هایی را خواهند پذیرفت که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی دارنده پروانه اشتغال به کار و در حدود صلاحیت مربوط امضاء شده باشد. ماده ۳۴ قانون موصوف شهرداری را مکلف به رعایت مقررات ملی ساختمان نموده است. مقررات ملی ساختمان، یک شیوه‌نامه فنی، اجرایی و حقوقی بایسته در طراحی، نظارت و اجرای عملیات ساختمانی همچون تخریب، نوسازی، بازسازی، بهسازی، تغییر کاربری یا بهره‌برداری از ساختمان است؛ که برای تأمین ایمنی، آسایش، بهداشت، بهره‌وری انرژی و اقتصادی فرد و جامعه نوشته شده است. وزارت مسکن و شهرسازی طبق ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان وظیفه‌ی تدوین مقررات ملی ساختمان را به عهده دارد. مهندس ناظر شخص حقیقی یا حقوقی دارای پروانه اشتغال بکار معتبر در زمینه‌ی نظارت از وزارت راه و شهرسازی است که در حدود صلاحیت و ظرفیت مندرج در پروانه اشتغال به کار، بر اجرای صحیح عملیات ساختمانی نظارت می‌کند. طبق تبصره ۷ ماده ۱۰۰ شهرداری و مواد ۲۱، ۲۲، ۲۳، ۲۴ و ماده ۲۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی ساختمان، برای مهندسان و ناظران ساختمان تکالیفی مقرر گردیده است. ماده ۹۰ و ۹۱ آئین‌نامه ضمن برشمردن تخلفات انضباطی و حرفه‌ای مهندسین ناظر مجازات انتظامی مربوط را برشمرده است که از جمله آن مسامحه و یا عدم توجه در انجام امور حرفه‌ای به‌نحوی که موجب اضرار یا تضییع حقوق صاحب کار شود و یا موجب اضرار غیر و یا تضییع حقوق یا اموال عمومی شود و یا خودداری از انجام اقدامات بازدارنده یا اصلاحی در مورد تخلفات هر یک از عوامل اجرایی کار از نظر مشخصات لوازم و مصالح و کیفیت انجام کار با توجه به مفاد قراردادهای مربوط و ضوابط و مقررات ساختمانی می‌باشد.

مهندس ناظر و صاحب کار به مانند سایر متعهدین قراردادی، قرارداد خود را با تعیین موضوع قرارداد و مفاد و شروط آن منعقد می نمایند. موضوع قرارداد نظارت، اصولاً عبارت است از نظارت بر اجرای فنی احداث ساختمان موضوع پروانه ساختمانی صادره از شهرداری می باشد و ملاک نظارت نقشه هایی است که در پرونده ساختمانی شهرداری موجود بوده و طبعاً به تأیید شهرداری و در موارد لزوم به تأیید سازمان نظام مهندسی رسیده است.

بر اساس ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۷۴/۱۲/۲۲ و نیز تبصره ۷ ماده صد قانون شهرداری اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷، مهندس ناظر ساختمان، مکلف به نظارت نسبت به عملیات اجرائی ساختمانی که به مسئولیت وی احداث می گردد. از طرفی مهندس ناظری که مسئولیت اجرای ساختمانی را تحت نظارت خود عهده دار می شود در حقیقت این فرض را پذیرفته است که هرگونه عملیات اجرائی تحت نظارت وی بوده و می بایست پاسخگوی تمام موارد فنی آن باشد.

#### ۴. مسئولیت شهرداری ها در پروژه های شهری

قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ تاکنون چندین نوبت اصلاحات و الحاقاتی بر آن وارد شده است. شهرداری ها مطابق با این قانون دارای وظایف متعددی هستند که ماده ۵۵ قانون موصوف آن ها را احصاء نموده است. از جمله وظایف شهرداری ها مطابق با این قانون صدور مجوز ساخت به متقاضیان می باشد. پروانه ساختمانی مجوزی است که از طرف شهرداری به مالک داده می شود تا او حق احداث، تجدید بنا و تغییر اساسی و تعمیر ساختمان را دارا باشد.

