



University of Tehran Press

The legal responsibility of municipalities towards the third party in service assignment contracts with an emphasis on judicial procedurean

Hamid Nikoray¹ | Ali Hajipour Kondroud²

1. Ph.D. Student in Public Law. Faculty of Law. Tabriz Branch, Islamic Azad University. Tabriz. Iran. Email: alonak84@yahoo.com
2. Corresponding Author; Assistant Prof. Department of Law. Urmia Branch, Islamic Azad University. Urmia. Iran. Email: hajipour62@yahoo.com

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <hr/> <p>Pages: 1-24</p> <hr/> <p>Received: 2023/12/02</p> <p>Received in revised form: 2023/07/16</p> <p>Accepted: 2023/09/10</p> <p>Published online: ----/--/--</p> <hr/> <p>Keywords: <i>About, Contract, Judicial procedure, municipal responsibility, Third parties.</i></p>	<p>In Iranian law, the civil liability of the municipality, like other legal entities, has been examined under the liability arising from the act of another. The municipality is in charge of fulfilling its legal duties at the city level, and entrusting the aforementioned operations to contractors does not relieve the responsibility of the municipality towards the citizens. Damage compensation in civil liability is based on theories, and the most important element of civil liability is the existence of loss due to a harmful act, so that there is a relationship of causation. Despite delegating their services to contractors and performing their inherent duties through them, municipalities are often responsible for compensation in case of damage to a third party in the contracts for delegating services and affairs, and the findings of this research regarding Iran's jurisprudence also support the existence of inherent responsibility of municipalities. in the damages caused to the third party; There are opinions that the municipality is irresponsible or that the municipality and the contractor jointly compensate the damage, but the prevailing practice is that the municipalities are responsible for compensating all the damages caused to the citizens in the performance of their legal duties.</p>
<p>How To Cite</p>	<p>Nikoray, Hamid; Hajipour Kondroud, Ali (2023). The legal responsibility of municipalities towards the third party in service assignment contracts with an emphasis on judicial procedurean. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, -- (--), 1-24. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.354893.3264</p>
<p>DOI</p>	<p>10.22059/JPLSQ.2023.354893.3264</p>
<p>Publisher</p>	<p>The University of Tehran Press. </p>



مسئولیت حقوقی شهرداری‌ها در قبال ثالث در قراردادهای واگذاری

با تأکید بر رویه قضایی

حمید نیکورای^۱ | علی حاجی‌پور کندرود^۲۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تبریز، تبریز، ایران. رایانامه: alonak84@yahoo.com۲. نویسنده مسئول؛ استادیار، گروه حقوق، واحد ارومیه، دانشگاه آزاد اسلامی، ارومیه، ایران. رایانامه: hajipour62@yahoo.com

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۲۴-۱</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۲۳</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۴/۲۵</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۶/۱۹</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ---/--/--</p> <p>کلیدواژه‌ها: اشخاص ثالث، حدود مسئولیت شهرداری، رویه قضایی، قراردادهای واگذاری خدمات.</p>	<p>در حقوق ایران مسئولیت مدنی شهرداری چون سایر اشخاص حقوقی ذیل عنوان مسئولیت ناشی از فعل غیر، بررسی شده است. شهرداری متولی انجام وظایف قانونی خود در سطح شهر است و سپردن عملیات مذکور به شرکت‌های پیمان کاری رافع مسئولیت شهرداری نسبت به شهروندان نیست. جبران خسارت در مسئولیت مدنی بر پایه نظریه‌های متفاوتی استوار شده است و مهم‌ترین رکن مسئولیت مدنی عبارت است از وجود ضرر در اثر فعل زیان‌بار، به طوری که رابطه سببیت بین آن دو وجود داشته باشد. شهرداری‌ها با وجود واگذاری خدمات خود به پیمانکاران و انجام وظایف ذاتی خود از طریق آن‌ها، در صورت بروز خسارت بر شخص ثالث در قراردادهای واگذاری خدمات و امور، اغلب مسئول جبران آنهاست و یافته‌های این پژوهش در خصوص رویه قضایی ایران نیز مؤید وجود مسئولیت ذاتی شهرداری در خسارات وارده به ثالث است؛ البته آرای نیز مبنی بر بی مسئولیتی شهرداری و یا جبران خسارت متضامناً توسط شهرداری و پیمانکار وجود دارد، ولی رویه غالب شهرداری‌ها را مسئول جبران تمامی خسارات وارده به شهروندان در انجام وظایف و تکالیفی قانونی می‌دانند.</p>
استناد	<p>نیکورای، حمید؛ حاجی‌پور کندرود، علی (۱۴۰۲). مسئولیت حقوقی شهرداری‌ها در قبال ثالث در قراردادهای واگذاری با تأکید بر رویه قضایی. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، --(--)، ۱-۲۴.</p> <p>DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.354893.3264</p>
DOI	10.22059/JPLSQ.2023.354893.3264
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

در نظام حقوقی ایران اشخاص حقوقی می‌توانند دارای مسئولیت مدنی یا کیفری باشند. شهرداری‌ها در راستای انجام وظایف خود ممکن است اسباب ورود خسارت به دیگران را فراهم آورند که این خسارت در حوزه مسئولیت کیفری و مدنی قابل بررسی است. به منظور تحقق مسئولیت وجود ارکانی چون فعل زیان‌بار، زیان، رابطه سببیت لازم است. در خصوص زیان، ورود زیان‌های جمعی به افراد نا محصور به نظر تصور مسئولیت مدنی برای شهرداری را دشوار می‌نماید. زیان‌بار هم می‌بایست هم‌زمان با انجام وظیفه اداری و مرتبط با آن باشد تا قابلیت انتصاب به شهرداری را داشته باشد. مواردی هم وجود دارد که شهرداری با وجود ورود زیان، مسئول نیست که این می‌تواند در اثر قوه قاهره، دفاع مشروع، اجرای قانون و اعمال برخاسته از اضطرار و به‌ویژه تقصیر زیان‌دیده و فعل ثالث باشد.

مسئولیت مدنی شهرداری‌ها بر مبنای ماده ۱۱ ق.م.م.صوب ۱۳۳۹ است که مطابق آن خسارت ممکن است محصول تقصیر شخصی کارمندان یا خطای اداری شهرداری باشد و ورود خسارت به اجتماع تقصیر شخصی کارمندان یا خطای اداری شهرداری باشد. شهرداری‌ها علاوه بر مسئولیت مدنی در صورت ارتکاب جرم دارای مسئولیت کیفری نیز هستند، ماده ۱۴۳ ق.م.ا.م.صوب ۱۳۹۲ ضمن به رسمیت شناختن مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی مقرر می‌دارد در مسئولیت کیفری اصل بر مسئولیت شخص حقیقی است و شخص حقوقی در صورتی دارای مسئولیت کیفری است که نماینده قانونی شخص حقوقی به نام یا در راستای منافع آن مرتکب جرم شود. از آنجایی که تمامی اقدامات و وظایف شهرداری که به موجب قانون و به حکم قانون است، تصور افعال مجرمانه به نص صریح قانون امکان‌پذیر نیست، مگر در اثر ارتکاب جرم و یا هر نوع تخطی از قوانین و مقررات منتسب به فاعل آن باشد که قسمت اول قانون اخیرالذکر این امر را مشخص کرده است. بنابراین موضوع اصلی بحث از مسئولیت شهرداری مسئولیت مدنی است.

توجه به حالات مختلف مسئولیت مدنی شهرداری می‌تواند روشنگر ابهامات باشد.

۱. مسئولیت شهرداری در برابر زیان‌هایی که به موجب حکم قانون در اعمال حاکمیتی یا تصدی‌گری ایجاد می‌شود، مانند گرفتن مالکیت اشخاص؛

۲. زیان‌های غیرقابل انتساب به شهرداری مانند زیان وارده در اثر قصور پیمانکار.

مهم‌ترین و اصلی‌ترین سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که مسئولیت شهرداری در برابر اشخاص ثالث از در قراردادهای واگذاری چیست و چگونه است؟

با توجه به مطالب ارائه شده اولین فرضیه‌ای را که به نظر متصور می‌شود، می‌توان چنین بیان کرد: شهرداری در برابر اشخاص ثالث در قراردادهای واگذاری در صورت بروز خسارت با اثبات تقصیر مسئول است. در این مقاله به روش توصیفی و تحلیلی و بر اساس اسناد کتابخانه‌ای سعی خواهد شد ضمن بیان

تعاریف و مفاهیم به مبانی واژگان مسئولیت شهرداری پرداخته شده و رویه قضایی حاکم بررسی و تبیین شود و در پایان نیز ضمن نتیجه‌گیری، پیشنهادهایی در خصوص چگونگی کاهش خسارات وارده به شهروندان توسط شهرداری‌ها ارائه خواهد شد.

شهرداری سازمان محلی است که طبق اصل عدم تمرکز اداری و به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران، بهداشت شهر و رفاه ساکنان شهر، تأسیس می‌شود. شهرداری در ایران نوعی سیستم اداره شهر است که از دو واحد به نام شورای شهر و اداره شهرداری تشکیل شده است. شهرداری معادل لغت انگلیسی municipality است. در ایران طرز تلقی عامه مردم از شهرها با آنچه برای رسیدن به اهداف خود به وجود آمده‌اند بسیار متفاوت است. از نظر عامه، شهرداری نهادی خدماتی است که بهای خدمات خود را دریافت می‌کند و این موضوع، جایگاه شهرداری را به سطح بسیار پایینی تنزل داده است (کامیار، ۱۳۹۳: ۴۸). مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها در قبال شهروندان حوزه‌ای از مسئولیت در قانون اساسی و منابع معتبر فقهی محسوب می‌شود؛ به خصوص در عرصه‌هایی از زندگی صنعتی امروزی که شهرداری‌ها فعالیت کاملاً انحصاری دارند، به نحوی محسوس و شفاف‌تر است. اساساً مردم در یک ارتباط شهری از خدمات شهری بهره‌مند و به همان نسبت از نتایج زیان‌بار آن برخوردار می‌شوند؛ در این فرایند زیان دیدگان اسباب و وسایل تحقیق و اطمینان از سلامت و جهت اعمال شهرداری را در اختیار نداشته و از سوی دیگر اساساً این تحقیق منطق اجتماعی و ضمانت اجرایی ندارد و در نظام‌های مختلف سیاسی این امر از وظایف تعریف شده دولت بوده و تابع مقررات قانونی خاص است.

۲. مسئولیت مدنی شهرداری‌ها

مسئولیت مدنی عبارت است از تعهد و الزامی که شخص نسبت به جبران زیان وارده بر دیگری دارد، اعم از آنکه مذکور، در اثر عمل شخص مسئول یا عمل اشخاص وابسته به او یا ناشی از اشیاء و اموال تحت مالکیت یا تصرف باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۲۰).

