

## **A Jurisprudential Procedure of Civil Liability of City Councils in (A Structural, Institutional, and Comparative) Iran**

Hamid Nikoray, Ali Hajipour Kondrood, Abolfazl Ranjbari

Recieved : 2025/6/1

Accepted : 2025/7/15

### **Abstract**

Islamic City Councils, as elected local institutions, play a central role in Iran's urban governance system. However, the legal framework governing their civil liability remains fraught with ambiguities and inconsistencies. This article adopts a structural, institutional, and comparative approach to examine the contradictions in Iranian judicial precedents concerning the civil liability of city councils. A review of conflicting court rulings reveals a lack of coherence in interpreting and applying liability principles to councils; similar cases have led to opposing verdicts—some holding councils liable, others exonerating them entirely. This inconsistency undermines public trust and weakens local accountability mechanisms. The study explores the theoretical and legal foundations of councils' civil liability, their independent legal personality, and contrasts the Iranian approach with the legal systems of France, Germany, and the United Kingdom. The findings highlight that the absence of judicial consistency, vague legislation, and lack of specialized administrative courts are the primary causes of contradictory rulings in Iran

**Keywords:** Islamic City Councils, Civil Liability, Jurisprudential Procedure, Legal Personality, Public Law, Negligence, Compensation

---

1. PhD Student, Department of Law, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran, hamid.nikoray@iau.ac.ir, ORCID 0000-0002-4644-7276

2. Assistant Professor, Department of Law, Urmia Branch, Islamic Azad University, Urmia, Iran (Corresponding Author), Hajipour62@iau.ac.ir, ORCID 0000-0002-8581-7524

3. Assistant Professor, Department of Law, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran, amin.banazade@iau.ac.ir, ORCID 0009-0008-9225-6850



## تحلیل رویه قضایی ایران پیرامون مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر (رویکردی ساختاری، نهادی و تطبیقی)

احمد نیکورای، علی حاجی پور کندرود، ابوالفضل رنجبری

تاریخ ارسال: ۱۴۰۴/۰۳/۱۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۴/۲۴

### چکیده

شوراهای اسلامی شهر به عنوان نهادهای منتخب محلی که به طور مستقیم توسط مردم انتخاب می شوند، نقش کلیدی در نظام مدیریت شهری ایران ایفا می کنند؛ با این حال، نظام حقوقی ایران در حوزه مسئولیت مدنی این نهادها، با چالش های مهمی مواجه است. بر این اساس مقاله حاضر با رویکردی ساختاری، نهادی و تطبیقی، به تحلیل چالش های موجود در رویه قضایی ایران پیرامون مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر می پردازد. بررسی آراء صادره از محاکم قضایی نشان می دهد که نظام قضایی ایران از انسجام لازم در تفسیر و اعمال قواعد مسئولیت مدنی شوراها برخوردار نیست؛ به گونه ای که در موارد مشابه، طی آرای متعارض شوراها گاه مسئول جبران خسارت شناخته شده اند و گاه از هرگونه مسئولیتی مبرا گردیده اند. این وضعیت، نه تنها موجب بی اعتمادی در میان شهروندان شده، بلکه منجر به تضعیف پاسخ گویی نهادهای محلی نیز گردیده است. این مقاله با تبیین مبانی نظری و قانونی مسئولیت مدنی شوراها و تحلیل استقلال شخصیت حقوقی شوراها، به مقایسه تطبیقی با نظام های حقوقی فرانسه، آلمان و بریتانیا می پردازد. یافته ها نشان می دهد که فقدان وحدت رویه، ابهام در قوانین و نبود دادگاه های تخصصی، از عوامل اصلی تعارضات رویه ای در ایران هستند.

کلمات کلیدی: شوراهای اسلامی شهر؛ مسئولیت مدنی؛ رویه قضایی، شخصیت حقوقی؛ حقوق عمومی؛ تقصیر؛ جبران خسارت.

۱- حمید، نیکورای، دانشجوی دکترا، گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران،

hamid.nikoray@iaau.ac.ir، ORCID 0000-0002-4644-7276

علی، حاجی پور کندرود، استادیار، گروه حقوق، واحد ارومیه، دانشگاه آزاد اسلامی، ارومیه، ایران (نویسنده مسئول)،

Hajipour62@iaau.ac.ir ORCID 0000-0002-8581-7524

ابوالفضل، رنجبری، استادیار، گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران

amin.banazade@iaau.ac.ir، ORCID 0009-0008-9225-6850

نهادهای محلی در سیستم حقوقی ایران، به ویژه شوراهای اسلامی شهر، نقش مهمی را در اداره امور شهر و خدمت رسانی به شهروندان ایفا می کنند. شوراهای اسلامی شهر به عنوان نهادی منتخب و محلی، در راستای تحقق مدیریت شهری مبتنی بر مشارکت عمومی، تصمیمات و مصوباتی اتخاذ می کنند که در زندگی روزمره شهروندان تأثیر مستقیم دارد. این نهادها، باتوجه به صلاحیت های گسترده ای که در زمینه های نظیر بودجه، برنامه ریزی شهری، و نظارت بر عملکرد شهرداری ها دارند، مسئولیت های حقوقی و مدنی متعددی را نیز بر دوش می کشند.

یکی از مهم ترین مسائلی که در عرصه حقوق عمومی و شهری با آن روبه رو هستیم، مسئله «مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر» است. مسئولیت مدنی به معنای پاسخگویی به جبران خسارت هایی است که به موجب اعمال یا تصمیمات نهادهای عمومی و یا ترک فعل به اشخاص وارد می شود. در خصوص شوراهای اسلامی شهر، این مسئولیت مدنی می تواند ناشی از تصمیمات یا مصوبات غیرقانونی یا نقص و یا ترک فعل در انجام وظایف باشد. درحالی که مفهوم مسئولیت مدنی در خصوص مقامات اجرایی و قضائی به وضوح و در قالب قوانین مختلف قابل فهم است، مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر همچنان مبهم و مورد اختلاف نظر است. باوجود گسترش دامنه وظایف شوراهای اسلامی شهر، همچنان با ابهامات جدی در خصوص حدود مسئولیت ها و پاسخگویی نهادهای محلی روبرو هستیم. وضعیت حقوقی مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در قبال تصمیمات، مصوبات و عملکردشان؛ موضوعی است که در سال های اخیر، با گسترش دامنه فعالیت های این نهاد و در نتیجه افزایش دعاوی شهروندان در خصوص مطالبه خسارات ناشی از تصمیمات و ترک فعل های این نهاد محلی به واسطه ی افزایش دعاوی و اختلافات میان شهروندان و نهادهای محلی، اهمیت بیشتری یافته است.

در این میان، بررسی رویه قضایی محاکم کشور نشان می دهد که تفسیرها و تصمیمات قضایی در برخورد با دعاوی مربوط به مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر، از انسجام و وحدت رویه لازم برخوردار نبوده و در بسیاری موارد، رویکردهای متعارض یا دست کم متفاوتی در قبال موارد مشابه وجود دارد. این وضعیت، نه تنها موجب بی ثباتی در نظام حقوقی شده، بلکه موجب سردرگمی نهادهای اجرایی و کاهش اعتماد عمومی به عدالت قضایی نیز گردیده است.

برخی از دادگاه ها، شوراها را در برابر خسارات وارد شده به شهروندان مسئول می دانند، درحالی که در موارد مشابه دیگر، محکمه دیگری شوراها را از هرگونه مسئولیت مدنی مبرا می داند. این تناقض ها نه تنها در پاسخگویی شوراها به شهروندان بلبانه است، بلکه

باعث ایجاد بی‌اعتمادی نسبت به کارایی و شفافیت نهادهای محلی در کشور شده است. در این شرایط، پرسش‌هایی مطرح می‌شود که پاسخ به آن‌ها ضروری است.

با توجه به فقدان چارچوب مشخص و یکپارچه در مسئولیت‌پذیری شوراهای، این مقاله درصدد است با نگاهی ساختاری، نهادی، تناقضات موجود در رویه‌های قضایی ایران پیرامون مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر را تحلیل نموده و ضمن نقد، پیشنهادهایی برای اصلاح و ارتقای رویه قضایی و نظام تقنینی ارائه دهد. علاوه بر آن، با بهره‌گیری از رویکرد تطبیقی، وضعیت مسئولیت شوراهای در نظام‌های حقوقی دیگر کشورها نیز مورد مطالعه قرار داده و پیشنهادهایی برای حقوق ایران به دنبال تقویت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی شهر است.

