








مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی  
کلاستر تبریز

# مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل شهرداری

## در نظارت بر ساخت و ساز غیراصولی

شماره: ۳۷-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۵/۲/۱۳

گزارش ۱۶-۵-۲۲۱

-  RCTABRIZ . IR
-  RCTABRIZ\_IR
-  RCTABRIZ
-  RCTABRIZ
-  RCTABRIZ
-  RCTABRIZ
-  RCTABRIZ

متن (PDF) از طریق سایت مرکز به نشانی [rctabriz.ir](http://rctabriz.ir) قابل دریافت است.  
آدرس: بزرگراه پاسداران، ورودی فرشته جنوبی، ساختمان شورا، ضلع شرقی طبقه اول

# ایمان و اخلاق



عنوان اصلی: مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل شهرداری

عنوان فرعی: در نظارت بر ساخت‌وساز غیراصولی

پدیدآور: حمید حمیدی ([hamid.hhamidi.com](http://hamid.hhamidi.com))

ناظر: معاونت پژوهشی مرکز

نوع و شماره گزارش: یادداشت (۱۶-۵-۲۲۱)

شماره: ۳۷-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۵/۲/۱۳

متن (PDF) از طریق سایت مرکز قابل دریافت است

دریافت نظر و پیشنهاد: [rctabrizc@gmail.ir](mailto:rctabrizc@gmail.ir) | ۰۴۱-۴۱۵۱۰۴۱۲

آدرس: بزرگراه پاسداران، ورودی فرشته جنوبی، ساختمان شورا، ضلع شرقی طبقه اول



# مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل شهرداری در نظارت بر ساخت و ساز غیر اصولی

شماره: ۳۷-۶/م/پ

تاریخ: ۱۴۰۵/۲/۱۳

حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به مرکز پژوهش‌های شورای شهر تبریز است.  
متن (PDF) از طریق سایت مرکز به نشانی [rctabriz.ir](http://rctabriz.ir) قابل دریافت است.  
آدرس: بزرگراه پاسداران، ورودی فرشته جنوبی، ساختمان شورا، ضلع شرقی طبقه اول

## فهرست اجمالی

- ۱- بیان مسئله..... ۲
- ۲- کلیات و مفاهیم..... ۳
- ۳- مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل..... ۵
- ۴- ترک فعل در حقوق عمومی و تحقق مسئولیت..... ۷
- ۵- وظایف و تکالیف قانونی شهرداری در حوزه نظارت بر ساخت‌وساز..... ۹
- ۶- مصادیق عملی ترک فعل شهرداری در نظارت بر ساخت‌وساز..... ۱۱
- ۷- تحلیل رویه قضایی و آرای محاکم..... ۱۳
- ۸- جبران خسارت و تحقق مسئولیت مدنی شهرداری..... ۱۴
- ۹- جمع‌بندی نهایی و نتیجه‌گیری..... ۱۶
- ۱۰- پیشنهادهای سیاستی، حقوقی و اجرایی..... ۱۷
- ۱۱- فهرست منابع..... ۱۸

پیشگیری از وقوع خسارت: با تبیین دقیق مسئولیت‌ها و پیامدهای ترک فعل، می‌توان انگیزه لازم برای نظارت فعال و به‌موقع را در بدنه شهرداری ایجاد کرد.

### ۱-۳- پرسش‌های پژوهش

ترک فعل شهرداری در حوزه نظارت بر ساخت‌وساز به چه معناست و چه مصادیقی دارد؟  
مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت مدنی شهرداری ناشی از ترک فعل کدامند؟

شرایط و ارکان تحقق مسئولیت مدنی شهرداری در این حوزه چیست؟

رویه قضایی حاکم در دعاوی مربوطه چه موضعی نسبت به مسئولیت مدنی شهرداری اتخاذ کرده است؟  
چه مکانیسم‌ها و چالش‌هایی برای جبران خسارت ناشی از ترک فعل شهرداری وجود دارد؟  
برای پیشگیری و کاهش موارد ترک فعل و مسئولیت ناشی از آن، چه پیشنهاد‌های اصلاحی می‌توان ارائه داد؟

### ۱-۴- روش تحقیق

این پژوهش به روش توصیفی-تحلیلی انجام شده است. روش گردآوری اطلاعات، کتابخانه‌ای است و از منابع زیر بهره می‌برد:

**منابع اولیه:** قوانین و مقررات مصوب (قانون مدنی، قانون مسئولیت مدنی، قانون شهرداری، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مقررات ملی ساختمان، آئین‌نامه‌های اجرایی).

**منابع ثانویه:** کتب، مقالات و پایان‌نامه‌های تخصصی در حوزه مسئولیت مدنی، حقوق عمومی و مدیریت شهری. منابع رویه قضایی: تحلیل آرای منتشرشده دیوان عدالت اداری، دادگاه‌های عمومی حقوقی و تجدیدنظر. **منابع فقهی:** استناد به قواعد فقهی مانند لاضرر، تسبیب، ضمان و اتلاف.

ساختار گزارش منطبق بر سرفصل‌های ابلاغی است و در هر بخش تلاش شده تا با نگاهی تحلیلی و مستند، ابعاد مختلف موضوع بررسی شود.

## ۱- بیان مسئله

### ۱-۱- مقدمه

شهرها به عنوان کانون اصلی حیات اجتماعی و اقتصادی، در معرض مخاطرات متعددی قرار دارند که یکی از مهم‌ترین آن‌ها، ناشی از ساخت‌وسازهای غیراصولی و خارج از ضوابط فنی و ایمنی است. شهرداری به عنوان نهاد عمومی متولی مدیریت و نظارت بر توسعه کالبدی شهر، موظف است با اعمال حاکمیت قانونی و فنی، از بروز چنین پدیده‌هایی جلوگیری کند. با این حال، در عمل شاهد موارد متعددی هستیم که به دلیل سهل‌انگاری، عدم نظارت مؤثر یا به عبارت دقیق‌تر «ترک فعل» شهرداری در انجام تکالیف قانونی، خسارات جبران‌ناپذیری به شهروندان و اموال عمومی وارد آمده است. سقوط ساختمان‌ها، تخریب ناشی از زلزله‌های خفیف، آسیب‌های ناشی از عدم رعایت حریم معابر و املاک مجاور، همگی نمونه‌هایی از پیامدهای این ترک فعل هستند. پرسش اصلی این است که در چنین شرایطی، آیا شهرداری به عنوان یک شخصیت حقوقی عمومی، مسئول جبران خسارات وارده شناخته می‌شود؟ مبانی این مسئولیت چیست و چه شرایطی برای تحقق آن لازم است؟

### ۱-۲- اهمیت موضوع

بررسی مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل شهرداری از چند منظر حائز اهمیت است:

**حقوق شهروندی:** تضمین حق بر ایمنی و سلامت شهروندان و تأمین سازوکارهای جبران خسارت در صورت تقصیر نهادهای عمومی.

**حکمرانی شهری و پاسخگویی:** تقویت حس مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی نهادهای عمومی در قبال عملکرد (یا عدم عملکرد) خود و افزایش شفافیت.

**امنیت قضایی:** ایجاد وحدت رویه در آرای محاکم و شفاف‌سازی چارچوب‌های مسئولیت برای کلیه اصحاب دعوا. **اقتصاد شهری:** پیشگیری از هدررفت منابع مالی عمومی در جبران خسارات قابل پیشگیری و حفظ سرمایه‌های کالبدی شهر.