شهرداری از جمله نهادهای حاکمیتی و عمومی است که انجام اختیارات و وظایف گوناگونی را در حوزه شهری بر عهده دارد، سخن از مسئولیت مدنی شهرداری از این حیث دارای اهمیت است که عملاً شهرداری از یک طرف یک نهاد عمومی و حاکمیتی است و از طرف دیگر دولتی صرف نیز نیست و مسئولیت شهرداری در قبال مسئولیت دولت نمی‌گنجد. بنابراین بجاست که مسئولیت مدنی این نهاد نیز تحلیل شود (ملکوتی، ۱۳۹۶: ۱۷۸). درست است که شهرداری به صورت مستقیم دخالتی در ایجاد خسارت وارده ناشی از عمل طرف قرارداد با خود را ندارد، ولی مسئولیت را از این حیث می‌توان به شهرداری منتسب کرد که امتناع از انجام وظیفه‌ای که بنا بر تحولات نوین سیاسی، اجتماعی، فرهنگی بر عهده شهرداری است، به ورود خسارت منجر شده است.

جبران خسارت شهرداری به دو صورت در مقابل شخص زیان دیده و شخص ثالث در انجام وظایف و یا عدم انجام وظایف و یا توسط شخص قراردادی یا غیر قراردادی طرف حساب با شهرداری صورت می‌گیرد.

۱.۲. مسئولیت شهرداری در برابر زیان دیده

مسئولیت مدنی شهرداری در جبران زیان وارده به غیر را باید از زیرشاخه‌های مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی حقوق عمومی همچون دولت به‌شمار آورد. هرچند به‌موجب بند ۱ ماده واحد قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ «شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد» مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و به موجب ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ... واحدهای سازمانی مشخصی‌اند که با اجازه قانون به‌منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده و یا می‌شود...»، اما از این نظر که ارائه‌دهنده خدمات عمومی‌اند، می‌توان مسئولیت مدنی شهرداری و دولت را دارای احکام مشترک دانست.

هرچند امروزه ضرورت جبران زیان وارده به دیگری، از اصول مسلم حقوقی شناخته می‌شود و تفاوتی نیز میان اشخاص حقیقی و حقوقی (اعم از اشخاص حقوقی عمومی و حقوق خصوصی) قائل نمی‌شود، اما بنا به اختلافی که در خصوص اصل پذیرش مسئولیت مدنی ناشی از اقدامات دولت و نهادهای عمومی در گذشته وجود داشته (ابوالحمد، ۱۳۷۵: ۶). موافقان وجود چنین مسئولیتی دلایلی همچون ریشه اخلاقی لزوم جبران خسارت و صدق عنوان کارفرما بر دولت و نهادهای عمومی و نیز اصل تساوی اشخاص حقیقی و حقوقی در جبران خسارات وارد به دیگری (ماده ۵۸۸ ق.ت) را به‌عنوان مبنای آن برمی‌شمرند که در نظام حقوقی ایران نیز هرچند به‌موجب ماده ۱۱ ق.م.ج اصل وجود چنین مسئولیتی پذیرفته شده، اما قیودی بر آن وارد آمده که نیازمند بررسی است (صفار، ۱۳۹۰: ۴۸).

در ماده ۱۱ ق.م.آ آمده است: کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسب انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی، خسارتی به اشخاص وارد کند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده است، ولی هرگاه خسارت وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مذکور باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است.

به موجب این ماده پایه اصلی مسئولیت مدنی، شخص کارمند شهرداری خواهد بود نه شهرداری. ولی در ادامه ماده تقصیر شهرداری‌ها را نیز در مقام فرع پذیرفته است، ولی از آنجایی که بار اثبات تقصیر به‌ویژه در ادامه بند بر عهده زیان دیده است، این امر بسیار سخت به نظر می‌رسد.

۲.۱.۱. انواع زیان‌های جبران‌پذیر به وسیله شهرداری

۲.۱.۱.۱. زیان‌های قابل انتساب به شهرداری

مقصود از زیان‌های قابل انتساب به شهرداری، زیان‌هایی است که در واقع از اعمالی ناشی می‌شود که خود شهرداری به انجام آنها مبادرت ورزیده است. در این‌گونه زیان‌ها در واقع شهرداری عامل اصلی ورود زیان به اشخاص محسوب می‌شود. این قبیل اعمال، در دسته‌بندی جزء اعمالی‌اند که به‌طور سنتی و در زمره مسئولیت بدون تقصیر شهرداری قرار می‌گیرند یا حذف عنصر تقصیر و قرار دادن مسئولیتی مطلق برای شهرداری، وی را ملزم به جبران خسارت می‌دانیم که شامل زیان‌های با مجوز قانونی است.

۲.۱.۱.۲. زیان‌های با مجوز قانونی

همان‌طور که بیان شد شهرداری به‌عنوان شخصیتی حقوقی متفاوت و یا سایر اشخاص لاجرم از وارد آوردن زیان‌های بیشتر و سنگین‌تر از دیگران به‌واسطه انجام تکالیف قانونی خود است. به آن معنا که انجام تکالیف قانونی مستلزم وارد آوردن خسارت به افراد است.

در برآیند حاصل از انجام تکالیف قانونی و انجام خدمات اجتماعی و احترام به مالکیت خصوصی افراد، منافع عمومی، برقراری امنیت و آرامش در اجتماع، دولت‌ها بر آن شدند تا چنین وضعیتی خاصی را پیش‌بینی کرده و تدارک لازم را مهیا سازند. پس وقتی شهرداری در اجرای قانونی یا تجویز صریح همان قانونی و با تجویز صریح همان قانون مجبور به ورود خسارت به افراد است قطعاً و یقیناً باید دارای مسئولیت به جهت جبران خسارت زیان‌دیدگان باشد. در این موارد قانونگذار یا با صراحت زیان‌دیده را مستحق دریافت غرامت بدون نیاز به اثبات و تقصیر شهرداری دانسته است؛ یعنی جایی که شهرداری مجبور به نادیده گرفتن مالکیت اشخاص از طریق تصرف و تملک، تخریب یا ملی کردن اموال آنان است؛ و یا به‌منظور اجرای نظم و امنیت در جامعه به جنگ پرداخته و جان و مال مردم در معرض خطر قرار می‌دهد و یا به اعمال محدودیت و یا ممنوعیت در انجام برخی از امور مانند صادرات و واردات می‌پردازد (رزگوش، ۱۳۹۲: ۲۶۲).

موارد بسیاری وجود دارد که طی آن شهرداری وقتی در مقام اعمال صلاحیت‌های خویش است، زیانی به افراد وارد می‌کند. در فرض مطروحه این زیان، زیانی نیست که در قانون پیش‌بینی شده باشد، به‌گونه‌ای که بتوان ورود آن را ناشی از مجوز قانونی دانست، بلکه عملکرد شهرداری به ناگاه و با وجود احراز همه شرایط و احتیاط‌های لازم، زیان‌هایی را به افراد وارد می‌آورد. در بهترین تعریف این فرض مشابهت زیادی به نظریه خطر دارد که طی آن دلیل مسئولیت دولت، فعالیت خطرناکی است که به انجام آن مبادرت ورزیده است، زیرا در تمامی موارد این فرض در بردارنده فعالیت‌هایی است که در ریسک انجام آنها با شهرداری بوده و مسئولیت جبران شهرداری از همین امر ناشی می‌شود.

این فعالیت‌ها می‌توانند دارای ماهیت زیانبار بوده یا نباشد؛ اما خطر آن به‌گونه‌ای است که از قبل در قانون موارد آن احصا شده و مسئولیت آن به عهده شهرداری باشد (باقری سجیرانی، ۱۳۹۷: ۵۶).

۲.۱.۱. زیان‌ها غیر قابل انتساب به شهرداری

بحث واقعی در خصوص مسئولیت بدون تقصیر شهرداری را می‌توان در واقع ناشی از این دسته زیان‌ها دانست زیان‌هایی که شهرداری در وقوع آنها هیچ نقشی ندارد. به‌گونه‌ای که ضرر واردشده به افراد به‌هیچ‌وجه ناشی از عملکرد شهرداری و یا عوامل آن نیست، بلکه شهرداری به‌واسطه در نظر گرفتن مصالح اجتماعی که می‌تواند بسته به نوع جامعه، عدالت توزیعی، ایجاد نظم و امنیت و یا سیاستگذاری‌های مشروعیت‌طلبانه باشد، دست به جبران این قبیل خسارات می‌زند که با توجه به افزایش نقش شهرداری در ارتقای سطح زندگی شهروندان و انجام خدمات اجتماعی این مسئولیت شهرداری‌ها و دولت در حال افزایش است.

در این دسته هر نوع خسارتی به‌وسیله دولت اعم از جانی و مالی با توجه به قوانین موجود جبران می‌گردد. پرداخت غرامت توسط دولت ناشی از شورش‌های خیابانی و اغتشاشات، بر عهده گرفتن پرداخت خسارت بر اثر صدمات واردشده حاصل از بیماری‌های مصری و طرح‌های واکسیناسیونی که بخش خصوصی اجرای آن را بر عهده می‌گیرد، در این دسته‌بندی جای می‌گیرد و تقریباً در بیشتر نظام‌های حقوقی دنیا جایگاه ویژه‌ای دارد. در این خصوص کشور ما نیز یکی از کشورهایی است که قوانین ویژه‌ای را بر اساس این دیدگاه حمایتی تدوین نموده است. از مهم‌ترین این موارد پرداخت دیه‌هایی است که از بیت‌المال به آسیب دیدگان یا بازماندگان آن‌ها پرداخت می‌شود، قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ در مواد ۴۷۴، ۴۷۳، ۴۷۰، ۴۳۵، ۳۳۴، ۳۳۳، ۴۸۴ دستور پرداخت دیه را از بیت‌المال صادر کرده است (احمد ادريس و فیض، ۱۳۸۳: ۱۰۷). بس به طریق اولی می‌توان آن را به سایر نهادهای عمومی خدمات رسان من جمله شهرداری‌ها تعمیم داد و همان‌طوری که پیشتر بیان شد، مسئولیت مدنی شهرداری‌ها را هم به سبب ماهیت ذاتی خود، ذیل مسئولیت مدنی دولت دانست.

ممکن است در نتیجه اقدام پیمانکار شهرداری خسارتی به اشخاص ثالث وارد و موجب تحقق مسئولیت مدنی (مسئولیت جبران خسارت وارده)، برای آنان شود که در این زمینه قانون، احکام متفاوتی را پیش‌بینی کرده است؛ اما باید مسئولیت هر کدام از شهرداری یا پیمانکار را از هم تفکیک و روشن کرد که آیا شهرداری در قبلاً اقدامات این افراد نیز مسئول است یا خیر؟ مسئولیت مدنی شهرداری به دو شکل امکان تحقق دارد. شکل اول اینکه شهرداری در قبال اعمالی که مستقیماً بر عهده وی است و شخصاً مباشرت به انجام آن یا وظیفه انجام آن را دارد، مسئول تلقی می‌شود.

و شکل دوم موردی است که شهرداری در قبال انجام وظایفی که به صورت غیرمستقیم از طریق پیمانکاران به انجام می‌رساند، مسئول تلقی می‌شود که شکل دوم، بحث مورد نظر این مقاله است (ملکوتی، ۱۳۹۶: ۱۷۸).