شوراهای اسلامی شهر، به‌عنوان نهادهایی منتخب و محلی، نقش بسزایی در هدایت، تصویب برنامه‌ها و نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها ایفا می‌کنند. شوراهای شهر به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی در مرز بین حکومت و مردم قرار دارند و این موقعیت دوگانه باعث می‌گردد، از یک‌سو بسیاری از تصمیمات شورای اسلامی شهر اداری محسوب نشود از سوی دیگر عمومی بودن آن‌ها باعث می‌شود که همانند سایر اشخاص حقوق عمومی دارای مسئولیت مدنی بوده و ضامن خسارات ناشی از اعمال و ترک فعل‌های خود باشند و تحت پیگرد قرار گیرند. با توجه به پیچیدگی شخصیت حقوقی شوراهای و به‌نوعی دوگانگی این شخصیت، شوراهای در مقام پاسخ‌گویی حقوقی و به‌ویژه در حوزه مسئولیت مدنی ناشی از تصمیمات و اقدامات خود، وضعیت روشنی ندارند.

این مقاله به دنبال پاسخ به سؤالات مطروحه ذیل خواهد بود.

آیا شورا به‌عنوان یک‌نهاد، واجد شخصیت حقوقی مستقل برای پاسخ‌گویی مدنی است؟

آیا شورا تنها ناظر است یا در قبال تصمیماتی که منجر به ورود ضرر به اشخاص می‌شود، مسئولیتی مستقیم دارد؟

چرا در موارد مشابه، برخی محاکم شورا را مسئول می‌دانند و برخی دیگر، از مسئولیت مبرا می‌دانند؟

# ۱- مبانی نظری و قانونی مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر

مسئولیت مدنی یکی از ارکان اصلی حقوق عمومی است که به‌موجب آن فرد یا

نهاد مسئول، باید در قبال ضرری که به دیگری وارد می نماید، پاسخگو باشد. در این زمینه، مسئولیت مدنی می تواند از نوع مسئولیت قراردادی یا غیر قراردادی باشد. در مسئولیت غیر قراردادی، که در این مقاله بیشتر مورد نظر است، یک نهاد یا فرد به دلیل ورود خسارت به دیگری بدون وجود رابطه قراردادی، موظف به جبران ضرر می باشد.

در حقوق ایران به صراحت اصل ۱۷۱ قانون اساسی، مسئولیت مدنی دولت پذیرفته شده است. کلمه دولت دارای معنا و مفهوم عام و خاص و اخص است که معنای خاص و اخص آن شامل قوه مجریه و هیات وزیران است و مفهوم عام دولت که در اصل مذکور مورد نظر است، قوای سه گانه مجریه، مقننه و قضائیه و در حقیقت همه نهادهای رسمی و عمومی کشور را شامل می شود. در قوانین عادی نیز مسئولیت مدنی به طور کلی در قانون مدنی و نیز در قوانین خاصی همچون قانون مسئولیت مدنی، پیش بینی شده است. این مسئولیت در قبال رفتارهای غیرقانونی، نقص در انجام وظایف و رفتارهای مغایر با مقررات و ترک فعل از وظایف به وجود می آید.

چارچوب نظری مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی در نظام حقوقی ایران را می توان بر اساس مکاتب فلسفه حقوق، اصول حقوق عمومی و نظریه های مسئولیت مدنی تحلیل کرد. این چارچوب، فارغ از قوانین موضوعه، به مبانی فلسفی، جامعه شناسختی و حقوقی مسئولیت این نهادها می پردازد. این مبانی نشان می دهد که مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی، حتی بدون تصریح قانونی، بر اساس اصول کلی حقوق و فلسفه سیاسی قابل استدلال است. مسئولیت مدنی در حقوق ایران بر مبنای نظریه های مختلفی همچون نظریه تقصیر و خطر شکل می گیرد. طبق نظریه تقصیر، مسئولیت مدنی زمانی به وجود می آید که فرد یا نهاد مرتکب تقصیر شده باشد. در صورتی که شوراهای اسلامی شهر تصمیماتی اتخاذ کنند که مغایر با قوانین و مقررات باشند و این تصمیمات منجر به ضرر به افراد شوند، مسئولیت مدنی شورا به موجب تقصیر در اتخاذ تصمیمات به وجود خواهد آمد. در نظریه خطر نیز، مسئولیت مدنی به دلیل ورود ضرر ناشی از یک فعالیت یا عمل خاص است. در این حالت، مسئولیت مدنی بدون نیاز به اثبات تقصیر و تنها بر اساس خطرات ذاتی یک عمل خاص به وجود می آید. برای مثال، در صورتی که شورا در تصویب پروژه های شهری اشتباهی انجام دهد که منجر به خسارت به افراد شود، می توان بر اساس این نظریه، مسئولیت شورا را اثبات کرد.

ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، به عنوان مبنای مسئولیت مدنی اشخاص حقوق عمومی، کارمندان دولت، شهرداری ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند را شخصاً مسئول جبران خسارت وارده دانسته است ولی در ادامه بیان می دارد هرگاه خسارات

وارد 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.

بر این اساس، مسئولیت مدنی متوجه و بر عهده اعضای شوراهای شهر و کارکنان شورای شهر خواهد بود و شورای اسلامی شهر به عنوان یک نهاد حقوقی عمومی جوابگو و مسئول نیست. مبرهن هست که این قانون به قدر کافی قدرت و توانایی حمایت و جبران تمامی خسارت شخص زیان دیده را نخواهد داشت. چه بسا زیان وارده زیاد، به واسطه اعسار شخص حقیقی عضو شورای شهر و یا کارمند آن شورا غیر قابل جبران باقی بماند. از سوی دیگر اثبات تقصیر عضو شورای اسلامی شهر نیز به دلالت عبارت، امری ضروری و بر عهده شخص زیان دیده است؛ بنابراین بر اساس قانون در مواردی که اعضای شوراهای شهر، به مناسبت انجام وظیفه بی احتیاطی و مرتکب فعل و ترک فعل زیانباری می شوند، شخصاً مسئول جبران خسارت خواهند بود و موضوع ربطی به شخصیت حقوقی شورای شهر نخواهد داشت. بخش دوم ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی استثنای بخش نخست است و در واقع ناظر بر شرط وجود رابطه علیت در قواعد عمومی مسئولیت مدنی است که انتساب زیان وارده به عامل زیان را مقرر و تقصیر اداری را به عنوان مبنای مسئولیت مدنی شورای شهر می پذیرد، هر چند باید پذیرش مسئولیت مدنی در این بخش از ماده را گام مثبتی دانست اما اینکه بار اثبات نقص وسایل متعلق به شورای شهر را بر دوش زیان دیده قرار داده و امکان رجوع مستقیم و جبران خسارت را منوط به اثبات نقص وسایل کرده است؛ جای بسی انتقاد دارد، زیرا با توجه به گستردگی فعالیت شوراهای شهر، این امر دشوار و طاقت فرسا خواهد بود. این در حالی است که پیش بینی مسئولیت مدنی محض و بدون تقصیر شوراهای شهر می تواند موجب حمایت از شهروندان و عامل بازدارنده به منظور نظارت بر نحوه فعالیت اعضای شوراهای شهر باشد. با این رویکرد می توان گفت که ماده ۱۱ از قانون مزبور چه در بخش اول و چه در بخش دوم مبنای مسئولیت شوراهای اسلامی را مبتنی بر نظریه تقصیر می داند با این تفاوت که در قسمت اول از ماده، تقصیر شخصیت حقوقی اعضای شوراهای اسلامی و کارمندان شوراهای و در قسمت دوم تقصیر شخصیت حقوقی خود شوراهای اسلامی مورد نظر است. نظر به اینکه اصولاً خسارت وارده به ثالث در اثر فعل و ترک فعل اشخاص حقوق عمومی من جمله شوراهای شهر، زمانی قابلیت مطالبه و جبران را دارد که زیان مستند به فعل و ترک فعل اشخاص حقوق عمومی باشد. به بیان دیگر باید بتوان بین فعل و ترک فعل زیان بار و زیان وارده نامشروع، رابطه سببیت ایجاد کرد. بدیهی است چنانچه این رابطه قابل اثبات نبوده

و یا زیان وارده ناشی از حوادث طبیعی و غیرمترقبه بوده باشد، اثبات رابطه سببیت بین عمل اشخاص حقوق عمومی و خسارت وارده سخت و شاید امکان پذیر نخواهد بود و در نتیجه مسئولیتی در این زمینه متوجه شوراهای شهر نخواهد بود. این موضوع به دلیل جبران نشدن ضرر شهروندان دارای ایراد و مخالف اصول حقوقی و لزوم جبران ضررهای وارده و قابل انتقاد است. باید گفت که در وضع قطعی به موجب ماده ۱۱ ق.م.ا عملاً مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی مبتنی بر تقصیر است.

