

فصلنامه بین المللی قانون یار

License Number: ۷۸۸۶۴ Article Cod: Y۶SH۱۹A۳۸۳ ISSN-P: ۲۵۳۸-۳۷۰۱

وظایف و مسئولیت مدنی شهرداری شهرستان بافت

(تاریخ دریافت ۱۴۰۰/۰۷/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۰/۱۲/۱۸)

حسین نقوی

کارشناس مسئول امور اجتماعی فرهنگی شهرداری شهرستان بافت

چکیده

هدف اصلی از تاسیس شهرداری، علاوه بر حفظ منافع شهرها و برآوردن نیاز اهالی شهرنشینان می باشد شهرداری موسسه ای مستقل و عمومی است که به منظور اداره امور شهر اعمالی از قبیل عمران آبادی، بهداشت و تامین رفاه و آسایش اهالی را انجام می دهد، شهرداری به عنوان یک سازمان اداری، محلی و غیر متمرکز اداره امور شهری را بر عهده دارد، بر همین مبنا می توان گفت که شهرداری ها در رهگذر انجام تکالیف و وظایف خود ممکن است موجبات ورود خسارت به دیگران گردند که این خسارت در حوزه مسئولیت مدنی مورد توجه قرار گرفته است. اصولاً در نظام حقوقی مسئولیت مدنی شهرداری نیز همانند سایر اشخاص حقوقی که در ذیل عنوان مسئولیت ناشی از فعل غیر مورد بررسی قرار می گیرد در این باب ممکن است شهرداری در اجرای تکالیف و وظایف کلی خود گونه های عام و ویژه از مسئولیت را داشته باشد به عنوان مثال در عرصه هایی هم چون اجرای پروژه های عمرانی و توسعه شهری و معابر جویبارها و انهار مواردی وجود دارد که در قانون شهرداری احصا شده است هرچند که دولت به طور کلی وظیفه تامین امنیت و بهداشت و سلامت عمومی را بر عهده دارد ولی به طور خاص این شهرداری ها هستند که وظیفه راهبردی را دار هستند و در صورت تخلف از انجام تکالیف قانونی مسئول جبران خسارت می باشند یکی از مهمترین عوامل تحمیل مسئولیت وقوع سیل و روانه شدن آب ناشی از سیلاب در درون شهر و وارد آوردن خسارت به شهروندان است و در این بین باید قائل به تفکیک شد به نحوی که گاهی در اثر اهمال و عدم اجرای مناسب طرح های عمرانی و شناسایی مسیر آب ها منجر به خسارت از طریق سیلاب می شود لذا تحمیل خسارت به شهرداری امری اجتناب ناپذیر می باشد. در این تحقیق که از روش توصیفی تحلیلی استفاده شده به

بررسی ابعاد مسئولیت مدنی شهرداری در وقوع سیلاب و سیوه ای جبران خسارت ناشی از آنم پرداخته می شود.

واژگان کلیدی: شهرداری، مسئولیت مدنی، سیلاب، فورس مازور، تکلیف قانونی

مقدمه

عدالت حقوقی اقتضاء دارد همانگونه که اشخاص حقیقی در صحنه های اجتماعی و اقتصادی خسارت و زبانی وارد آورند یا قانونی را نقض و مرتکب جرمی شدند، باید متحمل مجازات یا پرداخت غرامت شوند، در مورد اشخاص حقوقی نیز چنین باشد. از منظر حقوقی موضوع مسئولیت در فقه و حقوق ایران واجد سابقه دیرینه است، در فقه اصل مسئولیت با قواعد دیگر هم چون قاعده لاضرر در ارتباط می باشد. جهت روشن شدن حقوق مردم و تعهدات شهرداری در وقوع سیلاب و هم چنین برقراری توان و سازش میان منافع خصوصی و عمومی، قانونگذار دست به وضع قوانینی نموده و علاوه بر آن قوه مجریه، عرف و رویه قضایی و دکترین نیز در تبیین و تکمیل نظم پایه ریزی شده توسط قانون گذار تلاش نمودند. شهرداری ها به بهانه حفظ منافع مردم و در راستای اجرای طرح های خود با استفاده از قدرت فائقه خویش به راحتی تعهداتی را بر مردم تحمیل و یا تکالیفی را از خود بنام خیر عمومی و یاسوء استفاده از آن سلب می نمایند که مستلزم جبران خسارت است. هر چند امروز، ضرورت جبران زیان وارده به دیگری از اصول مسلم حقوق شناخته می شود و تفاوتی نیز میان اشخاص حقیقی و حقوقی قائل نمی شوند، 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 هم چون ریشه اخلاقی لزوم جبران خسارت و صدق عنوان کارفرما بر دولت و شهرداری و نیز اصل تساوی اشخاص حقیقی و حقوقی در جبران خسارت وارده به دیگران را به عنوان مبنا بر می شمرد که در نظام حقوقی ایران نیز به موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی اصل وجود چنین مسئولیتی پذیرفته شده است. بنابراین در صورتی که شهرداری یا یکی از مستخدمین و یا پیمانکاران به نام شهرداری مرتکب تخلفی

شوند که باعث ورود ضرر مالی یا جانی به شهروندان گردد مسئولیت ایجاد شده است. شهرداری در راستای عمل به وظایفی که مطابق قانون بر عهده دارد، همانند دولتی مستقل محلی قلمداد می شود و در برخی از مواقع قواعد عمومی دولت ها را می توان بر آن ها بار نمود و بر همین اساس می توان اظهار کرد که شهرداری ها در رهگذر انجام وظایف خود ممکن است موجبات ورود خسارت به دیگران را فراهم آورند (زاهدی، ۱۳۹۰ ص ۱۴) این گونه خسارات می تواند در حوزه مسئولیت کیفری و مسئولیت مدنی مورد توجه قرار بگیرد، خسارات مالی و جانی در هنگام وقوع سیل علی الاصول در ذیل قواعد مسئولیت مدنی قرار می گیرند، هر چند که ممکن است تخلف از وظایف و مهار سیلاب ها به اندازه ای دچار تقصیر باشد که بتوان برای آن مسئولیت کیفری نیز در نظر گرفت، مسئولیت مدنی شهرداری ها در قبال شهروندان نوعی مسئولیت قراردادی است (میرزایی ۱۳۹۲ ص ۲۷) مهمترین اصل در انجام وظایف دولت تامین امنیت و رفاه اجتماعی است و چنانچه در اثر قصور عمدی یا نا آگاهانه شهرداری، بخشی از شهر وندان دچار تضرر شوند، شهرداری نیز به تبع آن دچار مسئولیت می گردد (هداوند ۱۳۹۰ ص ۱۴۷) برای ایجاد مسئولیت مدنی شهرداری مبانی متعددی ذکر شده که معروفترین آن نظریه تقصیر است هر چند در مجموع در خصوص زیان، ورود زیان های جمعی به افراد نامحصور را از نظر تصور مسئولیت مدنی برای شهرداری دشوار می دانند اما مسئله اساسی این است که شهرداری در امور سیل و سیلاب، یک مسئولیت عام دارد (دومیشل آندره، ۱۳۸۹ ص ۸۷). مطابق ماده ۵۵ قانون شهرداری ها وظایف شهرداری ایجاد خیابان ها و کوچه ها و میدان ها و ایجاد مجاری آب و توسعه معابر است و اگر در ایجاد مجاری آب استاندارد های لازم را انجام ندهد دچار مسئولیت شده هر چند که دولت به طور کلی مسئولیت دارد ولی وظیفه نگهداری و کنترل مجاری آب های سطحی و فاضلاب ها را در بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری بر عهده شهرداری نهاده شده و این شهرداری ها هستند که وظیفه راهبردی را بر عهده دارند (زاهدی ۱۳۹۰ ص ۵۶). قاعده لاضرر و همچنین قانون مسئولیت مدنی نیز به طور عام در صورت احراز رابطه سببیت بین ورود ضرر و تقصیر اشخاص، مسئولیت اشخاص اعم از حقوقی و یا حقیقی را پذیرفته است (کاتوزیان ۱۳۶۷) وظایف شهرداری غالباً در قانون شهرداری مشخص گردیده است و مسئولیت شهرداری را در کنار مسئولیت مدنی دولت و در قالب مسئولیت ناشی از فعل غیر می داند. مبنای عام قانونی مسئولیت مدنی شهرداری ها ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی است و ممکن است نتیجه تقصیر کارمندان و یا پیمانکاران شهرداری باشد که آثار حقوقی متفاوتی می تواند برجای بگذارد (اکبری ۱۳۸۸ ص ۳۵). از آنجایی که در نقشه شهری؛ شهرداری

باید طرح مطالعاتی برای جویبار ها و آب های روان و مسیر سیل و رودخانه های منتهی به شهر را مورد بررسی قراردادده باشد و در اجرا و با سازی مسیر رودخانه ها اصول ایمنی رانظاره گر باشد و هرگونه کوتاهی و قصور در اجرای ماده ۵۵ قانون شهرداری منجر به ایجاد مسولیت خواهد شد (میرزایی ۱۳۹۲ ص ۹۹) در این پژوهش به دنبال این مسئله ایم که در قانون شهرداری و آیین نامه های داخلی وظیفه شهرداری چگونه احصاء شده و عملکرد شهرداری از ابتدای طرح های مطالعاتی تا اجراء و نظارت چنانچه منجر به قصور و تقصیر گردد چگونه اسباب ایجاد مسولیت شهرداری را فراهم می آورد و اگر ایجاد خسارت مستند به فعل شهرداری باشد به حکم قانون مکلف به جبران خسارت وارد به اشخاص است

• سوالات:

سوال اصلی

- مبانی ایجاد مسولیت مدنی شهرداری ها در وقوع سیلاب بر پایه چه اصول و قوانینی استوار گردیده است؟

سوال فرعی

- در صورت وقوع سیلاب چه تفکیکی بین مسولیت مدنی پیمانکاران و شهرداری وجود دارد ؟

• فرضیه ها:

فرضیه اصلی

به نظر می رسد مبنای ایجاد مسولیت مدنی شهرداری برپایه نظریه تقصیر و قانون شهرداری بنا گردیده است.

فرضیه فرعی

- به نظر می رسد در هنگام بروز سیلاب فعل منتسب به پیمانکاران و شهرداری به میزان تقصیر هر کدام قابل تفکیک می باشد.

- به نظر می رسد مطابق قانون شهرداری تایید حسن اجرای پروژه های پیمانکاران بر عهده شهرداری می باشد اهداف تحقیق هدف این پژوهش عبارت است از:

- رفع موانع حقوقی به جهت مراجعه مؤدیان برای احقاق حقوق و دعوا بر علیه شهرداری نسبت به مسئولیت ناشی از وقوع سیلاب.

- حمایت از حقوق شهروندان برای رعایت حقوق در تعیین مسئولیت مدنی ناشی از سیلاب

- آگاهی رسانی که شهروندان از ویژگی ها و وظایف شهرداری در ماده ۵۵ قانون شهرداری

گفتار اول: تعریف و اقسام مسئولیت

واژه مسئولیت در زبان عربی مصدر جعلی از «مسؤول» است. در قوانین موجود تعریفی از مسئولیت به عمل نیامده تعاریف حقوق دانان نیز در این مورد گوناگون می باشد در ذیل به گونه هایی از این تعاریف اشاره می شود :

مسئولیت تعهد قانونی شخصی است به رفع ضرر دیگری که وی به او وارد آورده است، خواه این ضرر ناشی از تقصیر خود باشد یا از فعالیت او ایجاد شده باشد^۱. همچنین مسئولیت را: فرضی که به موجب آن هر فردی نتایج شناخته شده اعمال خود را خواستار است تعریف کرده اند^۲. در فقه به جای کلمه مسئولیت از کلمه ضمان استفاده شده این کلمه بسیار عام می باشد و انواع مسئولیت اعم از مدنی و کیفری را در بر می گیرد. مسئولیت را از زوایای مختلفی می توان تقسیم بندی کرد معمول ترین تقسیم بندی که در کتب حقوقی صورت پذیرفته است به شرح زیر می باشد:

بند اول: انواع مسئولیت

الف) مسئولیت اخلاقی

۱ - جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۰) ترمولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش.