۳. مسئولیت شهرداری در قبال شهروندان ناشی از خسارات وارده توسط پیمانکاران

اصولاً شهرداری‌ها اعمال و وظایف خود را توسط پیمانکاران به انجام می‌رسانند و شرکت‌ها و اشخاص متعدد حقیقی در اجرای پروژه‌های شهرداری‌ها به عنوان پیمانکار پروژه‌ها فعالیت می‌کنند. علاوه بر آن شهرداری‌ها بهره‌برداری از برخی طرح‌ها و پروژه‌ها را نیز به موجب قرارداد به پیمانکار واگذار می‌کنند. هر گاه هر عملی به منظور اجرای وظیفه و دستیابی به هدفی که شهرداری از او خواسته است، انجام دهد و در این راه مرتکب خطای غیر عمدی شود، شهرداری مسئول جبران خسارت است.

سؤال این است که چنانچه در نتیجه اعمال پیمانکاری به شهروندان خساراتی وارد شود، مسئولیت شهرداری به چه صورت خواهد بود؟ و آیا اساساً شهرداری مسئولیت مدنی خواهد داشت یا نه؟ در حیطه وظایف و اقدامات شهرداری‌ها با توجه به ماهیت عمل موضوع پیمانکاری، سه شکل از پیمان کاری وجود دارد: ۱. پیمانکاری عمرانی، ۲. پیمانکاری مراقبتی و ۳. پیمانکاری بهره‌برداری. بسته به اینکه خسارت در نتیجه کدام یک از اشکال فوق به شهروندان وارد شده باشد، مسئولیت مدنی شهرداری متفاوت خواهد بود.

۱. پیمانکاری عمرانی: در این شکل از پیمانکاری، شهرداری عملیات احداث یا اجرای پروژه‌ای را به شخص پیمانکار واگذار می‌کند و پیمانکار به عنوان عامل اجرا و احداث نسبت به ایجاد و اجرای عملیات عمرانی اقدام می‌کند؛ مانند اینکه شهرداری در منطقه معین ایجاد پارک و فضای سبز یا احداث خطوط مترو و خیابان را مصوب نماید (از طریق شورای شهر) و این امر از سازوکار قانونی با انعقاد قرارداد پیمانکاری و به دست پیمانکار انجام گیرد.

۲. پیمانکاری مراقبتی: این دسته از پیمانکاران وظیفه نظارت و کنترل بر پروژه‌های احداث شده شهرداری را بر عهده دارند. اجرای عملیات عمرانی از جمله وظایف ایشان نیست و صرفاً کنترل و مراقبت از پروژه‌های در حال ساخت یا بهره‌برداری را بر عهده دارند؛ مانند اینکه نظارت و مراقبت از فضای سبز پارک یا مترو احداث شد، به یک شرکت پیمانکاری واگذار گردد.

۳. پیمانکاری بهره‌برداری: پیمانکار در این قسم از قرارداد پیمانکاری حق بهره‌برداری از پروژه یا مجموعه‌ای را که متعلق به شهرداری و عموم مردم محسوب می‌شود به دست آورده است؛ مانند اینکه شهرداری حق استفاده از پارکینگ‌ها و توقفگاه‌های عمومی را از طریق قرارداد و در قبال مبلغ معین

سالانه به شخص پیمانکار واگذار نماید یا خدمات دهی خطوط مشخص از مترو و حمل و نقل عمومی را به پیمانکار واگذار نماید که در این گونه موارد پیمانکار به عنوان بهره‌بردار تلقی خواهد شد. اما باید دید چنانچه در نتیجه اقدامات هر یک از سه قسم پیمانکاران فوق‌الذکر خسارتی به شهروندان وارد شود، مسئولیت مدنی شهرداری به عنوان متولی اصلی پروژه و طرف قرارداد پیمانکاری در قبال شهروندان به چه صورت خواهد بود؟ برای پاسخ به این پرسش باید ماهیت عمل هر یک از پیمانکاران و وظایف ایشان مطابق مقررات موجود و قواعد کلی به صورت جداگانه لحاظ شود.

۱.۳. مسئولیت مدنی شهرداری نسبت به خسارت وارده توسط پیمانکاران عمران

از منظر عمومی پروژه عمرانی به پروژه‌ها و اقداماتی اطلاق می‌شود که شامل ساخت و ساز است و حاصل آن آبادانی و رونق است. اما از منظر حقوقی در حقوق ایران تفاوت‌هایی بین پروژه عمرانی با غیر عمرانی وجود دارد. به استناد ماده ۴۱ قانون تأمین اجتماعی و مصوبات ۱۲۹ و ۱۴۳ شورای عالی تأمین اجتماعی و بخشنامه ۱۴ جدید درآمد سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۰/۰۵/۰۶ قراردادهایی مشمول ضوابط طرح‌های عمرانی تلقی می‌گردند که دو شرط زیر را توأمأ دارا باشند:

۱. قرارداد بر اساس فهرست‌بها پایه سازمان برنامه و بودجه (قراردادهای پیمانکاری) یا ضوابط تیپ

سازمان مزبور (قراردادهای مشاوره‌ای) منعقد شده باشد؛

۲. تمام یا قسمتی از بودجه عملیات از محل اعتبارات عمرانی دولت (اعتبارات عمرانی ملی،

منطقه‌ای، استانی) تأمین شده باشد.

قراردادهای غیرعمرانی نیز شامل همه قراردادهای فاقد شرایط اشاره‌شده در بخش طرح‌های عمرانی، می‌شوند. در خصوص پروژه‌های نوع اول رعایت بخشنامه شماره ۵۴/۸۴۲-۵۴/۱۰۸۸-۱۰۲/۱۰۳ مورخه ۱۳۷۸/۰۳/۰۳ موضوع ابلاغ موافقت‌نامه، شرایط عمومی و شرایط خصوصی پیمان‌ها و مقررات آنها ابلاغی از سوی سازمان برنامه و بودجه برای همه دستگاه‌های دولتی و سازمان‌ها و نهادهای عمومی لازم‌الاجراست.

شرایط عمومی عبارت است از تعهدات تبعی تغییرناپذیر و عام حاکم بر پیمان. بر این اساس تعهدات و التزامات مندرج در شرایط عمومی پیمان، جنبه عام دارد که باید در تمامی قراردادهای پیمانکاری رعایت شود و اساساً هیچ‌گونه تغییری نباید در آنها ایجاد شود. به عبارت دیگر شرایط عمومی شرایطی است که اصول کلی حاکم بر پیمان را تعیین می‌کند. در حقیقت شرایط عمومی یک چارچوب کلی است که بسیاری از تکالیف، حقوق و مسئولیت‌های کارفرما و پیمانکار در آن قید شده است. طرفین عملکرد خود را در مورد اجرای یک پروژه در همان چارچوب تنظیم می‌کنند. هر نوع قرارداد پیمانکاری راجع به هر موضوع و پروژه متفاوت (البته از نوع اول) باید از آن شرایط عمومی پیروی کند. از آنجا که مفاد

شرایط عمومی، جنبه عام و کلی دارد لذا فرض بر این است که پیمانکار نظیر قانون حاکم بر پیمان، از آن مطلع است (اسماعیلی هریسی، ۱۳۸۶: ۸۶).

به استناد بند «ب» ماده ۲۱ شرایط عمومی پیمان که جزو لاینفک قراردادهای پیمانکاری و منضم به شرایط خصوص آن است، چنانچه در نتیجه اجرای پروژه‌های عمرانی و در حین عملیات پیمانکاری از اقدامات پیمانکار به اشخاص ثالث خسارتی وارد شود، شخص پیمانکار مسئول خسارت خواهد بود. بند مزبور مقرر می‌دارد: «پیمانکار در چارچوب مقررات و دستورالعمل‌های حفاظت فنی و بهداشت کار، مسئول خسارت‌های واردشده به شخص ثالث در محوطه کارگاه است و در هر حال کارفرما در این مورد هیچ نوع مسئولیتی به عهده ندارد. کارفرما و مهندسین مشاور می‌توانند در صورت مشاهده عدم رعایت دستورالعمل‌های حفاظت فنی و بهداشت کار، دستور توقف بخشی از کار را که دارای ایمنی لازم نیست تا برقراری ایمنی طبق دستورالعمل‌های یادشده صادر نمایند. در این حالت، پیمانکار حق مطالبه خسارت در اثر دستور توقف کار را ندارد. پیمانکار متعهد است که تدابیر لازم را برای جلوگیری از وارد شدن خسارت و آسیب به املاک مجاور را اتخاذ نماید، اگر در اثر سهل‌انگاری او خسارتی به املاک و تأسیسات مجاور یا محصولات آن‌ها وارد آید، پیمانکار مسئول جبران آن است». به استناد این ماده علی‌القاعده شهرداری نباید در قبال اشخاص ثالث و شهروندان محکوم به جبران خسارت شود از محل تضمین حسن انجام کار و سایر سپرده‌های پیمانکار یا حقوق پیمانکاری وی، شهرداری مکلف به پرداخت خسارت به شهروندان از حساب پیمانکار خواهد بود.

نکته حائز اهمیت در این خصوص اینکه اگرچه به استناد ماده یادشده شهرداری مسئول نیست، اما قدرت الزام‌آوری ماده مزبور برای دادگاه چقدر است؟ شرایط عمومی پیمان قانون مصوب مجلس شورای اسلامی نیست، بلکه از جمله مصوبات سازمان برنامه و بودجه است که ضمیمه همه قراردادهای پیمانکاری که یک طرف آن دولت و حاکمیت به‌عنوان شخص مجری و صاحب پروژه باشد، است. همان‌گونه که از نام آن نیز برمی‌آید از شرایط عمومی قراردادهای پیمان‌کاری و ضمیمه شرایط خصوصی قرارداد پیمان است؛ بنابراین این مصوبه از نظر ماهیت صرفاً به‌عنوان شرط و تابع قرارداد اصلی خواهد بود و طبیعی است که مفاد هر قراردادی از جمله شروط مندرج یا تابع آن صرفاً میان طرفین الزام‌آور است و مطابق اصلی نسبی بودن در برابر اشخاص ثالث قابلیت استناد نخواهد داشت.

همچنین سازمان برنامه و بودجه از جمله نهادهای قانونگذاری در کشور ما نیست و بخشنامه‌ها و به‌اصطلاح مصوبات این سازمان نمی‌تواند برای دادگاه‌های عمومی الزام ایجاد کند، بلکه صرفاً برای بخش‌های دولتی و پیمانکاری که به قرارداد پیمانکاری حاوی شرط ضمیمه متن (شرایط عمومی پیمان) تن داده است، الزام‌آور خواهد بود؛ بنابراین دادگاه‌ها ملزم به رعایت متن شرایط عمومی پیمان نیستند و ماده یادشده صرفاً به‌عنوان یک شرط، در موضوع بحث، در روابط حقوقی میان شهرداری و پیمانکار الزام‌آور است

و در ارتباط با اشخاص ثالث قابلیت استناد نخواهد داشت. همان‌طور که پیشتر نیز بیان شد، مشمولیت شرایط عمومی پیمان بر طرح‌ها و پروژه‌هایی است که از وجوه عمومی کشور استفاده می‌کنند و در نتیجه شهرداری برای اجرای طرح‌هایی که از وجوه عمومی کشور استفاده نمی‌کند، الزامی به تبعیت از بخشنامه‌های سازمان برنامه و بودجه ندارد و می‌تواند در چارچوب قوانین و مقررات از انواع روش‌های اجرایی مناسب برای اجرای طرح‌های مصوب شهری با پیش‌بینی تضامین کافی استفاده کند و قطعاً موضوع عقد در قالب ماده ۸۳ قانون مدنی قابل بررسی و خسارات احتمالی تابع قانون مسئولیت مدنی خواهد بود.