ثانیاً: میان اعمال تصدی و اولاً حاکمیت تفکیک شده است. گفتنی است که علمای حقوق، اعمال دولت را به دودسته «اعمال حاکمیتی» و «اعمال تصدی» تقسیم نموده اند. در اعمال حاکمیتی، دولت در مقام استفاده از حق حاکمیت و اقتدار ملی است، تنها نفع عموم را در نظر دارد و برای اجرای وظایف خود در نقش آمر و فرمانده ظاهر می شود. ولی در اعمال تصدی، دولت به کارهایی می پردازد که مردم نیز در روابط خصوصی انجام می دهند. در این گونه اعمال دولت در نقش تاجر و صنعتگری ظاهر می شود همانند سایر اشخاص به دادوستد می پردازد.<sup>۱</sup>

طرفداران نظریه تفکیک اعمال تصدی از اعمال حاکمیت بیان می دارند: مسئولیت مدنی دولت و نهادهای عمومی در اعمال تصدی خود در مقابل افراد را وارد دانسته و دلیلی بر سلب مسئولیت از او وجود ندارد، ولی خسارات ناشی از اعمال حاکمیت سبب مسئولیت دولت و نهادهای عمومی نیست چراکه این اعمال ناشی از قدرت حاکم دولت و نهادهای عمومی است و دولت و نهادهای عمومی در انجام این اعمال تنها نفع اجتماعی را در نظر داشته است.<sup>۲</sup>

ماده ۱۱ ق.م.ا تا حدود زیادی از این نظریه پیروی کرده است. به موجب این ماده دولت و نهادهای عمومی در اعمال حاکمیت با وجود سه شرط، مسئول خسارات وارده به افراد نیست. اول آنکه اعمال حاکمیت صورت گرفته برحسب ضرورت انجام شده باشد، دوم آنکه اقدامات انجام شده برای تأمین منافع اجتماعی و مصالح عمومی کشور صورت گرفته است، سوم آنکه اقدامات دولت و نهادهای عمومی بر اساس قانون بوده باشد.<sup>۳</sup>

شوراهای اسلامی شهر نیز به عنوان نهادی عمومی، به موجب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحیه های

۱- کاتوزیان، ناصر، مسئولیت مدنی-ضمان قهری، انتشارات دانشگاه تهران، تهران چاپ دوم، ۱۳۶۹، ص ۲۴۵

۲- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، تهران، چاپ هفتم، ۱۳۸۱، ۱۳

۳- میر داداشی، سید مهدی، مسئولیت مدنی مؤسسات عمومی در حقوق ایران و مصر، دانشگاه مفید، قم، چاپ اول، ۱۳۹۶، ص ۵۶

بعدی آن، وظایف گسترده‌ای را در سطح مدیریت شهری بر عهده دارند. این نهادها علاوه بر نظارت بر شهرداری‌ها، نقش مهمی در برنامه‌ریزی شهری، تصویب مصوبات و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان ایفا می‌کنند. در این راستا، شوراها نه تنها باید در قبال مصوبات خود پاسخگو باشند، بلکه مسئولیت جبران هرگونه ضرر یا خسارت ناشی از عملکرد آن‌ها به شهروندان نیز بر عهده آن‌ها خواهد بود.

مفهوم مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر از آنجا اهمیت می‌یابد که در صورتی که مصوبات یا تصمیمات شوراها منجر به زیان به افراد یا سازمان‌ها گردد، لازم است که این نهاد به نحوی پاسخگو باشند. این مسئولیت می‌تواند شامل جبران خسارت مالی، اعاده وضعیت به حالت سابق و یا حتی اصلاح روند تصمیم‌گیری شوراها در آینده باشد.

در قانون مدنی موضوع مسئولیت مدنی تحت عنوان اتلاف و تسبیب ضمن مواد ۳۲۸ تا ۳۳۵ بیان شده است. برخی از حقوقدانان با دقت نظر در ماده ۳۲۸ قانون مدنی که عامل زیان را به هر حال خواه در ایجاد خسارت تعهد داشته یا نداشته باشد ضامن و مسئول جبران خسارت می‌دانند.<sup>۱</sup>

## ۲- شخصیت حقوقی شوراهای اسلامی شهر

یکی از ویژگی‌های مهم که در تحلیل مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر باید به آن توجه شود، شخصیت حقوقی شوراها است. شخصیت حقوقی به معنای این است که یک نهاد یا سازمان می‌تواند حقوق و تکالیف خود را به صورت مستقل از اعضای آن نهاد انجام دهد. این ویژگی به شوراهای اسلامی شهر این امکان را می‌دهد که به عنوان یک نهاد عمومی، مسئولیت‌های مدنی خاص خود را داشته باشند. استقلال شوراها و برخورداری آن‌ها از شخصیت حقوقی مستقل ضامن اعمال صلاحیت‌های خاص آن‌ها و استفاده از آزادی عمل در اجرای اختیارات قانونی‌شان می‌باشد. اهمیت ویژگی استقلال شوراها به حدی است که حقوقدانان آن را به عنوان یک رکن اساسی در تعریف شورا لحاظ نموده‌اند. منظور از استقلال شوراهای اسلامی شهر، صرفاً اعطای تصدی امور به بخش‌هایی از سرزمین و اختیار قدرت قانون‌گذاری محلی، نخواهد بود؛ زیرا هدف داشتن آن درجه از قدرت و اختیار و آزادی عمل است که به عنوان شخص حقوقی حقوق عمومی، بتوانند آنچه در قانون اساسی و قوانین عادی کشور پیش‌بینی شده است را بدون هیچ تنگنایی انجام دهند. از مهم‌ترین مؤلفه‌های قابل بررسی برای پی بردن به شخصیت حقوقی مستقل، تشکیلات نهادی و استقلال اداری و استقلال مالی است.

۱-۲- محل استقرار شورا: در هیچ یک از قوانین موضوعه محل تشکیل جلسات شوراهای محلی ساختمان شهرداری اعلام نشده است بلکه در قانون نسخه ۱۳۸۲ به استقلال محل تشکیل جلسات در خارج از ساختمان شهرداری تصریح شده است.

۲-۲- ایجاد دبیرخانه شورا: در قانون مصوب سال ۱۳۷۵ شوراهای شهر دبیرخانه پیش‌بینی نشده است اما در اصلاحیه سال ۱۳۸۲ و در ماده ۷۵ تمامی شوراهای اختیار تأسیس دبیرخانه و داشتن نیروی انسانی و کارمند مستقل پیدا کرده‌اند.

۳-۲- بودجه مستقل: بند ۱۲ ماده ۸۰ و نیز ماده ۸۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات متعدد بعدی و آیین‌نامه نحوه هزینه کرد بودجه شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۹۲ بیانگر استقلال مالی شوراهای اسلامی شهر دارد. همان‌طوری که بیان شد، شوراهای شهر همواره دارای کلیت واحد و شخصیت حقوقی مستقلی بوده و دارای همه اختیارات قانونی لازم می‌باشند و از شروع نظام قانون‌نویسی و قانون‌گذاری در ایران هشت قانون شوراها بعد از تصویب در سال ۱۳۷۵، اصلاح شده و به وضعیت فعلی رسیده است. قطعاً واضح و مبرهن است که شوراهای در حقوق ایران واجد قرار گرفتن طرف دعوی و طرح دعوی هستند.

یکی دیگر از مصادیق شخصیت حقوقی مستقل، آن است که شوراهای حق طرف دعوی قرار گرفتن در دادگاه‌های صالحه را دارند. این مسئله به‌صراحت در ماده‌ی ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۰۹/۰۱ مورد تأکید قرار گرفته است. ماده‌ی مذکور بیان می‌دارد: «شوراهای دارای شخصیت حقوقی بوده، حق اقامه دعوی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند.» شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان اشخاص حقوقی در تعریف مذکور در مواد ۳ و ۵ قانون محاسبات عمومی<sup>۱</sup> و مواد ۲ و ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۲</sup> قرار نمی‌گیرند و به همین دلیل

۱- ماده ۳- مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که بموجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.

ماده ۵- مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون بمنظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود.

۲- ماده ۲- مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.

