

آثار مسئولیت مدنی پیمانکاران و شهرداری با تاکید بر اقامه دعوا مسئولیت مدنی ناشی از پروژه های شهری

اکبر صفری

کارشناسی حقوق، دانشگاه پیام نور چادگان

چکیده

این پژوهش با هدف بررسی آثار مسئولیت مدنی پیمانکاران و شهرداری با تاکید بر اقامه دعوا مسئولیت مدنی ناشی از پروژه های شهری انجام شد. روش تحقیق کتابخانه ای با استفاده از کتب، مقالات، پایان نامه ها و.... بود. نتایج نشان پیمانکاران و شهرداری ها در قبال خساراتی که ممکن است در نتیجه اجرای پروژه های شهری به شهروندان، محیط زیست و اموال عمومی وارد شود، مسئولیت دارند. اقامه دعوا به منظور احقاق حقوق آسیب دیدگان و جبران خسارات ناشی از این پروژه ها، یکی از ابزارهای مؤثر برای تأمین عدالت و پاسخگویی در این حوزه است. با این حال، چالش هایی همچون تعیین حدود مسئولیت، شفافیت در قراردادهای و عدم وجود سازوکارهای مناسب برای پیگیری دعاوی، می تواند مانع از تحقق عدالت و جبران خسارات شود. بنابراین، لازم است که نهادهای مربوطه، از جمله شهرداری ها و سازمان های نظارتی، به تقویت قوانین و مقررات مرتبط با مسئولیت مدنی پیمانکاران و ایجاد سازوکارهای مؤثر برای پیگیری دعاوی توجه ویژه ای داشته باشند. در نهایت، مسئولیت مدنی پیمانکاران و شهرداری ها نه تنها به عنوان یک ابزار قانونی برای جبران خسارات، بلکه به عنوان یک عامل کلیدی در ارتقای کیفیت پروژه های شهری و حفظ حقوق شهروندان باید مورد توجه قرار گیرد. با ایجاد یک نظام حقوقی و نظارتی قوی، می توان به بهبود فرآیندهای اجرایی و افزایش اعتماد عمومی به نهادهای دولتی و پیمانکاران کمک کرد و در نهایت به توسعه پایدار و عادلانه شهری دست یافت.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی، پیمانکار، شهرداری، اقامه دعوا، مسئولیت مدنی، پروژه های شهری

مقدمه

در دنیای امروز، پروژه‌های شهری به عنوان یکی از ارکان اساسی توسعه و پیشرفت جوامع شهری شناخته می‌شوند. این پروژه‌ها، از ساخت و سازهای زیرساختی گرفته تا پروژه‌های خدماتی و اجتماعی، تأثیرات عمیقی بر زندگی روزمره شهروندان و کیفیت محیط زیست دارند. با این حال، اجرای این پروژه‌ها می‌تواند با چالش‌ها و خطرات متعددی همراه باشد که در برخی موارد منجر به خسارات جانی و مالی برای شهروندان، محیط زیست و اموال عمومی می‌شود. در این راستا، مسئولیت مدنی پیمانکاران و شهرداری‌ها به عنوان نهادهای اصلی در اجرای پروژه‌های شهری، موضوعی حیاتی و قابل توجه است. مسئولیت مدنی به معنای الزام قانونی افراد یا نهادها به جبران خساراتی است که به دیگران وارد می‌کنند. در پروژه‌های شهری، این مسئولیت می‌تواند ناشی از نقص در اجرای قراردادهای اصلی در اجرای پروژه‌های شهری، موضوعی حیاتی و قابل توجه است. مسئولیت اجرایی باشد. اقامه دعوا به منظور احقاق حقوق آسیب‌دیدگان و جبران خسارات ناشی از پروژه‌های شهری، یکی از ابزارهای مؤثر برای تأمین عدالت و پاسخگویی در این حوزه است. این دعاوها می‌توانند به شفاف‌سازی مسئولیت‌ها، ایجاد انگیزه برای رعایت استانداردها و در نهایت به بهبود کیفیت پروژه‌های شهری منجر شوند. با این حال، چالش‌هایی همچون تعیین حدود مسئولیت، پیچیدگی‌های حقوقی و عدم وجود سازوکارهای مناسب برای پیگیری دعاوی، می‌تواند مانع از تحقق عدالت و جبران خسارات شود. بنابراین، بررسی آثار مسئولیت مدنی پیمانکاران و شهرداری‌ها و تحلیل ابعاد مختلف اقامه دعوا در این زمینه، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. لذا این مقاله به بررسی این موضوعات می‌پردازد و تلاش می‌کند تا با تحلیل دقیق و جامع، به درک بهتری از مسئولیت مدنی در پروژه‌های شهری و آثار آن بر جامعه و شهروندان دست یابد.