شهرداری مطابق با قانون مسئول نظارت بر ساخت و سازهای شهری چه در رابطه با پروژه های دارای مجوز و چه در رابطه با پروژه های فاقد مجوز می باشد و در مواجهه با هر یک از این دو وضعیت وظایفی دارد لذا در این بخش ابتدا مسئولیت شهرداری ها را بر مبنای پروانه دار بودن پروژه مورد بررسی قرار می دهیم به عبارتی مسئولیت شهرداری در مواجهه با ساخت و سازهای فاقد مجوز چه بررسی کرده و بیان می نمایم چگونه و با چه ابزاری با آن برخورد می کند و در مقابل مسئولیت شهرداری در رابطه با پروژه های دارای پروانه ساخت چه می باشد تفاوت این دو در آن است که اصولاً در ساخت و سازهای فاقد مجوز؛ مالک بدون توجه به الزام قانون مبنی بر اخذ پروانه شروع به ساخت و ساز می نماید و شهرداری تا زمان اطلاع هیچ گونه نظارتی بر نحوه ساخت و رعایت اصول شهرسازی و ساختمان سازی ندارد لکن در پروژه های که دارای پروانه ساخت می باشد؛ شهرداری مطابق با قانون می بایست نظارت های خود را چه در زمان صدور پروانه و چه پس از آن اعمال نماید لذا با این وصف در رابطه با پروژه های دارای مجوز نیز می توان قائل به تفکیک بود و مسئولیت شهرداری را در پیش از صدور پروانه ساختمان و همچنین مسئولیت شهرداری را پس از صدور پروانه ساختمان و در حین اجرا پروژه تا اتمام آن مورد بررسی قرارداد.

از طرفی بر مبنای نحوه نظارت شهرداری‌ها بر ساخت‌وسازهای شهری نیز نظارت شهرداری را می‌توان به دو قسم نظارت مستقیم یا نظارت غیرمستقیم (نظارت بر نظارت) تفکیک نمود به عبارتی شهرداری در ساختمان‌سازی به دو صورت بر روند ساخت آن نظارت می‌کند: اول، نظارت بر نظارت یا نظارت غیرمستقیم است و دوم، نظارت اصلی یا مستقیم می‌باشد. معمولاً شهرداری بر مهندس ناظر، گزارش مهندس ناظر، متقاضی صدور پروانه از این لحاظ که شرایط صدور دارد یا خیر، نظارتی قانونی دارد که می‌توان این بخش از نظارت را غیرمستقیم یا نظارت بر نظارت نامید؛ چون در وهله اول مهندس ناظر بر ساختمان نظارت می‌کند (تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری) و شهرداری هم بر مهندس ناظر نظارت دارد که یک نظارت غیرمستقیم بر ساختمان ایجاد می‌شود. ولی این نظارت مانع از نظارت اصلی شهرداری که در تبصره ۶ ماده ۱۰۰ و بند ۱۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری آمده است نمی‌شود. (ره پیک و محدوددی، ۱۳۹۹: ۱۰۲) لذا بر اساس مبانی ذکر شده به بررسی و تشریح موضوع می‌پردازیم.