۳- مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

مشمول احکام ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی<sup>۱</sup> نیستند. باین حال، ماده ۶۸۸ قانون آیین دادرسی کیفری<sup>۲</sup>، شورای اسلامی شهر را به عنوان یک شخص حقوقی در نظر می گیرد و اجازه می دهد که در صورت وجود اتهام، شورای شهر قادر به معرفی نماینده قانونی یا وکیل باشد.

بنابراین شوراهای اسلامی شهر، به عنوان یک نهاد عمومی با شخصیت حقوقی مستقل می توانند، مسئولیت مدنی خود را در قبال تصمیمات و مصوباتشان بر عهده بگیرند. در این راستا، اعضای شورا اگرچه مسئولیت فردی در قبال عمل خود دارند، اما در قبال تصمیمات جمعی که توسط شورا اتخاذ می شود، به عنوان یک نهاد عمومی مسئولیت مدنی بر شخصیت حقوقی شوراهای شهر قابل اعمال می باشد. این امر باعث می شود که شوراهای اسلامی در بسیاری از موارد، مسئول جبران خسارات ناشی از عملکردشان شناخته شوند.

### ۳- جایگاه و ساختار نهادهای شوراهای اسلامی شهر

شوراهای اسلامی شهر به عنوان نهادهای محلی منتخب مردم، در بسیاری از کشورهای جهان به عنوان ابزارهای مهم برای تقویت مشارکت عمومی و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان شناخته می شوند. در قانون اساسی ایران و بویژه در اصول ۶ و ۷ و ۱۲ و ۲۶ و ۱۰۰ قانون اساسی پیش بینی شده است. جایگاه شوراها در قانون اساسی چنان رفیع است که علاوه بر این که شورای عالی استان ها می تواند به اصلاح جزئیات قانون بپردازد، می تواند در موضوع کار خود نیز به مجلس طرح ارائه دهد.

در قوانین عادی ایران، شوراهای اسلامی شهر در چارچوب قانون تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا، نقش کلیدی در مدیریت شهری ایفا می کنند. این شوراها با هدف ارتقاء اداره شهری، نظارت بر عملکرد شهرداری ها، تصویب برنامه های شهری و تسهیل

۱- ماده ۳۲ - وزارتخانه ها، موسسات دولتی و وابسته به دولت، شرکتهای دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و موسسات عمومی غیر دولتی، شهرداری ها و بانک ها می توانند علاوه بر استفاده از وکلای دادگستری برای طرح هرگونه دعوا یا دفاع و تعقیب دعاوی مربوط از اداره حقوقی خود یا کارمندان رسمی خود با داشتن یکی از شرایط زیر بعنوان نماینده حقوقی استفاده نمایند:

۱- دارا بودن لیسانس در رشته حقوق با دو سال سابقه کار آموزی در دفاتر حقوقی دستگاه های مربوط.  
۲- دوسال سابقه کار قضایی یا وکالت به شرط عدم محرومیت از اشتغال به مشاغل قضاوت یا وکالت.  
تشخیص احراز شرایط یادشده به عهده بالاترین مقام اجرایی سازمان یا قائم مقام قانونی وی خواهد بود.  
ارائه معرفی نامه نمایندگی حقوقی به مراجع قضایی الزامی است.

۲- ماده ۶۸۸ قانون آیین دادرسی کیفری (الحاقی ۷/۰۸/۱۳۹۳): هرگاه دلیل کافی برای توجه اتهام به اشخاص حقوقی وجود داشته باشد، علاوه بر احضار شخص حقیقی که اتهام متوجه او می باشد، با رعایت مقررات مربوط به احضار، به شخص حقوقی اخطار می شود تا مطابق مقررات نماینده قانونی یا وکیل خود را معرفی نماید. عدم معرفی وکیل یا نماینده مانع رسیدگی نیست.

در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با امور شهری تشکیل می‌شوند.

ساختار شوراهای اسلامی شهر به‌صورت مجموعه‌ای از اعضای منتخب مردم است که وظیفه نظارت، تصویب بودجه، برنامه‌ریزی و پیشنهادات توسعه شهری را بر عهده دارند. هر شهر دارای یک شورای اسلامی است که اعضای آن از طریق انتخابات عمومی به مدت ۴ سال انتخاب می‌شوند. این شوراها بر اساس جمعیت هر شهر، تعداد اعضای مختلفی دارند.

وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی شهر به‌طور متمرکز در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحیه‌های بعدی آن و به‌صورت موردی در سایر قوانین و آیین‌نامه‌های خاص نیز مشخص شده است.<sup>۱</sup> این اختیارات گسترده، شوراهای اسلامی شهر را به بازیگران مهم در حوزه مدیریت شهری تبدیل کرده است. باین‌حال، این گستردگی وظایف و اختیارات نیز چالش‌های خاص خود را در زمینه مسئولیت‌های قانونی و مدنی شوراها ایجاد می‌کند.

#### ۴- تحلیل رویه قضایی پیرامون مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر

شوراهای اسلامی شهر در ساختار حقوقی ایران با چالش‌های مختلفی روبه‌رو هستند. یکی از مهم‌ترین این چالش‌ها، نارسایی‌های قانونی در خصوص مسئولیت‌های مدنی این نهاد است. درحالی‌که شوراها در قبال مصوبات خود مسئولیت دارند، اما بسیاری از قوانین و مقررات به‌طور شفاف در خصوص نوع و میزان مسئولیت‌های آن‌ها اظهارنظر نکرده‌اند. هم‌چنین، تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات و اختلافات شهری نیز به‌وضوح مشخص نیست. به‌عبارت‌دیگر، وجود شکاف‌های قانونی و نظارتی، مشکلاتی را در پاسخگویی شوراها به شهروندان و دیگر نهادها ایجاد کرده است. این شکاف‌ها و عدم هماهنگی در ساختار نهادی شوراهای اسلامی شهر، می‌تواند موجب سوء استفاده و بی‌اعتباری در فرآیندهای مدیریت شهری شود. زمانی که قوانین موجود ناقص، مبهم یا سکوت دارند، مراجع عالی قضایی باید با تفسیر قوانین و استناد به اصول کلی حقوقی و فقهی، این خلأها را پر کنند. باین‌حال، در عمل، رویه قضایی در خصوص مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر با تناقضاتی همراه است. این تناقضات به‌ویژه در مواردی آشکار می‌شود که شوراها تصمیمات یا مصوبات غیرقانونی اتخاذ می‌کنند، یا در اثر اجرای مصوبات شوراها توسط شهرداری‌ها به شهروندان وارد می‌شود. بنابراین، شفافیت

۱- برخی از وظایف اصلی این شوراها عبارتند از: تصویب برنامه‌های توسعه شهری، نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها و دیگر نهادهای عمومی، پیشنهاد و تصویب بودجه سالیانه شهری، تصویب طرح‌های شهری نظیر تفصیلی و جامع، اتخاذ تصمیمات در خصوص مسائل زیست‌محیطی، حمل و نقل، مسکن و عمران شهری و ارزیابی و نظارت بر خدمات عمومی ارائه‌شده به شهروندان

و یکپارچگی در رویه قضایی بسیار ضروری است. در بسیاری از موارد، رویه قضایی در خصوص مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر با تضادهایی روبه‌رو است. برخی از دادگاه‌ها، شوراهای را مسئول جبران خسارات ناشی از تصمیمات خود می‌دانند، درحالی‌که در دیگر پرونده مشابه، سایر مراجع قضایی شورا را از مسئولیت معاف می‌کنند.

در نمونه کاوی آرای قضایی برخی از پرونده‌ها، می‌توان شاهد مواردی بود که در یک پرونده، شوراهای اسلامی شهر به دلیل اتخاذ مصوبات نادرست یا نقص در انجام وظایف خود مسئول شناخته شده‌اند. به عنوان مثال، در پرونده‌ای رأی شماره ۹۹۰۹۹۰۱۰۰۰ صادره از هیات عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> در سال ۱۳۹۹ با موضوع درخواست ابطال مصوبه شورای شهر درباره تغییر کاربری اراضی، بدون رعایت ضوابط شهرسازی که دیوان عدالت اداری مصوبه را به دلیل تخلف از قانون شهرداری‌ها و طرح‌های جامع شهری ابطال کرد؛ اما مسئولیت مدنی شورا را نپذیرفت و اعلام کرد که تصمیمات شوراهای جنبه سیاسی دارد و مسئولیت جبران خسارت مستقیماً متوجه دستگاه اجرایی (شهرداری) است، مگر این‌که تقصیر مستقیم اعضای شورا احراز شود. در تحلیل این رأی باید عنوان کرد که دیوان با نگاه حقوق عمومی با تفکیک بین تصمیم‌گیری (شورا) و اجرا (شهرداری)، مسئولیت را به شهرداری منتسب کرده است. این رویه نشان‌دهنده نگاه مضیق دیوان عدالت اداری به مسئولیت مدنی شوراهاست.