۲ - حسینی نژاد، حسینقلی (۱۳۷۰) مسئولیت مدنی، بخش فرهنگی جهاد دانشگاهی دانشگاه شهید بهشتی، چاپ اول، ص

مسئولیت اخلاقی عبارت است از مسئولیتی که قانون‌گذار متعرض آن نشده باشد^۱ همانند مسئولیت انسان نسبت به خود یا خداوند یا دیگری، ضمانت اجرای چنین مسئولیتی تنها تاثیر وجدان و درونی است ولی ضمانت اجرای حقوقی ندارد به عبارت دیگر مسئولیت اخلاقی مواخذه وجدان از خطاست، نیتی پلید در درون انسان می‌تواند از نظر اخلاقی شخص را مسئول قرار دهد، ارتباط مسئولیت اخلاقی با درون آدمی است.^۲

(ب) مسئولیت حقوقی

مسئولیت حقوقی آن است که در قانون پیش‌بینی شده و ضمانت اجرایی قانونی (مدنی، کیفری و انتظامی) دارد و شخص در مقابل افراد دیگر مسئول است^۳ شاخه‌های مسئولیت حقوقی یا قانونی عبارتند از: مسئولیت مدنی، مسئولیت کیفری و مسئولیت اداری که از جهاتی با هم تفاوت دارند ولی قدر مشترک هر سه نقض الزام تعهدی است که قرار داد یا قانون قرار داده است.

(ج) مسئولیت مدنی

آنچه که در تعرف مسئولیت مدنی گفته اند این است که در هر مورد شخص ناگزیر از جبران خسارت دیگری باشد می‌گویند در برابر او مسئولیت مدنی دارد.^۴ به عبارت دیگر انسان وقتی از نظر مدنی مسئول تلقی می‌شود که ملزم باشد آثار و نتایج ضرر وارد به دیگری را جبران نماید.^۵ در تعریف کامل‌تر می‌توان بیان داشت که «مسئولیت مدنی عبارت است از تعهد و الزامی که شخص نسبت به جبران زیان وارده به دیگری دارد، اعم از آن‌که زیان مذکور در اثر عمل شخص مسئول یا عمل اشخاص وابسته به او یا ناشی از اشیاء و اموال تحت مالکیت یا تصرف او باشد»^۶ مسئولیت مدنی به ۲ شعبه عمده تقسیم شده است: مسئولیت قراردادی که به آن مسئولیت عهدی یا ضمان ناشی از عقد نیز

۱ - تاجمیری، امیر تیمور (۱۳۷۵) حقوق مدنی ۴، مؤسسه فرهنگی آفرینه، چاپ اول، ص ۲۴.

۲ - کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷) فلسفه حقوق، تهران، انتشارات بهنشر، ص ۴۵۱.

۳ - جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۰) پیشین شماره ۵۱۲۰.

۴ - کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴) مسئولیت مدنی، تهران، انتشارات دانشگاه، ص ۱.

۵ - لوراسا، میشل (۱۳۷۵) مسئولیت مدنی، تهران، ترجمه محمدداشتری، نشر حقوقدانان، ص ۲۹.

۶ - حسین نژاد، حسینقلی (۱۳۷۰) پیشین، ص ۱۳.

گفته می شود که عبارت است از مسئولیتی که در نتیجه اجرا نکردن تعهدی که از عقد ناشی شده است به وجود می آید، مسئولیت قراردادی، ریشه قراردادی دارد و متخلف از قرار داد مکلف است خسارت وارده به متعهد له را جبران کند^۱، ۲ مسئولیت خارج از قرارداد که به آن مسئولیت قهری یا ضمان قهری گفته می شود از او امر و نواهی قانونی حاصل می شود به عبارت دیگر مسئولیت قهری هنگامی وجود دارد که بر اثر نقض وظیفه ای قانونی زبانی به کسی رسد^۲. بنابراین لازم نیست که قرارداد یا تعهدی از قبل وجود داشته باشد تا مسئولیت به جبران خسارت محقق گردد بلکه هر گونه مسئولیت قانونی که فاقد مشخصات مسئولیت قراردادی باشد مسئولیت خارج از قرارداد نامیده می شود.^۳

د) مسئولیت کیفری

زمانی که شخص مرتکب یکی از جرایم مذکور در قانون می گردد برای این شخص مسئولیت کیفری به وجود می آید. با پیدایش مسئولیت کیفری شخص تحت تعقیب قرار می گیرد و مجازات خواهد شد و در صورتی که عمل مجرمانه وی باعث خسارت گردد باید از عهده خسارات وارده نیز برآید. آنچه در مسئولیت کیفری حائز اهمیت است این که هر جرمی تعریف، شرایط و مجازات خاصی دارد یعنی اصل قانونی بودن جرم و مجازات فی الواقع یعنی این طور نیست که یک اصل کلی برای مسئولیت وجود داشته باشد.^۴

ه) مسئولیت اداری

مسئولیت اداری زمانی مطرح می شود که مستخدم دولت مرتکب خطا یا تخلف اداری شده باشد قانون گذار مجازات خاصی را برای تخلفات اداری پیش بینی کرده و دادگاه هایی را نیز برای رسیدگی به این گونه امور در نظر گرفته است. ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری این گونه تخلفات را

۱- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴) پیشین ص ۱۸

۲- حسین نژاد، حسینی (۱۳۷۰) پیشین، ص ۱۵.

۳- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۰) پیشین ص ۶۴۳، شماره ۵۱۲۳.

۴- ولیدی، محمد صالح (۱۳۷۳) حقوق جزای عمومی، تهران، نشر داد، ص ۲۸

احصاء کرده است.^۱

بند دوم: نظریه مصونیت دستگاه حاکمیتی

بخش زیادی از فعالیت شهرداری ها، جنبه حاکمیتی و خدماتی دارد و به طور مستقیم با حقوق مردم سروکار دارد ولی در غرب تا قرن ۱۹ دستگاه حاکمیتی از مسئولیت مبرا بوده و از مصونیت برخوردار بوده، حاکم دارای اختیارات قضایی، اداری، اجرایی بوده، خود را سایه خدا بر زمین می دانسته و قائل به مسئولیت نبوده است، حتی پس از انتقال قدرت از شاه به دولت تا قرن ۱۹ در اکثر کشورهای غربی اصل مصونیت باقی بوده، اصل عدم مسئولیت دولت که الهام گرفته از عقیده حاکمیت مطلق دولت بود تا نیمه اول قرن ۱۹ با رشد و گسترش دموکراسی و با پیدایش افکار جدید و ظهور حقوق مردم در صحنه سیاسی و همین طور گسترش جبران خسارت و مسئولیت در روابط خصوصی در اثر توسعه تکنیک بیمه تغییر یافته و اصل مسئولیت دولت در مقابل افراد به تدریج در نظام حقوقی جای گرفت.^۲ این که اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی بتوانند خسارت وارده بر خود از جانب سازمان ها و نهادهای دولتی را ترمیم نمایند اندیشه ای درست و عادلانه می باشد و پذیرش جبران خسارت زیان دیده از سوی قانون گذار از پایه های بنیادی و جدا نشدنی اصل حکومت مردم بر مردم است.

گفتار دوم: نظریه تقصیر شهرداری

مسئولیت مدنی واقعی که در قرن ۱۳ به وجود آمده است تحت تأثیر عقاید علمای حقوق کلیسا یک سیستم مبتنی بر تقصیر بوده است.^۳ مسئولیت مبتنی بر تقصیر به نظریه شخصی مشهور است. نظریه مسئولیت مبتنی بر تقصیر بر این اصل استوار است که در هر دعوی مسئولیت خواهان یا زیان دیده باید ثابت کند که عامل ورود زیان با ارتکاب خطا زیانی را به بار آورده است. به عبارت دیگر تنها دلیلی که می تواند مسئولیت کسی را نسبت به جبران خسارتی توجیه کند وجود رابطه علیت بین تقصیر وی و ضرر است. در هر مورد که شخص در جستجوی یافتن مسئول حادثه زیان باری است نخستین عاملی

۱ - موسی زاده، رضا (۱۳۷۷) حقوق اداری، تهران، نشر میزان، ص ۲۴۲.

۲ - ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰) مقاله «مسئولیت مدنی دولت» تحولات حقوق خصوصی زیر نظر دکتر ناصر کاتوزیان، چ دوم، انتشارات دانشگاه تهران، ص ۱۸

۳ - قاسم زاده، مرتضی (۱۳۷۸) مبنای مسئولیت مدنی، نشر دادگستر، چاپ اول، ص ۲۰۰.

که به ذهن او می‌رسد کسی است که در نتیجه تقصیر او ضرر به وجود آمده است. تقصیر در ابتدا یک عنصر روانی و دارای مفهومی اخلاقی به شمار می‌رفت که اثبات آن به عنوان شرط مسئولیت ضروری بود اما رفته رفته تقصیر مفهوم اخلاقی خود را از دست داد و محققان مفهومی اجتماعی و نوعی برای آن قائل شدند به عبارت دیگر همین که اقدامی زیان بار، مغایر با رفتار یک انسان متعارف و محتاط در شرایط حادثه باشد تقصیر تحقق یافته است.^۱ پس از پذیرش مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، تقصیر بعنوان نخستین ضابطه برای این مسئولیت پیشنهاد گردید. اما از حیث نظری، مسئولیت مبتنی بر تقصیر دولت و شهرداری را می‌توان به دو نظریه تقسیم کرد:

الف - نظریه مسئولیت غیر مستقیم

ب- نظریه مستقیم دولت در این گفتار به بررسی و ارزیابی نقاط مثبت و منفی این نظریه‌ها و میزان انطباق آن با قانون مسئولیت مدنی در ایران می‌پردازیم.

سازمان های دولتی و موسسات عمومی (شهرداری) در راستای انجام وظایف خود همواره به طور مستقیم «مقصر» شناخته نمی‌شوند زیرا کلیه خطاهای یک سازمان اداری ناشی از آن سازمان نیست بلکه باید بین خطا و تقصیر اداره و خطا و تقصیر کارمندان اداره تفکیک قائل شد. زیرا به موجب نظریه تقصیر، جبران خسارت بر عهده کسی است که زیان وارد کرده است به عبارت ساده تر هر کس بار گناه خود را به دوش می‌کشد.^۲ لذا در مسئولیت غیرمستقیم اعمال آن منوط به این است که فعل زیان بار فرد خاصی که فعالیتی را به حساب اداره انجام می‌داده ثابت شود.^۳ یعنی دولت و شهرداری مسؤول نقض سازمان زیر نظر خود بوده و کارمند نیز پای بند خطاهای خویش باشد پس لازمه منطقی چنین قاعده‌ای آن است که گناه کارمند را نباید به پای دولت و شهرداری گذاشت و خطای دولت و شهرداری را نیز نباید به عهده کارمند شمارد.^۴ در مسئولیت غیر مستقیم دولت و شهرداری می‌تواند پس از جبران خسارت به عامل مستقیم خسارت مراجعه کند و خسارتی را که پرداخته از او بگیرد. چون در

۱ - کاتوزیان ناصر (۱۳۷۴) الزامهای خارج از قرارداد، چاپ اول، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۴، ص ۱۸۳.

۲ - کاتوزیان ناصر (۱۳۷۴) ضمان قمری، مسئولیت مدنی، پیشین ص ۱۰۲.

۳ - لوراسا، میشل (۱۳۷۵) مسئولیت مدنی، ترجمه محمد اشتری، نشر حقوق دان ص ۴۸

۴ - غمانی، مجید (۱۳۷۶) مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود تهران، نشر دادگستر ص ۳۴

واقع مسئول اصلی کسی دیگری و نظر به مصالحی مخصوصاً برای حمایت از زیان دیده شخص دیگری که عامل هست. یا عامل زیان تحت فرمان و کنترل اوست، خسارت را جبران می‌کند.^۱ حال با توجه به اینکه تقصیر مستخدم به صورت خطای شخص و اداری ظهور پیدا می‌کند سوالی که مطرح می‌شود این است که چگونه می‌توان «خطای اداری» را از خطای شخصی متمایز ساخت، و چه معیاری را می‌توان برای تمیز این دو به کار بست! در ابتدا باید اذعان داشت که شناخت خطای اداری که پایه مسئولیت دولت می‌باشد با توجه به نوع کار مستخدم و ارتباطات آن با عمل اداری خیلی پیچیده و دشوار می‌نماید و محل مباحث بسیاری در بین متخصصان حقوق اداری گشته است هم چنین مفهوم خطای اداری با توجه به هدف قانون گذاری در سیستم حقوقی نوین که اولاً ایجاد مسئول مستقیم در جبران خسارت فرد زیان دیده به هنگامی که فاعل مستقیم زیان استطاعت مالی ندارد و ثانیاً قانون گذار خواسته با تهدید به مسئولیت کسانی را که حق اعمال قدرت دارند، آن‌ها را ترغیب نماید که از این قدرت برای جلوگیری از وقوع سوانح احتمالی استفاده کنند^۲ این مفهوم (خطای اداری) توسعه پیدا کرده است.