شهرداری

شهرداری به عنوان یک سازمان اداری محلی و غیر متمرکز اداره امور شهر را بر عهده دارد و در کلان امر از نظارت عمومی دولت‌ها خارج شده است و به عنوان یک نهاد محلی شناخته می‌شود.^۱

ماهیت شهرداری

شهرداری موسسه مستقل و عمومی است که به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران آبادی، بهداشت شهر و تأمین رفاه و آسایش تأسیس شده است و مردم در اداره این امور مستقیماً شرکت دارند. در حقیقت، در تعریف شهرداری می‌توان آن را سازمانی غیر دولتی و غیر انتفاعی و مردمی دانست که اداره و مدیریت امور شهری را با مجوز دولت و امکانات مردمی به دست آورده تا به منظور ایجاد و اداره کردن تاسیسات عمومی و وضع و اجرای نظامات شهری و تأمین نیازمندی‌های مشترک محلی فعالیت کند و هزینه خدماتی را که به آن واگذار گردیده با اسلوبی منطقی و عادلانه بین سکنه شهر و استفاده‌کنندگان از خدمات تقسیم نماید. هدف از تأسیس شهرداری یا بلدیة حفظ منافع شهرها و برآوردن نیاز اهالی شهرنشین است. شهرداری دارای شخصیت حقوقی، استقلال مالی و اداری است و از خود دارای اموال بودجه درآمد حقوق و تکالیف متمایز از دولت است.^۲

^۱ باقری، رضوان، مسئولیت مدنی و کیفری شهرداری‌ها، جنگل، ۱۳۹۷، ص ۲۶

^۲ جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، چاپ بیستم، ۱۳۸۸، ص ۱۹۳

وظایف شهرداری

در خصوص بررسی وظایف مدیریت شهری و شهرداری ها در حوزه خدمات شهری اهم وظایف طبق ماده ۵۵ قانون شهرداری عبارت است از : تشخیص و تعیین اهداف شهرداری در زمینه خدمات شهرداری و ابلاغ برنامه و سیاست های مصوب به واحدهای تابعه، حفظ و نگهداری فضای سبز، ایجاد خیابان ها و کوچه ها، باغ های عمومی، ایجاد مجاری آب و تأمین آب نگه داری، فاضلاب توسعه معابر تأمین روشنایی، تعیین محل مخصوص دفع زباله، مقابله با سد معبر و هر چند که شهرداری دارای وظایف متعدد و گسترده ای طبق ماده ۵۵ قانون شهرداری است لیکن سازمان های دولتی شامل وزارت کشور استانداری ها 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 سازمان های دولتی در ارتباط است.

از بین وظایف و تکالیفی که ماده ۵۵ قانون شهرداری مقرر کرده است. شاید بتوان به ۵ گروه از وظایف و تکالیف شهرداری ها اشاره کرد که عدم انجام آنها می تواند از موجبات ورود خسارت به شهروندان باشد. این وظایف به طور کلی عبارت اند از:

- ۱- وظایف شهرداری از حیث رفع نقص سرویس و تعمیرات و مراقبت از ماشین آلات متعلق به شهرداری و موسسات تابعه
- ۲- وظایف شهرداری از حیث مراقبت در مأموریت ها و انجام وظایف کارکنان شهرداری و موسسات تابعه
- ۳- وظایف شهرداری از حیث مراقبت و نظارت در امر ساخت و ساز ساختمان ها در شهر
- ۴- وظایف شهرداری از حیث اجرای برنامه های شهرسازی حمل و نقل شهری و خدمات زیست محیطی
- ۵- وظایف شهرداری از حیث مراقبت و حفاظت شهر و شهروندان از نظرات.

حقوق شهری

حقوق شهری شاخه ای از حقوق عمومی قلمداد می شود که موضوع آن در روابط مردم شهر با شهرداری، حقوق و تکالیف آنها در برابر یکدیگر و اصول و هدف ها وظایف روش انجام آنها و همچنین نحوه اداره امور شهر و تکلیف نظارت شهرداری بر رشد هماهنگ شهر است. در تعریفی خاص تر شاید حقوق شهری را به مجموع قوانین و مقرراتی اطلاق کنند که روابط شهروندان با ادارات شهر و نهادهای ذی مدخل در امور محلی و شهری را تنظیم نموده و حقوق و تکالیف ناظر بر شوراها شهرداری ها و سایر ادارات شهری را تبیین می کند. این تعهدات توسط مراجع ذی صلاح اعم از مراجع دولتی و مراجع شهری در جهت سازمان دادن به خدمات شهری وضع و اجرا می گردد.