مقررات ملی ساختمان عمل کند، توسط سازمان نظام مهندسی تحت تعقیب انتظامی قرار می‌گیرد.



**مسئولیت مدنی:** هدف اصلی آن جبران خسارت زیان دیده است، نه مجازات زیان‌رسان. رابطه میان زیان دیده و زیان‌رسان، رابطه خصوصی است و دولت به عنوان نماینده جامعه دخالتی ندارد، مگر به عنوان داور (قاضی). ضمانت اجرای آن، پرداخت خسارت (از جمله ضرر مادی، منفعت ممکن‌الحصول و در مواردی ضرر معنوی) است. این مسئولیت ممکن است به ورثه منتقل شود. در موضوع این گزارش، تمرکز بر مسئولیت مدنی شهرداری است، اگرچه ممکن است یک عمل واحد، زمینه‌ساز هر سه نوع مسئولیت برای افراد یا نهادهای مختلف باشد.

### ۲-۳- مفهوم ترک فعل در حقوق عمومی

ترک فعل در لغت به معنای خودداری از انجام یک کار یا عمل است. در حقوق، ترک فعل زمانی مبنای مسئولیت قرار می‌گیرد که شخص، تکلیف قانونی به اقدام داشته باشد و از انجام آن خودداری کند. در حقوق عمومی، ترک فعل نهادها و مقامات عمومی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، زیرا این نهادها بر اساس قانون موظف به انجام وظایفی برای حفظ منافع عمومی و حقوق شهروندان هستند. ترک فعل شهرداری می‌تواند به دو شکل باشد:

**الف) ترک فعل مطلق:** یعنی عدم انجام هیچ اقدامی در حوزه تکلیف قانونی. مانند عدم بازرسی از یک ساختمان در حال ساخت به کلی.

## ۲- کلیات و مفاهیم

### ۱-۲- تعریف مسئولیت مدنی

مسئولیت مدنی در معنای عام، تعهد و الزام شخص به جبران خسارتی است که در نتیجه عمل یا ترک فعل وی به دیگری وارد آمده است. این مسئولیت، در مقابل مسئولیت کیفری و انتظامی قرار دارد و هدف اصلی آن، بازگرداندن زیان دیده به وضعیت سابق (قبل از ورود خسارت) یا جبران معادل آن از طریق پرداخت خسارت است. در نظام حقوقی ایران، قواعد کلی مسئولیت مدنی در مواد ۱ به بعد قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ و نیز مواد پراکنده‌ای از قانون مدنی (به ویژه در مبنای ضمان) آمده است. مسئولیت مدنی می‌تواند ناشی از فعل زیانبار (مانند تخریب عمدی یا غیرعمدی مال دیگری) یا ترک فعل (مانند خودداری از انجام تکلیف قانونی که منجر به خسارت می‌شود) باشد. مسئولیت مدنی شهرداری به عنوان یک شخص حقوقی عمومی، زمانی مطرح می‌شود که اقدام یا عدم اقدام این نهاد، مطابق با قوانین و مقررات نباشد و باعث ورود خسارت به اشخاص حقیقی یا حقوقی شود.

### ۲-۲- تمایز مسئولیت مدنی، کیفری و انتظامی

برای درک دقیق‌تر مسئولیت مدنی، تمایز آن با دو نوع مسئولیت دیگر ضروری است:

**مسئولیت کیفری:** ناظر بر نقض قوانینی است که جامعه به عنوان یک کل، آن‌ها را ناپسند می‌داند. هدف آن، مجازات مرتکب (حبس، جزای نقدی، شلاق و...) برای حفظ نظم عمومی و اجرای عدالت است. مجازات کیفری شخصی است و قابل انتقال به ورثه نیست. برای مثال، اگر کارمند شهرداری به طور عمدی مجوز غیرقانونی صادر کند، ممکن است علاوه بر مسئولیت مدنی شهرداری، خودش نیز به اتهام اخذ رشوه یا تخلف از وظایف خدمتی تحت تعقیب کیفری قرار گیرد.

**مسئولیت انتظامی:** ناظر بر تخلف از مقررات داخلی یک صنف، سازمان یا حرفه است. هدف آن، حفظ انضباط داخلی و سلامت حرفه‌ای است و ضمانت اجرایی مانند تذکر، تعلیق پروانه، جریمه نقدی صنفی و محرومیت موقت از کار را در بر می‌گیرد. برای مثال، مهندس ناظری که بر خلاف

ساخت در مناطق ناامن (گسل‌ها، حریم رودخانه‌ها، شیب‌های). این گونه ساخت‌وسازها، نه تنها حقوق همسایگان و شهروندان را نقض می‌کنند، بلکه ایمنی عمومی، زیبایی شهری و توسعه پایدار شهر را به مخاطره می‌اندازند. کنترل و پیشگیری از این پدیده، از وظایف ذاتی و انکارناپذیر شهرداری است.

## ۲-۵- جایگاه شهرداری در نظام حقوق عمومی و مدیریت شهری

شهرداری در نظام حقوقی ایران، بر اساس قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی آن، به عنوان «نهاد عمومی غیردولتی» شناخته می‌شود که دارای شخصیت حقوقی مستقل است. این جایگاه دوگانه است:

**وظیفه حاکمیتی (امری-دولتی):** شهرداری در برخی حوزه‌ها، به عنوان نماینده دولت و مجری قوانین و مقررات ملی عمل می‌کند. نظارت بر ساخت‌وساز، صدور پروانه، برخورد با تخلفات ساختمانی، تعیین عوارض و تنظیم مقررات محلی از این جمله‌اند. در انجام این وظایف، شهرداری در جایگاه «قدرت عمومی» قرار دارد و تصمیماتش جنبه آمرانه دارد. ترک فعل در این حوزه، نقض تکلیف حاکمیتی محسوب می‌شود.

**وظیفه خدماتی (تصدی‌گری):** شهرداری ارائه‌دهنده خدمات شهری مانند جمع‌آوری زباله، احداث و نگهداری فضاهای سبز، روشنایی معابر و... است. اگرچه در این حوزه نیز ممکن است مسئولیت مدنی مطرح شود، اما مبنای آن بیشتر شبیه مسئولیت ناشی از قرارداد یا مسئولیت مبتنی بر تقصیر در ارائه خدمت است. در حوزه ساخت‌وساز، جایگاه شهرداری عمدتاً حاکمیتی است. ماده ۵۵ قانون شهرداری، کنترل ساختمان‌ها از لحاظ انطباق با مقررات را از وظایف شهرداری برشمرده است. ماده ۱۰۰ همین قانون نیز به شهرداری اختیار داده تا با متخلفان ساختمانی برخورد کند. بنابراین، شهرداری به عنوان «امین عمومی» و «ناظر قانونی» بر فرآیند ساخت‌وساز، مسئولیت سنگینی در پیشگیری از وقوع خسارت دارد. عدم انجام این مسئولیت (ترک فعل)، می‌تواند منجر به مسئولیت مدنی این نهاد شود. جایگاه ویژه شهرداری در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و نیز

**(ب) ترک فعل نسبی:** یعنی اقدام انجام شده، ناقص، ناکافی یا خارج از موعد مقرر قانونی است. مانند تأخیر غیرموجه در صدور اخطاریه یا عدم پیگیری جدی پس از صدور اخطار. ترک فعل در حقوق عمومی، غالباً در قالب مفهوم تقصیر بررسی می‌شود. تقصیر می‌تواند به صورت عمد، بی‌احتیاطی یا بی‌مبالاتی باشد. ترک فعل غیرعمدی اما مقصرانه شهرداری، زمانی محقق می‌شود که رفتار آن منطبق با رفتار یک مدیر یا نهاد عمومی متعارف و محتاط در همان شرایط نباشد.