گفتار سوم: مفهوم دولت و هدف از تاسیس شهرداری

چنان چه بخواهیم مسئولیت مدنی شهرداری را تشریح کنیم باید اعمال حاکمیتی و خدماتی آن را مدنظر قرار دهیم و لذا نخست باید دولت را تعریف کنیم به عبارت دیگر باید مرز میان بنیادهای عمومی و دولتی را از یک سو و نهادها و موسسات خصوصی و عمومی را از سوی دیگر مشخص نماییم. برای تضمین حقوق مردم و جلوگیری از فرار نهادهای عمومی از مسئولیت مدنی باید مصادیق این گونه موسسات و نهادها مشخص شود بنابراین در این گفتار مفهوم دولت و ضابطه و تشخیص اشخاص حقوقی عمومی و مصادیق آن و سپس مفهوم دولت در قانون مسئولیت مدنی را بررسی و مورد استفاده قرار می‌دهیم. اندیشیدن در خصوص مفهوم دولت به دلایلی زیر واجد اهمیت است:

اول آن است که: صرف نظر از تعداد اندک تئوری‌های که مدافع جامعه بی‌دولت هستند اعتقاد غالب این است که زندگی بدون دولت قابل تصور نیست. در عمل نیز دولت در تمام سطوح زندگی افراد از

۱ - کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴) الزامهای خارج از قرارداد، تهران، نشر دانشگاه تهران، ص ۵۴۰.

۲ - لوراسا، میشل (۱۳۷۵) پیشین ص ۶۳

تولد تا مرگ رخنه نموده است.^۱ ثانیاً مفاهیمی مشابه و هم خانواده با دولت وجود دارد که گاهی با آن خلط می‌شوند واژه‌های مانند حکومت، حاکمیت، کشور و جامعه که به جهت عدم توجه به معنای دقیق و کاربردی آنان گاهی مواقع به جای یکدیگر به کار برده می‌شوند.^۲ حتی در قانون اساسی نیز واژه دولت به معنای مختلف به کار رفته است گاهی به معنای قوه مجریه که جزئی از پیکره دولت است و گاهی به مفهوم کشور در رویه قضایی هم تفاسیر مختلفی از معنای دولت شده است چنان که برخی قضات در تفسیر این که دولت را از پرداخت هزینه‌های دادرسی معاف نموده حکم این ماده را ناظر به وزارت خانه‌ها دانسته و شرکت های دولتی و مؤسسات مستقل دولتی را از مصادیق دولت به شمار نیآورده‌اند. سومین دلیل لزوم بررسی مفهوم دولت، بحث کنترل دولت است اقتدار دولت لازمه اجرای وظایف و خدماتی است که عهده‌دار آن می‌باشد تا در جهت اهداف اساسی خود یعنی ایجاد امنیت، نظم و عدالت از آن بهره جوید از این رو برای کنترل موثر بر دولت لازم است که مصادیق و حدود آن شناخته شود و به عنوان یک پیکره واحد که شامل کلیه نهادهای اعمال کننده قدرت عمومی است مورد شناسایی قرار گیرد. از لحاظ لغوی در زبان فارسی دولت به معنای مال، ثروت، بخت و اقبال، حکومت، قدرت، فرمانروایی به کار رفته است.^۳ در زبان انگلیسی واژه دولت به معنی ایستادن و به صورت دقیق‌تر به معنی وضع مستقر و پا بر جا به کار گرفته شده است.^۴ از لحاظ کاربردی در سه مفهوم استفاده شده است. دولت به عنوان یک شخصیت حقوقی بصورت جامعه متشکل و متمرکز سیاسی که در قلمرو معینی مستقر بوده و از قدرت عالی و حیثیت بین المللی برخوردار است، عامل شخصیت حقوقی بیان گر وجود واقعی یا اعتباری دولت است که مردم و سرزمین و قدرت عالی را یک جا در بردارد.^۵ دولت به عنوان مفهوم سازمان سیاسی وسیعی است که برای تامین روابط اجتماعی و حفظ انتظام جامعه و حراست از شخصیت انسان و در عین حال تامین منافع و نیازمندی های عمومی بوجود آمده است. گاهی دولت مترادف با قوه مجریه و به عنوان جزئی از پیکره دولت به کار برده می‌شود و منظور از قوه مجریه سازمان هایی سیاسی، اداری است که قوانین و مقررات ممکن را توسط

۱ - اندرو و نیت، (۱۳۷۱) نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه، نشر نی، چاپ اول، ص ۱۷

۲ - همان ص ۱۸

۳ - دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۷) فرهنگ فارسی دهخدا، تهران، انتشارات امیرکبیر ص ۵۹۲

۴ - اندرو و نیت، (۱۳۷۱) پیشین ص ۳۶

۵ - صفار، محمد جواد (۱۳۷۲) شخصیت حقوقی تهران، نشر دانا ص ۱۴۵

مدیران عالی اجرا و یا بر حسن اجرای آنها نظارت می کنند.^۱

بند اول: تعریف شهر

عام ترین تعریفی که از شهر ارائه گردیده است، این است که آن را مکان اسکان گروهی انسان ها و محل فعالیت های آنها می دانند. بر طبق نظر این عده، شهر فقط ساختمان نیست بلکه مکان انسان ها، گروه ها، سازمان های اجتماعی، طبقات، خانواده ها و غیره می باشد. از دیدگاه شهرسازی شهرها کانون هایی هستند که در آنها آدمی به تصرف و استفاده از کره خاک دست یافته است که هم بر نواحی اطراف خود تاثیر می گذارد و هم از آن متاثر می شود و نمودار احتیاجات اقتصادی و اجتماعی آدمی هستند و بر اساس این احتیاجات بسط و توسعه می یابند.^۲ در اکثر تعاریف، مفهوم شهر با توجه به سه جنبه اساسی مطرح می گردد:

- گروه ها و طبقاتی که در شهر زندگی می کنند؛

- سابقه و قدمت شهر که معرف تمدن انسانی است؛

- شیوه سکونت که برگرفته از فرهنگ شهروندان است.

در بعضی از تعاریف دو فعالیت عمده (تجارت و خدمات) را از ارکان اصلی شهرهای پیشرفته می دانند و معتقدند در کشورهای توسعه یافته، صرفاً بعد جمعیت مشخص کننده شهر نیست، بلکه حتی یک جمعیت اندک می تواند فعالیت غیرکشاورزی داشته باشد و بیشتر بر فعایت های خدماتی و تجاری متمرکز باشند. برای بررسی نگرش های مختلف در خصوص شهر به چند تعریف اکتفا می کنیم:

- به نظر ژان رمی، شهر دارای نظم و انسجام فرهنگی همراه با نوآوری و پیشرفت می باشد.

برای لویی ویرث، شهر به معنی ثبات دائمی نسبتاً وسیع و انبوه انسان هایی است که از لحاظ اجتماع دارای ویژگی های یکسانی نیستند.

۱- همان، ص ۱۶۴

۲- مزینی، منوچهر ۱۳۷۳، مقالاتی در باب شهر و شهرسازی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ص ۱۶.

- از دیدگاه دورکیم، شهر محل توسعه اطلاعات در یک منطقه اخلاقی است.

- در نظر اصحاب مکتب شیکاگو از جمله رابرت پارک، ارنست برگس و رودریگ مکنزی

شهر همانند یک اندام زنده اجتماعی محل اسکان طبیعی انسان متمدن می‌باشد. از این رو می‌تواند یک سازمان محیطی را به وجود آورد. شهر، نه تنها مجموعه‌ای از افراد انسانی، امکانات اجتماعی، خیابان‌ها، ساختمان‌ها، چراغ‌های برق، متروها، نهادهای بیمارستان‌ها و مدارس است، بلکه یک قلمرو و منطقه روانی که شامل مجموعه‌ای از شیوه‌های کاربردی، نگرش‌های سازمان یافته و احساسات است را تشکیل می‌دهد. بنابراین شهر دارای دو جنبه توأمان می‌باشد: جنبه کالبدی و جنبه ماهیت انسانی ماهیت انسانی از این لحاظ که شهر بازتاب تفکرات سازمان یافته در یک منطقه فرهنگی - فضایی همراه با قوانین خاص خود می‌باشد به نظر پارک و مکتب شیکاگو شهر ترکیبی از عناصر مادی (مدنیت) و غیرمادی (اخلاقی) است که بخش دوم مهم‌تر است.^۱ طبق ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری ایران مصوب ۱۳۶۲: «شهر، محلی (مکانی) است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی مشخص واقع شده و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود است، به طوری که اکثریت ساکنان دایمی آن در مشاغل کسب، تجارت، صنعت، خدمات و فعالیت‌های اداری اشتغال داشته و در زمینه خدمات شهری از خودکفایی نسبی برخوردارند. شهر کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی حوزه نفوذ پیرامون خود بوده و حداقل دارای ده هزار نفر جمعیت باشد.» یا مکان تجمع عده کثیری از مردم با سلاقی، افکار، رفتار و... متفاوت می‌باشد «بر اساس تعریف مندرج در ماده فوق شهر دارای چهار خصیصه مهم و اساسی است:

الف) از نظر موقعیت جغرافیایی در محدوده بخش واقع شده است (از به هم پیوستن چندین روستا و شهر، بخش تشکیل می‌شود)

ب) اکثریت سکنه شهر به امور تجارت، صنعت، کشاورزی و خدمات اشتغال دارند.

ج) شهر کانون جذب حوزه پیرامون خود بوده و بر این اساس نوعی مرکزیت سیاسی و اجتماعی نسبت

۱ ربانی، رسول ۱۳۸۷، جامعه‌شناسی شهری، تهران، انتشارات سمت، ص ۳

به مناطق پیرامون خود دارد.

د) حداقل جمعیت شهر ده هزار نفر می باشد. این ملاک مطلق نیست و ممکن است بدون رعایت نصاب جمعیتی فوق شهر تشکیل گردد.^۱

از نظر کالبدی نیز شهر جایی است که دارای ساختمان‌های بلند، خیابان‌ها، پارک‌ها، ادارات، زیرساخت‌ها و تاسیسات شهری و... می‌باشد. در بعد اقتصادی نیز شهر جایی است دارای وجه غالب اشتغال صنعتی، خدماتی و سبک مصرف و زندگی یا شیوه تولید متفاوت از روستا است. یکی از انواع تعریف‌های رایج از شهر، تعریف عددی آن است. به نحوی که در ایران تا سال ۶۵ شهر را مکانی می‌گفتند که جمعیت آن بیش از ۵ هزار نفر باشد و از آن تاریخ به بعد، شهر به جایی گفته می‌شد که دارای شهرداری باشد.^۲ در جامعه‌شناسی، شهر مانند یک نظام پویا است و از بخش‌های کم و بیش منسجمی تشکیل شده است. سیستم شهری در بردارنده تفکرات، ریشه‌ها و روابط واقعی است. این سیستم همانند یک دستگاه متعادل کننده عمل شکند و در جهت ایجاد هماهنگی لازم بین بخش‌های مختلف شهر اقدام می‌نماید اگر برای جامعه‌شناسی، مساله اساسی، مطالعه کنش‌های اجتماعی افراد در فضاهای مختلف می‌باشد؛ شهر مکان این کنش‌ها در ابعاد مختلف برای گروه‌های اجتماعی است. شهر بستر مطالعه پدیده‌ها و به عبارتی آزمایشگاه جامعه‌شناسی است.^۳

ویژگی شهرها نیز عبارتست از:

۱- وجود سازمان‌های صنعتی، تجاری، آموزشی، نظامی، سیاسی، هنری، اداری و...

۲- تاسیسات عمومی از قبیل آب، فاضلاب، برق، تلفن، گاز، کتابخانه و...

۳- دارا بودن شهرداری

۱ کامیار، غلامرضا، ۱۳۹۳، حقوق شهری و شهرسازی، تهران، مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ ششم، ص ۳۶.
۲ غلامی، محمدرضا، ۱۳۹۰، شهر و شهروند و شورا، سمینار رسانه و آموزش شهروندی اصل مقالات - اداره کل آموزش های شهروندان شهرداری تهران، ص ۲.
۳ ربانی، رسول، ۱۳۸۷، پیشین، ص ۶.