اما در پرونده‌ای دیگر دادگاه عمومی حقوقی تهران<sup>۲</sup> در سال ۱۴۰۱ طی رأی پرونده شماره ۳۵۱۲۵۰۱۴۰۲ در دعوی یک شهروند علیه شورای شهر به دلیل تصویب طرح ترافیک جدید و ایجاد خسارت مالی به کسب‌وکار وی، شورای شهر را مسئول جبران خسارت دانست و استدلال کرد که تصویب طرح‌های عمومی بدون ارزیابی دقیق آثار آن بر حقوق اشخاص، مصداق تقصیر بوده و مشمول ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی است. دادگاه با گرایش حقوق خصوصی و با استناد به قواعد عمومی مسئولیت مدنی، شوراهای را مانند هر شخص دیگر مسئول می‌داند. این رویه با نگرش حقوق خصوصی سازگار است.

این تضاد در آرا باعث می‌شود که شهروندان و نهادهای اجرایی نتوانند به یک‌رویه واحد و مشخص در خصوص مسئولیت مدنی شوراهای دست یابند. برای درک بهتر این

۱- معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری، آرای برگزیده دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۹، انتشارات روزنامه رسمی، تهران، ۱۴۰۰، ص ۲۳۵

۲- امانی شلمزاری، عزت‌الله، آرای حقوقی در مسئولیت نهادهای عمومی، نشر دادگستر، تهران، ۱۴۰۲، ص ۱۸۷

تناقضات، لازم است که عوامل مختلفی که بر آرای قضایی تأثیرگذار هستند، بررسی شوند. این عوامل عبارت‌اند از:

۱-۴- عدم تبیین شفاف قوانین: گاهی اوقات، دادگاه‌ها نتوانسته‌اند به‌درستی قوانین و مقررات مربوط به مسئولیت مدنی نهادهای عمومی را تفسیر کنند. بسیاری از قوانین مربوط به مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر به‌طور کامل تبیین نشده‌اند و در مواردی که شوراها از اختیارات خود استفاده می‌کنند، مشخص نیست که مسئولیت آن‌ها باید چگونه سنجیده شود. در بسیاری از موارد، قوانین به‌صورت کلی و غیر شفاف تدوین شده‌اند و مصادیق دقیق مسئولیت یا عدم مسئولیت شوراها به‌طور مشخص تعیین نشده است. این ابهام به‌ویژه در مواردی که شوراها در قالب مصوبات یا تصمیمات جمعی اقدام می‌کنند، موجب سردرگمی در تعیین حدود مسئولیت آن‌ها می‌شود. همچنین، فقدان تعاریف روشن از مفاهیمی مانند «نقض وظایف قانونی»، «تقصیر جمعی» یا «اهمال در نظارت» باعث شده که مراجع قضایی نیز در اتخاذ تصمیمات هماهنگ با چالش مواجه شوند.

۲-۴- تأثیر رویه‌های قضایی پیشین: فقدان رویه‌ی قضایی ثابت در مورد مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر باعث شده است که برخی قضات، صرفاً بر اساس آرای پراکنده‌ی قبلی تصمیم‌گیری کنند، بدون اینکه این آراء لزوماً انطباق کاملی با اصول قانونی داشته باشند. این مسئله منجر به ناهماهنگی در احکام صادرشده می‌شود، به‌طوری‌که پرونده‌های مشابه ممکن است در دادگاه‌های مختلف نتایج متفاوتی داشته باشند. همچنین، گاهی قضات به‌جای استناد به متن قانون، به تفسیرهای شخصی یا رویه‌های نادرست پیشین تکیه می‌کنند که این امر می‌تواند به تضییع حقوق طرفین دعوا و به‌ویژه خسارت‌دیده بینجامد و این موضوع با روح نهاد مسئولیت مدنی که همانا جبران خسارت زیان‌دیده است در تضاد است.

۳-۴- تفاوت در ارزیابی تقصیر: در برخی موارد، قضات در ارزیابی تقصیر شوراها متفاوت عمل می‌کنند. در بعضی پرونده‌ها، شوراها به دلیل نقض قوانین و مقررات مسئول شناخته می‌شوند، درحالی‌که در موارد مشابه دیگر، عدم اثبات تقصیر شورا سبب می‌شود که از مسئولیت معاف شوند. برخی قضات با استناد به تخلف از مقررات یا سوء مدیریت، شوراها را مقصر می‌دانند، درحالی‌که در مواردی با استدلال عدم اثبات رابطه‌ی سببیت یا فقدان تقصیر مستقیم، آن‌ها را تبرئه می‌کنند. این ناهماهنگی در احکام، هم برای شوراها و هم برای شهروندان ایجاد بلا تکلیفی می‌کند، زیرا معیار مشخصی برای تعیین تقصیر

وجود ندارد. حتی در مواردی که تخلفی مشابه رخ داده، ممکن است یک محکمه شورا را محکوم کند و محکمه‌ای دیگر آن را بی‌تقصیر بداند.

۴-۴- ملاحظات سیاسی و اجتماعی: در برخی پرونده‌های مرتبط با مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر، عوامل فراقانونی مانند ملاحظات سیاسی و اجتماعی می‌توانند به شکل نامحسوسی بر روند دادرسی تأثیر بگذارند. از یک‌سو، قضات ممکن است تحت تأثیر جو عمومی یا فشار نهادهای محلی قرار گیرند و با توجیه «حفظ مصالح اجتماعی»، از صدور حکم محکومیت علیه شورا خودداری کنند. از سوی دیگر، در مواردی که افکار عمومی نسبت به عملکرد شوراها حساسیت نشان می‌دهد، ممکن است قضات برای جلوگیری از بازتاب‌های منفی، سخت‌گیری بیشتری به خرج دهند. این دوگانگی باعث می‌شود معیارهای حقوقی به‌جای استناد به قانون، تابع شرایط متغیر سیاسی و اجتماعی شوند که این امر اصول عدالت قضایی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. درواقع، گاهی مصلحت‌اندیشی‌های مقطعی بر اجرای بی‌طرفانه قانون غلبه می‌کند.

درمجموع، تناقضات موجود در رویه قضایی پیرامون مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر موجب عدم شفافیت و اعتماد عمومی در سیستم قضائی شده است. این تضادها باعث ایجاد سردرگمی در بین اعضای شوراها، شهروندان و حتی نهادهای دولتی می‌شود. ازاین‌رو، ضروری است که مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر به‌طور دقیق‌تری در قوانین و مقررات مشخص شود و هم‌چنین رویه قضایی در این زمینه به وحدت برسد.

#### ۵- تحلیل تطبیقی مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر

مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در ایران با توجه به ساختار حقوقی خاص کشور، در مقایسه با سایر کشورهای جهان، ویژگی‌ها و چالش‌های خاص خود را دارد. برای درک بهتر ابعاد این مسئولیت و به‌ویژه در راستای تحلیل تناقضات رویه قضایی، ضروری است که این مسئولیت را در کشورهای دیگر نیز بررسی کنیم. در این بخش، مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در ایران با برخی کشورهای منتخب مقایسه می‌شود و به تحلیل نقاط قوت و ضعف موجود پرداخته خواهد شد.

#### ۵-۱- مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در ایران

همان‌طور که در ذکر شد، مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در حقوق ایران بر اساس قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا و برخی دیگر از مقررات خاص به رسمیت شناخته شده است. این مسئولیت در صورتی که شوراها مرتکب تقصیر یا نقص در وظایف

خود شوند، شامل جبران خسارت به شهروندان خواهد بود. با این حال، در عمل، مشکلات متعددی در ارتباط با تعیین حدود مسئولیت شوراها و نحوه رسیدگی به این مسئولیت‌ها در محاکم قضایی وجود دارد که یکی از دلایل آن نبود وحدت رویه قضایی و شفافیت در تفسیر قوانین است.

## ۲-۵- مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در کشورهای مختلف

در این بخش، به تحلیل مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در چند کشور منتخب پرداخته می‌شود تا مقایسه‌ای دقیق میان ساختارهای حقوقی مختلف صورت گیرد.