## ۲-۴- مفهوم ساخت‌وساز غیراصولی

ساخت‌وساز غیراصولی یا غیرمجاز، به هر نوع عمل ساختمانی اطلاق می‌شود که بدون رعایت یکی یا چند مورد از ضوابط و مقررات قانونی، فنی، ایمنی، شهرسازی و معماری انجام شود. این مقررات در اسنادی چون طرح‌های تفصیلی شهری، مقررات ملی ساختمان، آئین‌نامه‌های ایمنی و دستورالعمل‌های شهرداری تعریف شده‌اند. مصادیق ساخت‌وساز غیراصولی بسیار گسترده است، از جمله:

ساخت بدون پروانه ساختمان یا خارج از مفاد پروانه (تخلفات ارتفاع، سطح اشغال، تراکم، کاربری).  
عدم رعایت اصول فنی و مهندسی در طراحی و اجرا (استفاده از مصالح نامرغوب، عدم رعایت ضوابط سازه‌ای، عدم اجرای صحیح اسکلت).  
تجاوز به حریم قانونی املاک مجاور، معابر عمومی، شبکه‌های تأسیساتی (آب، برق، گاز).  
عدم رعایت ضوابط ایمنی در حین اجرا که جان کارگران و عابران را تهدید می‌کند.



تابعه للقصد» در تحلیل مسئولیت قراردادی نهادهای عمومی نیز مؤثر است. مسئولیت شهرداری را می‌توان در ذیل این قاعده کلی تحلیل کرد.

**قاعده اتلاف:** مبتنی بر حدیث «من اتلف مال الغير فهو له ضامن». این قاعده مسئولیت مستقیم و بدون نیاز به اثبات تقصیر را در مواردی که شخص، مال دیگری را مستقیماً تلف کند، مقرر می‌دارد. هر چند ترک فعل، مصداق بارز اتلاف مستقیم نیست، اما در تفسیر گسترده، اگر ترک فعل به حدی باشد که گویی نهاد عمومی، مجوز تخریب را صادر کرده، ممکن است مشمول این قاعده شود.

**قاعده اقدام:** بر اساس این قاعده، اگر کسی بدون اذن در امور دیگران تصرف کند، ضامن است. در مواردی که شهرداری باید مداخله کند (مانند توقف عملیات خطرناک) و کوتاهی می‌کند، می‌توان گفت عملاً اجازه داده است تا اقدام زاینبار ادامه یابد. این سکوت، می‌تواند نوعی رضایت تلویحی و در نتیجه مسئولیت مشابه قاعده اقدام محسوب شود.

### ۲-۳- تبیین فقهی ترک فعل و مسئولیت ناشی از آن

در متون فقهی، مسئولیت ناشی از ترک فعل تحت عنوان «ضمان ناشی از ترک واجب» یا «ضمان ناشی از تفریط» مورد بحث قرار گرفته است. فقها عموماً بر این عقیده‌اند که صرف ترک یک عمل، ضمان آور نیست، مگر اینکه: تکلیف به فعل وجود داشته باشد: این تکلیف می‌تواند شرعی (مانند حفظ نفس محترمه) یا قانونی (ناشی از مقررات) باشد. وظایف شهرداری در قانون، مصداق بارز تکلیف قانونی است. ترک فعل، نوعی تقصیر محسوب شود: یعنی شخص می‌توانسته و باید اقدام می‌کرد، ولی به دلیل سهل‌انگاری، بی‌مبالاتی یا عمد، اقدام نکرده است.

بین ترک فعل و ضرر، رابطه سببیت برقرار باشد: به گونه‌ای که اگر آن فعل انجام می‌شد، از وقوع ضرر جلوگیری می‌شد. با این توضیح، ترک فعل مقصرانه شهرداری در نظارت، از مصادیق «تفریط در انجام وظیفه» است. فقها در موارد مشابه، مانند نهبانی که از نگهداری اموال تفریط کند یا طبیعی که از درمان بیمار خودداری نماید، قائل به ضمان شده‌اند. شهرداری نیز به عنوان «امین» و «ناظر» اعمال شده

ارتباط تنگاتنگ آن با سازمان نظام مهندسی، بر دامنه مسئولیت نظارتی آن می‌افزاید.

### ۳- مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل

#### ۳-۱- قواعد فقهی مرتبط: لاضرر، تسبیب، ضمان، اتلاف، اقدام

مبانی مسئولیت مدنی در حقوق ایران، ریشه در فقه امامیه دارد. این قواعد، چارچوب ارزشی و اصولی برای تحلیل مسئولیت ناشی از ترک فعل شهرداری فراهم می‌کنند:

**قاعده لاضرر و لاضرار:** از قواعد مسلم و مشهور فقهی است که بر اساس حدیث نبوی «لاضرر و لاضرار فی الاسلام» استوار است. این قاعده دو جنبه دارد: نفی ضرر غیرمتعارف (لاضرر) و نفی جواز ضررزدن به دیگران (لاضرار). در مسئولیت شهرداری، این قاعده بدان معناست که اولاً، ترک فعل شهرداری که منجر به ضرر به شهروندان می‌شود، فاقد مشروعیت است. ثانیاً، شهرداری مجاز نیست با سکوت یا عدم اقدام خود، موجبات ضرر شهروندان را فراهم کند. این قاعده، پشتوانه محکمی برای الزام شهرداری به جبران خسارت ناشی از ترک فعل است.

**قاعده تسبیب:** تسبیب در فقه به معنای فراهم آوردن اسباب و زمینه‌های ورود خسارت است، بدون اینکه فاعل، مستقیماً سبب تلف نشود. در ترک فعل شهرداری، این نهاد به طور مستقیم ساختمان را نمی‌سازد، اما با خودداری از نظارت و جلوگیری از ساخت غیراصولی (که سبب اصلی خسارت است)، به نوعی «سبب» وقوع خسارت محسوب می‌شود. بر اساس قاعده تسبیب، هر کس سبب خسارتی شود، ضامن است. بنابراین، اگر رابطه سببیت بین ترک فعل شهرداری (عدم نظارت) و خسارت وارده (مثلاً تخریب ساختمان) احراز شود، ضمان تحقق می‌یابد. شرط تحقق ضمان سبب، تعدی یا تفریط (تقصیر) است.

**قاعده ضمان:** قاعده کلی‌تر که شامل ضمان ید، ضمان غاصب، ضمان مقبوض بالعقد فاسد و نیز ضمان ناشی از تسبیب و اتلاف می‌شود. اصل «کل من له الغنم فعلیه الغرم» (هر که سود می‌برد، زیان نیز بر عهده اوست) و نیز «العقود

تخلف از این تکالیف (ترک فعل)، می‌تواند به عنوان مبنای مسئولیت مدنی مورد استناد قرار گیرد، زیرا شرط «تکلیف قانونی» را محقق می‌سازد.