با عنایت به نکته مذکور، آیا شهرداری علی‌القاعده در برابر شهروندان در قبال خسارات وارده توسط پیمانکاران عمرانی مسئولیت مدنی دارد یا خیر؟ و اگر این‌گونه است مبنای مسئولیت مدنی این نهاد در این خصوص بر چه مبنایی استوار است؟

مطابق ماده ۳۰۷ قانون مدنی، تحقق ضمان از یکی از مجاری اتلاف و از بین بردن مستقیم یا از بین بردن غیرمستقیم (تسبیب)، غضب و استیفاست. البته به موجب ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی الزامی در تطبیق هر فعل موجب زیانبار با منابع چهارگانه ذکر شده نیست و قاعده لاضرر در فقه نیز مبتنی بر همین مفهوم است. بنابراین با توجه به ماهیت عمل پیمانکار به نظر می‌رسد تحقق ضمان شهرداری به خاطر عمل پیمانکار، به موجب غضب و استیفا منتفی است و با توجه به عدم مباشرت شهرداری در اقدام، بنابراین مسئولیت این نهاد به موجب اتلاف نیز قابلیت تحلیل ندارد؛ اما در قالب نهاد تسبیب مسئولیت شهرداری در قبال عمل پیمانکار در حالاتی و مشروط به شرایطی قابلیت تحقق دارد؛ با این توضیح که شهرداری با واگذاری عمل اجرای پروژه به پیمانکار خود به صورت ایجابی در ورود ضرر احتمالی دخالتی ندارد و چنانچه مسئولیتی برای این نهاد قابل تصور باشد، به شکل سلبی و ترک فعل قابلیت تحقق خواهد داشت. با توجه به این شکل از تحقق عمل زیان‌بار و اینکه در حقوق ایران تحقق مسئولیت مدنی عامل فعل زیانبار سلبی در قالب نهاد مسئولیت ناشی از فعل غیرقابلیت تحقق دارد، در این خصوص نیز مسئولیت شهرداری در قبال عمل پیمانکار در قالب این نهاد قابلیت تحقق خواهد داشت.

بنابراین برای تحقق مسئولیت مدنی در قالب نهاد مسئولیت ناشی از فعل غیر و در اینجا شخص پیمانکار، شهرداری باید یکی از دو وظیفه‌ای را که بر عهده داشته انجام نداده باشد: ۱. وظیفه احراز صلاحیت فنی قبل از واگذاری پروژه و ۲. وظیفه نظارت حین اجرای پروژه.

۱. احراز صلاحیت فنی پیمانکاران قبل از واگذاری پروژه: مطابق آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی آن که ملاک عمل شهرداری‌ها در انعقاد معاملات و برگزاری مناقصات است و همچنین آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵ و اصلاحات بعدی، شهرداری‌ها در انعقاد پیمان‌های خود مکلف به رعایت یک سری تشریفات و موارد فنی‌اند؛ که در واگذاری پروژه‌ها برگزاری مناقصه یکی از تشریفات لازم در این خصوص است؛ بنابراین چنانچه محرز شود که شهرداری در

واگذاری پروژه به پیمانکار تشریفات فنی و اجرایی آیین‌نامه‌ها و مقررات مذکور را رعایت نکرده است، مرتکب تقصیر شده و از این جهت امکان تحقق مسئولیت مدنی شهرداری در قبال خساراتی که در نتیجه عمل پیمانکار به شهروندان وارد می‌شود، وجود دارد.

اما نکته‌ای که باید توجه داشت اینکه رکن دوم و لازم اثبات مسئولیت مدنی شهرداری در این مورد اثبات رابطه سببیت میان تقصیر ارتكابی شهرداری در عدم احراز کامل صلاحیت فنی و رعایت مقررات و واگذاری پروژه به پیمانکار از یک طرف و خسارت وارده توسط پیمانکار به شهروندان از سوی دیگر است؛ یعنی زیان دیده باید ثابت کند که در نتیجه عدم رعایت مقررات و واگذاری کار به پیمانکار صلاحیت فنی لازم وی مورد غفلت قرار گرفته و خسارت وارده نیز در نتیجه عدم رعایت مقررات فنی توسط پیمانکار بوده است. در این صورت علاوه بر مسئولیت مدنی پیمانکار به عنوان مباشر ورود ضرر، تردیدی در مسئولیت مدنی شهرداری به عنوان مسبب وجود نخواهد داشت. البته عدم رعایت هر نوع مقررات و تشریفات مربوط به واگذاری به خودی خود موجب مسئولیت مدنی شهرداری در خصوص زیان‌های وارده توسط پیمانکار در قبال شهروندان نخواهد شد، بلکه تشریفات و مقررات باید از آن دسته از مقرراتی باشد که عدم رعایت آنها توسط شهرداری امکان وقوع زیان توسط پیمانکار را در اجرای پروژه تسهیل کرده است. برای مثال اگر مطابق تصویب گروه برگزاری مناقصات بنا بوده که پروژه مورد نظر به پیمانکاران دارای درجه کیفی یک واگذار گردد و در نتیجه اجرای مناقصه پروژه بدون توجه به یک شرکت پیمانکاری درجه سه واگذار شده باشد و در نتیجه عدم رعایت کامل ترتیبات کیفی و ایمنی در حین اجرا توسط پیمانکار به شهروندان خسارت وارد شود، شهرداری نیز مسئول خواهد بود، چون میان علت وقوع خسارت توسط پیمانکار و نقص در اجرای مقررات توسط شهرداری رابطه سببیت وجود دارد؛ اما در همین مثال مذکور، چنانچه شهرداری درجه کیفی پیمانکاری را لحاظ کند، اما در میان پیمانکاران متعدد دارای درجه کیفیت یکسان، بدون توجه و با تبعیض یکی را بر دیگری برتری دهد و پروژه را به وی واگذار کند و در حین اجرا به علت قصور پیمانکار خسارتی متوجه شهروندان شود، علی‌القاعده نمی‌توان شهرداری را هم مسئول خسارت دانست. چون میان نقص در اجرای مقررات صورت گرفته توسط شهرداری و خسارت وارده توسط پیمانکار رابطه سببیت وجود ندارد، مسئولیت مدنی شهرداری منتفی خواهد بود.

نکته مهم در این خصوص این است که می‌بایست میان قصور صورت گرفته توسط شهرداری در اجرای مقررات واگذاری پروژه به پیمانکار و خسارت وارده توسط پیمانکار در اجرای پروژه رابطه سببیت برقرار باشد که در نهایت موجب مسئولیت شهرداری گردد.

۲. وظیفه نظارت حین اجرای پروژه: شخص پیمانکار در برابر کارفرما صرفاً در چارچوب تعهدات قراردادی خود مسئول است و کارفرما بر خلاف کارگر، حق دخالت در کار او را ندارد و پیمانکار نیز تحت فرمان و دستور کارفرما اقدام نمی‌کند، بلکه خود دارای استقلال در اقدام و اجرا است؛ بنابراین برخلاف

رابطهٔ کارگری و کارفرمایی که به استناد مادهٔ ۱۲ قانون مسئولیت مدنی شخص کارفرما در ارتباط با زیان‌های وارده توسط کارگر در قبال اشخاص ثالث علی‌القاعده مسئول تلقی می‌شود، اما در مورد کارفرما چنین مقرره‌ای وجود ندارد. البته صرف نظر از ارکان و چگونگی مسئولیت مدنی کارفرما در قبال عمل زیانبار کارگر، حقوقدانان معتقدند که کارفرما به جهت اختیاری که هنگام گزینش کارگر دارد یا تکلیف نظارت مستمر بر افعال وی یا منفعتی که از کار کارگر عاید کارفرما می‌شود، مسئول در قبال زیان‌های وارده‌ی او به اشخاص ثالث خواهد بود (کاتوزیان، ۱۳۸۷، ج: ۱: ۵۳۵).

با توجه به مبنا و فلسفه مسئولیت کارفرما در قبال خسارات کارگر، می‌تواند توجیه‌کنندهٔ مسئولیت مدنی کارفرما در قبال پیمانکار نیز باشد. اگرچه در قانون مسئولیت مدنی به صراحت از نهاد مسئولیت مدنی ناشی از فعل غیر سخن گفته نشده و توجه به مواد ۷ و ۱۱ و ۱۲ آن در خصوص مسئولیت مدنی سرپرست مجبور و مسئولیت دولت در قبال کارکنان و همچنین کارفرما در ارتباط با فعل زیانبار کارگر، حقوقدانان را متوجه مفهوم این نهاد کرده است، اما هیچ دلیلی وجود ندارد که مصادیق نهاد مسئولیت مدنی ناشی از فعل غیر صرفاً محدود و محصور به این سه مصداق شود و در سایر مواردی نیز که عدالت مدنی اقتضا کند، می‌توان شخص را در قبال فعل دیگری مسئول تلقی کرد.

در مورد مسئولیت مدنی شهرداری در قبال اعمال زیانبار پیمانکاران خود در ارتباط با خسارات وارده به شهروندان حین اجرای پروژه‌های عمرانی نیز می‌توان به همین توجیه استناد کرد با این شرح که: اولاً؛ پیمانکار حین اجرای پروژه به نام و حساب شهرداری اقدام به فعالیت می‌نماید و سرعت و کندی کار پیمانکار در نهایت به نام و حساب شهرداری نوشته خواهد شد؛ بنابر این قاعده (من له الغنم فعليه الغرم) مقتضی است که در قبال خسارت‌های حاصله، شهرداری نیز که مالک و صاحب اصلی کار است، مسئول تلقی شود.

ثانیاً؛ به استناد مادهٔ ۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ شهرداری مکلف است هنگام تنظیم و عقد پیمان معادل ۱۰ درصد از مبلغ مورد پیمان را به منظور حسن انجام کار از پیمانکار تضمین‌نامه بانکی یا اسناد خزانه به عنوان سپرده دریافت دارد. اصطلاح «حسن انجام کار» را نمی‌توان صرفاً ناظر به درستی انجام تعهدات پیمانکار در قبال شهرداری دانست، بلکه مفهوم آن عام است و می‌توان آن را به درستی انجام کار در قبال شهروندان و عدم ورود خسارت به ایشان نیز تعبیر کرد و نتیجه آن خواهد شد که هرگاه شهرداری در دادگاه در قبال خسارت وارده به شهروندان ناشی از فعل پیمانکار مسئول شناخته شود، می‌تواند از سهم تضمین ده درصد یادشده آن را جبران کند.