### ۱-۲-۵- مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در فرانسه

در نظام حقوقی فرانسه، مسئولیت مدنی شوراهای شهری از اصول منسجمی پیروی می‌کند که در مقایسه با سیستم ایران از وضوح بیشتری برخوردار است. مبنای حقوقی مسئولیت شوراها عمدتاً بر اساس قواعد حقوق اداری و به‌ویژه نظریه «فرض تقصیر»<sup>۱</sup> شکل گرفته است. دیوان دولتی فرانسه به‌عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی اداری، نقش محوری در توسعه این رویه قضایی داشته است. شرایط تحقق مسئولیت مدنی، وجود ضرر قطعی و مسلم، رابطه سببیت بین عمل اداری و ضرر وارد شده می‌باشد. قائلین به دیدگاه مفروض بر این است که نهاد عمومی و دولتی در نظارت و انجام وظیفه و یا در انتخاب خود دچار تقصیر گردیده و بدین ترتیب بدون این که زیان دیده ملزم به اثبات تقصیر باشد، این شوراها و نهادهای عمومی هستند که برای معافیت از مسئولیت باید ثابت کند که تمام احتیاط‌های لازم را که اوضاع و احوال قضیه ایجاب می‌کرده، به عمل آورده است.

نکته حائز اهمیت این است که در فرانسه، تفکیک واضحی بین مسئولیت شخصی اعضای شورا و مسئولیت نهاد شورا وجود دارد. همچنین سازوکارهای دقیقی برای رسیدگی به دعاوی مربوط به مسئولیت مدنی نهادهای محلی پیش‌بینی شده است که شامل مراجع تخصصی حقوق اداری می‌شود. این سیستم پیشرفته حقوقی موجب شده است که در فرانسه، هم از حقوق شهروندان به شکل مؤثری حمایت شود و هم شوراهای شهری با آگاهی کامل از حدود مسئولیت خود به فعالیت بپردازند.

در آلمان، شوراهای شهری تحت قانون مسئولیت مدنی مقامات عمومی مسئول جبران خسارت های ناشی از فعالیت های غیرقانونی خود هستند. آلمان نیز همانند فرانسه، از سیستم حقوقی اداری استفاده می کند که در آن، هرگونه تصمیمات خلاف قانون که منجر به خسارت شود، مسئولیت مدنی برای نهادهای عمومی، از جمله شوراهای ایجاد می کند. در نظام حقوقی آلمان، مسئولیت مدنی شوراهای شهری از ساختار نظام مند و دقیقی برخوردار است که مبتنی بر اصول حقوق عمومی و قوانین فدرال می باشد. در این کشور، اختلافات بین شوراهای و شهرداری ها به ویژه در زمینه های مالی و اجرایی، معمولاً در دادگاه های اداری حل و فصل می شود که این امر موجب شفافیت و پیش بینی پذیری بیشتر در فرآیند مسئولیت مدنی (اجرا و تصمیم) می شود. مسئولیت مدنی این نهادها در آلمان دارای ویژگی های متمایزکننده ای است. حوزه های مسئولیت در تصمیمات تصویبی (تصمیمات شورا)، اقدامات اجرایی (از جمله قراردادهای عمومی)، خودداری از انجام وظایف قانونی تقسیم شده است. مبانی قانونی مسئولیت مدنی نهادهای عمومی در قانون اساسی فدرال<sup>۱</sup> به ویژه اصل ۳۴<sup>۲</sup> و قانون مسئولیت مدنی مقامات رسمی<sup>۳</sup> و قوانین ایالتی مربوط به حکومت های محلی<sup>۴</sup> تعیین شده است. از ویژگی های خاص نظام آلمانی، می توان ۱- اصل تفکیک مسئولیت (بین شخص کارمند و نهاد عمومی) ۲- امکان مسئولیت مضاعف (هم شورا و هم ایالت) و ۳- وجود دادگاه های تخصصی اداری با صلاحیت های طبقه بندی شده دانست. فرایند رسیدگی نیز در آلمان می تواند سه مرحله ای باشد؛ مراجعه اولیه به مراجع اداری ذی صلاح، امکان شکایت به دادگاه های اداری ایالتی و تجدیدنظرخواهی در دیوان فدرال اداری.

مهم ترین ویژگی این سیستم، ضمانت های اجرایی آرای صادره مبنی بر محکومیت نهاد عمومی است. الزام سیستم بیمه اجباری مسئولیت برای نهادهای عمومی، باعث شده است که، مکانیسم های جبران خسارت چندلایه ای را ایجاد شود.

این نظام حقوقی با تأکید بر پذیری مسئولیت و ثبات قضایی، زمینه را برای پاسخگویی مؤثر شوراهای شهری فراهم ساخته است، حقوق شهروندان به شکل جامعی حمایت می

1- Grundgesetz

۲- چنانچه شخصی حین انجام وظیفه دولتی که به وی واگذار شده است، تعهدات رسمی خود را نسبت به شخص ثالث نقض کند، مسئولیت آن اساساً بر دوش دولت یا ارگانی که در آن خدمت می کند قرار می گیرد. در صورت تخلف عمدی یا قصور شدید، حق رجوع به محاکم علیه کارمند دولت (محفوظ است) برای جبران خسارت و یا شکایت از مسبب، نباید مانعی برای رجوع به دادگاه های عادی وجود داشته باشد.

3- Amtshaftungsgesetz

4- Gemeindeordnungen

شود. رویه قضایی منسجم در آلمان موجب شده است که هم شوراها و هم شهروندان از حدود و ثغور مسئولیت ها آگاهی دقیق داشته باشند.

### ۳-۲-۵- مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در بریتانیا

در نظام حقوقی بریتانیا، مسئولیت مدنی شوراهای محلی<sup>۱</sup> دارای ویژگی های منحصر به فردی است که آن را از سیستم های حقوقی فرانسه و آلمان متمایز می کند. این نظام مبتنی بر اصول کامن لا<sup>۲</sup> و رویه های قضایی خاص توسعه یافته است. چارچوب حقوقی بر اساس قانون حکومت محلی<sup>۳</sup> ۱۹۷۲ و قانون مسئولیت عمومی<sup>۴</sup> ۱۹۵۷ و قانون حقوق بشر<sup>۵</sup> ۱۹۹۸ استوار است. محدوده مسئولیت شوراها در موضوعات نگهداری معابر و اماکن عمومی، قراردادهای خدماتی، ارائه خدمات اساسی (آموزش، بهداشت، مسکن) و مسئولیت ناشی از بی مبالاتی<sup>۶</sup> در انجام وظایف تعریف شده است.

ویژگی های کلیدی مسئولیت مدنی نهادهای عمومی بیشتر تأکید بر مسئولیت مدنی حوزه های عملیاتی دارد تا تصمیمات سیاستی. اما این هرگز به معنی مصونیت قضایی برای تصمیمات سیاست گذاری نیست. برای دعاوی مربوط به مسئولیت، امکان تعقیب قضایی از طریق دادگاه های مدنی و هم از طریق دادگاه اداری در خصوص دعاوی مربوط به مسئولیت مدنی وجود دارد و امکان درخواست غرامت از طریق دادگاه های بخش<sup>۷</sup> و در پرونده های پیچیده و تخصص از دیوان عالی وجود دارد. در رویه حاکم بریتانیا مکانیسم های جبران خسارت بر پایه نظام بیمه اجباری برای شوراهای محلی استوار است.

نظام قضایی حاکم در بریتانیا محدودیت هایی را نیز به غرامت وارده در سه موضوع قائل است. مصونیت نسبی در تصمیمات سیاست گذاری<sup>۸</sup> و لزوم اثبات بی مبالاتی توسط شاکی (مسئولیت مدنی شوراهای محلی بیشتر به اقدامات اشتباه یا نقص در انجام وظایف اجرایی مربوط می شود تا تصمیمات قانونی) و محدودیت های زمانی برای طرح دعوی که معمولاً ۳ تا ۶ سال محدودیت هایی هستند که در نظر گرفته شده اند. این سیستم با رویکرد محافظه کارانه تر و وجود محدودیت های نسبی در مقایسه با نظام های حقوقی

- 1- . Local Councils
- 2- . Common Law
- 3- . Local Government Act
- 4- . Occupiers' Liability Act
- 5- . Human Rights Act
- 6- . Negligence
- 7- . County Courts
- 8- . Policy Decisions

فرانسه و آلمان به تدریج دامنه مسئولیت شوراهای محلی را گسترش داده است و تعادل خاصی بین حاکمیت محلی و حمایت از حقوق شهروندان ایجاد کرده است.