هدف از حقوق شهری وصول به دو مقصود نظم و عدالت است گاهی موارد دستیابی به هر دو میسر نیست و ناچار باید یکی فدای دیگری شود به عنوان مثال وجود طرحهای شهری سبب محدودیت مالکیت برخی از مالکین املاک و اراضی شهری می شود چنین وضعی عادلانه نیست اما نیاز شهر به فضای عمومی چنین محدودیت هایی را توجیه میکند و عملاً سبب برتری نظم بر عدالت می شود.

قرارداد پیمانکاری

مطابق شرایط عمومی پیمان قراردادهای پیمان مابین کارفرما و پیمانکار منعقد می گردد. در قراردادهای پیمان شهرداری شهردار منطقه کارفرما بوده و با پیمانکاران قرارداد منعقد می نماید.^۱

^۱ باقری، رضوان، مسئولیت مدنی و کیفری شهرداریها، جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۷، ص ۲۱

کارفرما

به موجب ماده ۶ شرایط عمومی پیمان کارفرما شخص حقوقی است که یک سو امضا کننده پیمان است و عملیات موضوع پیمان را بر اساس اسناد و مدارک پیمان به پیمانکار واگذار کرده است. از این تعریف بر می آید که برخلاف مفهوم کارفرما در قانون کار در قراردادهای پیمانکاری، کارفرما الزاماً شخص حقوقی است. چرا که به موجب قانون کار کارفرما شخصی است که طرف قرارداد کار یا رابطه کارگری و کارفرمایی است و بدین اعتبار تعیدهایی را در برابر کارگر بر عهده میگیرد که سرمایه و دارایی های او تضمین برای اجرای این تعهدات است.

تفاوت دیگری که بین کارفرما در قانون کار و کارفرما در قرارداد پیمانکاری وجود دارد بحث مربوط به رابطه تبعیت است. رابطه تبعیت یک ضابطه ای می باشد که قانون کار پذیرفته است و هم از نظر حقوقی و هم از نظر اقتصادی منطقی به نظر می رسد ماده دو قانون کار در تعریف کارگر چنین گفته است: کسی که به هر عنوان در مقابل دریافت حق السهمی اعم از مزد حقوق و سایر مزایا به درخواست کارفرما کار کند. از قید به درخواست کارفرما می توان فهمید که فرمانبری و تابعیت حقوقی کارگر از کارفرما معنای اصولی قرارداد کار است. قرارداد کار تابع قوانین ویژه کار می باشد در حالی که بر قراردادهای پیمانکاری قانون مدنی جریان دارد.^۱

پیمانکار

ماده ۷ قانون شرایط عمومی پیمان پیمانکار را چنین تعریف کرده است. پیمانکار شخص حقیقی یا حقوقی است که سوی دیگر امضا کننده پیمان است و اجرای مفاد پیمان را بر اساس اسناد و مدارک پیمان به عهده گرفته است نمایندگان و جانشینهای قانونی پیمانکار در حکم پیمانکار می باشد.^۲ به موجب ماده فوق پیمانکار می تواند هم شخص حقیقی و هم شخص حقوقی باشد که با کارفرما قرارداد پیمان منعقد می کند. در ابتدا امکان دارد که پیمانکار و کارگر را یکی دانست در حالی که همانگونه که در بخش قبل هم بیان گردید، تفاوت هایی بین قرارداد کار و قرارداد پیمانکاری وجود دارد که مهمترین این تفاوت عدم وجود رابطه تبعیت در قرارداد پیمانکاری می باشد در حقیقت زمانی رابطه تبعیت وجود دارد که کارفرما بر کار طرف دیگر (کارگر) نظارت کامل داشته و در مورد چگونگی انجام کار دستور میدهد اما در قراردادهای پیمانکاری به محض انعقاد قرارداد انجام عمل به صورت کلی به پیمانکار واگذار شده و کارفرما حق مداخله مستمر را ندارد. کارفرما فقط می تواند نظارت کرده و چنانچه تخلفی از مفاد قرارداد پیمان صورت گرفته باشد، اخطار داده و در نهایت قرارداد را فسخ کند همانگونه بیان گردید قرارداد کار تابع قوانین ویژه کار است و بر قرارداد پیمانکاری قانون مدنی حکومت دارد ولی برای اینکه اهمیت تمیز این قرارداد معلوم شود تفاوت های اصلی آن دو را بیان می کنیم :

۱- در قرارداد کار کارگر متعهد شده است که نیروی کار خود را در اختیار کارفرما قرار دهد در حالی که پیمانکار به مسئولیت و اراده خود کار می کند.