#### ۴-۱. مسئولیت شهرداری در رابطه با ساخت‌وسازهای فاقد پروانه

مطابق با بند ۲۴ قانون شهرداری یکی از وظایف شهرداری «صدور پروانه برای کلیه ساختمان‌های که در شهر می‌شود» بیان شده است. همچنین در تبصره الحاقی ۱۷/۱۳۵۲/۰۵ آن بند آمده «شهرداری در شهرهایی که نقشه جامع شهر تهیه شده مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور در پروانه‌های ساختمانی نوع استفاده از ساختمان را قید کند. در صورتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی در منطقه غیرتجاری محل کسب یا پیشه و یا تجارت دایر شود؛ شهرداری مورد را در کمیسیون مقرر در تبصره یک ماده ۱۰۰ این قانون مطرح می‌شود...» به عبارتی شهرداری می‌تواند از طریق صدور مجوز بر ساخت‌وسازهای شهری نظارت داشته باشد تا از این طریق بتواند تدابیر لازم را جهت رفع خطر همان‌گونه که در بند ۱۴ همان قانون عنوان شده را اعمال نماید. صدور مجوز از جانب شهرداری مهم‌ترین مجرای شکل‌دهی بافت شهری می‌باشد و اجرای صحیح آن می‌تواند هزینه‌ای شهرداری برای ایمن‌سازی شهر را کاهش دهد.

ماده ۱۰۰ (الحاقی ۲۷/۱۱/۱۳۴۵) قانون شهرداری اصلی‌ترین ابزار قانونی در رسیدگی به تخلفات ساختمانی است به موجب این قانون «مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به‌وسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد جلوگیری نماید». همان‌گونه که در این ماده ملاحظه می‌گردد مالکین پیش از هرگونه اقدامی بر روی اراضی و املاک خود که در محدوده شهر یا در حریم آن قرار دارد می‌بایست مبادرت به اخذ پروانه از شهرداری نمایند در غیر این صورت شهرداری راساً و به‌طور مستقیم می‌تواند به‌وسیله مأمورین

خود از عملیات ساختمانی جلوگیری کند که می‌توان گفت به محض اطلاع از ساخت و ساز فاقد پروانه شهرداری می‌بایست نظارت خود را که به صورت مستقیم و بدون واسطه می‌باشد بر این گونه ساخت و سازها از طریق جلوگیری از ادامه فعالیت اعمال نماید. مطابق با تبصره ۱ ماده ۱۰۰ می‌توان این چنین بیان کرد که: شهرداری در مواجهه با ساخت و ساز فاقد پروانه فوراً باید از ادامه کار جلوگیری نموده و حداکثر ظرف مهلت یک هفته موضوع را در کمیسیون طرح و کمیسیون نیز به ذینفع اعلام تا ظرف مهلت ده روز توضیحات خود را به صورت مکتوب ارائه داده و پس از آن کمیسیون می‌بایست ظرف مهلت یک ماه در رابطه با موضوع تصمیم بگیرد. علیرغم نگارش مبهم در صدر تبصره ۱ و با تفسیر منطقی آن با مذاقه در تبصره ۴ همان قانون می‌بایست بیان کرد که مبنای تصمیم کمیسیون آن است که آیا از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تأسیسات و بناهای بدون پروانه شهرداری ضرورت داشته یا خیر به عبارتی چنانچه ساخت و ساز بدون اخذ پروانه ساختمانی باشد در این صورت شهرداری در مواردی که قلع تأسیسات و بناها بنا بر اصول شهرسازی یا فنی ضرورت داشته باشد مهلت مناسبی که نباید از دو ماه تجاوز کند تعیین می‌نماید و این تصمیم به وسیله شهرداری به مالک ابلاغ می‌شود هر گاه مالک در مقرر اقدام به قلع بنا ننماید شهرداری راساً اقدام می‌کند.

در مورد احداث بنای بدون پروانه در صورتی که اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی رعایت شده باشد مطابق با تبصره ۴ ماده ۱۰۰ کمیسیون می‌تواند با صدور رأی بر اخذ جریمه بلا مانع بودن صدور برگ پایان ساختمان را به شهرداری اعلام نماید. با این وصف می‌توان بیان کرد مسئولیت شهرداری در مواجهه با احداث بنای بدون پروانه جلوگیری از ادامه فعالیت و ارجاع موضوع به کمیسیون ماده ۱۰۰ جهت اتخاذ تصمیم قانون ظرف مهلت یک هفته می‌باشد و تصمیم کمیسیون نیز در این خصوص بر مبنای رعایت اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی در ساختمان احداث شده می‌تواند قلع بنا یا اخذ جریمه باشد.