### ۳-۵- مقایسه مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در ایران و کشورهای دیگر

از مقایسه کلی مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در ایران با کشورهای فرانسه، آلمان و بریتانیا به وجود تفاوت های ساختاری و کارکردی قابل توجهی پی برده می شود. نظام حقوقی ایران در مقایسه با این کشورها در خصوص شوراهای فاقد سیستم منسجم مسئولیت مدنی است. ابهام در قوانین، نبود دادگاه های تخصصی اداری، و ضعف در اجرای احکام از چالش های اصلی نظام حقوقی ایران در خصوص مسئولیت مدنی نهاد شورایی است. در حالی که در فرانسه و آلمان مسئولیت شوراهای شفاف و قضایی محور است، در بریتانیا بیشتر عملیاتی (و نه سیاستی) تعریف شده است. اما در ایران حتی مسئولیت عملیاتی نیز به روشنی تبیین نشده است. ابهام در حدود مسئولیت (فردی/ جمعی، تقصیر/ عدم تقصیر) و نبود رویه قضایی ثابت از نقاط ضعف نهاد مسئولیت مدنی در ایران است در حالی که این امر در کشورهای فرانسه و آلمان با سیستم منسجم حقوق اداری و با قوانین خاص مسئولیت نهادهای عمومی و دادگاه های تخصصی اداری، نقطه قوت محسوب می شود. در خصوص جبران خسارات وارده توسط شوراهای مکانیسم بیمه اجباری حاکم در کشورهای آلمان و بریتانیا می تواند گامی بسیار مهم برای نیل بر آن در نظام شورایی ایران به حساب بیاید.

تحلیل تطبیقی مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در ایران و کشورهای مختلف نشان می دهد که در حالی که در کشورهای دیگر سیستم های قضایی شفاف و مستحکمی برای مسئولیت مدنی شوراهای وجود دارد، در ایران نیاز به اصلاحات اساسی در رویه قضایی و تطبیق قوانین با نیازهای روز وجود دارد. این اصلاحات می تواند به کاهش تناقضات قضایی، افزایش اعتماد عمومی و بهبود فرآیندهای مدیریت شهری کمک کند.

### نتیجه گیری و پیشنهادات

یافته های این مقاله نشان می دهد که نهاد شوراهای اسلامی شهر در نظام حقوقی ایران علی رغم برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل و صلاحیت های گسترده در حوزه مدیریت شهری، در زمینه مسئولیت مدنی با چالش های جدی ساختاری و رویه ای روبرو

است. از مهم ترین این چالش ها می توان، نبود شفافیت و انسجام در تعیین حدود مسئولیت مدنی شوراها و تناقض در رویه های قضایی در مواجهه با دعاوی مرتبط دانست. تحلیل آراء صادره از مراجع مختلف قضایی، بیانگر است که این موضوع فقدان وحدت رویه و برداشت های متعارض در خصوص مفاهیمی چون «تقصیر»، «رابطه سببیت» و «نقض وظیفه قانونی» و درنهایت، موجب عدم استحکام و شفافیت موضوع مسئولیت مدنی می شود. آموزش قضات در زمینه مسئولیت های مدنی و کیفری و هدایت افکار ایشان از حقوق خصوصی و فقهی به سمت تفکرات نوین و نظریه های حقوق عمومی، می تواند موجبات بازنگری در مبانی نظری مسئولیت مدنی شوراها با تأکید بر اصل جبران ضرر و تقویت رویکرد حمایتی از شهروندان در برابر نهادهای عمومی و کاهش برداشت های شخصی از موضوع مسئولیت مدنی و کاهش صدور آرای متناقض کمک کند.

از جهتی دیگر، چارچوب های قانونی موجود، به ویژه ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، بیشتر متوجه مسئولیت فردی اعضا بوده و مسئولیت مستقیم نهاد شورا را جز در موارد خاص نمی پذیرد. این در حالی است که با توجه به شخصیت حقوقی مستقل شوراها و نقش تصمیم ساز آن ها در حوزه عمومی، پذیرش مسئولیت نهادی و تقویت پاسخگویی جمعی ضروری به نظر می رسد. درمجموع، نگاه حاکم بر نظام قضایی ایران پذیرفته است که شوراها ی اسلامی شهر، مانند سایر اشخاص حقوقی عمومی، مشمول مقررات مسئولیت مدنی بوده و می توانند به جبران خسارت محکوم شوند.

در مقایسه تطبیقی با نظام های حقوقی پیشرفته مانند فرانسه، آلمان و بریتانیا، مشاهده می شود که این کشورها، سیستم های دقیق، نظام مند و پیش بینی پذیری را برای تعیین و اجرای مسئولیت مدنی شوراها ی محلی ایجاد کرده اند. عناصری همچون دادگاه های تخصصی اداری، تفکیک مسئولیت فردی و نهادی، نظریه های نوین مسئولیت بدون تقصیر، و مکانیسم های مؤثر جبران خسارت به ویژه بیمه اجباری در این کشورها باعث شده است که ضمن فعالیت شوراها در چارچوب قانونی، حقوق شهروندان نیز حفظ شود و درنتیجه آن، تناقضات آرای صادره از محاکم کاهش یابد. برای رفع ابهام های موجود در نهاد مسئولیت مدنی حاکم بر ایران، ضروری است که قوانین مربوط به مسئولیت مدنی شوراها ی اسلامی شهر به طور دقیق تر و شفاف تر تدوین شوند. این قوانین باید به طور خاص مسئولیت شوراها را در زمینه های مختلف نظیر تخلفات قانونی، عدم نظارت بر شهرداری ها و ترک فعل از اجرای برنامه های شهری را مشخص کنند. همچنین، لازم است که مقامات قضائی دستورالعمل های مشخصی برای رسیدگی به دعاوی مربوط به مسئولیت شوراها تدوین کنند تا از ایجاد تناقض در آرا جلوگیری شود. برای کاهش تناقضات در آرای قضائی، ایجاد یک رویه قضائی ثابت و شفاف ضروری است. دیوان عالی و دیوان عدالت اداری می توانند با برگزاری جلسات هم اندیشی و بررسی موارد

مشابه، نسبت به صدور رأی وحدت رویه در خصوص مرجع قضایی واحد و چهارچوب مشخص در رسیدگی به دعاوی مربوط به مسئولیت مدنی شوراها اقدام نماید.

برای تسهیل در رسیدگی به دعاوی مربوط به مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر، باید همانند کشورهای پیشرفته تطبیق داده شده در این مجال، مراجع تخصصی نظیر دادگاههای اداری یا کمیسیونهای مستقل رسیدگی به تخلفات شوراها را ایجاد نمود. این مراجع می توانند به طور خاص به موضوعات مربوط به مسئولیت مدنی شوراها رسیدگی کنند تا ضمن احقاق حق زیان دیده، سرعت روند دادرسی افزایش یافته و کاهش حجم پرونده ها شود. در نهایت نیز به منظور تضمین جبران خسارات وارده به شهروندان، ایجاد نظام بیمه ای اجباری برای نهادهای عمومی، به ویژه شوراها و اعضای آنها امری اجتناب ناپذیر به نظر می رسد.

بدون انجام این اصلاحات، خطر تضعیف عدالت قضایی، افزایش بی اعتمادی به نهادهای محلی، و تکرار تصمیمات متناقض و غیرمنصفانه در رویه قضایی هم چنان ادامه خواهد داشت.

### Extended Abstract

Islamic City Councils in Iran, as elected public bodies with substantial influence over local governance and urban management, play a pivotal role in decision-making processes related to municipal planning, budgetary allocation, and oversight of local executive entities such as municipalities. However, despite the growing scope of their statutory powers, the legal framework surrounding their civil liability remains ambiguous, inconsistent, and fraught with procedural and interpretative challenges. This article adopts a structural, institutional, and comparative approach to critically examine the inconsistencies in judicial rulings concerning the civil liability of city councils in Iran. Through a detailed analysis of judicial precedents issued by various courts, especially the Administrative Justice Court (Divan-e Edalat) and general civil courts, the study reveals a lack of consistency and clarity in judicial interpretations of key legal concepts such as "fault," "breach of legal duty," and "causal relationship." In comparable cases, some courts have held city councils liable for damages caused to citizens, while others have entirely absolved them, attributing responsibility to municipalities or dismissing claims altogether. These discrepancies undermine legal certainty, erode public trust, and diminish the accountability mechanisms expected from public institutions.