### ۳-۴- نظریات مسئولیت: تقصیر، خطر، مختلط

در تئوری‌های مسئولیت مدنی، سه نظریه اصلی وجود دارد که هر یک می‌تواند در تحلیل مسئولیت شهرداری مورد توجه قرار گیرد:

**نظریه تقصیر:** این نظریه کلاسیک، مسئولیت را منوط به اثبات تقصیر (خطا، بی‌احتیاطی، بی‌مبالاتی) زیان‌رسان می‌داند. در مسئولیت شهرداری ناشی از ترک فعل، غالباً این نظریه حاکم است. زیان‌دیده باید ثابت کند که شهرداری در انجام تکلیف قانونی خود (نظارت، جلوگیری، اخطار) مرتکب تقصیر شده و این تقصیر سبب ورود خسارت شده است. اثبات تقصیر در نهادهای عمومی ممکن است دشوار باشد، زیرا مستلزم بررسی اسناد داخلی و فرآیندهای تصمیم‌گیری است.

**نظریه خطر (مسئولیت عینی یا بدون تقصیر):** بر اساس این نظریه، شخص به صرف ایجاد خطر یا بهره‌مندی از یک فعالیت، مسئول خسارات ناشی از آن است، حتی اگر تقصیری مرتکب نشده باشد. این نظریه در مواردی مانند مسئولیت صاحب کارخانه یا مسئولیت دارندگان وسایل نقلیه پذیرفته شده است. در مورد شهرداری، به طور کلی نمی‌توان گفت مسئولیتش مطلق و مبتنی بر خطر است. اما در برخی موارد خاص، مانند زمانی که شهرداری مجوز بهره‌برداری از یک سینما یا مرکز تجاری پرازدحام را صادر می‌کند، ممکن است با استناد به این نظریه، مسئول ایمنی عمومی شناخته شود، حتی اگر در نظارت روزمره تقصیر آشکاری نکرده باشد.

**نظریه مختلط (تلفیقی) یا تضمین حق:** این نظریه که رویکردی مدرن‌تر دارد، درصدد است تا بین منافع زیان‌دیده و آزادی عمل زیان‌رسان تعادل برقرار کند. در حقوق عمومی، گاه از «مسئولیت مبتنی بر تضمین حق» صحبت می‌شود. بر این اساس، دولت و نهادهای عمومی، تضمین‌کننده حقوق اساسی شهروندان (مانند حق بر زندگی، سلامت، امنیت) هستند. اگر ترک فعل آن‌ها منجر به نقض این حقوق شود،

از سوی حکومت، در صورت تفریط، ضامن خسارات ناشی از آن است. قاعده «المامون ضامن» (امین، ضامن است در صورت تفریط) نیز مؤید این نظر است.

### ۳-۳- مبانی قانونی مسئولیت مدنی

در نظام حقوقی ایران، منابع قانونی مسئولیت مدنی به دو دسته کلی تقسیم می‌شوند:

**قانون مدنی:** مواد ۳۲۸ به بعد در بخش «ضمان قهری»، مبانی کلی مسئولیت غیرقراردادی را بیان می‌کنند. هر چند صراحتاً به ترک فعل اشاره نکرده، اما با تفسیر مواد مرتبط مانند ماده ۳۳۲ («هر کس... عین یا منفعت مالی را تلف کند... ضامن است») و نیز پذیرش قاعده تسبیب در ماده ۳۳۱، می‌توان ترک فعل مقصرانه را مشمول این مواد دانست. **قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹:** این قانون، مقررات مدرن‌تری در این حوزه ارائه داده است.

**ماده ۱:** «هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتی یا به هر حق دیگر که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود، مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود است.» عبارت «در نتیجه بی‌احتیاطی» می‌تواند شامل ترک فعل بی‌مبالاانه نیز شود.

**ماده ۲:** مسئولیت ناشی از فعل غیر (کارمندان) را مقرر می‌دارد که در مورد مسئولیت شهرداری ناشی از عمل کارکنانش بسیار پرکاربرد است.

**ماده ۷:** به طور خاص در مورد مسئولیت مستخدمان دولت و شهرداری‌ها است: «کارمندان دولت و شهرداری... هرگاه در حین انجام وظیفه خطایی بنمایند که موجب خسارت به دیگری شود... شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند...» و در ادامه تصریح می‌کند که اگر خطای آنان ناشی از نقص وسایل اداره باشد، دستگاه مربوطه مسئول است. این ماده، مبنای مستقیمی برای مسئولیت مدنی نهادهای عمومی است.

**قوانین خاص:** قانون شهرداری (مواد ۵۵، ۱۰۰، ۱۰۱)، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، و سایر آیین‌نامه‌های اجرایی، تکالیف مشخصی را برای شهرداری مقرر کرده‌اند.

**ارزیابی با معیار رفتار نهاد محتاط:** تقصیر نهاد عمومی نه با معیار یک فرد عادی، بلکه با معیار یک نهاد عمومی متعارف، کارآمد و محتاط در همان شرایط سنجیده می‌شود. آیا یک شهرداری معقول و با در اختیار داشتن امکانات مشابه، در آن شرایط خاص اقدام می‌کرد؟

ترک فعل شهرداری در حوزه ساخت و ساز، مصداق بارز این تعریف است. قانون، تکلیف نظارت، بازرسی، صدور اخطار و برخورد با متخلف را به عهده شهرداری گذاشته است. خودداری از این اقدامات، نقض صریح تکلیف قانونی است.

#### ۴-۲- شریط تحقق مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل

برای اینکه ترک فعل شهرداری منجر به مسئولیت مدنی جبران خسارت شود، باید شرایط زیر محقق گردد:

**وجود تکلیف قانونی مشخص برای اقدام:** نخستین و مهم‌ترین شرط، آن است که قانون یا مقررات، به صورت صریح یا ضمنی، شهرداری را مکلف به انجام فعل خاصی کرده باشد. این تکلیف می‌تواند در قانون شهرداری (مانند ماده ۵۵: کنترل ساختمان‌ها)، قانون نظام مهندسی (نظارت مرحله به مرحله)، مقررات ملی ساختمان یا حتی در رویه اداری ثابت شده شهرداری باشد. اگر تکلیف قانونی مبهم یا نامشخص باشد، احراز ترک فعل دشوار خواهد بود.



**امکان اقدام برای شهرداری:** شهرداری باید در زمان مقرر، امکان قانونی و عملی برای انجام آن تکلیف را داشته باشد. اگر مانع قهری یا قانونی خارج از اختیار شهرداری (مانند دستور مقام بالادستی، ممنوعیت قانونی مداخله، یا وقوع بلاهای طبیعی) وجود داشته باشد، ترک فعل محقق نمی‌شود. اما کمبود بودجه یا نیروی انسانی به تنهایی، معمولاً عذر موجهی محسوب نمی‌شود، مگر اینکه کاملاً

به صرف نقض حق و ایجاد خسارت (بدون نیاز به اثبات تقصیر به معنای دقیق)، مسئول جبران هستند. این نظریه می‌تواند در موارد فاجعه‌بار ناشی از بی‌مسئولیتی شهرداری، مبنای قوی‌تری برای الزام به جبران فراهم کند. در حقوق ایران، رویه قضایی عموماً به نظریه تقصیر گرایش دارد، اما تفسیر موسع از ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی و نیز توجه به قواعد فقهی مانند لاضرر، می‌تواند قرائتی نزدیک به نظریه مختلط را تقویت کند.