ثالثاً؛ به استناد مادهٔ ۴۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ اموال شهرداری‌ها اعم از منقول و غیرمنقول بر دو نوع است؛ اموال اختصاصی و اموال عمومی. اموال اختصاصی شهرداری اموالی است که شهرداری حق تصرف مالکانه نسبت به آنها را دارد از قبیل اراضی و ابنیه و اثاث و نظایر آن و اموال

عمومی شهرداری اموالی که متعلق به عموم بوده و برای استفاده عموم اختصاص یافته است مانند معابر عمومی، خیابان‌ها، میدان‌ها، پل‌ها، گورستان‌ها، سیل برگردان، مجاری آب و فاضلاب و متعلقات آنها، انهار عمومی، اشجار اعم از اشجاری که شهرداری یا اشخاص در معابر و میدان‌ها عمومی غرس نموده باشند، چمن کاری، گل کاری امثال آن. اغلب اموالی که در نتیجه اجرای پروژه‌های عمرانی احداث می‌شود، از جمله اموال عمومی است. از طرف دیگر در ماده ۴۶ همان آیین‌نامه، حفاظت از اموال عمومی شهرداری و آماده و مهیا ساختن آن برای استفاده عموم و جلوگیری از تصرف اشخاص نسبت به آنها بر عهده شهرداری قرار داده شده است.

صرف نظر از قرارداد پیمانکاری، شهرداری به‌طور کلی وظیفه نظارت و کنترل بر اموال عمومی را ولو آنکه به دست پیمانکار برای اجرای پروژه سپرده شده باشد دارد؛ و هرگاه شهرداری از وظیفه نظارت خود تملک کند، نتیجه بدیهی تملک در انجام وظیفه نظارت، تحقق ضمان و مسئولیت مدنی خواهد بود. بنابراین برای تحقق ضمان شهرداری در قبال خسارات پیمانکاران به شهروندان باید میان دو حالت تفکیک قائل شد:

۳.۱.۱. پیمانکار مجری پروژه عمرانی نسبت به اموال اختصاصی شهرداری است:

در این صورت چون شهرداری به موجب قرارداد پیمان، اموال اختصاصی خود را در اختیار پیمان قرار داده است، بنابراین علی‌القاعده حق و تکلیف دخالت و نظارت در کار پیمانکار را ندارد و حقوق و تکالیف طرفین تابع شرایط پیمان است و در این حالت شهرداری مسئولیتی در قبال خسارات وارده توسط پیمانکار به اشخاص ثالث ندارد؛ مانند اینکه شهرداری ملک متعلق به خود را جهت ایجاد ساختمان مسکونی برای کارکنان خود به موجب قرارداد پیمانکاری در اختیار پیمانکار قرار دهد.

دعوی اول) در نمونه رأی به شماره دادنامه ۰۱۱۴ به تاریخ ۱۳۹۴/۰۲/۰۹ صادره از دادگاه تجدیدنظر استان تهران خواهان به طرفیت شهرداری قرچک به خواسته مطالبه خسارت طرح دعوا کرده و شرح داده است که حین رانندگی با خودرو با نخاله‌های ساختمانی ساختمان در حال احداث مجتمع رفاهی شهرداری در کنار خیابان و شن و ماسه برخورد کرده و خسارت دیده است، درحالی که شهرداری و پیمانکار مربوطه هیچ‌گونه علائم و تابلو هشداردهنده‌ای در محل نصب نکرده‌اند. کارشناس تصادفات ۵۰ درصد خواهان و ۵۰ درصد شهرداری را مقصر اعلام می‌کند. نماینده حقوقی شهرداری به قرارداد شهرداری و پیمانکار استناد می‌کند و مسئولیت را متوجه شهرداری نمی‌داند. دادگاه بدوی (شعبه دوم دادگاه قرچک) بدون اینکه نفیاً یا اثباتاً راجع به دفاعیات شهرداری نظری بدهد، طبق دادنامه شماره ۸۹-۹۳۰ مورخ ۱۳۹۳/۸/۲۸ مستنداً به ماده ۳۳۵ قانون مدنی حکم به محکومیت شهرداری به پرداخت ۵۰ درصد خسارت

صادر می‌کند. شهرداری قرچک از این حکم تجدیدنظرخواهی می‌کند و شعبه ۱۶ دادگاه تجدیدنظر استان تهران با این استدلال حکم دادگاه بدوی را نقض می‌کند: «... نظر به اینکه شهرداری با ارائه تصویر قرارداد پیمان بین شهرداری و شرکت مدعی شده است که اجرای طرح عمرانی مذکور توسط شرکت یادشده صورت گرفته است و قصور احتمالی ناشی از شرکت مذکور است لذا محکومیت شهرداری فاقد وجاهت قانونی بوده ضمن نقض دادنامه به استناد بند ۴ ماده ۸۴ قانون آیین دادرسی مدنی قرار رد دعوا به لحاظ بی‌توجهی دعوا به تجدیدنظرخواه را صادر می‌کند».

۲.۱.۳. تحلیل رأی

دعوی فوق منتهی به صدور قرار رد دعوا شده و دادگاه استدلال کرده است که دعوا متوجه شهرداری نیست. قرار رد دعوا به دلیل بی‌توجهی دعوا به خواننده در مواردی صادر می‌شود که ادعای خواهان بر فرض صحت هیچ ارتباطی به خواننده نداشته باشد. رد دعوا به استناد عدم توجه دعوا به شهرداری این معنا را می‌رساند که دادگاه بر اساس قرارداد تنظیمی میان شهرداری و پیمانکار شهرداری را به هیچ‌وجه پاسخگو و مسئول قلمداد نکرده و به همین دلیل وارد ماهیت دعوا نشده است. از عدم ورود دادگاه به ماهیت دعوا استنباط می‌شود که تقصیر شهرداری در ورود خسارت ذی‌مدخل نیست.

۲.۳. پیمانکار مجری پروژه عمرانی نسبت به اموال عمومی شهرداری است:

مانند اینکه شهرداری احداث یک پارک یا مترو را به پیمانکار واگذار کند. در این صورت نیز اگرچه قرارداد پیمان تابع شرایط عمومی و خصوص پیمان است، لکن چون مال موضوع پیمان از جمله اموال عمومی است شهرداری علاوه بر حقوق و تکالیف قراردادی کارفرما، به موجب ماده ۴۶ آیین‌نامه یادشده تکلیف قانونی در خصوص نظارت بر مال موضوع عقد پیمان را دارد؛ بنابراین چنانچه در صورت تعلل و قصور شهرداری در انجام وظیفه یادشده خسارتی از جانب پیمانکار به شهروندان وارد شود، شهرداری در انجام وظیفه یادشده خسارتی از جانب پیمانکار به شهروندان وارد شود، شهرداری هم مسئول خواهد بود. البته وظیفه نظارت یادشده را نباید با حق دخالت در وظایف اجرایی پیمانکار خلط کرد. شهرداری در این حالت هم مانند حالت قبل، حق دخالت در وظایف اجرایی پیمانکار را ندارد، بلکه صرفاً تکلیف نظارت او محدود به انجام تکلیف حفظ اموال عمومی مذکور در ماده ۴۶ است؛ مانند اینکه پیمانکار در احداث گودال برای عبور خط مترو در محدوده تجهیزات اداره گاز دقت لازم را ننموده و شهرداری نیز نظارت نکرده باشد و در نتیجه نشت و انفجار به اموال شهروندان خسارت وارد شود که در این صورت شهرداری هم مسئول است؛ اما چنانچه پیمانکار در استفاده از وسایل و تجهیزات شخصی خود رعایت مقررات را ننموده و به شهروندان خسارتی وارد آید، چون شهرداری در این حالت با تکلیف نظارتی مواجه نبوده تبعاً مسئولیتی نیز نخواهد داشت.

دعوی اول) در نمونه رأیی که از شعبه ۱۵ در تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۷ به شماره ۱۶۸۳۰۱۶۸۳/۲۲۱۵۰۲۲۱۵۰۹۹۷۰۹۱۰ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در خصوص دعوی خسارت زیان دیده در اثر اجرای عملیات عمرانی شهرداری توسط پیمانکار صادر شده و به موجب آن شهرداری مسئول شناخته شده است؛ آمده است: «در آن بخش که تجدیدنظرخواهان محکوم به پرداخت خسارات وارده به اتومبیل تجدیدنظر خوانده در اثر برخورد با موانع موجود در خیابان با احتساب خسارت دادرسی در حق تجدیدنظر خوانده شده، متضمن علل و جهاتی که نقض دادنامه را ایجاب نماید، نبوده و خدشه‌ای به رأی وارد نیست؛ زیرا برخلاف دفاعیات نماینده تجدیدنظرخواهان متولی انجام عملیات عمرانی در سطح شهر، شهرداری است و سپردن عملیات مذکور به شرکت‌های پیمان کاری رافع مسئولیت شهرداری نسبت به شهروندان نیست و اگر قصور از ناحیه پیمانکاران در ارتباط با قرارداد با شهرداری صورت گرفته باشد مطابق شرایط قرارداد پاسخگو به شهرداری خواهد بود که منصرف از موضوع پرونده است.»

دعوی دوم) در رأی صادره از شعبه ۱۶۰۸ مجتمع قضایی امور تهران در تاریخ ۱۳۷۸/۰۵/۲۸ به شماره دادنامه ۷۸/۳۰۶۶۰، مسئولیت تضامنی شهرداری و پیمانکار در صورت وقوع حوادث را پذیرفته است و قاضی در خصوص استدلال و توجیه بیان کرده که «توجهاً به تحقیقات به عمل آمده پیمانکار حسب اعلام و ارائه قرارداد مسئول جبران خسارت اعلام شده و دلایل قانع کننده‌ای برای رفع مسئولیت شهرداری اقامه نموده‌اند، به نظر دادگاه سببیت متضامناً متوجه شهرداری و پیمانکار یادشده می‌باشد.»

۱.۲.۳. تحلیل آرا

در حکم دعوی اول شهرداری مسئول خطاهای پیمانکار است و در واقع دادگاه صادرکننده حکم مصادیق مسؤولیت ناشی از فعل غیر را افزایش داده است. پس اگر ثالث دعوی خود را فقط علیه شهرداری طرح کند، این دعوا مسموع است و شهرداری باید صرف نظر از نقش و میزان تقصیر پیمانکار خسارات ثالث را جبران کند. در مقابل ثالث، کلیه اعمال پیمانکار در حکم اعمال شهرداری است و قرارداد شهرداری و پیمانکار در برابر ثالث زیان دیده قابل استناد نیست و شهرداری صرفاً بعد از جبران زیان می‌تواند به پیمانکار مراجعه کند.

حکم دعوی دوم از این حیث که شهرداری و پیمانکار را در عرض هم دانسته و هر کدام را به اندازه تقصیرش مسئول قلمداد کرده است، ناموجه به نظر می‌رسد. به نظر می‌رسد که دادگاه قضیه را در پرتو اصل شخصی بودن مسؤولیت مدنی تحلیل کرده است (یزدانیان، ۱۳۹۵: ۲۷). به موجب اصل شخصی بودن مسؤولیت مدنی هر شخص فقط مسئول خطاهای خودش است و در برابر خطاهای دیگران هیچ مسؤولیتی ندارد (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۵۳۴). با اجرای این اصل کارفرما (شهرداری) فقط و صرفاً تا حدی مسئول است که خطایش در تحقق خسارت نقش داشته است. این در حالی است که شهرداری پیمانکار

را انتخاب کرده و بر او اقتدار دارد و رابطه شهرداری و پیمانکارش رابطه دو شخص بیگانه نیست. شهرداری بر پیمانکار نظارت دارد (دیلمی و قلی‌زاده، ۱۳۹۹: ۷۳۹). پیمانکار در حال انجام پروژه‌ای است که بخشی از تکالیف قانونی شهرداری است و پیمانکار در انجام پروژه جانشین شهرداری است و اگر پیمانکار پروژه را به انجام برساند، به معنای آن است که شهرداری تکلیف قانونی خودش را انجام داده و اگر پیمانکار پروژه را انجام ندهد، شهرداری تکالیف قانونی خودش را به انجام نرسانده است.