#### ۴-۲. مسئولیت شهرداری در رابطه با ساخت و سازهای دارای پروانه

شهرداری در ساختمان سازی به دو صورت بر روند ساخت آن نظارت می‌کند: اول نظارت بر نظارت یا نظارت غیرمستقیم است و دوم، نظارت اصلی یا مستقیم می‌باشد. معمولاً شهرداری‌ها بر مهندس ناظر، گزارش‌های مهندس ناظر، متقاضی صدور پروانه از این لحاظ که شرایط صدور دارد یا خیر، نظارت قانونی دارد که می‌توان بخشی از نظارت را غیرمستقیم یا نظارت بر نظارت نامید؛ چون در وهله اول مهندس ناظر بر ساختمان نظارت می‌کند (تبصره ۶ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری) و شهرداری هم بر مهندس ناظر نظارت دارد که یک نظارت غیرمستقیم بر ساختمان ایجاد می‌شود. ولی این نظارت مانع از نظارت اصلی شهرداری که در تبصره ۷ ماده ۱۰۰ و بند ۱۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری آمده است نمی‌شود و نظارت مستقیم و اصلی بیشتر در مواردی که ساختمان بدون پروانه

ساخته می‌شود، نمود پیدا می‌کند. این کنترل بیشتر برای جلوگیری از ساخت پروژه‌های ساختمانی بدون پروانه و خلاف ضوابط شهرسازی است، ولی نظارت بر نظارت منظور رعایت مفاد نقشه‌ها و مطابقت پروانه مصوب با ساختمان در حال ساخت است. (ره پیک و محمدوردی، ۱۳۹۹: ۹۱)

مسئولیت شهرداری در رابطه با ساخت‌وسازهای شهری می‌توان ابتدا می‌توان در رابطه با ساخت‌وسازهای فاقد پروانه و ساختمان‌های دارای پروانه ساختمان تقسیم و قسم دوم را در به دو مرحله پیش از صدور پروانه ساختمان و پس از آن تا اتمام پروژه تقسیم نمود و مسئولیت شهرداری را در هر یک از این حالات مورد بررسی قرارداد.

در نظارت غیرمستقیم شهرداری که معمولاً در ساختمان‌های دارای پروانه ساخت از شهرداری همراه است، شهرداری به مهندس ناظر و مالک و مالک به طرق مختلفی نظارت می‌کند. در مرحله بعد از صدور پروانه ساختمانی مسئولیت شهرداری صرفاً نظارتی نخواهد بود، به این صورت که اگر در ساخت ساختمان از مفاد پروانه تخطی شود شهرداری مکلف به جلوگیری از آن است.

#### ۳-۴. مسئولیت شهرداری پیش از صدور پروانه

در زمان مراجعه متقاضی به شهرداری جهت اخذ پروانه ساخت، شهرداری مکان و نقشه‌های طراحی شده را کنترل و تأیید می‌کند به این صورت که به وسیله کارشناسان خود از زمین بازدید و با استفاده از کارگروه‌ها و اشخاص متخصص و با مشاهده بافت خاک، مکان ساخت و نیز بررسی ایده یا همان نقشه متقاضی برای ساخت و انطباق آن به طرح‌های شهری اقدام به صدور پروانه ساختمانی می‌کند که با این اوصاف نظارت شهرداری در این مقطع را می‌توان به صورت مستقیم دانست. نتیجه این نظارت در زمان صدور پروانه ساختمانی، ساخت ساختمانی با نوع کاربری مشخص و تراکم معین در مکان مشخص شده خواهد بود.

همان گونه که پیش‌تر بیان شد شهرداری مسئول صدور مجوز ساخت برای متقاضیان می‌باشد.