۲- پیمانکار ممکن است تاجر باشد در حالی که کارگر مزد بگیر در هیچ حالتی نمی تواند چنین وصفی داشته باشد.

^۱ عراقی، سید عزت الله، حقوق کار، جلد اول، سمت، چاپ پانزدهم، ۱۳۹۳، ص ۱۳۰

^۲ کاتوزیان، ناصر، عقود معین، جلد اول، گنج دانش، ۱۳۹۷، ص ۵۶۴

به موجب ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی کارفرما در قرارداد کار مسئول جبران خساراتی است که کارگر وی حین انجام کار به ثالث وارد کرده است. در حالی که چنین فرضی برای کارفرمای پیمانکاری وجود ندارد. پیمانکار خود مسئول زیان هایی است که در اثر تقصیر به دیگران وارد می سازد.^۱

وظایف پیمانکار

پیمانکار شخص حقیقی و حقوقی است که اجرای موضوع پیمان را بر اساس اسناد و مدارک پیمان به عهده گرفته است. تعهد اصلی پیمانکار انجام موضوع پیمان می باشد اما در کنار این تعهد تعهدات دیگری را نیز به موجب شرایط عمومی پیمان بر عهده دارد که بدین شرح است:

۱- اجرای قرارداد

فلسفه وجودی قرارداد انجام تعهدات طرفین و دستیابی آنها به موضوع تعهد طرف مقابل است. تعهد اصلی پیمانکار در اجرای پیمان دو جنبه دارد یکی اینکه پیمان را شخصاً اجرا کند و دیگر اینکه موازین فنی و دستورات کارفرما را در اجرای موضوع پیمان رعایت نماید.

۲- رعایت موازین فنی و اجرای دستورات کارفرما

مطابق بند الف ماده ۱۸ شرایط عمومی پیمان پیمانکار مسئولیت کامل حسن اجرای کلیه کارهای موضوع پیمان را بر اساس مشخصات و نقشه ها و محاسبات فنی و دستورات کتبی کارفرما یا دستگاه نظارت و یا نماینده به عهده دارد و نظارتی که از طرف کارفرما در اجرای کارها می شود به هیچ وجه از میزان این مسئولیت نمی کاهد.

۳- رعایت مدت اجرای قرارداد

منظور از مدت اجرای قرارداد مدت زمانی است که طی آن قرارداد اجرا می شود و پیمانکار موظف است که موضوع پیمان را در مدت پیش بینی شده در قرارداد به موقع اجرا در آورد. اشکال تعیین مدت اجرای قرارداد بر دو نوع است.

۱- مدت قراردادی مدت قراردادی زمانی است که با توافق طرفین در هر قرارداد برای اجرای آن تعیین می شود.

۲- مدت قانونی مدت یا مهلت قانونی در مورد قراردادهایی مورد استناد قرار میگیرد که مدت در آن پیش بینی نشده باشد.

۳- بیمه نمودن ساختمانها و تاسیسات موضوع پیمان

طبق بند ج ماده ۲۱ شرایط عمومی پیمان پیمانکار مکلف است پیش از شروع کار تمام یا آن قسمت از کارهای موضوع پیمان را مقابل حوادث به نفع کارفرما و به هزینه کارفرما نزد موسسه بیمه مورد قبول کارفرما بیمه نماید و بیمه نامه ها باید تا تاریخ تحویل موقت اعتبار داشته باشند.

چهار تکلیف فوق در تمامی قراردادهای پیمانکاری الزامی می باشند و جز قواعد آمره به حساب می آیند. اما به موجب ماده ۴ شرایط عمومی پیمان هر قرارداد پیمان می تواند شرایط و تکالیف اختصاصی خود را با توجه به موضوع پیمان داشته باشد. در قراردادهای پیمان شهرداری نیز تکالیف و تعهدات خاصی مقرر می گردد که پیمانکار اجرای آنها را بر عهده دارد. این تعهدات و شرایط اجرای آن را در مبحث بعدی به تفصیل توضیح خواهیم داد.