۳.۳. مسئولیت مدنی شهرداری نسبت به خسارت وارده توسط پیمانکار مراقبتی به شهروندان

این دسته از پیمانکاران وظایف نظارت و مراقبت شهرداری در خصوص برخی پروژه‌ها را به موجب قرارداد پیمانکاری بر عهده می‌گیرند. اگرچه در قانون، پیمانکاران از نظر ماهیت عمل واگذار شده به ایشان تقسیم‌بندی نشده‌اند، اما در خصوص پیمانکاران طرف قرارداد با شهرداری و به‌طور کلی دولت می‌توان چنین تقسیم‌بندی را قائل شد. در هر حال موضوع فعالیت این پیمانکاران انجام وظایف مراقبت و نظارتی است که ابتدائاً بر عهده شهرداری قرار دارد؛ مانند اینکه شهرداری وظیفه نگهداری و مراقبت از پارک یا محوطه فضای سبز را به یک شرکت در قالب قرارداد پیمانکاری واگذار نماید. در این صورت چنانچه در نتیجه تعلل یا تقصیر پیمانکار در انجام وظیفه نظارت خسارتی به بار آید، مسئولیت مدنی شهرداری چگونه است؟ مانند اینکه شهرداری وظیفه نظارت بر بوستانی را به یک شرکت پیمانکاری واگذار کرده و در نتیجه عدم نظارت دقیق حین استفاده بر اثر ورود اطفال به محوطه آبشار و اتصال برق ناشی از عدم مراقبت، به اطفال خسارتی وارد آید. در این صورت مسئولیت شهرداری چگونه است؟ آیا چون به موجب قرارداد، کار به ثالث واگذار شده است شهرداری می‌تواند برای عدم مسئولیت خود به شرایط خصوصی یا عمومی قرارداد پیمان استناد کند؟

به نظر می‌رسد اعطای وظیفه نظارت به پیمانکار در قالب قرارداد پیمان نمی‌تواند رافع مسئولیت مدنی در برابر خسارات وارده به اشخاص ثالث باشد، چون اگرچه همه وظایفی که پیمانکاران بر عهده می‌گیرند ابتدائاً جزء وظایف شهرداری است که آن را به پیمانکار واگذار می‌کند، اما اقتضای وظایف نظارتی و خصوصیات ذاتی این نوع از تکالیف اقتضا می‌کند که حتی در مواردی که قانون امکان واگذاری آن را به اشخاص ثالث تجویز کرده است، باز هم شهرداری به‌عنوان عامل اصلی انجام وظیفه در برابر اشخاص ثالث مسئولیت داشته باشد. برای مثال اگر شهرداری وظیفه نگهداری و مراقبت از پارکی را به پیمانکار واگذار کرد و در نتیجه مسامحه پیمانکار و اتصال برق حوضچه پارک موجب ورود خسارت به اشخاص ثالث شد، شهرداری نمی‌تواند به موجب شرایط عمومی یا خصوصی پیمان خود را از مسئولیت مدنی معاف بداند. چون اموال موضوع نظارت از جمله اموال عمومی و مورد استفاده همه شهروندان و در اختیار

شهرداری است و اعتماد شهروندان به نهاد حاکمیتی موجب اقبال شهروندان به استفاده از این نوع فضاها است؛ بنابراین واگذاری این وظایف به اشخاص پیمانکار نمی‌تواند رافع مسئولیت شهرداری نیز باشد.

به عبارت دیگر ماهیت عمل پیمانکار مراقبتی در قالب نهاد نمایندگی قابلیت تحلیل دارد و شخص پیمانکار به نوعی نماینده شهرداری در اجرای وظایف مراقبتی محوله است. بنابراین علی‌القاعده همان گونه که انجام وظایف یادشده موجب بری شدن شهرداری و در حکم انجام وظایف قانونی توسط شخص شهرداری است، ورود خسارت توسط پیمانکار به اشخاص ثالث در اجرای این وظایف نیز موجب تحقق مسئولیت مدنی شهرداری و در حکم ورود خسارت مستقیم از سوی این نهاد به اشخاص ثالث است. البته به نظر ما مسئولیت مدنی شهرداری در این فرض با مسئولیت مدنی این نهاد در حالت قبل از نظر شیوه متفاوت است. در حالت قبل مسئولیت مدنی شهرداری از نوع مسئولیت پیمانکار و فرع بر آن بود. درحالی که در این حالت مسئولیت شهرداری اصلی و ناشی از فعل خود است، حتی در فرضی که پیمانکار به دلیلی از مسئولیت مبرا باشد، باز هم موجب معافی شهرداری از مسئولیت مدنی نخواهد شد.

دعوی اول (رای که از شعبه ۸۱ دادگاه استان تهران در تاریخ ۱۳۹۱/۰۶/۲۵ به شماره دادنامه ۹۱۰۹۹۷۰۲۲۳۱۰۰۸۰ صادر شده است؛ مسئولیت شهرداری نسبت به خسارات وارده به شهروندان در اثر سقوط درختان بر روی خودرو با وجود واگذاری حفظ و نگهداری فضای سبز شهری به پیمانکار محرز شده و در متن رأی چنین استدلال شده است:

«نظر به اینکه شهرداری بر اساس لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مسئول حفظ و نگهداری از اشجار در محدوده شهر می‌باشد و در صورتی که بر اثر عدم حفظ و نگهداری موجب ورود خسارت به اشخاص یا اموال گردد، باید خسارت وارده را جبران نماید».

دعوی دوم (این نمونه رأی در شعبه ۶۱ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۱ به شماره ۹۲۰۹۹۷۲۱۳۰۶۰۱۲۵۱ با دعوی خطر زیان دیده آگاه به خطر وقوع خطر صادر شده است که موجب آن زیان دیده استحقاق دریافت خسارت نبوده است.

«دادگاه با بررسی محتویات و مستندات پرونده و مطالعه لوایح ابرازی از ناحیه طرفین نظر به اینکه حسب اظهارات خواهان نخستین و گواهی گواهان، نامبرده نسبت به این موضوع که شاخه درخت کنار خیابان در آستانه سقوط می‌باشد. آگاه بوده است و با این وصف خودرو خود را در کنار آن متوقف کرده است و با اقدام خود بر حسب ضرر و زیان خود شده است لذا استحقاق اخذ خسارت ندارد...» و در نهایت رأی به بی حقی خواهان و برائت شهرداری صادر شده است.

۱.۳.۳. تحلیل آرا

حکم دعوی اول مستند به تبصره ماده ۵ قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه

درخت مصوب ۱۳۵۲/۰۵/۱۱ «...حفاظت...درختان معابر و میدان‌ها و پارک‌های عمومی از اهم وظایف شهرداری‌ها است...» شهرداری نه تنها مکلف به محافظت درختان از درختان گزند شهروندان است، بلکه مکلف به آگاهی کامل از وضعیت درختان نیز هست و اثبات خلاف آن به معنای ترک وظیفه و تقصیر شهرداری خواهد بود. استدلال این دادگاه آن است که چون مسؤلیت نگهداری فضای سبز حسب قانون با شهرداری است، هرگونه خسارتی که در راستای انجام این وظایف از سوی پیمانکار شهرداری به ثالث وارد می‌شود مثل آن است که از سوی خود شهرداری وارد شده باشد و در هر صورت شهرداری باید خسارت زیان دیده را جبران کند و واگذاری انجام وظایف قانونی به پیمانکار و یا درج عدم مسؤلیت نافی مسؤلیت مدنی شهرداری در مقابل زیان دیده نیست.

در دعوی دوم هرچند قصور شهرداری در نگهداری فضای سبز محرز است، ولی دادگاه به دلیل فقد عامل رابطه سببیت جهت تحقق مسؤلیت و نظر به اینکه فرد زیان دیده حرمت مال خود را نادیده گرفته، ورود خسارت از سوی شهرداری را منتفی دانسته است. بنابراین هرگاه شخصی با توجه و آگاهی عملی را انجام دهد که موجب ورود ضرر گردد، شهرداری مسئول خسارت نخواهد بود و رویه قضایی استثنائات وارده در مسؤلیت مدنی شهرداری‌ها را نیز مورد مقبول دانسته است.

۴.۳. مسؤلیت مدنی شهرداری نسبت به خسارات وارده توسط پیمانکار بهره‌بردار به شهروندان

پیمانکار بهره‌بردار کسی است که شهرداری در قبال مبلغ معین یا درصدی از درآمد مستمر، بهره‌برداری و انتفاع مالی از پروژه‌ها احداث شده را در مدت معین به وی واگذار می‌کند؛ مانند اینکه بهره‌برداری از پارکینگ عمومی و اداره آن را در قبال استفاده شهروندان به یک شرکت خصوصی واگذار کند یا اینکه مدیریت روزانه خط خاصی از مترو را به پیمانکار در قبال مبلغ معین واگذار نماید. در این صورت چنانچه خسارتی از جانب پیمانکار و در نتیجه اجرای عقد پیمان یادشده وارد گردد، مسؤلیت مدنی شهرداری چگونه است و آیا شهرداری مسؤلیت مدنی دارد یا خیر؟

در این صورت نیز به نظر می‌رسد شهرداری در قبال اشخاص ثالث مسؤلیت دارد و مسؤلیت مدنی او نیز از نوع اصلی و در عرض مسؤلیت پیمانکار است. چون شهرداری در این نوع از قرارداد پیمانکاری دارای نفع مستقیم مالی از اعمال پیمانکار است. بنابراین به موجب قاعده «من له الغنم فلیه الغم» باید در برابر خسارات حاصله از آن نیز مسؤلیت داشته باشد. با نگاه واقع‌بینانه باید گفت اساساً قرارداد یادشده در قالب قراردادهای مرسوم پیمانکاری قابلیت تطبیق ندارد و به نوعی قرارداد فروش خدمت یا اجاره تلقی می‌شود و اعمال شخص پیمانکار یا به عبارت بهتر، بهره‌بردار، نافی مسؤلیت شهرداری به عنوان مالک اصلی و همین‌طور منتفع از قرارداد نیست و چگونه می‌توان شهرداری را که در اجرای قرارداد نفع مستقیم

دارد از مسئولیت خسارات ناشی از اجرای آن در مقابل اشخاص ثالث بری دانست؛ بنابراین شهرداری مسئول است و نوع مسئولیت این نهاد نیز اصلی و اگرچه از باب تسبیب و در عرض پیمانکار است. دعوی اول (در دادنامه صادره به شماره ۹۶۰۹۹۷۴۱۱۴۰۰۱۱۳۹ از شعبه ۱۱۷ دادگاه شهر تبریز، دادگاه با توجه به دفاعیات نماینده حقوقی شهرداری مبنی واگذاری مجموعه لونا پارک ائل گولی به بخش خصوصی و بهره‌بردار و متعاقب آن انتقال تمامی منافع و مسئولیت‌های موضوع قرارداد به بهره‌بردار و اینکه تقصیر شهردار در بابت عدم نظارت در این حادثه جزو علل و اسباب حادثه محسوب نیست، رأی به مسئولیت پیمانکار شهرداری در جبران خسارت صادر کرده است.