(بند ۲۴ و تبصره الحاقی ۱۳۵۲/۰۵/۱۷ قانون شهرداری)

لذا اولین ابزار شهرداری جهت سامان‌دهی ساخت‌وسازهای شهری صدور مجوز ساخت‌وساز بر اساس مقررات شهرسازی و مطابق با طرح جامع و تفصیلی شهری است. تخلف از مقررات شهرسازی و صدور پروانه ساخت‌وساز بیرون از چهارچوب مقررات طرح جامع و تفصیلی در مواردی که موجب ریزش ساختمان‌ها و ورود آسیب‌های بدنی و مالی به همسایگان یا کارگران می‌گردد؛ مسئولیت مدنی شهرداری‌ها و دست‌اندرکاران این گونه ساخت‌وسازها را نیز برمی‌انگیزد. در حال حاضر برای ابطال مجوزهای غیرقانونی شهرداری می‌توان به دیوان عدالت اداری مراجعه نمود. دعوای بی‌اعتباری پروانه ساختمان به طرفیت شهرداری مطرح می‌شود و الزامی برای طرح شکایت علیه اشخاص حقیقی و مالکان خصوصی در این مرجع وجود ندارد. (رای شماره ۸ مورخه ۱۳۸۹ / ۱ / ۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری)



البته مراجعه به دیوان و ابطال پروانه غیرقانونی، زیان دیده را از جبران خسارت ناشی از صدور پروانه در طرح دعوای مطالبه خسارت علیه شهرداری در دادگاه عمومی محروم نمی‌سازد.<sup>۱</sup> در صورتی که شهرداری مبادرت به صدور پروانه غیرمجاز نموده به عبارتی در صدور آن قوانین مربوط و اصول شهرسازی را مدنظر قرار نداده باشد و از رهگذر ساخت پروژه نایمن بر هر نحو خسارتی بر جان یا مال اشخاص وارد آید مطابق با ماده ۵۱۷ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ می‌توان شهرداری را مسئول جبران خسارت وارده دانست. در تحلیل این ماده نیز با دیدگاه عرفی و با توجه به میزان تأثیر عمل شهرداری به عنوان مرجع صادرکننده مجوز در بروز حادثه و خسارت باید عنوان داشت بین حالتی که صدور پروانه غیرمجاز بدون دخالت مالک یا مهندس ناظر باشد و مواقعی که صدور پروانه غیرمجاز ناشی از دخالت این افراد از طریق صحنه‌سازی، قلب واقعیت، تطمیع اشخاص و... باشد قائل به تفکیک شد. چراکه در فرض اول شهرداری را می‌توان به تنهایی مسئول دانست و در فرض دوم هر یک از مالکین و مهندس ناظر در کنار شهرداری می‌توانند مسئول شناخته شوند که در این صورت طبق ماده ۱۲۵، ۵۲۶ و ۵۳۳ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ همه اسباب با رعایت فروض مسئولیت من جمله تعدد اسباب یا جمع سبب و مباشر مسئول جبران خسارت وارده خواهند بود.

#### ۴-۴. مسئولیت شهرداری پس از صدور پروانه تا اتمام پروژه

نظارت شهرداری در این مقطع هم به صورت مستقیم و هم غیرمستقیم خواهد بود لکن به طور معمول بیشترین نحوه نظارت شهرداری در این مقطع را می‌توان به صورت نظارت غیرمستقیم یا همان نظارت بر نظارت دانست. نظارت غیرمستقیم بر اساس گزارش مهندس ناظر صورت می‌گیرد؛ به عبارتی این مهندس ناظر است که به طور مستقیم بر ساخت و ساز نظارت داشته و می‌بایست از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستمراً نظارت کرده و در صورت بروز تخلف آن را بلافاصله به شهرداری گزارش نماید. این موضوع در تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اشاره شده است مطابق با این تبصره «مهندسان ناظر ساختمانی مکلف اند نسبت به عملیات اجرایی ساختمانی که به مسئولیت آن‌ها احداث می‌گردد از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستمراً نظارت کرده و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی نمایند...». در رویه موجود شهرداری نظارت خود را بیشتر از طریق گزارش مهندس ناظر انجام خواهد داد چراکه وجود ضمانت اجرای مندرج در تبصره ماده ۷ برای تکالیف مهندس ناظر، این