۴- ناهمسانی و عدم تجانس بین مردمان شهرنشین

۵- وجود تحرک مکانی و اجتماعی

۶- تعدد، تراکم و گوناگونی جمعیت^۱

بند دوم: تعریف حقوق شهری

حقوق شهری شاخه ای از حقوق عمومی قلمداد می شود و موضوع آن رابطه مردم شهر با شورای شهر و شهرداری و حقوق و تکالیف آنها در برابر یکدیگر، تعیین هدف ها و وظایف و روش انجام آنها، اداره امور شهر و کیفیت نظارت شهرداری بر رشد موزون و هماهنگی شهر است.^۲ اصولاً «حقوق شهری» را مجموعه ای از قواعدی که بر روابط اشخاص در جامعه شهری حکومت می کند می توان تعریف نمود. بر این اساس «محیط حقوقی» در شهر را می توان به «مجموعه عوامل موثر در تنظیم روابط حقوقی جام شهری» تعریف نمود این عوامل از قبیل قوانین و مقررات، مصوبات، آئین نامه ها، بخشنامه ها، دستورالعمل هایی که به عنوان مبنای عمل دست اندرکاران قرار دارد و همچنین مراجع رسیدگی کننده به عنوان نهادهایی که در صورت وقوع اختلاف صلاحیت رسیدگی دارند را در بر می گیرد. حقوق شهری که موضوع آن روابط مردم شهر با شهرداری، حقوق و تکالیف آنها در برابر یکدیگر و اصول و هدفها و وظایف و روش انجام آنها و همچنین نحوه اداره امور شهر و کیفیت نظارت شهرداری بر رشد موزون و هماهنگی شهر است را می توان به عنوان یکی از شاخه های منشعب از حقوق اساس اداری و جزء زیرمجموعه حقوق داخلی محسوب نمود. رشته حقوقی جدیدی است که در دسته بندی های کلاسیک، رشته های حقوقی پیش- بینی نشده است. در مقابل این تقسیم بندی کلاسیک، امروزه با توجه به کاربرد قواعد حقوقی، تقسیم بندی دیگری مطرح شده است، حقوق شهری در این دسته بندی کلاسیک قابل شناسایی است. این دسته بندی به موازات دسته بندی

۱ غلامی، محمدرضا، پیشین، صص ۳-۲

۲ کرکه آبادی، زینب و دیگران ۱۳۹۳، تحلیلی بر سنجش عوامل موثر بر مشارکت شهروندان در امور شهری، کنفرانس ملی معماری و منظر شهری پایدار، موسسه بین الملل مطالعات معماری و شهرسازی مهرآز شهر.

کلاسیک می‌باشد.^۱ در تعریفی خاص‌تر، شاید حقوق شهری را به مجموعه قوانین و مقرراتی اطلاق کنند که روابط شهروندان با ادارات شهر و نهادهای ذی مدخل در امر محلی و شهری را تنظیم نموده و حقوق و تکالیف ناظر بر شوراها، شهرداری ها و سایر ادارات شهری را تبیین می‌کند.^۲ مقصود از «حقوق شهری» مجموعه ضوابط و مقرراتی است که توسط مراجع ذی صلاح، اعم از مراجع دولتی (قوه مجریه و مجلس) و مراجع شهری (شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها)، در جهت سازمان دادن به خدمات شهری وضع و اجراء می‌گردد. این رشته نسبتاً نو ظهور حقوقی که بیش از چند دهه از تولد آن نمی‌گذرد به صورت تنگاتنگی متضمن حقوق شهروندی و موثر بر نظام توسعه و پیشرفت ملی است؛ چرا که شهرها در عصر حاضر مراکز تمدنی هر کشور می‌باشند و قواعدی که به طور عام بر آنها حاکم است نشانه روشنی بر سازمان زندگی جمعی آن کشور محسوب می‌شود. اینکه حقوق و تکالیف اشخاص نسبت به طراحی و ساخت محل اسکانشان چیست؛ و چگونه باید ایمنی و آسایش عمومی را در احداث سازه‌ها رعایت کنند؛ اینکه تملک اراضی و املاک شخصی توسط شهرداری‌ها چگونه صورت می‌گیرد؛ چه عوارضی باید پرداخت شود و این عوارض چگونه هزینه می‌گردد؛ ساخت و سازها و شهرسازی چه تناسب و رابطه ای دارند؛ خیابانها و معابر عمومی چگونه باید باشند؛ سد معبر یعنی چه و واکنش دولت و شهرداری در برابر آن چیست و در مجموع شهر چگونه باید باشد تا حقوق شهروندان در زندگی جمعی آنها تامین شود؛ اینها همگی نمونه ای از موضوعات حقوق شهری هستند.^۳

همچنین حقوق شهرسازی پیامد بازبینی‌های صورت گرفته در زمینه قواعد حاکم بر زیستگاههای انسانی، مسکن، ترافیک، جابجایی های شهری، سرگرمی و غیره است. حقوق شهرسازی مجموعه قواعد، قوانین، نهادها و رویه‌های قضایی و نظریه‌های حقوقی مربوط به عمران، توسعه و سازماندهی فضای شهری است.^۴

۱ لطفی، حیدر و دیگران ۱۳۸۸، مدیریت شهری و جایگاه آن در ارتقاء حقوق شهروندان، فصلنامه جغرافیای انسانی، سال دوم، شماره ۱، ص ۱۰۶

۲ - همان ص ۱۰۹

۳ اسماعیلی، محسن، ۱۳۸۹، گفتارهایی در حقوق شهری و شهروندی، ج ۱، تهران، موسسه نشر شهر، چاپ اول، ص ۱۸

۴ کامیار، غلامرضا، ۱۳۹۳، پیشین، ص ۱۹

بند سوم: شهرداری

هدف از تاسیس شهرداری یا بلدیة حفظ منافع شهرها و برآوردن نیاز اهالی شهرنشین است.^۱ شهرداری موسسه مستقل و عمومی است که به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران، آبادی، بهداشت شهر و تامین رفاه و آسایش اهالی شهر و به عنوان زیستگاهی مطلوب برای شهروندان تاسیس شده است و مردم در اداره این امور مستقیماً شرکت دارند. شهرداری دارای شخصیت حقوقی، استقلال مالی و اداری است و از خود دارای اموال، بودجه، درآمد، حقوق، تکالیف مخصوص و متمایز از دولت است.^۲ شهرداری به ناحیه ای اطلاق می شود که در آن، یک انجمن مربوط به شهر، دارای صلاحیت اعمال قدرت سیاسی بوده و خدمات دولتی محلی را مانند فاضلاب، پیشگیری از جرم و جنایت و خدمات آتش نشانی به عموم ارائه می دهد. در ایران، طرز تلقی عامه مردم از شهرداریها با آنچه که این سازمانها برای رسیدن به اهداف مورد نظر به وجود آمده اند بسیار متفاوت می باشد. از نظر عامه، شهرداری نهادی خدماتی است که خدمات شهری ارائه می دهد و بهای آن خدمات را دریافت می کند. ضمن اینکه این نگرش طی سالیان گذشته با تلاش مسئولان شهری تغییر یافته و شهروندان شهرداری را یک سازمان اجتماعی می دانند. در حقیقت، در تعریف شهرداری می توان آن را سازمانی غیردولتی و 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 تاسیسات عمومی و وضع و اجرای نظامات شهری و تامین نیازمندیهای مشترک محلی فعالیت کند و هزینه خدماتی را که به آن واگذار گردیده با اسلوبی منطقی و عادلانه بین سکنه شهر و استفاده کنندگان از خدمات تقسیم نماید.^۳

بند چهارم: وظایف مدیریت شهری

در خصوص بررسی وظایف مدیریت شهری و شهرداری ها در حوزه خدمات شهری اهم وظایف طبق ماده ۵۵ قانون شهرداری عبارتست از تشخیص و تعیین اهداف شهرداری در زمینه خدمات شهرداری و ابلاغ برنامه ها و سیاستهای مصوب به واحدهای تابعه، حفظ و نگهداری فضای سبز، ایجاد خیابانها و

۱ جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ۱۳۸۰، ترمینولوژی حقوق، تهران، کتابخانه گنج دانش، چاپ یازدهم، ص ۱۱۳

۲ اسماعیلی، محسن، ۱۳۸۹، پیشین، ۲۱

۳ - کامیار، غلامرضا، ۱۳۹۳، پیشین، صص ۵۶-۵۵

کوچه ها، ایجاد میدانها و باغهای عمومی، ایجاد مجاری آب و تامین آب، نظیف و نگهداری فاضلاب، توسعه معابر، نظیف و نگهداری انبارهای عمومی، تنقیه قنوات مربوط به شهری، تامین روشنایی، تعیین محلهای مخصوص دفع زباله، مقابله با سد معبر، الزامی ساختن نصب برکه قیمت از جانب کسبه، جلوگیری از فروش اجناس فاسد، مراقبت نسبت به ارزانی و فراوانی خوار و بار، جلوگیری از تکدی- گری، مراقبت در امور بهداشت و واکسیناسیون، نظارت و مراقبت در صحت اوزان و مقیاسها، تهیه آمار مربوط به امور شهر و موالید و متوفیات، ایجاد غسلخانه و گورستان، اتخاذ تدابیر جهت حفظ شهر از سیل و حریق، رفع خطر از بناها، جلوگیری از شیوع امراض، نظارت بر امور صنفی و تهیه مقررات صنفی، تامین اراضی مورد نیاز خدمات، تعیین قیمت اراضی و ابنیه واقع در طرح های شهری، تعیین میدانهای عمومی جهت خرید و فروش، تعیین میدانهای عمومی برای پارکینگ، نظارت بر حسن اداره فروش گوشت ونان، جلوگیری از صنایع مزاحم، ساخت خانه های ارزان قیمت و الزامی ساختن مراعات شرایط بهداشتی در کارخانه ها، صدور پروانه ساختمان، آسفالت معابر، وضع مقررات برای نامگذاری معابر، شماره گذاری اماکن و زیباسازی شهر. هر چند که شهرداری دارای وظایف متعدد و گستره ای طبق ماده ۵۵ قانون شهرداری است لیکن سازمانهای دولتی شامل وزارت کشور، استانداریها، سازمان برنامه و بودجه، سازمان امور استخدامی، وزارت مسکن و شهرسازی به نوعی بر عملکرد شهرداری موثر می باشند شهرداری به موجب وظایف گسترده ای که بر عهده دارد با اغلب سازمانهای دولتی در ارتباط است.

بنابراین مهمترین وظایف شهرداری و مدیریت شهری عبارتند از:^۱

- ۱- آماده سازی زیرساخت های اساسی برای عملکرد کارآمد شهرها
- ۲- آماده سازی خدمات لازم برای توسعه منابع انسانی، بهبود بهره وری و استانداردهای زندگی شهری
- ۳- تنظیم فعالیت های تاثیر گذار بخش خصوصی بر امنیت، سلامتی و رفاه اجتماعی جمعیت شهری
- ۴- آماده ساختن خدمات و تسهیلات لازم برای پشتیبانی فعالیت های مولد و عملیات کارآمد موسسه های خصوصی در نواحی شهری.

به طور کلی از بین وظایف و تکالیف قانونی شهرداری‌ها شاید بتوان به ۵ گروه از وظایف و تکالیف که عدم انجام آنها می‌تواند از موجبات ورود خسارات به شهر و شهروندان تلقی گردد، اشاره نمود:

اول - وظایف شهرداری از حیث رفع نقص، سرویس و تعمیرات و مراقبت از ماشین‌آلات و تجهیزات متعلق به شهرداری و موسسات تابعه.

دوم - وظایف شهرداری از حیث مراقبت در مأموریت‌ها و انجام وظایف کارکنان شهرداری و موسسات تابعه.

سوم - وظایف شهرداری از حیث مراقبت و نظارت در امر ساخت و ساز ساختمان‌ها در شهر و نحوه استفاده از آنها.

چهارم - وظایف شهرداری از حیث اجرای برنامه‌های شهرسازی، حمل و نقل شهری، خدمات شهری و زیست محیطی.

پنجم - وظایف شهرداری از حیث مراقبت و حفاظت شهر و شهروندان از خطرات.