دعوی دوم (رأی صادره از شعبه ۱۱ دادگاه استان آذربایجان شرقی در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۱۹ به شماره دادنامه ۹۴۰۹۹۷۴۱۱۳۴۰۰۷۲۵ صادر شده است؛ مسئولیت شهرداری نسبت به خسارت وارده به اثر خودرو با آهن در پارکینگ عمومی شهرداری با وجود واگذاری نگهداری و بهره‌برداری از مکان مذکور به بهره‌بردار محرز شده و در متن رأی چنین استدلال شده است: «نظر به اینکه شهرداری به‌عنوان کارفرما مسئولیت نظارت بر عملکرد پیمانکار، مسئولیت مستقیم رعایت و نظارت بر مقررات حفاظتی و بهداشتی نیز بر عهده شهرداری می‌باشد. بنابراین به استناد مواد ۲۱ قانون مسئولیت مدنی و ماده ۳۲۸ قانون مدنی و مواد ۱۹۸ و ۵۱۵ قانون آیین دادرسی مدنی حکم بر محکومیت خوانده شهرداری به پرداخت خسارت در حق خواهان صادر می‌نماید».

۱.۴.۳. تحلیل آرای

اگر شخصی بر اعمال و فعالیت‌های شخص دیگری کنترل و نظارت داشته باشد، مسئول اعمال فرد تحت کنترل خواهد بود (یزدانیان، ۱۳۹۱: ۳۶). در حقوق جدید مسؤلیت مدنی میان اقتدار و مسئولیت برقرار شده است: شخص مقتدر مسئول اعمال شخص تحت اقتدار است، البته باید توجه داشت مسئولیت مقتدر در برابر اعمال شخص تحت اقتدار مشروط به شرایطی است: نخست اینکه می‌بایست بین دو شخص رابطه تبعیت وجود داشته باشد. منظور از رابطه تبعیت این است که تابع تحت نظارت و کنترل متبوع قرار داشته باشد. دوم اینکه مسئولیت متبوع در قبال تابع فقط در مورد اعمال زیانباری است که تابع هنگام انجام وظیفه یا به سبب آن وارد کرده باشد. سوم اینکه متبوع فقط وقتی ضامن تابع است که تابع مرتکب فعل زیانبار شده باشد. به دیگر بیان مسئولیت متبوع فرع بر انتساب خسارت به عمل تابع است (یزدانیان، ۱۳۹۱: ۴۵).

دادگاه‌های صادرکننده آرای مذکور مبنایی به دست نداده‌اند جز اینکه گفته‌اند واگذاری پروژه به پیمانکار رافع مسئولیت شهرداری نیست. به نظر می‌رسد از ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی و برخی مقررات پراکنده دیگر می‌توان اصل مسئولیت متبوع ناشی از فعل تابع را توجیه حقوقی کرد.

۴. نتیجه

تعدد مثال‌ها و دعاوی مطروحه بیانگر آن است که مسئولیت مدنی هنوز قلمروهای ناشناخته‌ی فراوان دارد؛ گاه این نویسندگان حقوقی‌اند که نخستین گام‌ها را برای شناخت گستره‌های تازه برمی‌دارند، گاه نیز، دادرسان به بهانه‌ی تعیین و تکلیف یک پرونده چنین فرصتی را می‌یابند.

موضوعی که واجب است به آن پرداخت شود، لزوم اثبات عنصر تقصیر است و باید تکلیف شهرداری در اثبات عنصر تقصیر حوادثی که انجام امور بر عهده‌ی پیمانکار است، مشخص و با نظریه‌ی دادگاه‌ها و رویه‌ی قضایی مقایسه شود.

رویه‌ی قضایی ایران در پرونده‌های مطروحه با عنوان مسئولیت مدنی شهرداری‌ها بیشتر با رویکرد حقوق خصوصی است و با شهرداری همانند اشخاص خصوصی نگاه می‌کند. فارغ از آرای مستثنای صادرشده از سوی دادگاه‌ها در خصوص جبران خسارات وارده به ثالث در قراردادهای واگذارشده سه نظریه وجود دارد:

۱. اگر محرز شود پیمانکار طبق مفاد قرارداد تعهد بر جبران خسارت داشته، دادگاه نمی‌تواند شهرداری را به پرداخت خسارت محکوم کند و چنانچه دعوا فقط به طرفیت شهرداری مطرح شده باشد، باید به استناد ماده ۱۳۵ ق.آ.د.م قرار رد دعوا صادر کند و شهرداری می‌بایستی تا پایان اولین جلسه رسیدگی درخواست جلب ثالث داده و پیمانکار را متوجه دعوا قرار دهد و حتی اگر نتوانند در اولین جلسه دلایل جلب ثالث را ارائه کنند، می‌توانند به استناد ماده ۹۰ ق.آ.د.م درخواست صدور قرار رد دعوا درخواست کنند.

۲. شهرداری و پیمانکار در برابر ثالث به‌طور مشترک مسئول‌اند، به این معنا که هر کس به نسبت درجه تقصیر یا تأثیرش باید جبران بخشی از خسارت ثالث را بر عهده بگیرد. این نظر قرارداد میان شهرداری و پیمانکار را در مقابل ثالث قابل استناد نمی‌داند. به‌جای آن در این نظر اصل شخصی بودن مسئولیت اجرا می‌شود.

۳. زیان‌دیده می‌تواند خسارت خود را از شهرداری مطالبه کند و شهرداری نیز طبق قراردادی که با پیمانکار دخیل در موضوع دارد، بابت خسارتی که پرداخت کرده می‌تواند به پیمانکار رجوع و در صورت ضرورت طرح دعوا کند؛ زیرا رابطه حقوق شهرداری با پیمانکار خود بر اساس آثار نسبی قراردادهای، نسبت به طرفین قرارداد نافذ و معتبر است.

ظاهراً نظریه سوم مقبول‌تر است و در احکام صادره آن را ملاک عمل قرار می‌دهند و شهرداری‌ها را مسئول جبران تمامی خسارات وارده به شهروندان در انجام وظایف و تکالیفی قانونی می‌دانند در آن صورت اثبات عنصر تقصیر را منتفی است، ولو موارد کار به پیمانکار واگذارشده و قصور از طرف ابواب جمعی پیمانکار باشد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. اسماعیلی هریسی، ابراهیم (۱۳۸۶) مبانی حقوق پیمان. چ ششم، تهران: جاودانه، جنگل.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۷۵). مسئولیت مدنی دولت، تحولات حقوق خصوصی. چ سوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۳. احمد ادريس، عوض و فیض، علیرضا (۱۳۸۳). دیه. چ سوم، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی،
۴. باقری سجیرانی، رضوان (۱۳۹۷). مسئولیت مدنی و کیفری شهرداری‌ها. چ اول، تهران: جنگل.
۵. باریکلو، علیرضا (۱۳۹۲). مسئولیت مدنی. چ چهاردهم، تهران: میزان.
۶. بجنوردی، محمدحسین (۱۳۷۹). القواعد الفقهیه. ترجمه حمید کاویانی فر، چ اول، قم حقوق پویا.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۰). ترمینولوژی حقوق. چ یازدهم، تهران: کتابخانه گنج دانش.
۸. جعفری تبریزی، محمدتقی (۱۳۷۷). رسایل فقهی. چ اول، تهران: مؤسسه تدوین و نشر آثار استاد علامه محمدتقی جعفری،
۹. حسن، عباس (۱۳۹۳). النحو الوافی. ترجمه فاطمه طباطبائی مزرعه نو، ج ۴، چ سوم، قم: دارالمعارف.
۱۰. دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۷). لغت‌نامه دهخدا. ج ۲، چ دوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۱. دالوند، فضل‌الله (۱۳۸۶) تقسیم مسئولیت مدنی. چ اول، اصفهان: دادیار.
۱۲. داراب‌پور، محراب (۱۳۸۷). مسئولیت خارج از قرارداد-پرداخت خسارت-استرداد عین و امتیازات. چ اول، تهران: مجد.
۱۳. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹). مسئولیت مدنی دولت-قواعد عمومی. چ اول، تهران: میزان.
۱۴. زرگوش، مشتاق (۱۳۹۲). مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن-قواعد اختصاصی. چ اول، تهران: جاودانه.
۱۵. شهید ثانی (۱۳۸۰). تحریر الروضه فی شرح اللمعه الدمشقیه. ترجمه علیرضا امینی. ج ۲، چ هشتم، تهران: سمت.
۱۶. شمس‌الدین، مهدی (۱۳۶۹). نظام حکومت و مدیریت در اسلام. ترجمه مرتضی آیت‌الله‌زاده، چ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۷. صفایی، سید حسین و رحیمی، حبیب‌الله (۱۳۸۹). مسئولیت مدنی. چ اول، تهران: سمت.
۱۸. صفار، محمدجواد (۱۳۹۰). شخصیت حقوقی. چ اول، تهران: بهنامی.
۱۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۱). حقوق اداری. چ هفتم، تهران: سمت.
۲۰. عمید، حسن (۱۳۷۵). فرهنگ عمید. ج ۱، چ یازدهم، تهران: جاویدان.
۲۱. قاسم‌زاده، سید مرتضی (۱۳۸۷). مبانی مسئولیت مدنی. چ پنجم، تهران: میزان.
۲۲. کامیار، غلامرضا (۱۳۹۳). حقوق شهری و شهرداری. چ ششم، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.
۲۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷). مسئولیت مدنی. ج ۱، چ هشتم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

۲۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶). مبانی حقوق عمومی. چ سوم، تهران: میزان.
۲۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷). الزام‌های خارج از قرارداد. ج ۱، چ هشتم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۹). مسئولیت مدنی-ضمان قهری. چ دوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). دوره مقدماتی حقوق مدنی (وقایع حقوقی). چ اول، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۲۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۸). عقود معین. ج ۴، چ سوم، تهران: نشر شرکت سهامی انتشار با همکاری بهمن برنا.
۲۹. میرداداشی، سید مهدی (۱۳۹۳). مسئولیت مدنی مؤسسات عمومی در حقوق ایران و مصر. چ اول، قم دانشگاه مفید.
۳۰. میرشکاری، عباس (۱۳۹۳). در پیشگاه قاضی-تحلیل رویه قضایی در زمینه مسئولیت مدنی. چ اول، تهران: جاودانه- جنگل.
۳۱. ملکوتی، رسول (۱۳۹۶). مسئولیت مدنی دولت. چ اول، تهران: مجد.
۳۲. مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۸۱). فلسفه اخلاق، تحقیق و نگارش احمد حسین شریفی. چ اول، تهران: چاپ و نشر بین‌المللی.
۳۳. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۱۱ق). قواعد الفقهیه. ج ۱، چ سوم، قم انتشارات مدرسه الامام علی ابن ابیطالب.
۳۴. معین، محمد (۱۳۸۴). فرهنگ فارسی. چ سوم، تهران: امیرکبیر.
۳۵. مونتسکیو، شارل دو (۱۳۶۲). روح القوانين. ترجمه علی اکبر مهتدی، چ هشتم، تهران: امیرکبیر.
۳۶. محقق داماد، سید مصطفی (۱۳۷۶). قواعد فقه. ج ۲، چ دوازدهم، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
۳۷. موسی زاده، رضا (۱۳۷۸). حقوق اداری، چ اول، تهران: میزان.
۳۸. نجفی، محمدحسن (۱۳۹۴). جواهر الکلام فی شرح شرائع الاسلام. ترجمه اکبر نایب‌زاده، تهران: خرسندی.
۳۹. وحدانی، محمدامین (۱۳۹۴). مسئولیت مدنی شهرداری در طرح تملک. چ اول، تهران: مجد.
۴۰. یزدانیان، علیرضا (۱۳۹۵). قواعد عمومی مسئولیت مدنی. ج ۱، ۲ و ۳، چ اول، تهران: میزان.