۱ - «...رسیدگی به شکایت با خواسته ابطال مجوز صادره از شهرداری مبنی بر تغییر کاربری ملک را به صرف تقدیم دادخواست به طرفیت شهرداری کافی دانسته و به استناد ماده ۱۳ قانون فوق‌الذکر رسیدگی به شکایت علیه مالک ملک را به عنوان شخص حقیقی، خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری اعلام و مبادرت به صدور قرار عدم استماع نموده است...».

رویکرد را ایجاد می‌کند که مهندس ناظر جهت دور از این مجازات گزارش تخلف را به شهرداری خواهد داد لکن این بینش راه را برای تخلف بیش‌تر در ساخت‌سازها باز خواهد کرد.

نظارت غیرمستقیم عنوان شده نافی نظارت مستقیم شهرداری‌ها در جریان ساخت نیست چراکه همان‌گونه در صدر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری می‌بینیم شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی مخالف مفاد پروانه به‌وسیله مأمورین خود جلوگیری نماید. همان‌گونه که در این ماده بیان شده حضور مأمورین شهرداری جهت جلوگیری از ساخت‌وساز مخالف مفاد پروانه، مقید به هیچ‌گونه شرطی نشده است به عبارتی شهرداری چنانچه مطابق با نظر مهندسین خود ساخت‌وساز را مخالف مفاد پروانه ببیند با حضور مأمورین خود از ادامه کار جلوگیری و موضوع را جهت رسیدگی مطابق با تبصره ۱ ماده ۱۰۰ به کمیسیون گزارش خواهد کرد و همان‌گونه که در بخش قبل عنوان شده کمیسیون اقدام بر رسیدگی و اتخاذ تصمیم قانون خواهد. چنانچه کمیسیون از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تمام یا قسمتی از تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضروری بداند مطابق با تبصره ۱ ماده ۱۰۰ مبادرت به قلع آن خواهد نمود. در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی، اراضی تجارتي و صنعتی و اداری کمیسیون می‌تواند مطابق با تبصره ۲ و ۳ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا رأی به اخذ جریمه صادر کند و شهرداری مکلف است بر اساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید و در صورتی که ذینفع از پرداخت جریمه خودداری نمود شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب را بنماید.

### بحث و نتیجه‌گیری

اهداف مسئولیت مدنی ایجاب می‌نماید که کلیه خسارت‌های وارده بر زیان دیدگان به‌طور حداکثری جبران گردد. هرچند که وجود تقصیر در تحقق مسئولیت مدنی، در حقوق ایران در اکثر موارد ضرورت دارد اما پیدایی آن در تحقق مسئولیت مدنی شهرداری‌ها دارای ویژگی خاصی است البته این ویژگی در زمینه‌ی مسئولیت مدنی دولت و سایر نهادها و مؤسسات عمومی نیز به چشم می‌خورد. برای تحقق مسئولیت مدنی شهرداری‌ها علاوه بر شرایط عمومی که عبارت‌اند از ضرر، ارتکاب فعل زیان‌بار و رابطه سببیت، الزاماً شرایط دیگری نیز پا به عرصه وجود می‌گذارد. شرایط اختصاصی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی قابل تشخیص است. کارمند بودن، عامل ورود زیان و وجود تقصیر شغلی دو شرط اختصاصی تحقق مسئولیت مدنی شهرداری‌ها است. به‌موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی تقصیر ممکن است شخصی یا ناشی از خطای شغلی باشد که حسب ظاهر ماده تقصیر شخصی موجب مسئولیت کارمند و تقصیر شغلی نیز مسئولیت شهرداری را به دنبال دارد. ممکن است دو یا چند علت در