^۱ کاتوزیان، ناصر، عقود معین، جلد اول، گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۹۷، ص ۵۶۹

وظایف و تعهدات پیمانکاران شهرداری در اجرای پروژه های شهری

پیمانکار شخص حقیقی یا حقوقی است که اجرای موضوع پیمان را بر عهده دارد به موجب شرایط عمومی پیمان وظایف و تعهداتی بر عهده پیمانکاران قرار گرفته است که در مبحث گذشته بیان گردید. اما به موجب ماده شرایط عمومی پیمان هر قرارداد پیمان می تواند با توجه به وضعیت و ماهیت قرارداد شرایط اختصاصی خود را نیز داشته باشد در قرارداد پیمان شهرداری نیز شرایط اختصاصی وجود دارد که یکی از این شرایط اختصاصی، وظایف خاص پیمانکاران شهرداری است در قراردادهای منعقد شده ما بین شهرداری و پیمانکار، وظایف و تعهدات متعددی وجود دارد که برخی از این تعهدات فنی و مهندسی بوده و خارج از موضوع تحقیق است، اما برخی از وظایف ماهیت حقوقی داشته و عدم انجام آنها سبب ایجاد مسئولیت برای پیمانکار شهرداری می شود که عبارت اند از:

- ۱- تنظیم و تدوین سند بهداشت ایمنی و محیط زیست (HSE PLAN)
- ۲- اجرای قرارداد پیمان مطابق دستورالعمل های کارفرما و رعایت نکات فنی و ایمنی
- ۳- بیمه نمودن پروژه، تأسیسات و اشخاص
- ۴- تعامل و همکاری مستمر با ناظر پروژه و واحد HSE.^۱

اقامه دعوا مسئولیت مدنی ناشی از پروژه های شهری

بعد از بیان مبانی و آثار مسئولیت مدنی پیمانکاران و شهرداری چنانچه زیان دیده بخواهد علیه شهرداری اقامه دعوا نماید مرجع صالح جهت اقامه دعوی مسئولیت مدنی دیوان عدالت است یا شهرداری؟ در دعوای مسئولیت مدنی، شخصی که جبران خسارت را مطالبه میکند مدعی است و باید سه مقوله را جهت اثبات حق خود ثابت کند و برای آن دلیل بیاورد که بدین شرح است:

(۱) مدعی باید ثابت کند ضرر به او وارد شده است.

(۲) ورود ضرر ناشی از فعل خوانده است.

(۳) فعل مرتکب نامشروع یا ضرر ناروا است.

این رکن سوم را تقصیر میگویند و اثبات آن بر عهده مدعی می باشد مگر این که از نوع تعهدهایی باشد که تعهد به نتیجه است که در این صورت طرف دعوا ناگزیر است برای اثبات بی گناهی خود ثابت کند که مانع اجرای تعهد شده یا خسارت را به بار آورده است. در دعوای مسئولیت مدنی زیان دیده می تواند از تمام دلائل از جمله اماره برای اثبات تقصیر استفاده کند. اختیار دادرس در اثبات وقایع حقوقی انتخاب دلیل و تکیه بر قناعت وجدانی خود به مراتب بیش از اعمال حقوقی و قراردادها است؛ زیرا واقعه حقوقی ممکن رویدادی ناگهانی باشد و دو طرف فرصتی برای تنظیم سند نیابند.^۲

- مرجع صالح اقامه دعوا مسئولیت مدنی به طرفیت شهرداری

امروزه با توسعه حوزه عمل شهرداری ها شاهد گستردگی تصمیمات و اقدامات آنها هستیم.^۳ این تصمیمات و اقدامات می تواند در عین راهگشایی در انجام مأموریت شهرداری ها و فراهم کردن زمینه پیشرفت در سطح شهرها موجب ورود زیان و خسارت

^۱ امامی، استوار، سنگری، محمد کوروش، حقوق اداری، ج دوم، میزان، چاپ سوم، ۱۳۹۶، ص ۲۴۶

^۲ کاتوزیان، ناصر، اثبات و دلیل اثبات، جلد اول، میزان، چاپ نهم، ۱۳۹۵، ص ۱۱۱

^۳ کاتوزیان، ناصر، الزامات خارج از قرار داد، جلد اول، گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۹۸، ص ۳۷۷