ب) مقالات

۴۱. خانی، محمد (۱۳۸۷). مسئولیت مدنی دولت. مجله وکالت، ۳۵ و ۳۶، ۳۶-۴۱.
۴۲. صباح مشهدی، حمید (۱۳۸۵). بررسی و تبیین قاعده تحذیر یا هشدار. مجله دادرسی، ۶۰، ۱۳-۱۹.
۴۳. غیاثی، عبدالحمید (۱۳۱۷). مسئولیت مدنی. مجله مجموعه حقوقی، ۱۳، ۳۷۱-۳۷۳.
۴۴. دیلمی، احمد و قلیزاده، فرج محمد (۱۳۹۹). ضمان ناشی از عدم نظارت شهرداری بر اماکن و معابر عمومی، پژوهش‌های فقهی، ۱۶(۴)، ۷۳۵-۷۵۶.
۴۵. نصریان، داوود و نصریان، ناهید (۱۴۰۱). مسئولیت مدنی شهرداری ناشی از خطای پیمانکار. دوفصلنامه نقد و تحلیل آرای قضایی، ۱(۲)، ۵۸۵-۶۰۷.
۴۶. یزدانیان، علیرضا (۱۳۹۱). نظریه عمومی مسئولیت مدنی مطبوع ناشی از عمل تابع در حقوق فرانسه و طرح آن در حقوق ایران. مجله حقوقی دادگستری، ۷۶(۷۷)، ۳۵-۶۸.

ج) پایان نامه‌ها

۴۷. بهروزی، ابوذر (۱۳۸۵). قاعده احسان و تأثیر آن بر مسئولیت مدنی. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
۴۸. ترک، مه‌ری (۱۳۹۰). اصول حقوقی حاکم بر قوانین و مقررات شهرسازی در ایران و انگلیس و آمریکا. پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه شهید بهشتی.

د) اسناد

۴۹. قانون مدنی
۵۰. قانون مسئولیت مدنی
۵۱. قانون شهرداری‌ها
۵۲. قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی رویه درختان.

۲. عربی

۱. حسن، عباس (۱۳۹۸). النحو الوافی، ج ۴، مصر، ج سوم، قم: دارالمعارف.
۲. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۱۱ق). القواعد الفقهیه، ج ۲، قم: مدرسه الامام علی بن ابی طالب.

۳. انگلیسی

A) Books

1. Phillips, O. (1960). *A First Book of English Law*. Fourth Edition, Sweet & Maxwell.
2. Stewart, G., & Burgess R., (1996). *Collins Dictionary of Law*. HarperCollins Publishers.
3. Williams, G. (1982). *Learning the Law*. Eleventh Edition, Stevens.

References In Persian & Arabic:**A) Books**

4. Abolhamad, A.H. (1996). *Civil responsibility of the government, changes in private law*. third edition, Tehran:Tehran University Press (In Persian).
5. Ahmad Idris, A., & Faiz, A. (2004). *Diyeh*. third edition, publications of the Ministry of Culture and Islamic Guidance, Tehran (In Persian).
6. Bagheri Sejrani, R. (2017). *Civil and Criminal Liability of Municipalities*. first edition, Tehran: Jangal Publishing House (In Persian).
7. Bariklou, A. (2012). *Civil Responsibility*. 14th edition, Mizan Publishing House, Tehran (In Persian).
8. Bejnordi, M. H. (2000). *Al-Qasas al-Fiqhiyyah*. translated by Hamid Kaviani Far, first edition, Qom: Dynamic Law Publications (In Persian).
9. Dalvand, F. (2006). *Division of civil responsibility*. first edition, Isfahan: Dadyar Publications (In Persian).
10. Darabpour, M. (2008). *liability outside the contract - payment of damages - restitution of property and privileges*. first edition, Tehran: Majd Publications (In Persian).
11. Dehkhoda, A. A. (1998). *Dehkhoda dictionary*. Vol.2, second edition, Tehran: Tehran University Press (In Persian).
12. Esmaili Harisi, E. (2007). *Fundamentals of Contract Law*. ۹th edition, Javadane Publications, Jangal, Tehran (In Persian).
13. Hasan, A. (2013). *Al-Naghu al-Wafi*. translated by Fatemeh Tabatabai, New Farm, Vol.4, third edition, Dar al-Maarif publishing house (In Persian).
14. Hasan, Abbas, Al-Nahu Al-Wafi, Vol. 4, Misr, Dar al-Maarif Publishing House, third edition (In Arabic).
15. Jafari Langroudi, M. J. (2001). *Legal Terminology*. 11th edition, Ganj Danesh Library, Tehran (In Persian).
16. Jafari Tabrizi, M. T., (1998). *Fiqh Treatises*. first edition, Allameh Mohammad Taqi Jafari Institute for editing and publishing works, Tehran (In Persian).
17. Katouzian, N. (1990). *Civil Liability - Coercive Guarantee*. second edition, Tehran: Tehran University Press (In Persian).
18. Katouzian, N. (1998). *Introductory course of civil rights (legal events)*. first edition, Tehran: publishing company (In Persian).
19. Katouzian, N. (1999). *Moin contracts*. 4th chapter, 3rd edition, Tehran: Publishing Co., Ltd. in collaboration with Bahman Barna (In Persian).
20. Katouzian, N. (2007). *obligations outside the contract*. Vol.1, eighth edition, Tehran: Tehran University Press (In Persian).
21. Makarem Shirazi, N. (1411 A.H.). *Al-Qasas al-Fiqhiyyah*, Vol. 2, Qom: Imam Ali Ibn Abi Talib School Publications (In Arabic).
22. Makarem Shirazi, N. (1411 A.H.). *Rules of Jurisprudence*. Vol.1, third editio , Qom: Imam Ali Ibn Abi Talib School Publications (In Persian).
23. Malkoti, R. (2016). *civil responsibility of the government*. first edition, Tehran: Majd Publishing House (In Persian).
24. Mirdadashi, S. M. (2013). *Civil Liability of Public Institutions in Iranian and Egyptian Laws*. first edition, Qom: Mofid University (In Persian).
25. Mirshkari, A. (2013). *in front of the judge-an analysis of judicial procedure in the field*

- of civil responsibility*. first edition, Tehran: Javadane-Jangal Publications ([In Persian](#)).
26. Misbah Yazdi, M. T. (2012). *Moral Philosophy*. Research and Writing by Ahmad Hossein Sharifi, First Edition, Tehran: International Publishing House ([In Persian](#)).
27. Mohaghegh Damad, S. M.(1997). *Jurisprudence Rules*. Vol.2, twelfth edition, Islamic Sciences Publishing Center ([In Persian](#)).
28. Moin, M.(1384). *Farhang Farsi*. third edition, Tehran: Amirkabir Publications ([In Persian](#)).
29. Montesquieu, C. de, (1984). *The Spirit of Laws*. translated by Ali Akbar Mehtadi, 8th edition, Tehran: Amir Kabir Publishing House ([In Persian](#)).
30. Mouszadeh, R. (1999). *Administrative Law*. first edition, Tehran: Mizan Publishing House ([In Persian](#)).
31. Najafi, M. H. (2014). *Jawaharlal Kalam in the Explanation of Sharia al-Islam*. translated by Akbar Naibzadeh, Tehran: Khorsandi Publications ([In Persian](#)).
32. Omid, H. (1996). *Farhang Omid*, Vol. 1, 11th edition, Tehran:Javidan Publishing House ([In Persian](#)).
33. Safai, S. H., & Rahimi, H. (2010). *Civil Liability*, first edition, Tehran:Semat Publications ([In Persian](#)).
34. Safar, M. J. (2011). *Legal personality*. first edition, Tehran: Behnami publishing house ([In Persian](#)).
35. Shahid Sani, Tahrir al-Rawzah fi Sharh al-Lamaa al-Damshaqiyah, (2001). translated by Alireza Amini, Vol. 2, 8th edition, Tehran: Samit Publishing House ([In Persian](#)).
36. Shamsuddin, M. (1990). *Government and Management System in Islam*. translated by Morteza Ayatollahzadeh, first edition, Tehran: Tehran University Press ([In Persian](#)).
37. Tabatabai Motamani, M. (2002). *Administrative Law*. 7th edition, Tehran: Semat Publications ([In Persian](#)).
38. Vahadani, M. A. (2014). *Municipal Civil Liability in Acquisition Plan*. first edition, Tehran: Majd Publications ([In Persian](#)).
39. Yazdaniyan, A. (2015). *General Rules of Civil Liability*. first, Vol.2 & 3, first edition, Tehran: published by Mizan Legal Foundation ([In Persian](#)).
40. Zargosh, M. (2009). *civil responsibility of the government - general rules*. first edition, Tehran: Miran Publishing House ([In Persian](#)).
41. Zargosh, M. (2012). *civil responsibility of the government and its employees - exclusive rules*. first edition, Tehran: Javadane Publications ([In Persian](#)).

B) Articles

42. Deilmi, A., & Qolizadeh, F. M. (2019). Guarantee resulting from the lack of municipal supervision over public places and roads. *Jurisprudence Research*, 16(4) ([In Persian](#)).
43. Ghiathi, A. H. Civil Liability. *Journal of Legal Collection*, 13, 371-373 ([In Persian](#)).
44. Khani, M. (2008). Government's Civil Responsibility. *Advocacy Magazine*, 35 and 36, 41-36 ([In Persian](#)).
45. Nasrian, D., & Nasrian, N. (2022). Civil responsibility of the municipality due to the contractor's mistake. *two chapters of the review and analysis of judicial opinions*, 1(2) ([In Persian](#)).
46. Sabah Mashhadhi, H. (2015). Examining and explaining the rule of caution or warning. *Journal of Justice*, 60, 13-19 ([In Persian](#)).

47. Yazdaniyan, A.(2013). "The general theory of civil responsibility that is not related to the act of subordinate in French law and its proposal in Iranian law. *Judicial Law Journal*, 76(77) (In Persian).

C) Dissertations

48. Behrouzi, Abuzar, (2016). the rule of benevolence and its effect on civil responsibility. *master's thesis, University of Tehran*.
49. Turk, Mehri, (2017). Legal principles governing urban planning laws and regulations in Iran, England and America. *Master's Thesis of Private Law, Shahid Beheshti University*.

D) Documents

50. Civil law of Iran
51. Civil liability law of Iran
52. Municipalities Law of Iran
53. The Law on Preservation and Expansion of Green Space and Preventing Unreasonable Cutting of Trees of Iran

مقاله آماده انتشار