وقوع فعل زیان بار دخالت داشته باشند که بر اساس قواعد عمومی مسئولیت مدنی مسئله تعدد اسباب در مسئولیت مدنی شهرداری‌ها نیز متصور لذا با این وصف هر کس در نهایت باید مسئول اعمال خودش بوده و خسارتی را که به ثالث وارد نموده است جبران می‌نماید چراکه در غیر این صورت جامعه دچار بی‌نظمی و حرج مرج خواهد شد و عدالت قضایی نیز زیر سؤال خواهد رفت در حالت تداخل و تأثیر اسباب مختلف در بروز حادثه انتخاب مسئول حادثه امری دشوار است هرگاه ورود زیان عرفاً یا قانوناً و یا برحسب منطق منتسب به هر سبب یا اسبابی باشد مسئولیت در خصوص همان سبب یا اسباب تحقق خواهد یافت و اگر تمام یا جزئی از خسارت منتسب به بیش از یک سبب باشد هر یک از آن اسباب به جبران تمام یا جزء مربوطه محکوم خواهند شد. با این وصف در جریان ساخت و ساز شهری چنانچه حادثه‌ای موجب بروز خسارت گردد هر شخص اعم از حقیقی یا حقوقی در صورت استناد حادثه به ایشان مسئول جبران خسارت می‌باشد به گونه‌ای که هر یک از کارفرما، مهندس معجری، مهندس ناظر و شهرداری چنانچه در انجام وظایف قانونی خود کوتاهی کرده و به عبارتی مرتکب قصور شوند و یا در اجرای وظایف خود از روی عمد یا بر اثر بی‌احتیاطی و بی‌مبالایی به گونه‌ای که مقصر حادثه شناخته شوند سبب بروز خسارت گردند مسئول جبران خسارت خواهند بود در این رابطه مالکک ساختمان مطابق با شرایط مندرج در ماده ۳۳۳ قانون مدنی به‌عنوان صاحب عمارت در صورت آگاهی از عیب و مطابق با شرایط مندرج در ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی به‌عنوان کارفرما با فرض تقصیر در صورت انتساب خسارت به ایشان مسئول جبران خسارت است؛ لکن در مواقعی که مالکک به‌عنوان کارفرما مبتنی بر فرض تقصیر مسئول جبران خسارت شناخته شد می‌تواند مطابق با قواعد عمومی مسئولیت مدنی به مسئول اصلی رجوع نماید. در رابطه با پیمانکاران که وظیفه اجرای پروژه‌های ساختمانی را دارند چنانچه مطابق با شرایط مندرج در دفترچه‌های شرایط فنی و عمومی مربوط به طرح‌های عمرانی اقدام نمایند و ساختمان مطابق با نقشه مهندسی و استانداردهای فنی ساخته نشود و از این طریق موجب ورود خسارت به بنا و اشخاص شود پیمانکار مسئول جبران خسارت‌های وارد شده می‌باشد. همچنین مهندس ناظر مطابق با نقشه‌هایی که در پرونده ساختمانی موجود بوده و تأیید شهرداری و در موارد لزوم، سازمان نظام مهندسی رسیده بر اجرای صحیح عملیات ساختمانی نظارت می‌کند. مهندس ناظر در حقیقت این فرض را پذیرفته است که هرگونه عملیات اجرایی تحت نظارت وی بوده و مطابق با تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مکلف است نسبت به عملیات اجرایی ساختمانی که به مسئولیت آن‌ها احداث می‌گردد از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستمراً نظارت کرده و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی نمایند. هرگاه مهندس ناظر برخلاف، گواهی نماید و یا تخلف را به‌موقع به شهرداری اعلام نکند موجب محکومیت انتظامی و همچنین در صورت انتساب خسارت به عمل