برای برخی از شهروندان شود و به مسئله مسئولیت مدنی شهرداری ختم گردد. شکایات تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارت خانه ها و سازمان ها و موسسات و شرکتهای دولتی شهرداری ها سازمان تامین اجتماعی و تشکلات و نهادهای انقلابی و موسسات وابسته آنها به موجب بخش الف از بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در صلاحیت هر یک از این شعب است و جبران خسارات ناشی از اقدامات و تصمیمات دستگاه های فوق الذکر پس از احراز تخلف آنان از حقوق قوانین و اختیارات در صلاحیت دادگاه عمومی می باشد. با این وجود دیده می شود که اولاً برخی از شعب دادگاه عمومی بدون ضرورت احراز تخلف در دیوان حکم به جبران خسارت صادر میکنند و ثانیاً بعضاً شعب دیوان علاوه بر احراز تخلف حکم به جبران هم می دهند. در نتیجه مرز میان صلاحیت این دو مرجع دقیقاً مشخص نیست.^۱

دعوی مطالبه خسارت به خاطر اعمال متخلفانه شهرداری از باب مسائل مرتبط با اثبات ارکان مسئولیت و چگونگی میزان خسارت از یک طرف و از حیث امور مربوط به مرجع صالح برای رسیدگی به چنین دعوی از سوی دیگر اهمیت دارد. در اصل ۱۵۹ قانون اساسی تصریح شده است مرجع رسمی تظلمات و شکایت دادگستری است.... به تعبیر دیگر دادگاه های عمومی برای رسیدگی به کلیه دعوی صلاحیت عام دارند در عین حال بر اساس اصل ۱۷۹ قانون اساسی رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آئین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنان در صلاحیت دیوان عدالت اداری است که حدود و اختیارات آن را قانون تعیین میکند. از سوی دیگر ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان اداری مصوب ۱۳۹۲ نیز بخشی از محدوده از صلاحیت این مرجع را تعیین کرده است. در تبصره یک این ماده مقرر شده است: تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه موسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از صدور رای در دیوان بوقوع تخلف با دادگاه عمومی است. بنابراین بر حسب ظاهر برای اقامه دعوی مسئولیت و مطالبه خسارت از دولت ابتدا باید به طرفیت واحد دولتی در دیوان عدالت اداری اقامه دعوا نمود و پس از صدور حکم توسط دیوان دایر بر تخلف واحد دولتی برای تعیین میزان خسارت وارده و مطالبه آن با ارائه دادخواست و انضمام رای دیوان به دادگاه عمومی مراجعه کرد.^۲

اما در عمل در مورد دعوی مطالبه خسارت که در دیوان یا دادگاه عمومی اقامه میگردد رویه واحد دیده نمی شود. رای وحدت رویه شماره ۷۴۷ ضمن پرداختن به این مسئله نهایتاً دادگاه را برای رسیدگی به دعوی مطالبه خسارت هنگامی که ادعای بروز تخلف از سوی دستگاههای دولتی و عمومی مطرح است صالح اعلام نموده است.

رای وحدت رویه ۷۴۷ چنین مقرر مینماید نظر به اینکه یکی از شرایط برقراری مسئولیت مدنی، وجود تقصیر است، لذا در اینگونه موارد به عنوان مقدمه صدور حکم به جبران خسارت باید وجود تقصیر احراز گردد و سپس دادگاه میزان خسارت را تشخیص دهد و حکم به جبران آن صادر نماید احراز تخلف موسسات و اشخاص مذکور بر عهده دیوان است. بدیهی است در مواردی که مالکان اراضی تصرف شده از سوی شهرداری بهای آن را مطالبه میکنند و ادعایی مبنی بر تخلف شهرداری ندارد دعوی موضوعاً از شمول مقررات بندهای ۱ و ۲ و تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری خارج است. و در نتیجه باید گفت با توجه به رای وحدت رویه شماره ۷۴۷ و ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعوی اشخاص خاص است زیرا از یک سو طبق ۱۵۹ قانون اساسی محاکم عمومی مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات اشخاص است و مستفاد از ماده یک قانون آئین دادرسی مدنی کلیه دعوی مدنی در صلاحیت دادگاه های عمومی است.