The first section of the article investigates the theoretical and legal foundations of civil liability in Iranian law. Article 11 of the Iranian Civil Liability Act primarily attributes responsibility to individual members of councils in cases of willful misconduct or negligence, without recognizing the independent legal personality of city councils themselves. This individual-centric approach burdens the claimant with the difficult task of proving personal fault and causal link—often infeasible due to the collective nature of council decisions. The article proceeds to analyze the institutional and legal structure of city councils. Iranian law grants city councils an independent legal status, supported by distinct organizational features: separate budgets, independent secretariats, dedicated premises, and the right to litigate or be litigated against. These attributes clearly indicate that councils function as public legal persons, distinct from their individual members, and thus should bear institutional liability for damages caused by collective decisions. A significant part of the article is devoted to the analysis of conflicting case law. In one case, the Administrative Justice Court annulled a council's decision for violating urban planning regulations but did not attribute civil liability to the council, shifting the blame to the municipality. This reflects a public law perspective, emphasizing separation between decision-making (council) and execution (municipality). In contrast, a general civil court ruled against a council in a different case, holding it responsible for approving a traffic plan that caused economic harm to a local business. This ruling, grounded in private law principles, applied general tort rules to the council as a legal entity. These opposing approaches illustrate the jurisprudential confusion caused by a lack of clear legal and procedural guidelines. The article then engages in a comparative study, reviewing the legal systems of France, Germany, and the United Kingdom: In France, the concept of presumed fault governs the civil liability of public entities. The Council of State (Conseil d'État) has developed a robust doctrine under which public institutions are presumed liable unless they demonstrate due diligence.

In Germany, the system is based on a clear division between personal and institutional liability, with specialized administrative courts and a well-defined framework for pursuing claims against public bodies, including local councils.

In the United Kingdom, while more conservative due to the common law tradition, councils can be held liable for operational negligence under statutes such as the Tort Liability of Public Authorities Act, with a growing emphasis on transparency and access to justice. These jurisdictions illustrate how clear statutory mandates, specialized courts, and institutional mechanisms (such as mandatory liability insurance) contribute to enhanced accountability and citizen protection. The findings of the article indicate three major factors contributing to the inconsistency and ambiguity in Iranian jurisprudence:

1. Legal gaps and ambiguities: The lack of explicit statutory provisions defining the scope of councils' liability creates interpretative difficulties.
2. Absence of specialized judicial bodies: General courts lack the administrative law expertise required to adjudicate public liability claims coherently.
3. Divergence in judicial reasoning: Judges often rely on personal interpretation or inconsistent precedents, leading to contradictory rulings in similar cases.

The authors conclude with a series of recommendations aimed at reforming the Iranian legal system regarding council liability: Amending Article 11 of the Civil Liability Act to include institutional liability of public legal persons such as city councils; Issuing judicial guidelines or circulars through the Supreme Court or Administrative Justice Court to harmonize judicial interpretation; Establishing specialized administrative courts or independent commissions to handle civil claims against local public bodies; Introducing compulsory liability insurance for councils and their members to ensure financial compensation for affected citizens. This article fills a critical gap in Iranian public law scholarship by highlighting the systemic weaknesses in civil liability adjudication concerning local government bodies. By offering comparative insights and actionable legal reforms, it provides a roadmap for enhancing institutional accountability, legal predictability, and the protection of citizens' rights in the context of urban governance.

۱. امامی، حسن، حقوق مدنی، انتشارات اسلامی، تهران چاپ ۳۴، ۱۳۹۱
۲. امانی شلمزاری، عزت‌الله، آرای حقوقی در مسئولیت نهادهای عمومی، نشر دادگستر، تهران، ۱۴۰۲
۳. باریلکو، علیرضا، مسئولیت مدنی، نشر میزان، تهران، چاپ چهاردهم، ۱۳۹۲
۴. صفایی، سید حسین و دیگران، حقوق مدنی: اشخاص و محجورین، انتشارات سمت، تهران، چاپ یازدهم، ۱۳۸۴
۵. صفایی، سید حسین، مسئولیت مدنی، نشر میزان، تهران، جلد اول و دوم، ۱۳۹۶
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، تهران، چاپ هفتم، ۱۳۸۱
۷. قاسم‌زاده، سید مرتضی، حقوق مدنی الزام‌ها و مسئولیت مدنی بدون قرارداد، انتشارات میزان، تهران، چاپ پنجم، ۱۳۸۷
۸. کاتوزیان، ناصر، الزام‌های خارج از قرارداد، انتشارات دانشگاه تهران، تهران، جلد اول، چاپ هشتم، ۱۳۸۷
۹. کاتوزیان، ناصر، مسئولیت مدنی-ضمان قهری، انتشارات دانشگاه تهران، تهران چاپ دوم، ۱۳۶۹
۱۰. گلدوزیان، ایرج، حقوق جزای اختصاصی، نشر مجد، تهران، جلد ۱، ۱۳۹۴
۱۱. معافی، سعید و دیگران، نظام حقوقی نمایندگی شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران، انتشارات جنگل، تهران، ۱۳۹۴
۱۲. میر داداشی، سید مهدی، مسئولیت مدنی مؤسسات عمومی در حقوق ایران و مصر، دانشگاه مفید، قم، چاپ اول، ۱۳۹۶
۱۳. معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری، آرای برگزیده دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۹، انتشارات روزنامه رسمی، تهران، ۱۴۰۰
۱۴. هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر میزان، تهران، جلد دوم، ۱۳۹۵
۱۵. اسکافی، نرگس و دیگران، مسئولیت مدنی پیشگیرانه در اعمال اداری (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و انگلیس)، پژوهش های نوین حقوق اداری، ۱۸، ۶، ۱۴۰۲، ۲۰۵-۲۲۷
۱۶. امیر ارجمند، اردشیر و دیگران، نظارت سلسله مراتبی شوراها بر امور و مدیران محلی، مجموعه مقالات نشست شوراها و مدیریت محلی در افق چشم‌انداز ۲۰ ساله نحوه، ۱۳۸۷، ص ۸۳
۱۷. جلالی، محمد، اصول کلی راهنمای تمرکز زدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۴۷، ۱۷، ۱۳۹۴، ۷۱-۱۰۰
۱۸. فقیه لاریجانی، فرهنگ، دوگانگی شخصیت حقوقی شورای شهر و شهرداری؛ آسیب شناسی ساختاری نهاد محلی در ایران، مجله مطالعات حقوق عمومی، ۵۲، ۴، ۱۴۰۱
۱۹. قاسمی حامد، عباس، نظارت پذیری شورای اسلامی شهر در چارچوب حقوق شهری، مجله تحقیقات حقوقی، ۳۳ و ۳۴، ۱۳۸۰

۲۰. علی احمد، میثم و دیگران، مطالعه تطبیقی نقش تقصیر در مسئولیت مدنی از دیدگاه ایران و فرانسه، کنفرانس بین المللی پژوهش های نوین در مدیریت، اقتصاد و علوم انسانی، ۱۳۹۵
۲۱. ملکی، ابراهیم و دیگران، بررسی تطبیقی عملکرد شوراهای اسلامی شهر با شوراهای کشورهای اروپایی ( دو کشور آلمان و ترکیه با رویکرد نظارتی)، دومین کنفرانس بین المللی مدیریت قرن ۲۱، ۱۳۹۴
۲۲. رحیم پور، فرهاد و دیگران، شیوه نظارت های مالی شوراهای اسلامی شهر بر شهرداری ها در حقوق ایران و اسلام (با رویکردی تطبیقی با نظام اداری محلی فرانسه)، فقه و مبانی حقوق، ۴، ۱۵، ۱۴۰۱، ۹۵-۱۱۴
۲۳. یزدانیان، علیرضا، نظریه عمومی مسئولیت مدنی متبوع ناشی از عمل تابع در حقوق فرانسه و طرح آن در حقوق ایران، مجله حقوقی دادگستری، ۷۶، ۷۷، ۱۳۹۱، ۳۵-۶۸
۲۴. میرزاد کوهشاهی، نادر، رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران، فصلنامه حقوق اداری، ۲، ۶، ۱۴۰۰، ۳۵
۲۵. دستواره، فرشته، مطالعه تطبیقی تجارب شورای محله در کشورهای مختلف و پیشنهاد هایی برای ایران، ماهنامه گزارش های مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲
۲۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۲۷. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و اصلاحات بعدی آن
۲۸. قانون دیوان عدالت اداری
۲۹. قانون مسئولیت مدنی
۳۰. قانون مسئولیت مدنی
۳۱. قانون مجازات اسلامی
۳۲. قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان (ترجمه بنیاد ماکس\_پلانک)

غیر پارسی

33. Craig, P. (2011). Administrative Law (7th ed.). Oxford University Press.
34. Tort Liability of Local Governments. (2017). Canadian Bar Review. 95(2). 145-176.