ایشان موجب مسئولیت مدنی مهندس ناظر می‌گردد. شهرداری مطابق با قانون مسئول نظارت بر ساخت‌وسازهای شهری بوده و در این راستا مطابق با قانون وظایفی را بر عهده دارد. شهرداری در مواجهه با ساختمان‌های فاقد مجوز ساخت و همچنین در رابطه با ساختمان‌های دارای مجوز در دو مرحله پیش از صدور پروانه و پس از آن تا پایان کار دارای وظایف گوناگونی است. همچنین نظارتی که شهرداری‌ها در اجرای ساخت‌وسازهای شهری دارند به دو گونه مستقیم یا غیرمستقیم محقق می‌گردد. در نظارت مستقیم شهرداری از طریق مأمورین خود، بر نحوه اجرا نظارت کرده و در شیوه غیرمستقیم که از آن به نظارت بر نظارت نیز تعبیر می‌شود شهرداری به واسطه گزارش‌های مهندس ناظر مطابق با تبصره ۷ ماده ۱۰۰ شهرداری بر عملیات اجرایی نظارت می‌کند که در هر صورت شهرداری به محض اطلاع از تخلف می‌بایست بلافاصله اقدامات لازم را در چهارچوب قانون جهت جلوگیری از ادامه کار و رفع خطر ناشی از ساخت‌وسازهای نایمن انجام دهد. در خصوص تکلیف نظارت شهرداری؛ ساخت ساختمان به نحو غیر مطلوب خود مبین قصور شهرداری در نظارت است که این موضوع در کنار سنگین بودن میزان خسارت‌های به بار آمده در این حوادث و همچنین رویکرد حمایتی دولت و نهادهای عمومی در قبال اشخاص جامعه و همچنین جبران حداکثری خسارات که از اهداف مسئولیت مدنی می‌باشد می‌تواند موجب مسئول دانستن شهرداری گردد.

## منابع

- اسماعیلی هریسی، ابراهیم (۱۳۹۳). «قراردادهای ساخت صنعت»، چاپ اول، تهران: انتشارات دادگستر.
- امیری قائم مقامی، عبدالمجید (۱۳۸۷). حقوق تعهدات. جلد اول. تهران: انتشارات میزان.
- باقری سجیرانی، رضوان (۱۳۹۷). مسئولیت مدنی و کیفری شهرداری‌ها. چاپ اول. تهران: جنگل.
- رضایی نژاد، فرج الله (۱۳۸۴). مسئولیت مدنی شهرداری ها در نظام حقوقی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، رشته حقوق خصوصی و اسلامی، دانشگاه تهران.
- ره پیک، سیامک؛ محمدوردی، سعید (۱۳۹۹). «مبانی مسئولیت مدنی شهرداری و طرق جبران خسارت آن در ساختمان سازی»، نشریه قضاوت، شماره ۱۰۲.
- زرگوش، مشتاق (۱۳۹۲). حقوق اداری مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل.
- صفایی، سید حسین؛ رحیمی، حبیب الله (۱۳۸۹). «مسئولیت مدنی»، چاپ دوم، تهران: انتشارات سمت.
- طباطبائی مومنی، منوچهر (۱۳۷۸). «حقوق اداری»، چاپ پنجم، تهران: انتشارات مهر.
- عزیزی، خه بات (۱۳۹۹). «تحلیل ابعاد قانونی مسئولیت مهندس ناظر و پیمانکار ساختمان»، مجله قانون یار، شماره ۱۴.
- غمامی، مجید (۱۳۷۶). مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، نشر دادگستر، چاپ اول.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴). «الزام های خارج از قرارداد»، جلد اول، تهران: انتشارات تهران.
- کامیار، غلامرضا (۱۳۹۳). «حقوق شهری و شهرسازی»، چاپ ششم، تهران: انتشارات مجد.
- یزدانیان علیرضا (۱۳۹۵). قواعد عمومی مسئولیت مدنی. جلد چهارم. چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.