گفتار چهارم: اهداف مدیریت شهری

چه اهداف و وظایفی بر سیستم مدیریت شهری مترتب است؟ و این اهداف چگونه و از چه طریق باید تحقق پیدا کنند؟ با چه معیارهایی می‌توان تحقق اهداف را اندازه‌گیری و تحلیل کرد؟ پاسخ به این سوالها، در وهله اول مستلزم شناسایی و تبیین مسایل مبتلا به سیستم مدیریت شهری و در وهله دوم شناخت مسایل حاکم بر آن است هدف تئوریک سیستم مدیریت شهری، تقویت فرآیند توسعه شهری است به نحوی که در سطح متعارف جامعه زمینه و محیط مناسبی برای زندگی راحت و کارآمد شهروندان، به تناسب ویژگیهای اجتماعی و اقتصادی فراهم شود در قالب این هدف کلان می‌توان سه هدف خرد فراگیر برای تمام سیستم‌های مدیریت شهری به شرح زیر تعیین کرد:

الف) حفاظت از محیط فیزیکی شهر: تشویق توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار ارتقاء شرایط کار و زندگی کلیه شهروندان با توجه ویژه به افراد و گروههای کم درآمد

ب) جلب مشارکت عموم مردم برای مدیریت شهرها

پ) بهبود و توسعه ساختار سازمانی و تشکیلاتی سیستم و امور پرسنلی و قانونی

ت) بهبود شیوه های مدیریت مالی و اقتصادی

ث) تاکید بر مدیریت و برنامه ریزی استراتژیک و جامع سیستم

ج) بسیج کلیه منابع توسعه شهری با مشارکت فعالانه بخش خصوصی و سازمانهای مربوط به جامعه محلی

چ) ارتقای شرایط کار و زندگی همه جمعیت شهر با توجه به افراد و گروه های کم درآمد

ح) تشویق توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار

خ) حفاظت از محیط کالبدی شهر

گفتار اول: وجود ضرر از طرف شهرداری در وقوع سیلاب

لزوم وجود ضرر در شرط تحقق مسئولیت مدنی از اهمیت بسیاری برخوردار است. زیرا وجود زیان ویژه مسئولیت مدنی است و همین عنصر است که آن را از مسئولیت کیفری و اخلاقی جدا می سازد.^۱ اگر ضرری از فعل عامل حاصل نیاید، مسئولیت مدنی در پی نخواهد داشت. به عنوان مثال در کشور انگلیس دولت در قبال اعمال کارمند مسئول نیست بلکه تنها در قابل خطاها یا فعالیت های زیان بار او مسئول است و در صورتی که کارمند مرتکب یک خطای زیان بار نشده باشد دولت مسئولیتی نخواهد داشت. با توجه به اهمیت وجود ضرر باید به تعریف آن پردازیم. ضرر مفهومی عرفی است، هرگاه صدمه ای بر اموال وارد آید، یا منفعت مسلمی از کف برود یا به سلامت جسمانی یا حیثیت و شرافت اشخاص لطمه ای وارد شود با وقوع ضرر رو به رو هستیم.^۲ در خصوص مفهوم ضرر ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی مقرر می دارد: هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی به جان یا

۱ - حسینی، حسین نژاد (۱۳۷۰) پیشین، صفحه ۳۵

۲ - ناصر، کاتوزیان (۱۳۷۴) ضمان قهری و مسئولیت مدنی، پیشین ص ۷۴

سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجاری یا هر حق دیگری که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده، لطمه وارد کند که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود مسئول جبران خسارات ناشی از عمل خود می‌باشد. همان طور که در ماده فوق آمده است ضرر، به دو دسته تقسیم شده است: ضرر مادی و ضرر معنوی. ضرر مادی زیان‌هایی هستند که در نتیجه آن‌ها لطمه‌ای بر یک مال وارد می‌آید و یا سودی که حصول آن قطعی بوده است به دست نمی‌آید.^۱ دوم خسارات معنوی که ضررهایی هستند که یا بر شرافت یا شهرت اشخاص وارد می‌آیند و دردهای بدنی یا لطمات روحی که به واسطه از دست رفتن خویشان و نزدیکان شخصی به او وارد می‌آید ناشی می‌شوند.^۲ قسم دیگری از خسارت وجود دارد بنام خسارات بدنی که گروهی از حقوق دانان آن را جزو ضررهای مادی می‌دانند و گروهی آنرا نوع خاصی از خسارات می‌دانند. جبران ناشی از ضرر و زیان بدنی امروزه در کشورهای پیشرفته در طرفداران زیادی پیدا کرده است. که در جریان وقوع سیلاب‌ها تمامی نمونه‌های اینگونه ضررها می‌تواند وجود داشته باشد. هر ضرری قابل مطالبه نیست. بسیاری از خسارات در دیده عرف، متعارف محسوب نمی‌شوند. ضرر مفهومی نسبی دارد و از جامعه‌ای به جامعه دیگر ممکن است متفاوت باشد در گذشته برای تحقق مسئولیت مدنی وجود شرایط خاص در ضرر مهم بوده است لیکن در جوامع کنونی به لحاظ حمایت از حقوق بنیادین بشر و تغییر هدف مسئولیت مدنی (یعنی جبران خسارت به جای هدف بازدارندگی) این شرایط دچار تغییراتی شده است. ضررهایی که از طرف شهرداری نیز به اشخاص وارد می‌شود تابع شرایط عمومی مسئولیت مدنی هستند که عبارتند از:

الف - مسلم بودن زیان

منظور از «مسلم بودن» زیان این است که زیان مربوطه از بابت وقوع سیلاب حادث شده و به وقوع پیوسته باشد به عبارت دیگر به صرف احتمال وقوع زیان نمی‌توان ادعای جبران خسارت کرد.^۳ در این خصوص ماده ۷۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی مقرر می‌دارد: دادگاه در صورتی حکم خسارت

۱ - همان ص ۷۶

۲ - پروین، فرهاد (۱۳۸۰) خسارت معنوی، انتشارات ققنوس، ص ۳۱

۳ - صفایی حسین (۱۳۶۴)، قوه قاهره یا فورس ماژور و بررسی اجمالی در حقوق تطبیقی و قراردادهای بازرگانی بین المللی مجله حقوق بین المللی شماره ۳ ص ۱۷.

می‌دهد که مدعی خسارت ثابت کند که ضرر به او وارد شده است.^۱ امروزه این شرط در مسئولیت مدنی دچار تغییراتی شده است یعنی اگر در گذشته احراز وقوع خسارت مستلزم تحقیق و بررسی‌های خاصی بود و حتماً باید ورود زیان اثبات می‌شد تا زمینه برای طرح مسأله مسئولیت مدنی آماده می‌شد اکنون اماره‌ها و قوانین خاصی برای احراز وقوع خسارت وجود دارد که قربانی از اثبات آن بی‌نیاز می‌کند کافی است که به یکی از حقوق اساسی یا بنیادین لطمه وارد آمده باشد دیگر لازم نیست بررسی شود آیا از ناحیه نقض این حقوق خساراتی هم وارد شده است یا نه یعنی خسارت عبارت است از نقض حق، چون این حق در زمره حقوق اساسی و بنیادین قرار دارد که صیانت و حمایت از آن‌ها برعهده شهرداری قرار داده شده است پس در صورت نقض معلوم می‌شود که شهرداری در انجام وظیفه خود موفق نبود، و باید تاوان آن را بدهد.^۲

ب - زیان باید مستقیم باشد

یکی از شرایط عمومی زیان‌های قابل جبران، مستقیم بودن زیان است که در ماده ۷۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی پیش‌بینی شده است که ضرر باید بلاواسطه ناشی از عدم انجام تعهد یا تاخیر آن باشد^۳ در واقع در فعالیت شهرداری فعل زیان بار باید مستقیماً ناشی از عمل کارمند یا تصمیمات و یا عملکرد شهرداری و یا پیمانکاران تحت امر شهرداری، باشد ولی باید توجه داشت که این شرط هر چند در مواردی که مسئولیت شهرداری ناشی از فعل غیر (پیمانکار) است قابل صدق است ولی در مسئولیت مستقیم شهرداری، بالاخص در نظریه تضمین حق قابل انطباق نمی‌باشد زیرا فعل زیان بار توسط کارکنان و یا پیمانکاران شهرداری، صورت گرفته است و شهرداری در جهت حمایت از حقوق شهروندان مسئولیت را بر عهده گرفته است. و آن در صورتی است که تقصیر شهرداری نیز محرز گردد.^۴

ج - قابل پیش‌بینی بودن زیان

۱- امامی، حسن (۱۳۷۰) حقوق مدنی، جلد اول، تهران، کتابفروشی اسلامیة ص ۴۰۷

۲- بادی‌نی، حسن (۱۳۸۴) پیشین ص ۳۰۳

۳- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۱) دوره مقدماتی حقوق مدنی، وقایع حقوقی، چاپ اول، نشر یلدا، ص ۳۲.

۴- بهرامی، حسین (۱۳۸۸)، وظایف شهرداری در حقوق ایران، فصلنامه پژوهشی، شماره ۳، ص ۲۲.

چنان چه در اثر رفتار متعارف و آگاهانه شخص حقیقی و یا حقوقی حادثه‌ای ناگهانی و غیرقابل پیش‌بینی (مانند سیلاب) روی دهد ولی به هر حال زیان ایجاد شود شخص مزبور مسئول نخواهد بود.^۱ در حقوق ایران این شرط قابلیت پیش‌بینی زیان نیز برای جبران خسارات ضروری شناخته شده است چنانچه ماده ۱۳۲ قانون مدنی مقرر می‌دارد: کسی نمی‌تواند در ملک خود تصرفی کند که مستلزم تضرر به همسایه شود مگر تصرفی که به در متعارف و برای رفع ضرر از خود باشد. ذکر این نکته ضروری است که وصف قابلیت پیش‌بینی ضرر تنها زمانی از شرایط زیان قابل مطالبه است که مسئولیت ادعایی، بر مبنای تقصیر باشد. و در مسئولیت‌های محض که قانون‌گذار شخص را قطع نظر از شیوه رفتارش مسئول یک واقعه فرض کرده است وجود این شرط برای مطالبه خسارت ضرورتی ندارد.

د- زیان باید خاص باشد

طبق نظر برخی حقوق دانان، زیان زمانی جبران پذیر است که صرفاً متوجه افراد خاص گردد و چنان چه زیان متوجه همه مردم یک شهر یا گروهی کثیر از شهروندان شود آن را نباید زیان دانست بلکه باید «هزینه عموم» به شمار آورد.^۲ در مقابل نظر فوق، عده‌ای دیگر معتقدند که خاص بودن زیان را نباید محدود به افراد قلیلی کرد بلکه امکان دارد در اثر خطای تعدادی از کارمندان شهرداری بخشی از ساکنین یک محله خسارت ببینند. در این حالت شهرداری باید خسارات وارده را نسبت به افراد محل جبران کند مانند سیل اخیر در شهر شیراز که محله‌هایی دچار خسارت شدند زیرا عده خسارت دیدگان بسیار کمتر از عده کسانی است که در جامعه از انجام برنامه‌های عمومی دولت سود می‌برند.^۳ به هر حال شرط خاص بودن زیان را باید به طور مشروط پذیرفت. چنان چه زیان متوجه بخش عظیمی از مردم شود، خسارت وارده توسط شهر داری جبران ناپذیر نیست و در اینجا مردم هستند که باید هزینه‌های عمومی را پردازند. ولی در فرض این تحقیق زیان خاص مختص افرادی است که ناشی از عملکرد شهرداری به صورت غیرقانونی دچار زیان شده‌اند، که قطعاً چنین زانی باید از طرف شهر

۱ - کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴) الزامهای خارج از قرارداد، پیشین، ص ۲۱۶.

۲ - ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰) مقاله پیرامون مسئولیت مدنی دولت و تحولات حقوق خصوصی، انتشارات دانشگاه تهران، ص ۱۹.

۳ - غمائی، مجید (۱۳۷۶) پیشین، ص ۵۹.

داری جبران گردد.

هـ- زیان قبلاً نباید جبران شده باشد

«در هر مورد که به وسیله‌ای از زیان دیده جبران خسارت می‌شود، ضرر از بین می‌رود و دوباره نمی‌توان آن را مطالبه کرده در تایید همین اصل است که گفته می‌شود زیان دیده نمی‌تواند دو یا چند وسیله جبران ضرر را با هم جمع کند. بنابراین، در موردی که چند نفر خسارتی را وارد کرده‌اند یا قانون گذار چند نفر را به طور تضامنی مسئول جبران خسارتی می‌داند، گرفتن خسارت از یکی، دیگران را بری می‌کند و در هیچ حالتی زیان دیده حق ندارد ضرری را دوباره بگیرد^۱».