در جمع‌بندی این مبحث، می‌توان گفت مسئولیت مدنی شهرداری ناشی از ترک فعل، عمدتاً بر پایه نظریه تقصیر و مبتنی بر قواعد فقهی تسبیب و لاضرر و مواد قانون مسئولیت مدنی و قانون شهرداری استوار است. اثبات این مسئولیت، منوط به احراز سه رکن تکلیف قانونی، تقصیر در انجام آن (ترک فعل) و رابطه سببیت است.

#### ۴- ترک فعل در حقوق عمومی و تحقق مسئولیت

##### ۴-۱- مفهوم ترک فعل در حقوق عمومی

در حقوق عمومی، ترک فعل فراتر از یک مفهوم حقوق مدنی ساده است. این نهادها، دارای «وظیفه مثبت اقدام» هستند که از حاکمیت قانون و اصل مشروعیت سرچشمه می‌گیرد. ترک فعل در این حوزه به معنای «عدم ایفای تکلیف قانونی نهاد عمومی در زمانی که موظف به اقدام بوده است» تعریف می‌شود. ویژگی‌های ترک فعل در حقوق عمومی عبارتند از: **نقض تکلیف قانونی:** مبنای ترک فعل، قوانین، مقررات یا حتی اصول کلی حقوقی (مانند اصل حفاظت از اعتماد مشروع شهروندان) است.

**شخصیت حقوقی عمومی:** فاعل ترک فعل، یک شخص حقوقی عمومی (مانند وزارتخانه، شهرداری، مؤسسه دولتی) است، اگرچه تقصیر ممکن است به اعمال یا تصمیمات فردی کارمندان مستند باشد.

**تأثیر بر منافع عمومی و حقوق خصوصی:** ترک فعل نهاد عمومی می‌تواند هم به منافع عمومی (مانند امنیت شهری) و هم به حقوق خصوصی افراد (مانند مالکیت یا سلامتی) آسیب بزند.

شهروندان در برابر خطرات ساختمانی)، و آن خسارت محقق شود، رابطه سببیت مفروض است، مگر اینکه شهرداری ثابت کند حتی با انجام تکلیف نیز خسارت اجتناب‌ناپذیر بوده است. به عبارت دیگر، هدف قانونگذار از وضع تکلیف نظارتی، ایجاد سپری در برابر خسارات ساختمانی است. وقتی آن خسارت رخ می‌دهد، نشان‌دهنده نقض آن سپر و تحقق رابطه سببیت است.

در رویه قضایی، قضات با بررسی مستندات (گزارش‌های بازرسان، صورتجلسات، تاریخ‌های صدور اخطاریه) و با استفاده از کارشناسی‌های فنی، سعی در بازسازی زنجیره علیت و تعیین سهم تقصیر شهرداری در وقوع حادثه دارند.

#### ۴-۴- نقش پیش‌بینی‌پذیری خسارت

پیش‌بینی‌پذیری خسارت، عنصری مهم در تعیین حدود مسئولیت و نیز در احراز تقصیر است. در نظریه تقصیر، یکی از شاخص‌های بی‌احتیاطی، عدم رعایت احتیاطات لازم در برابر خطرات قابل پیش‌بینی است.

**در احراز تقصیر:** اگر نوع خسارتی که وارد شده، برای یک نهاد عمومی متعارف و محتاط قابل پیش‌بینی بوده باشد (مثلاً ادامه ساخت و ساز غیرفنی به طور قطع منجر به تخریب یا آسیب می‌شود)، ترک اقدام پیشگیرانه، تقصیر آشکار تلقی می‌شود.

**در تعیین حدود مسئولیت:** مسئولیت معمولاً محدود به خساراتی است که در زمان ترک فعل، قابل پیش‌بینی بوده‌اند. برای مثال، اگر شهرداری از توقف ساخت طبقه اضافی غیرمجاز خودداری کند، مسئول خسارات ناشی از اضافه‌بار وارده بر سازه (مثل ترک خوردگی) است. اما اگر در اثر همان تخلف، حادثه غیرمترقبه دیگری (مثلاً آتش‌سوزی ناشی از سیم‌کشی معیوبی که مورد بازدید نبوده) رخ دهد، تنها در صورتی مسئول است که آن خطر خاص نیز قابل پیش‌بینی بوده باشد (مثلاً قبلاً در گزارش‌ها به سیم‌کشی معیوب اشاره شده بود). پیش‌بینی‌پذیری در حوزه ساخت و ساز، به دلیل وجود مقررات فنی دقیق، عموماً بالا است. هر تخلف از مقررات، بالقوه حامل خطرات شناخته‌شده‌ای است.

مستند و غیرقابل جبران باشد، زیرا شهرداری موظف است مقدمات انجام وظیفه خود را فراهم کند.

**وقوع ترک فعل (تقصیر):** باید ثابت شود که شهرداری با وجود تکلیف و امکان اقدام، از انجام آن خودداری کرده است. این خودداری می‌تواند مطلق (هیچ اقدامی نکرده) یا نسبی (اقدام ناکافی، ناقص یا با تأخیر غیرموجه) باشد. ترک فعل، خود مصداق تقصیر (بی‌مبالاتی یا بی‌احتیاطی) است.

**ورود خسارت به زیان‌دیده:** خسارت باید واقعی، مسلم و قابل ارزیابی به پول باشد. این خسارت می‌تواند مالی (تخریب ملک مجاور، کاهش ارزش ملک) یا جانی (صدمات بدنی ناشی از ریزش ساختمان) باشد. در برخی نظام‌ها، خسارت معنوی (اضطراب، از دست دادن احساس امنیت) نیز قابل مطالبه است.

#### رابطه سببیت مستقیم و معقول بین ترک فعل و خسارت:

این شرط، پیچیده‌ترین بخش است. باید اثبات شود که اگر شهرداری به وظیفه خود عمل می‌کرد (مثلاً اخطار می‌داد یا عملیات را متوقف می‌کرد)، از وقوع خسارت جلوگیری می‌شد. به عبارت دیگر، ترک فعل، شرط لازم برای وقوع خسارت بوده است.

#### ۴-۳- رابطه سببیت میان ترک فعل و وقوع خسارت

برقراری رابطه سببیت در موارد ترک فعل، به مراتب دشوارتر از موارد فعل مثبت است. زیرا در اینجا باید یک «عدم» را سبب یک «وجود» (خسارت) دانست. در حقوق، برای احراز سببیت در ترک فعل، معمولاً از دو معیار استفاده می‌شود:

**معیار سبب بالقوه (شرط لازم):** ترک فعل شهرداری باید به عنوان یک «شرط لازم» برای وقوع خسارت باشد. به این صورت که اگر فعل مثبت مورد تکلیف (نظارت، ممانعت) انجام می‌گرفت، خسارت رخ نمی‌داد. برای مثال، اگر شهرداری از توقف یک ساخت و ساز خطرناک در حریم غسل خودداری کند و پس از زلزله خسارتی وارد شود، با اثبات این که توقف عملیات می‌توانست از تخریب جلوگیری کند، رابطه سببیت محرز می‌شود.