^۱ شمس، عبد الله، آئین دادرسی مدنی پیشرفته، جلد اول، چاپ سی و پنجم، ۱۳۹۵، ص ۱۲۴

^۲ کاشانی، جواد، مرجع صالح برای رسیدگی به دعوی مسئولیت به طرفیت دولت، فصلنامه دیدگاه های حقوق قضایی، شماره ۷۳، ۱۳۹۵، ص ۱۲۵

صلاحیت دیوان عدالت اداری ناظر بر رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه دولت و شهرداری در زمینه اقدامات یک جانبه دستگاه های دولتی یا اعمال اداری آنان اعم از تصمیمات موردی و عام الشمول است. در نتیجه اگر فعل یا ترک فعل اداری موجب خسارت به اشخاص شده باشد که اداره مدعی آن است که عملش در محدوده صلاحیت و در راستای اجرای وظایف قانونی است در این صورت لازمه پذیرش ادعای شخص در ورود خسارت این است. که نخست فعل یا ترک فعل مورد بحث در دیوان عدالت مطرح و رسیدگی شود و به دنبال تصمیم دیوان عدالت اداری دایر بر تخلف دستگاه های دولتی و تحقق خسارت رسیدگی به مطالبه خسارت وارده در محاکم عمومی موضوعیت پیدا میکند.^۱

– تحلیل حقوقی امکان اقامه دعوا به طرفیت شهرداری مناطق

شهرداری سازمانی است محلی که بر طبق اصل عدم تمرکز اداری به منظور اداره امور محلی از قبیل عمرانی آبادانی، بهداشت و رفاه اهالی و ساکنین شهر تاسیس می شود. از آنجا که حسن اداره این امور برای ساکنین همان محل حائز اهمیت است و در تامین آن نفع مشترکی دارند قانون از آن حمایت کرده است و برای آن شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری و حقوق متمایز از دولت قائل شده است. گستره مسئولیت های شهرداری که طیف وسیعی از وظایف را در بر می گیرد طبیعتاً نیازمند تقسیم وظایف و تفکیک مناطق و نواحی در سطح شهر به منظور اجرای مناسب و مطلوب آنها و حسن اداره شهر است.^۲ اغلب پروژه های عمرانی در سطح شهر به وسیله ی شهرداری مناطق انجام می پذیرد و شهردار منطقه مشخصاً کارفرمای پروژه می باشد. حال چنانچه زیانی به شهروندی وارد گردد که سبب آن پروژه شهری بوده باشد آیا شهروند امکان اقامه ی دعوا علیه شهردار و شهرداری منطقه را دارد؟

با توجه به ماده ۳ قانون شهرداری ها که بیان داشته است شهرداری دارای شخصیت حقوقی است و نیز با عنایت ماده ۵۵ قانون مزبور که بر اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی علیه شهرداری به عنوان یکی از وظایف شهرداری و شهردار تاکید می نماید. روشن است که طرح دعوا علیه شهرداری با مشکلی مواجه نیست با این حال در خصوص این مسئله که آیا شهرداری های مناطق می توانند اقامه ی دعوا نمایند یا طرف دعوا قرار گیرند اختلاف نظر وجود دارد.

دسته ای از محاکم که اکثریت را در بر میگیرند معتقدند شهرداری های مناطق فاقد شخصیت حقوقی هستند. طبق استدلال این گروه از محاکم شهرداری های مناطق به عنوان اجزای شهرداری در قسمتهای معینی از کلان شهرها زیر نظر شهرداری مرکز ایفای وظایف میکنند. در رای به شماره ۹۱۰۹۹۷۰۲۱۵۰۱۶۸۳ که در تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۷ صادره از دادگاه بدوی که در بند دوم گفتار اول همین مبحث بیان کردیم، دادگاه مذکور، اقامه دعوا علیه شهرداری منطقه را به علت فقدان شخصیت حقوقی مردود دانسته و قرار رد دعوی خواهان را صادر نموده بود.

حال با این وجود آیا شهرداری های مناطق دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند یا خیر؟

به نظر میرسد پاسخ به این پرسش ها منفی است. زیرا شهرداری مناطق واجد شخصیت حقوقی نیستند. چه مبنای شخصیت حقوقی را نظریه وجود فرضی تلقی کنیم که اعتقاد دارد شخص حقوقی فرض و ساخته قانون گذار است و بدون دخالت و تصمیم دولت ایجاد نمی شود و یا نظریه اعتباری بودن شخصیت حقوقی را بپذیریم که می گوید: «شخصیت حقوقی مفهومی انتزاعی و تاسیس حقوقی است که ابداعات تمدن امروز است. بنابراین باید تصدیق کرد که هر گروه با جمعیتی دارای شخصیت حقوقی نیست مگر آنکه این حق رسماً از طرف قانونگذار برای شناخته شده باشد تا او بتواند از مزایا و تسهیلات ناشی از آن

^۱ کاشانی، جواد، مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی مسئولیت به طرفیت دولت، فصلنامه دیدگاه های حقوق قضایی، شماره ۷۳، ۱۳۹۵، ص ۱۲۶