گفتار پنجم: وجود فعل زیان بار از طرف کارمندان شهرداری

برای این که بتوان شهر داری را متحمل مسئولیت مدنی ساخت باید فعل زیان بار از طرف این اداره که علی‌الاصول از طرف یکی از کارکنان و یا پیمانکاران این اداره به وقوع می‌پیوندد انجام پذیرد به عنوان مثال در ساخت انهار و جویبارها توسط شهرداری قواعد و دستورالعمل‌های لازم و نیز نقشه‌های رودخانه‌ای مورد مطالعه قرار نگرفته باشد و یا نسبت به آن بی‌تفاوتی حاصل گردد و کارمند شهرداری که مسئول و ناظر بر اجرای این پروژه است، در اثر کاهلی این موضوع را بی‌اهمیت خوانده و مفاد قرارداد را رعایت ننموده است و در نتیجه عمل کارمند سیل در مجاری رودخانه جاری نشود و وارد خیابان اصلی شهر گردد^۲ در چنین حالتی شهرداری به تبع عملکرد چنین کارمندی مسئولیت دارد و بایستی جبران خسارت نماید در این گفتار در طی دو بند ویژگی فعل زیان بار و هم چنین ویژگی عامل فعل زیان بار را از طرف شهرداری مورد بررسی قرار می‌دهیم. با توجه به اینکه فعل زیانبار توسط کارکنان و یا پیمانکاران شهرداری تحقق می‌یابد شناسایی مفهوم کارمند شهرداری و تعیین این که شهرداری در قابل کدام اشخاص مسئول می‌باشد مهم است. در حقوق اداری در مفهوم وسیع کلمه یک گروه عام و بزرگ قرار دارند بنام کارمندان به خدمت عمومی برای شناسایی آنها فاکتورهای متعددی وجود دارد که مهمترین آن عبارت است از:

۱- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴) ضمان قهری، مسئولیت مدنی، ص ۱۶۷.

۲- بهرامی، حسین (۱۳۸۱)، وظایف شهرداری پیشین ص ۲۴.

کسانی که با یکی از سازمان های عمومی برای تحقق خدمت یا برآوردن نیاز عمومی همکاری کنند و تابع مقررات و قوانین حقوق عمومی باشند و هر جایی که قواعد حقوقی صریحی در مورد آن ها وجود نداشته باشد برای تعیین تکلیف وضعیت به اصول کلی حقوق عمومی رجوع شود آن ها کارمندان به خدمت عمومی هستند.^۱ کارمندان شهرداری خود به زیر مجموعه وسیعی تقسیم می شود مانند مستخدم دولت و همکاران اداره و پیمانکاران و مجریان طرح های عمرانی شهری، حال باید دید که شهرداری نسبت به فعل زیانبار کدامیک از ماموران به خدمت عمومی مسؤول می باشد؟

در نظام های حقوقی راجع به این پرسش چند نظریه ارائه شده است: گروهی شهرداری را فقط نسبت به افعال زیانبار کارمندان رسمی مسؤول می شناسد این نظریه مسؤولیت شهرداری را بسیار محدود می کند زیرا ما شاهدیم که در حال حاضر در شهرداری ها تعداد محدودی از پرسنل آن را کارمندان رسمی تشکیل می دهند. شهرداری در مقابل اعمال تمام اشخاصی که تحت شمول قواعد مسؤولیت ناشی از فعل غیر قرار می گیرند و همچنین کارکنان قراردادی و پیمانی و مودی مسؤول می باشد خواه به ابتکار خود عملی را انجام دهند و یا به موجب دستور، در حقوق کشورهای پیشرفته از این نظریه الهام گرفته شده است. در این نظریه با توجه به اصل تعاون اجتماعی و حمایت از مشارکت مردم در کمک به مؤسسات عمومی به ویژه در بروز حوادث طبیعی اعمال زیانبار همکاران اداره را در حکم اعمال مستخدمان و کارکنان شهرداری تلقی کرده است. البته این مسؤولیت نسبت به همکاران اداره تا زمانی است که اداره مربوطه با آن ها مخالفت نکرده باشد در غیر این صورت در قبال اعمال آنها مسؤولیت مدنی نخواهد داشت. در حقوق ایران در ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی کلمه کارمند شامل مستخدمین عمومی می شود در واقع تمامی کارمندان رسمی، قراردادی پیمانی را در بر می گیرد^۲ و افرادی که رابطه قراردادی با اداره ندارند و به درخواست مؤسسه عمومی کمکی را انجام می دهند (همکاران ارادی و اجباری) از حکم ماده ۱۱ مستثنی می شوند. البته نکته ای که باید به آن توجه کرد این است که ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی برخلاف راه حل های نظری فوق که در کشورهای مختلف از آن پیروی شده است برای شهرداری مصونیت قائل شده است و فرقی بین کارمند رسمی و قرارداد و پیمانی قائل نشده و در همه موارد کارمند را مسؤول اعمال زیان بار خود می داد به استثنائی مشمولین اصل ۱۷۱ قانون

۱ - بهرامی، حسین (۱۳۸۸) وظایف شهرداری در حقوق ایران، فصلنامه علمی و پژوهشی شماره ۲ ص ۱۹.

۲ - عبدالحمید، عبدالحمید، حقوق اداری، ش ۳ به بعد، منوچهر، مومنی، حقوق اداری، صفحه ۱۵.

اساسی و یا افرادی که رابطه آنها با اداره تابع قانون کار است که در این صورت به استناد ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی اداره در قبال اعمال مامور خود مسئولیت خواهد داشت. بنابراین به نظر می‌رسد حکم ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی تأکیدی بر حکم ماده ۱ است زیرا طبق این ماده هر کس در جامعه شخصاً پاسخ‌گوی تقصیرهای زیان‌آور خود است و این حکمی نیست که تنها به کارکنان شهرداری اختصاص داشته باشد مگر این که طبق بند ۲ ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی که مسئولیت دولت را نسبت به نقص تشکیلات پذیرفته این گونه استدلال کنیم که نقص تشکیلات نیز در نهایت ناشی از افعال زیانبار کارکنان اداره می‌باشد^۱ که خود اصطلاح نقص تشکیلات نیز مفهومی نارسا و مبهم است.

گفتار ششم: اثبات تقصیر شهرداری

تقصیر در زبان فرانسه معنی گناه را به ذهن تداعی می‌کند و سرزنش مقصر را به دلیل اعمالی که انجام داده یا افکاری که در ذهن داشته است در پی دارد. در زبان انگلیسی غالباً با عبارت سرزنش یا خطا بیان می‌شود.^۲ مهمترین رکن تحقق مسئولیت مدنی شهرداری (نظریه تقصیر) اثبات تقصیر شهرداری و کارکنان و یا پیمانکاران وی است. از دیدگاه قانون مدنی تقصیر انجام کاری است که شخص به حکم قرارداد یا عرف می‌بایست از آن پرهیز کند یا خودداری از انجام کاری که باید انجام دهد.^۳ تقصیر را می‌توان به انواع مدنی، کیفری و اداری تقسیم‌بندی کرد. در مقررات اداری، سه مفهوم تقصیر به تخلف و قصور را به طور کلی خطا می‌دانند. ماده یک آیین دادرسی اداری مصوب ۱۳۴۶/۵/۱۵ با اعلام این که سه مفهوم فوق خطا نامیده می‌شوند، آن مفاهیم را به شرح زیر تعریف کرده است:

الف- تقصیر عبارت است از نقض عمدی قوانین و مقررات راجع به وظایف اداری.

ب- تخلف عبارت است از عدم رعایت نظم و انضباط اداری.

ج- قصور عبارت است از کوتاهی غیرعمدی در اجرای وظایف اداری.

۱ - غمای، حمید (۱۳۷۴) پیشین ص ۷۱

۲ - قاسم زاده، مرتضی (۱۳۸۷) پیشین ص ۴۸

۳ - کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴) ضمان قهری و مسئولیت مدنی پیشین ص ۱۰۴

بند اول: مصادیق تقصیر اداری شهرداری

در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که چه تقصیرهایی تقصیر اداری محسوب می‌شوند؟ در مفهوم کلی می‌توان گفت که تقصیر اداری زمانی قابل طرح است که تخطی با نقض قواعد حقوق عمومی صورت گرفته باشد. موارد تخطی از قواعد حقوق عمومی را می‌توان از مفاد بند الف ماده ۲ قانون شورای دولتی که در قسمت دوم بند پ از شق یک ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری نیز تکرار شده به دست آورد این موارد به شرح زیر است:

الف- بر خلاف قانونی بودن اعمال حقوقی حقوق عمومی: چنان چه واحد دولتی یا مأمور دولت برخلاف نص صریح یا روح قانون تصمیمی اتخاذ کند، مسؤول اعمال غیر قانونی خود بوده، ضامن جبران خسارت وارده به اشخاص ثالث خواهد بود.

ب- تخطی از قواعد صلاحیت: قانون اساسی و دیگر قوانین کشوری حدود اختیارات واحدهای دولتی را به وضوح مشخص کرده است، به همین جهت هر یک از واحدهای دولتی باید در محدوده صلاحیت خود عمل کرده مداخله‌ای در امور سایر دستگاه‌های اداری نکند. به عنوان مثال: در ماده ۵۵ قانون شهرداری آمده است که «وظایف شهرداری به شرح زیر است: ایجاد خیابان‌ها و کوچه و میدان‌ها و باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه بر عهده شهرداری نهاده شده است» در نتیجه اگر یک شهرداری از حدود صلاحیت خود تخطی کند، اقداماتی که در این زمینه انجام داده باطل می‌گردد و مسؤول جبران خسارات وارده خواهد بود.^۱

ج - تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات: استفاده ناصواب از اقتداراتی که به موجب قوانین یا مقررات به شهرداری‌ها تفویض شده است، توسط قانون گذار منع شده است. در واقع «تجاوز از اختیار وقتی است که مراجع یا مقامات مسؤول بیش از حد اذن یا متعارف از قدرت اداری و اجرایی خود در اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات مربوط استفاده کنند و بدین سبب موجبات تضییع حقوق یا اضرار اشخاص را فراهم سازند و سوء استفاده از اختیار زمانی صورت می‌گیرد که تصمیمات متخذه یا اقدامات معموله نامشروع و ناموزون، زیان بار باشد، با این تفاوت که هرگاه تجاوز یا سوء استفاده از اختیار توأم با سوء

۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها

نیت و غرض ورزی یا سهل انگاری و بی‌مبالاتی و در نتیجه معلول تقصیر شخص باشد، عمل منتسب به کارمند شهرداری و مسئولیت مدنی متوجه او می‌باشد و در صورتی که عاری از تقصیر شخص یا حاصل استنباط متعارف باشد، عمل منتسب به شهرداری و مسئولیت مدنی ناشی از آن به دوش شهر داری خواهد بود.^۱

د - تخلف در اجرای قوانین و مقررات قانونی: تخلف در اجرای قوانین و مقررات قانونی که خود نوع خاصی از اعمال بر خلاف قانون است به مواردی اطلاق می‌شود که شهرداری یا کارمندان آن و یا پیمانکاران شهرداری وظایف و مسئولیت‌های قانونی خود را بر خلاف ضوابط و شرایط و کیفیات صوری و ماهوی مورد نظر انجام دهند به نحوی که آثار و نتایج حاصل با هدف قانون گذار منطبق نباشد و سبب تضییع حق و ورود خسارت گردد اعم از این که مبتنی بر سوء نیت یا غفلت باشد، یا عاری از عوامل مذکور.^۲ به طور خلاصه می‌توان گفت که تخلف در اجرای قوانین و مقررات به تخطی از کیفیات اجرایی یک حکم یا قاعده قانونی مربوط می‌شود.