**معیار وظیفه حمایتی:** این معیار پیشرفته‌تر است. بر اساس آن، اگر هدف از وضع تکلیف قانونی برای شهرداری، دقیقاً جلوگیری از نوع خاصی از خسارات بوده باشد (حمایت از

#### ۴-۵- حدود مسئولیت مقامات عمومی

اصول کلی حاکم بر مسئولیت مدنی نهادهای عمومی از جمله شهرداری، با مسئولیت افراد خصوصی متفاوت است. این اصول شامل:

**اصل مشروعیت:** نهاد عمومی تنها در چارچوب قوانین و برای تحقق اهداف عمومی مجاز به اقدام است. مسئولیت نیز ناشی از انحراف از این چارچوب است.

**اصل تفکیک عمل شخصی و رسمی:** مسئولیت مدنی نهاد عمومی زمانی مطرح است که کارمند در «حین انجام وظیفه» و در «چارچوب اختیارات قانونی» خود مرتکب تقصیر شده باشد. اگر کارمند خارج از چارچوب وظایف و به صورت شخصی مرتکب خطا شود، مسئولیت متوجه خود اوست (ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی).

**اصل جبران خسارت از بیت المال:** خسارت ناشی از خطای اداری، از بودجه عمومی (بیت المال) نهاد مربوطه جبران می‌شود، نه از دارایی شخصی کارمندان (مگر در موارد تخلف شخصی و جدی). این اصل در ماده ۷ قانون مسئولیت مدنی و نیز ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی مشهود است.

**صلاحیت دادگاه‌های عمومی:** بر خلاف برخی دعاوی اداری که در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، دعاوی مسئولیت مدنی و جبران خسارت علیه شهرداری، در صلاحیت دادگاه‌های عمومی حقوقی قرار دارد (طبق ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی مدنی).

**تقدم ابطال تصمیمات:** در مواردی که ترک فعل همراه با یک تصمیم اداری غلط باشد (مثل صدور پروانه اشتباه)، ابتدا باید آن تصمیم در مرجع صالح (دیوان عدالت اداری) ابطال شود، سپس دعاوی جبران خسارت مطرح گردد. اما ترک فعل محض (مانند عدم نظارت) نیاز به ابطال تصمیم ندارد. این اصول، چارچوبی را تعیین می‌کنند که در عین پذیرش مسئولیت نهادهای عمومی، از حاکمیت قانون و استقلال عمل آن‌ها در دایره صحیح نیز حمایت می‌کند.

#### ۵- وظایف و تکالیف قانونی شهرداری در حوزه

##### نظارت بر ساخت و ساز

#### ۵-۱- قوانین و مقررات مرتبط: قانون شهرداری،

##### قانون نظام مهندسی، مقررات ملی ساختمان

شهرداری در انجام وظایف نظارتی خود، ملزم به رعایت مجموعه‌ای از قوانین و مقررات است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

**قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ (و اصلاحات بعدی):** این قانون، ستون فقرات وظایف شهرداری است.

**ماده ۵۵:** کنترل ساختمان‌ها از لحاظ انطباق با مصالح و اصول صحیح و رعایت مقررات ساختمانی و همچنین پیش‌آمدگی‌ها و تفاوت‌های سطح و نماسازی را از وظایف شهرداری می‌داند. این ماده، تکلیف کلی نظارت را مقرر می‌دارد.

**ماده ۷۷:** ضرورت اخذ پروانه ساختمان برای هر نوع احداث یا تعمیر اساسی را مقرر کرده است. شهرداری موظف به بررسی درخواست و صدور یا رد پروانه طبق ضوابط است.

**ماده ۱۰۰ (مشهورترین ماده):** به شهرداری اختیار می‌دهد نسبت به ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف پروانه، با تنظیم صورت‌جلسه، به مالک اخطار کتبی دهد که ظرف یک ماه به ساختمان پروانه بگیرد یا آن را مطابق پروانه کند. در صورت عدم اقدام مالک، شهرداری می‌تواند با حکم دادستان، ساختمان را تعطیل و از ادامه کار جلوگیری کند و حتی در نهایت، ساختمان را تخریب نماید. این ماده، ابزارهای کنترلی و قهری شهرداری را مشخص می‌کند.

**ماده ۱۰۱:** برای متخلفان، جزای نقدی مقرر می‌دارد.

**قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴:** این قانون، نظارت فنی را به صورت تخصصی‌تر ساماندهی کرده است. در این قانون بر استفاده از خدمات مهندسان دارای پروانه اشتغال تاکید شده است (ناظر، محاسب، مجری).

مراحل مختلف نظارت در این قانون شامل: نظارت بر حسن اجرای نقشه‌های مصوب، نظارت بر کیفیت مصالح، نظارت بر بهره‌برداری است.

### ۵-۲-۱- وظایف پیشگیرانه و مقدماتی

**بررسی درخواست پروانه:** اطمینان از کامل بودن مدارک، انطباق نقشه‌ها با ضوابط شهرسازی و مقررات ملی ساختمان قبل از صدور پروانه.

**صدور پروانه ساختمان:** این پروانه، سندی است که به مالک اجازه ساخت تحت ضوابط مشخص را می‌دهد. صدور پروانه بر خلاف ضوابط، خود می‌تواند مبنای مسئولیت مستقیم شهرداری باشد.

**اطلاع‌رسانی و آموزش:** آگاه‌سازی شهروندان و سازندگان از ضوابط و پیامدهای تخلف.

### ۵-۲-۲- وظایف نظارتی در حین ساخت

**بازدیدهای دوره‌ای و فنی:** کارشناسان شهرداری (نظارت فنی) موظفند در مراحل حساس ساخت (شناخت‌بندی، اسکلت‌بندی، سقف‌زنی، نازک‌کاری) از ساختمان بازدید کنند و انطباق اجرا با نقشه‌های مصوب و مقررات فنی را کنترل کنند. عدم انجام این بازدیدها یا انجام صوری آن، ترک فعل است.

**بررسی گزارش‌های مهندس ناظر:** پیگیری و اتخاذ تصمیم قانونی در قبال گزارش‌های تخلف ارسالی توسط مهندس ناظر پروژه.

**رسیدگی به شکایات همسایگان:** بررسی فوری شکایات مربوط به تجاوز به حریم، عدم رعایت ایمنی کارگاه و سایر تخلفات.

### ۵-۲-۳- وظایف کنترلی و قهری پس از کشف تخلف

**تنظیم صورتجلسه و صدور اخطاریه:** مطابق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، در صورت مشاهده تخلف، باید بلافاصله صورتجلسه شود و اخطار کتبی به مالک/سازنده ابلاغ گردد. عدم صدور به موقع اخطاریه، ترک فعل کلیدی است.

**تعطیل موقت کارگاه:** در صورت استمرار تخلف یا وجود خطر فوری، با جلب نظر دادستان، دستور توقف عملیات داده می‌شود.

**ارجاع به کمیسیون ماده ۱۰۰:** در شهرداری‌های بزرگ، این کمیسیون به شکایات رسیدگی و تصمیم به تخریب، جریمه یا اصلاح ساختمان می‌گیرد. عدم تشکیل به موقع کمیسیون یا اتخاذ تصمیم نامتناسب، ممکن است مسئولیت‌آور باشد.