^۲ فتاحی، مهدی، اقامه دعوا علیه شهرداری مناطق و پاسخگویی به دعاوی از سوی شهرداری مناطق، فصلنامه های مطالعات آرا قضایی، دوره ۵، شماره ۱۴

استفاده نماید در نتیجه شهرداری های مناطق واجد شخصیت حقوقی نبوده و طبعاً نمی توانند در دعاوی به عنوان خواهان یا خوانده دخالت نمایند. از سوی دیگر یکی از ملاک های اساسی قضاوت درباره دارا بودن یا نبودن شخصیت حقوقی استقلال مالی و بودجه ای است. بر این اساس اگر سازمانی دارای بودجه مستقل و ساختار مالی اختصاصی باشد می توان برای آن سازمان شخصیت حقوقی مستقل قائل شد. در حالی که شهرداری های مناطق شخصیت حقوقی مستقل نداشته و از لحاظ مالی کاملاً وابسته به شهرداری مرکز هستند. همچنین ماده ۵۸۹ قانون تجارت نیز مقرر می دارد «تصمیمات شخص حقوقی به وسیله مقاماتی که به موجب اساسنامه یا قانون صلاحیت اتخاذ تصمیم دارند گرفته می شود. در حالیکه قانون یا اساسنامه ای وجود ندارد که اشخاص واجد صلاحیت تصمیم گیری در شهرداری های مناطق را تعیین نماید. شهرداران و معاونان منطقه به وسیله شهردار مرکز انتخاب شده و حدود اختیارات و مسئولیت آنها بسته به تفویض اختیار انجام یافته از سوی شهردار مرکز است.^۱

مطلب پایانی درباره تفویض اختیار به شهردار منطقه می باشد که از سوی شهردار مرکز به علت گستردگی کار به شهردار منطقه صورت می گیرد.

در این خصوص ذکر چند نکته ضروری به نظر می رسد

- ۱- تفویض اختیار نمی تواند به شهرداری منطقه صورت پذیرد زیرا شهرداری منطقه فاقد شخصیت حقوقی است.
 - ۲- با وجود تفویض اختیار شهردار منطقه می تواند نسبت به طرح دعوا اقدام نماید اما این طرح دعوا به نیابت و نمایندگی از سوی شهردار مرکز انجام می شود.
- شهروندان حتی با وجود تفویض اختیار به شهردار منطقه نمی توانند دعاوی خود را به طرفیت شهرداری منطقه طرح نمایند بلکه باید دعوا را علیه شهرداری کل اقامه کند. البته شهرداری منطقه می تواند در دعوا علیه شهرداری بر اساس اختیارات تفویض شده از سوی شهرداری مرکز به عنوان نماینده شهرداری شرکت نماید.

^۱ صفایی، قاسم زاده، سید حسین، سید مرتضی، حقوق مدنی اشخاص محجورین، سمت، چاپ ۱۹، ۱۳۹۲، ص ۱۶۳-۱۶۸

منابع و مآخذ

۱. امامی، استوار، سنگری، محمد کوروش، حقوق اداری، ج دوم، میزان، چاپ سوم. ۱۳۹۶.
۲. باقری، رضوان، مسئولیت مدنی و کیفری شهرداری ها، جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۷.
۳. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، چاپ بیستم، ۱۳۸۸.
۴. شمس، عبد الله، آئین دادرسی مدنی پیشرفته، جلد اول، چاپ سی و پنجم، ۱۳۹۵.
۵. صفایی، قاسم زاده، سید حسین، سید مرتضی، حقوق مدنی اشخاص محجورین، سمت، چاپ ۱۹، ۱۳۹۲.
۶. عراقی، سید عزت الله، حقوق کار، جلد اول، سمت، چاپ پانزدهم، ۱۳۹۳.
۷. فتاحی، مهدی، اقامه دعوا علیه شهرداری مناطق و پاسخگویی به دعاوی از سوی شهرداری مناطق، فصلنامه های مطالعات آرا قضایی، دوره ۵، شماره ۱۴.
۸. کاتوزیان، ناصر، اثبات و دلیل اثبات، جلد اول، میزان، چاپ نهم، ۱۳۹۵.
۹. کاتوزیان، ناصر، الزامات خارج از قرار داد، جلد اول، گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۹۸.
۱۰. کاتوزیان، ناصر، عقود معین، جلد اول، گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۹۷.
۱۱. کاشانی، جواد، مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی مسئولیت به طرفیت دولت، فصلنامه دیدگاه های حقوق قضایی، شماره ۷۳، ۱۳۹۵.