هـ - خودداری از انجام وظیفه: مسئولیت مدنی شهرداری صرفاً ناشی از فعل زیان بار نیست بلکه امکان دارد در اثر ترک فعلی ضرر و زبانی به اشخاص وارد شود. به عبارت دیگر چنانچه شرایط و امکانات لازم برای انجام وظایف اداری فراهم باشد. اگر در این حالت سازمان دولتی را مأمور وی از انجام وظایف امتناع کند و باعث ورود خسارت به دیگران شود، مسئول خواهد بود.^۳

به عنوان مثال در تبصره ۱۴ الحاقی ماده ۵۵ قانون شهرداری "در چنین مواردی شهرداری دچار مسئولیت خواهد بود اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و پوشاندن چاه ها و چاله های واقع در معابر عمومی و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیا در بالکن ها و جلوی اطاق های ساختمانهای مجاور و معابر عمومی که افتادن آنها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از نصب ناودان هایی که باعث زحمت یا خسارت مردم باشد "

بند دوم: نقش تقصیر در تحقق مسئولیت مدنی شهرداری ها

۱ - صدرالحافظی، نصرالله (۱۳۷۲) نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار، ص. ۲۴۶

۲ - موسی زاده، رضا (۱۳۷۷) پیشین ص ۲۶۰

۳ - صدرالحافظی، نصرالله (۱۳۷۲) پیشین ص ۲۴۸

در خصوص اینکه تقصیر چه نقش، در تحقق مسئولیت مدنی شهرداری دارد دیدگاه های متفاوتی وجود دارد گروهی شهرداری را صرف نظر از تقصیر و با توجه به برخی از انواع خسارات که در جریان انجام کارهای عمومی به بار می آید، مسئول می شناسند.^۱ ولی برخی مسئولیت به خطا و سوء انجام وظایف اداری را پذیرفته اند یعنی نقص وظیفه رسمی، و نظریه ای دیگر مسئولیت شهرداری مبنی بر تقصیر فردی خطا کار بلاواسطه و مستقیم است. در حقوق ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی بر مبنای فرض تقصیر نگارش یافته است و همچنین اصل ۱۷۱ قانون اساسی که مسئولیت دولت را نسبت به خطای قضات اعلام می دارد و مبتنی بر اشتباهات غیر عمدی آنان است بر اندیشه تقصیر استوار می گردد.^۲ ولی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در صورت تفسیر ادبی بند اول آن مسئولیت دولت و به تبع آن، شهرداری در صورت بی احتیاطی کارمند و در صورت عمدی بودن او پذیرفته شده است و در هر دو حال کارمند و یا پیمانکاران شخصاً مسؤول هستند ولی مسئولیت کارمند در برابر زیان دیده مبتنی به تقصیر است که از این لحاظ نیز قابل ایراد است. زیرا در عمل:

اولاً: مشخص کردن فرد مقصر در شهرداری کار آسانی نیست.

ثانیاً: بر فرض پیدا کردن مقصر اثبات تقصیر وارد کننده زیان پس از وقوع حادثه که در فرض این پژوهش وقوع سیلاب است و محو شدن آثار عملی زیان آور دشوار خواهد بود.

ثالثاً: احقاق حق مستلزم تحمل هزینه گزاف دادگستری و صرف وقت فوق العاده و انتظار طولانی است که غالباً برای زیان دیده مقدور نیست.

رابعاً: اداره مذکور غالباً مجهز به نیرو های قضایی قوی بوده و وکلای دادگستری آنها به کمک مقصر شتافته و به زیان دیده مجال دفاع را نخواهند داد از همه اینها گذشته حتی اگر زیان دیده بتواند تقصیر کارمند و یا پیمانکار را اثبات کند عملاً با بدهکار معسر روبرو خواهد شد.^۳

۱ - انصاری، باقر (۱۳۸۰) پیشین ص ۳۰

۲ - کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴) ضمان قهری، پیشین شماره ۱۳۲.

۳ - انصاری، باقر (۱۳۸۰) پیشین، ص ۳۹.

نتیجه گیری

آن چه که در این مقاله علمی به عنوان نتیجه گیری می توان ارائه داد پاسخی است که در جواب سوالات تحقیق و یا به عبارتی در قبول یا رد فرضیات ارائه شده است که اهم این نتایج عبارتند از:

۱- هدف از تاسیس شهرداری کمک به رفاه و آسایش شهروندان و نیز ارائه خدماتی از قبیل ایجاد خیابان و مجاری آب، نظیف و نگهداری و تسطیح معابر و مجاری آب ها و مواردی از این دست می باشد شهرداری در اجرای اصل ۱۰۰ قانون اساسی ایجاد گردیده است و ارائه کلیه خدمات رفاهی و عمومی برای نظم عمومی شهروندان را بر عهده دارد تا بدین طریق زندگی شهروندان را نظم و نسق بخشیده و با اجرای طرح های توسعه شهری در هر روز بر دامنه بیشتر خدمات به شهروندان کوشا باشد، شهرداری دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و وابسته به وزارت کشور می باشد.

۲- اصل پذیرفته شده در باب مسئولیت مدنی این است که شهرداری از آن جایی که یک موسسه عمومی است و در صورت ورود زیان به دیگران، مسئول شناخته شود، زیرا رویکرد خدمات رسانی، حفظ و نگه داری امورات شهروندی و توسعه شهر، از وظایف مسلم آن قلمداد می گردد و بنابراین منطقی نیست که شهرداری از زیر بار مسئولیت دعاوی که توسط اشخاص زیان دیده در سیلاب، علیه شهرداری اقامه می شود شانه خالی کند و ضروری است که میان حقوق زیان دیده در سیل و اعمال قدرت و حکمرانی توسط شهرداری سازش صورت پذیرد به نحوی که احکام قانونی به طور مساوی نسبت به آن ها اجرا گردد و جمع بین این دو فقط وقتی میسر خواهد بود که اجتماع به وسیله نماینده خود یعنی شهرداری، خسارت اشخاصی را که در راه اجرای توسعه شهری و اشتباهات منجر به وقوع حوادث و نیز سایر خطاهای اداری که منجر به وقوع سیل و ضرر به زیان دیده شده اند، جبران نماید.

بنابراین با پذیرش اصل مسئولیت مدنی این نتیجه حاصل می شود که هر شخص حقوقی از جمله شهرداری، که برای انجام امور عمومی و خدماتی و به موجب قانون تشکیل شده و بخشی از بودجه آن توسط دولت و بخشی دیگر توسط درآمدهای خود، تامین می گردد نیز در مقابل زیان وارده به افراد حقیقی و حقوقی متحمل مسئولیت ناشی از اعمال خویش باشد.

۳- در خصوص مبنای مسئولیت مدنی شهرداری، نظریه های گوناگونی ارائه شده است که برخی مبانی

عمومی مسئولیت مدنی مشترک بوده و برخی ویژه مسئولیت مدنی شهرداری است، از نظریه های مشترک می توان به نظریه تقصیر اشاره کرد که گروهی با پذیرش اصل مسئولیت غیرمستقیم شهرداری نسبت به اعمال کارمندان و ذیربطان، آن را بر مبنای نظریه تقصیر توجیه می کنند و معتقدند که باید میان خطا و تقصیر شهرداری و خطا و تقصیر کارمندان شهرداری تفکیک قابل شد ولی در حقوق ایران تا حدود بسیار زیادی شهرداری ها نسبت به اعمال کارکنان خود مصونیت دارند، در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی فقط مسئولیت کارمند را در برابر فعل زیان بار خود بر پایه تقصیر بنا نهاده است که این امر نیز خود دارای ایراداتی است از جمله این که اثبات تقصیر از ناحیه زیان دیده با توجه به امور اداری و عدم دسترسی زیان دیده به آن امری مشکل می باشد و لذا این امر مبنای مناسبی برای مسئولیت کارمند شهرداری، محسوب نمی شود.

طرفداران مسئولیت مدنی شهرداری بر مبنای نظریه بدون تقصیر نیز استدلالانی ارائه داده اند و گروهی مسئولیت شهرداری را بر اساس نظریه خطر مطرح می کنند و گروهی مبنای مسئولیت مدنی شهرداری را بر پایه تضمین حق ارائه می کنند و لذا شهرداری، وظیفه خود را یعنی حمایت از حقوق بنیادین افراد به درستی انجام نداده است مسئول جبران خسارت می دانند و شرایط خاص مسئولیت مدنی خصوصاً اثبات رابطه سببیت را برای جبران خسارت ضروری نمی دانند این نظریه طرفداران زیادی پیدا کرده است که نقش مهم و کامل تاییدی در وضعیت کنونی مسئولیت مدنی شهرداری دارد که شایسته است قانون گذار نیز به آن توجه کند. هر چند که باید اذعان نمود که در خصوص مسئولیت مدنی شهرداری به دنبال یک مبنای واحد بود تا مسئولیت شهرداری را با توجه به آن استوار نماییم.

۴- در مورد مسئولیت مدنی شهرداری بخشی اعظمی از فعالیت های آن بر پایه تصمیمات شورای توسعه شهر و شهرداری، انجام می پذیرد و اعمال و دستورات شهرداری که از اعمال حاکمیت دولت محسوب می شوند با توجه به اصل اجتناب ناپذیر بودن اشتباهات اداری و اصل لزوم جبران خسارت زیان دیده منجر به آن شده که اشتباهات اداری نه بر شخص شهردار، بلکه به دستگاه اداری و شهرداری نسبت داده شود هر چند که بنا به اصل لزوم جبران خسارت و قانون مسئولیت مدنی، پیشرفت قابل ملاحظه ای در این راه شده است ولی با حقوق سایر نظام های پیشرفته راه طولانی در پیش داریم زیرا اصل لزوم جبران خسارت در ارتباط با اثبات ضرر و هویدا ساختن منشا اداری آن دارای پیچیدگی های خاص اداری خواهد شد که اثبات آن از قدرت اشخاص حقیقی خارج می شود و اشخاص

متضرر که حقوق آن‌ها مورد تضییع قرار گرفته را در سردرگمی قرار می‌دهد. در این که کدام نوع از خسارات قابل مطالبه می‌باشد در حقوق ایران در جبران خسارت مالی تردیدی وجود ندارد اما برای جبران خسارات معنوی راه‌هایی غیر از تقویم آن به پول پذیرفته نشده است که قابل انتقاد به نظر می‌رسد و شایسته تر است قانون‌گذار صریحاً تقویم خسارت معنوی به پول را پیش‌بینی کند.

۵- در حقوق ایران در خصوص نحوه اجرای احکام علیه شهرداری، با توجه به قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت مصوب سال ۱۳۶۵ راه حل عادلانه‌ای پیش‌بینی نشده است زیرا واحدهای اجرای احکام دادگاه‌ها با پیش از گذشت چند سال از تاریخ صدور حکم قطعی هیچ اقدامی درخصوص اموال متعلق به افراد زیان‌دیده انجام نمی‌دهند.

زیرا این تاخیر که کاهش ارزش پول را در بردارد موجب تحمیل ضرر دیگری به زیان‌دیده می‌شود به ویژه این که اثبات این امر که شهرداری اعتبار لازم یا درآمد قانونی کافی را در اختیار داشته و با وجود آن از پرداخت خسارت استنکاف کرده است به سادگی مقدور نیست و برای تامین حقوق زیان‌دیده تاسیس صندوق‌های خاص در درون دولت و شهرداری‌ها می‌تواند نقش موثری داشته باشد.

درخصوص مراجع رسیدگی برای تحمیل و میزان خسارت ناشی از مسئولیت مدنی شهرداری راه حل‌های متفاوت و موثری وجود دارد، در این که آیا صلاحیت دیوان عدالت اداری محدود به تشخیص خطای کارمند یا شهرداری می‌باشد و یا این که دیوان دارای صلاحیت عام می‌باشد اختلاف نظر وجود دارد. ولی باید اذعان داشت که قسمت عمده دعوای مسئولیت مدنی شهرداری تابع قواعد حقوق عمومی است اموری از قبیل احراز تقصیر اداری، تمایز شخصی به تعیین میزان دخالت هر یک از عوامل موجب خسارت با استفاده از قواعد حقوق اداری ممکن است و دیوان به عنوان یک مرجع اختصاصی باید صلاحیت عام داشته باشد و اگر در جهت منافع زیان‌دیده در سیل، صلاحیت دیوان را عام بدانیم گامی اساسی در جهت تقویت این نهاد ارزشمند برداشته ایم. هر چند که شخص باید در مورد کارهای خویش و زیردستانش مسئول شناخته شود یعنی هرگاه از جانب شهرداری و افراد ذیربط تقصیر یا اشتباهی سر بزند و به دیگران لطمه وارد آید. ایشان، متضامناً در جبران خسارت که شخص زیان‌دیده استحقاق آن را دارد مسئول شناخته می‌شود زیرا متبوع مسئول اقدامات تابع است و این مسئولیت به پای خطای شهرداری و انتصاب کارمند و یا در نظارت به اقدامات آن‌ها یا در راهنمایی

ایشان استوار است بنابراین چنان چه زیان دیده ثابت کند ضرری که به او وارد آمده است در حین انجام وظیفه کارمند شهرداری، بوده است در این صورت باید جبران خسارت شود و ذکر این نکته ضروری است که میزان خسارت باید از طریق دادگاه عمومی انجام پذیرد نه دیوان عدالت اداری.