مسئولیت مشترک مهندس ناظر و شهرداری در نظارت: شهرداری موظف است گزارش‌های ناظر را بررسی و در صورت تخلف، مطابق قانون با متخلف برخورد کند. عدم پیگیری گزارش‌های ناظر توسط شهرداری، می‌تواند مصداق ترک فعل باشد.



**مقررات ملی ساختمان (مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری):** این مقررات مجموعه‌ای فنی و جزئی‌نگر در زمینه‌های مختلف مانند ایمنی، سازه، تاسیسات مکانیکی و برقی، عایق‌بندی و ... است. رعایت این مقررات در کلیه ساختمان‌ها الزامی است و شهرداری موظف به کنترل انطباق ساختمان با این مقررات است.

**آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و مقررات ملی ساختمان:** جزئیات فرآیندهای نظارت، فرم‌ها، گزارش‌ها و شیوه تعامل شهرداری با مهندسان ناظر در این آیین‌نامه‌ها آمده است.

**طرح‌های جامع و تفصیلی مصوب شهر:** این طرح‌ها، ضوابط شهرسازی (تراکم، ارتفاع، کاربری، سطح اشغال، عرض معبر و ...) را تعیین می‌کنند. شهرداری مکلف است از انطباق ساخت‌وساز با این ضوابط اطمینان حاصل کند.

**۵-۲-۴- وظایف نظارتی، کنترلی و پیشگیرانه شهرداری**  
وظایف شهرداری در این حوزه را می‌توان در سه مرحله کلی دسته‌بندی کرد:

**ایمنی در حین اجرا:** نظارت بر رعایت اصول ایمنی در کارگاه‌های ساختمانی (نصب حفاظ، داربست‌بندی ایمن، جلوگیری از سقوط مصالح) برای حفظ جان کارگران و عابران.

**ایمنی همسایگان:** جلوگیری از تخلفاتی که ایمنی ساختمان‌های مجاور را تهدید می‌کند، مانند خاکبرداری غیراصولی، عدم اجرای سازه نگهبان، یا ایجاد ترک در دیوارهای مشترک.

**ایمنی شبکه معابر:** جلوگیری از تجاوز به حریم معابر و خیابان‌ها که می‌تواند باعث ایجاد خطر برای تردد وسایل نقلیه و عابران شود.

**ایمنی در برابر حریق:** کنترل انطباق ساختمان با مقررات ایمنی در برابر آتش‌سوزی (راه‌های فرار، کپسول‌های آتش‌نشانی، مصالح مقاوم). ترک فعل در هر یک از این حوزه‌ها، نقض صریح نقش ایمنی‌بخشی شهرداری و مستعد ایجاد مسئولیت مدنی سنگین است.

## ۶- مصادیق عملی ترک فعل شهرداری در نظارت بر ساخت و ساز

### ۶-۱- عدم مداخله به موقع در تخلفات ساختمانی

این شایع‌ترین مصادیق ترک فعل است. شهرداری پس از آگاهی از وقوع یک تخلف ساختمانی (از طریق بازدید میدانی، گزارش ناظر، یا شکایت همسایه)، موظف است در اولین فرصت ممکن وارد عمل شود. «به موقع» بودن، مفهومی نسبی است و به عوامل زیر بستگی دارد:

**میزان خطر:** تخلفات دارای خطر جانی فوری (مانند اسکلت ضعیف در منطقه زلزله‌خیز) نیاز به واکنش فوری (در حد ساعت یا روز) دارند. تخلفات کم‌خطرتر (مانند نماسازی متفاوت) ممکن است مهلت بیشتری برای رسیدگی داشته باشند.

**مرحله ساخت:** مداخله در مراحل اولیه (فونداسیون، اسکلت) بسیار مؤثرتر و کم‌هزینه‌تر از مداخله در مراحل نهایی (پس از اتمام نازک‌کاری) است. مصداق: مشاهده ساخت طبقه چهارم غیرمجاز بر روی ساختمانی با اسکلت فلزی سبک. اگر کارشناس شهرداری در حین بازدید از طبقه سوم، شاهد

**معرفی متخلف به مراجع قضایی:** در مواردی که تخلف، جنبه کیفی نیز دارد (مانند کلاهبرداری، یا ایجاد خطر جدی برای جان مردم)، شهرداری موظف است موضوع را به مراجع قضایی اطلاع دهد.

**اجرای حکم تخریب یا اصلاح:** در نهایت، شهرداری مکلف است تصمیمات قطعی کمیسیون یا دادگاه را در مورد تخریب بخش غیرمجاز یا اصلاح ساختمان اجرا کند. سهل‌انگاری در اجرا می‌تواند به خسارت منجر شود.

### ۵-۳- حدود اختیارات و تکالیف قانونی

شهرداری در عین داشتن اختیارات گسترده، محدود به چارچوب قانون است:

**حدود اختیارات:** اختیارات شهرداری در برخورد با متخلف، در قانون احصا شده است (اخطار، توقف، جریمه، تخریب). شهرداری نمی‌تواند خارج از این چارچوب عمل کند (مثلاً ملک را به صورت خودسر ضبط کند).

**تکلیف به شفافیت و استماع اعتراض:** مالک یا سازنده حق اعتراض به اخطاریه و تصمیمات شهرداری را دارد. شهرداری موظف است به اعتراضات به موقع و مستدل رسیدگی کند. **تکلیف به مستندسازی:** کلیه اقدامات، بازدیدها، اخطاریه‌ها و تصمیمات باید به صورت مکتوب و در پرونده ساختمان ثبت شود. فقدان مستندات، می‌تواند به ضرر شهرداری در دادگاه تفسیر شود.

**تکلیف به هماهنگی بین‌بخشی:** همکاری با سازمان نظام مهندسی (در مورد صلاحیت ناظران)، سازمان آتش‌نشانی (در مورد ایمنی در برابر حریق) و سایر نهادهای ذی‌ربط.

### ۵-۴- نقش شهرداری در ایمنی شهری

ایمنی شهری یکی از کلیدی‌ترین کارکردهای حکمرانی شهری است. شهرداری به عنوان متولی مستقیم، نقش‌های زیر را در تأمین ایمنی ناشی از ساخت و ساز ایفا می‌کند:

**ایمنی سازه‌ای:** مهم‌ترین نقش، اطمینان از استحکام و پایداری ساختمان‌ها در برابر بارهای مرده و زنده و نیروهای جانبی مانند زلزله و باد است. نظارت بر محاسبات سازه‌ای و اجرای صحیح آن، جلوی فجایعی مانند فروریزش پلاسکو را می‌گیرد.

## ۶-۴- عدم اقدام به معرفی متخلفان به مراجع قانونی

در مواردی که تخلف، وصف کیفری پیدا می‌کند (مثلاً ساخت و ساز در حریم خطوط فشارقوی برق که خطر مرگ دارد، یا جعل مهر مهندس ناظر)، شهرداری نه تنها حق، که تکلیف دارد موضوع را به مراجع قضایی (دادسرا) اطلاع دهد. خودداری از این کار، می‌تواند به عنوان همکاری ضمنی با متخلف یا نقض تکلیف حفظ نظم عمومی تفسیر شود.