۶- یکی از مهمترین وظایف شهرداری، توسعه شهر بر اساس نقشه های شهری و موافقت های اصولی است. لذا شهرداری باید قبل از هر اقدامی به بررسی و مطالعه اجرای طرح بپردازد، هر گونه اهمال در این زمینه سبب ایجاد مسولیت میشود وقوع سیلاب در شهر از جمله حوادث قهری است که باید قبل از مسول شناختن شهرداری و تحمیل بار مسولیت مدنی بر او مورد ارزیابی قرار گیرد و در این بین دو حالت وجود دارد: اول اینکه شهرداری در اجرای طرح توسعه شهری تمامی نظامات را رعایت نموده و وقوع سیلاب جزو حوادث قهری قرار داشته و مهار آن خارج از قدرت می باشد در چنین حالتی نمی توان شهرداری را دچار مسولیت خواند ولی در حالت دوم شهرداری بدون مطالعه به عنوان مثال بدون در نظر گرفتن مسیر قبلی رودخانه اقدام به شهر سازی و خیابان کشی می نماید در چنین حالتی هر چند حادثه سیلاب قهری است ولی مطابق نظریه تقصیر شهرداری واجد مسولیت است و باید خسارت آسیب دیدگان در سیلاب را جبران نماید.

پیشنهادهای نویسنده

مهمترین پیشنهادهایی که می توان در این مقاله ارائه داد عبارتند از:

۱- با نگاه تطبیقی به سایر نظام های حقوقی، گسترش دامنه مسولیت مدنی شهرداری که با اموال و امور رفاهی و اجتماعی و اقتصادی سروکار دارند گسترش داده شود.

۲- پیشنهاد می شود که از طرف دولت صندوق هایی جهت جبران خسارت های مالی مانند صندوق بیمه ایجاد گردد و دامنه فعالیت آن ها گسترش یابد.

۳- تعیین دادگاه صالح برای مراجعه افراد زیان دیده که ناشی از عملکرد شهرداری دچار ضرر شده اند که این امر باعث سرگردانی زیان دیدگان است که دعوای خود را در دیوان عدالت اداری و یا دادگاه عمومی مطرح نمایند.

۴- اتخاذ تدابیر قانونی جهت احقاق و احیا حقوق از دست رفته زیان دیدگان در کلیه حوادث قهری به وسیله شفاف سازی اعمال و طرح های توسعه شهری که قرار است توسط نهاد مجری طرح (شهرداری) اجرایی و عملیاتی گردد.

منابع و مآخذ

الف) کتب

- ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۷۹) حقوق اداری ایران، چاپ ششم، نشر توس، تهران.
- اندرو ونینت (۱۳۷۱)، نظریه دولت، ترجمه حسین بشریه، چاپ اول، نشر نی، تهران.
- انصاری، باقر (۱۳۸۰) گزارش مبانی مسئولیت مدنی موسسات عمومی، تهران، نشر پژوهش‌های ریاست جمهوری
- انصاری، ولی الله، (۱۳۷۰) کلیات حقوق اداری، نشر توس، تهران.
- اسماعیلی، محسن (۱۳۸۹) گفتارهای در حقوق اداری، تهران، نشر توس
- امامی، سیدحسن، (۱۳۷۰) حقوق مدنی، ج ۱، کتابفروشی اسلامیه، چاپ هشتم.
- بادینی، حسن (۱۳۸۴)، فلسفه مسئولیت مدنی، چاپ اول، نشر سهامی انتشار.
- بارتون، هیوا (۱۳۸۹) برنامه‌ریزی شهری سالم، ترجمه میترا عطاریان، انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری تهران
- پروین، فرهاد، (۱۳۸۰) خسارت معنوی، چاپ اول، انتشارات ققنوس، تهران.
- پورنوری، منصور (۱۳۸۸) مجموعه آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور به همراه نظریات اداره حقوقی قوه قضائیه تهران انتشارات خرسندی
- تاجمیری، امیر تیمور، (۱۳۷۰) حقوق مدنی تهران، انتشارات مؤسسه فرهنگی آفرینه.
- سنجابی، اکرم (۱۳۹۰) حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت.
- ساشورپور، مهدی، حسین حسینی (۱۳۹۴) طراحی منظر پایدار رودخانه‌های درون شهری، مطالعه موردی رودخانه‌های شیراز، مرکز نشر معماری پایدار و توسعه شهری
- شیعه، اسماعیل و همکاران (۱۳۸۷) دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، تهران، انتشارات شهرداری
- شقاقی، شهریار (۱۳۸۰) راهبردهای توسعه کالبدی پایدار شهری، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد شبستر
- شمس، عبدالله (۱۳۸۱) آیین دادرسی مدنیف جلد اول، تهران، نشر میزان
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۸۰) ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات ققنوس.

- جلیوند، یحیی، (۱۳۷۳) مسئولیت مدنی دولت در ایران، فرانسه، آمریکا و انگلیس، چاپ اول، نشر یلدا.
- حسینی نژاد، حسینقلی، (۱۳۷۰) مسئولیت مدنی، تهران، انتشارات جهاددانشگاهی دانشگاه تهران.
- حیاتی، حامد و فرشاد، فرزین (۱۳۹۴) ارزیابی تاثیر متقابل رودخانه و شهر در شکل گیری منظر پایدار شهری، همایش ملی توسعه پایدار شهری، تهران، گروه پژوهش کیمیا
- حیدری، مسعود، (۱۳۸۹) شورای دولتی و مطالعه تطبیقی در دادرسی اداری، دانشگاه تهران.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۷) فرهنگ فارسی دهخدا، تهران، انتشارات امیر کبیر.
- ربانی، رسول (۱۳۸۷) جامعه شناسی شهری، تهران، انتشارات سمت
- رنه داوید، (۱۳۶۴) نظامهای بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه دکتر سیدحسن صفائی، عزت ا.. عراقی و محمد آشوری، تهران، جهاد دانشگاهی.
- زرآبادی، زهرا، امینی سعیده (۱۳۸۹) روشهای کاربردی در آسیب شناسی منظر شهری تهران پژوهشکده هنر جهاد دانشگاهی.
- صدرالحفاظی، نصرالله، (۱۳۷۲) نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار.
- صفار، محمدجواد، (۱۳۷۳) شخصیت حقوقی، تهران، نشر دانا.
- صفایی، حسین (۱۳۷۶) دوره مقدماتی حقوق مدنی، تهران، انتشارات گنج دانش.
- عزیزی، محمد مهدی (۱۳۸۰)، توسعه شهری پایدار، برداشت و تحلیلی از دیدگاه های جهانی، نشر مرکز انتشارات شهرداری تهران.
- غروری، شهاب الدین، (۱۳۵۶) مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- غمائی، مجید (۱۳۷۶) «مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، با دیباچه دکتر ناصر کاتوزیان، چاپ اول، نشر دادگستر، پاییز.
- طباطبایی مومنی (۱۳۸۱) حقوقی اداری، تهران انتشارات سمت.
- قاسم زاده، مرتضی (۱۳۸۷) مبانی مسئولیت مدنی، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر
- قاضی، دکتر ابوالفضل، (۱۷۵) بایسته های حقوق اساسی، چاپ اول، انتشارات دانشگاه تهران، مهر.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴) الزام های خارج از قرارداد، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۱) دوره مقدماتی حقوقی مدنی، وقایع حقوقی، تهران، نشر یلدا
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴) خان قهری، مسئولیت مدنی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷) فلسفه حقوق، تهران، انتشارات بهنشر
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴) مسئولیت مدنی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران
- کامیار، غلامرضا (۱۳۹۳) حقوق شهری و شهرسازی، تهران، انتشارات مجد.
- کارل هارلو (۱۳۸۳) شبه جرم ترجمه کامبیز سیدی چاپ اول، نشر میزان.
- لوراسا، میشل (۱۳۷۵) مسئولیت مدنیف ترجمه محمداشتی، نشر حقوق ایران
- موسی زاده، رضا (۱۳۷۷) حقوق اداری، چاپ اول، نشر میزان تهران.
- موتمنی، منوچهر (۱۳۸۷) حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت
- مزینی، منوچهر (۱۳۷۳) مقالاتی در باب شهر و شهرسازی، انتشارات دانشگاه تهران
- ولیدی محمد صالح (۱۳۷۳) حقوق جزای عمومی، چاپ اول، تهران، نشر داد
- هاشمی، دکتر سید محمد، (۱۳۸۱) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد ۲، چاپ ششم، نشر میزان.
- قاضی ابوالفضل (۱۳۷۵) با بسته اهی حقوق اساسی، چاپ اول، تهران انتشارات دانشگاه تهران
- قربانی، فرج الله (۱۳۷۱) مجموعه آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری، جلد اول، نشر فردوس
- یزدانیان، علی رضا، (۱۳۷۹) قلمرو مسئولیت مدنی، چ اول، انتشارات ادبستان.

ب) مقالات

- امیرارجمند، اردشیر، (۱۳۷۹) تقریرات درس حقوق اداری، دوره کارشناسی، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- امیر ارجمند، اردشیر، (۱۳۷۹) تقریرات درس حقوق اداری تطبیقی، دانشگاه شهید بهشتی.
- انصاری، باقر، (۱۳۸۰) گزارش مبانی مسئولیت مدنی مؤسسات عمومی، دفتر پژوهش و اطلاع رسانی ریاست جمهوری.
- ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۶۹) مقاله پیرامون یک رأی وحدت رویه و مسأله شخصیت حقوقی دولت، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۷۰) مقاله مسئولیت مدنی دولت، تحولات حقوق خصوصی زیر نظر

- ناصر کاتوزیان، فصلنامه حقوقی شماره ۳۲..
- امامی، محمد، (۱۳۷۹) جزوه مستخدمین دولت، تقریرات درس حقوقی اداری، دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز.
- بهرامی حسین (۱۳۸۸) وظایف شهرداری در حقوق ایران فصلنامه علمی و پژوهشی شماره ۲
- بابائی، ایرج، (۱۳۸۰) مسؤولیت مدنی و بیمه، مجله پژوهش حقوق و سیاست، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، سال سوم، شماره ۴.
- توان بخشی، مهرداد، بذرافشان محمد (۱۳۹۳) بررسی میزان سنجش توسعه پایدار شهری در شهر شیراز در ۱۰ سال اخیر مجله مطالعات توسعه اجتماعی ایران سال ششم شماره ۳
- پورجعفر، محمدرضا، خدایی، زهره، (۱۳۹۰) رهیافتی در شناخت مولفه شاخص ها و بازده های توسعه پایدار شهری مجله مطالعات توسعه اجتماعی ایران سال سوم شماره ۳
- سوادکوهی، سام، (۱۳۷۹) مقاله مصونیت برخی از کارکنان دوت از مسؤولیت مدنی و کیفری، مجله حقوقی وزارت دادگستری، شماره ۳۲.
- شمس الدین، علی (۱۳۵۷) مقاله دولت در دعاوی مربوط به منافع عمومی، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۳.
- کوکبی، لایلا، امین زاده، مهناز (۱۳۹۷) کاربرد اکولوژی سیمای سرزمین در حفاظت و بهسازی رودخانه های درون شهری، مطالعه موردی رودخانه های خشک شیراز نشریه علوم حیطی سال ۶ شماره ۲
- کرکه آبادی زینب و دیگران (۱۳۹۲) تحلیل بر سنجش عوامل موثر بر مشارکت شهروندان در امور شهری کنفرانس ملی معماری و منظر شهری پایدار، موسسه بین المللی مطالعات معماری و شهرسازی مهر از شهر
- لقایی، حسنعلی و احسان ارادتی (۱۳۹۳) نقش و تاثیر رودخانه اهی درون شهری در شکل گیری شهر همایش ملی معماری عمران و توسعه نوین شهری در تبریز کانون ملی انجمن های صنعتی مهندسال عمران فصلنامه علمی محیط زیست شماره ۲۵.
- ۱۶ - لطفی، حیدر و دیگران، (۱۳۸۸) مدیریت شهری و جایگاه آن در ارتقاء حقوق شهروندان فصلنامه جغرافیایی انسان سال دوم شماره ۱
- رضایی زاده، محمدجواد عطریان، فرامرز (۱۳۹۲) مسئولیت مدنی دولت ناشی از تصویب تغییر در

- عدم اجرای طرح های شهری، فصلنامه حقوق اداری سال اول شماره ۱
- زندیه، مهدی، جافرمین محمود (۱۳۸۹) رهیافتی در منظر پایدار بررروی رودخانه های دائمی و فصلی، نشریه علمی پژوهشی باغ نظر شماره ۱۴ سال هفتم
- زرگوش، مشتاق (۱۳۸۸) تفصیر مسئولیت مدنی دولت، مجله تحقیقاتی حقوقی شماره ۴۹
- صفایی، حسین (۱۳۶۴) قوه قاهره یا فورس مازور (بررسی اجمالی در حقوق تطبیق و قراردادهای بازرگانی بین المللی) مجله حقوق بین المللی شماره ۳