**مصادق:** شهرداری در بازدید از ساختمانی در حال احداث، متوجه استفاده از آرماتورهای فاقد استاندارد و تقلبی می‌شود که مقاومت سازه را به شدت کاهش می‌دهد. اگر تنها به اخطار و جریمه اداری بسنده کند و موضوع را برای پیگرد تأمین کننده مصالح تقلبی به مراجع قضایی معرفی نکند، و آن مصالح در ساختمان دیگری نیز استفاده شده و منجر به حادثه شود، ممکن است در قبال سهل‌انگاری در معرفی به مرجع قضایی، مسئول شناخته شود.



## ۶-۵- بررسی پیامدهای هر نوع ترک فعل

پیامدهای ترک فعل شهرداری می‌تواند فاجعه‌بار باشد: **پیامدهای جانی:** مرگ یا نقص عضو کارگران، ساکنان یا عابران ناشی از ریزش ساختمان، سقوط داریست یا مصالح. پیامدهای مالی سنگین: تخریب کامل یا جزئی ساختمان متخلف و نیز ساختمان‌های مجاور، از بین رفتن اموال منقول، کاهش شدید ارزش املاک مجاور. **پیامدهای اجتماعی و روانی:** از دست دادن اعتماد عمومی به نهاد شهرداری و حکومت محلی، ایجاد حس بی‌عدالتی و ناامنی در محله، درگیری‌های حقوقی طولانی‌مدت بین همسایگان.

شروع عملیات طبقه چهارم باشد ولی اقدامی نکند و تنها در گزارش خود به آن اشاره کند، و پس از اتمام ساختمان و در اثر زلزله خفیف، آن طبقه اضافی فرو بریزد، عدم مداخله به موقع به وضوح محرز است. زیان دیده می‌تواند استدلال کند که اگر شهرداری در همان ابتدا دستور توقف می‌داد، خسارت رخ نمی‌داد.

## ۶-۲- عدم صدور اخطارهای قانونی

صدور اخطار کتبی مطابق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، یک تکلیف شکلی و ضروری است. این اخطار، هم به مالک فرصت جبران می‌دهد و هم سند رسمی برای مراحل بعدی برخورد است.

**مصادق:** کارشناس شهرداری در بازدیدهای مکرر، متوجه عدم رعایت نقشه در ابعاد ستون‌ها می‌شود، اما به جای صدور اخطاریه رسمی، به صورت شفاهی به سرکارگر تذکر می‌دهد. عملیات ادامه می‌یابد و در نهایت به دلیل ضعف ستون‌ها، سقف قسمتی از ساختمان فرو می‌ریزد. در اینجا، عدم صدور اخطاریه به منزله کوتاهی در انجام اولین گام قانونی است. این ترک فعل، هم تقصیر اداری است و هم سببیت آن در وقوع حادثه محتمل است، زیرا اخطار کتبی ممکن بود مالک را مجبور به توقف و اصلاح کند.

## ۶-۳- عدم جلوگیری از ادامه عملیات غیرمجاز

پس از صدور اخطاریه و انقضای مهلت قانونی، اگر مالک به کار غیرمجاز ادامه دهد، شهرداری مکلف است با اخذ حکم از دادستان، عملیات را متوقف کند. سکوت و بی‌تفاوتی در این مرحله، خیانت به وظیفه است.

**مصادق:** مالک پس از دریافت اخطاریه مبنی بر تخلف در خاکبرداری عمیق و عدم اجرای سازه نگهبان، به کار خود ادامه می‌دهد و باعث ریزش دیوار مشترک و آسیب به ساختمان مجاور می‌شود. اگر شهرداری با وجود اطلاع از ادامه کار، برای اخذ حکم توقف از دادسرا اقدام نکرده باشد، عدم جلوگیری از ادامه عملیات غیرمجاز محرز است. این ترک فعل، رابطه سببیت مستقیمی با خسارت وارده دارد.

## ۲-۷- تحلیل نمونه آرای دادگاه‌های عمومی

دادگاه‌های عمومی حقوقی، مرجع اصلی رسیدگی به دعاوی جبران خسارت علیه شهرداری هستند. تحلیل آراء نشان می‌دهد:

**احراز ترک فعل:** قضات به دقت به مستندات اداری (گزارش بازدید، صورتجلسات، اخطاریه‌ها، مکاتبات) توجه می‌کنند. اگر تاریخ بازدید شهرداری از یک تخلف خطرناک، ماه‌ها قبل از وقوع حادثه باشد و در پرونده، اقدام مؤثری (مانند اخطاریه یا توقف کار) ثبت نشده باشد، ترک فعل محرز تلقی می‌شود. **نقش کارشناسی:** دادگاه‌ها معمولاً از کارشناسان رسمی قوه قضاییه (در رشته‌های عمران، معماری) می‌خواهند تا دو موضوع را بررسی کنند:

۱- آیا تخلف ساختمانی وجود داشته است؟

۲- آیا ترک فعل اداری شهرداری (عدم نظارت، عدم برخورد) در وقوع خسارت نقش داشته است؟

نظر کارشناس در احراز رابطه سببیت بسیار تعیین‌کننده است. نمونه رای فرضی مبتنی بر رویه: دادگاه در پرونده‌ای که ساختمان مجاور به دلیل خاکبرداری عمیق و عدم اجرای سازه نگهدارنده توسط همسایه آسیب دیده بود، با استناد به گزارش کارشناس که تأکید داشت «در صورت بازدید به موقع و دستور نصب سازه نگهدارنده توسط شهرداری، این خسارت قابل پیشگیری بود»، شهرداری را به دلیل عدم نظارت مؤثر و عدم استفاده از اختیارات قانونی برای جلوگیری از عملیات خطرناک مقصر شناخت و آن را به پرداخت بخشی از خسارت (به طور معمول به صورت مسئولیت تضامنی با سازنده متخلف) محکوم کرد.

## ۳-۷- بررسی معیارهای قضات در احراز ترک فعل

قضات در احراز ترک فعل مقصرانه شهرداری، به معیارهای زیر توجه می‌کنند:

**تعهدات قانونی شهرداری:** آیا در قانون، تکلیف مشخصی برای شهرداری در آن شرایط پیش‌بینی شده بود؟ (ارجاع به قانون شهرداری، مقررات ملی).

**مستندات اداری:** آیا شهرداری می‌تواند ثابت کند که به وظیفه خود عمل کرده است؟ (ارائه اخطاریه با تاریخ مشخص، صورتجلسه بازدید، گزارش به کمیسیون ماده

**پیامدهای حقوقی برای شهرداری:** محکومیت به پرداخت خسارات سنگین (که از بودجه عمومی پرداخت می‌شود)، لطمه به اعتبار و وجهه نهادی، احتمال تعقیب انتظامی یا کیفری برای مدیران و کارکنان مقصر.

**پیامدهای شهری:** تثبیت بافت نایمن شهری، دشوار و پرهزینه شدن نوسازی در آینده، افزایش آسیب‌پذیری کل شهر در برابر بلایای طبیعی.

هر یک از مصادیق فوق، نه تنها یک خطای اداری، بلکه سرچشمه بالقوه یک فاجعه انسانی و مالی است. بنابراین، نظارت فعال و به موقع، نه یک انتخاب، که یک ضرورت اخلاقی و قانونی برای شهرداری است.

## ۷- تحلیل رویه قضایی و آرای محاکم

### ۱-۷- تحلیل نمونه آرای دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری عمدتاً به بررسی شکایات از تصمیمات و اقدامات اداری شهرداری می‌پردازد. بنابراین، درخواست ابطال تصمیمات مرتبط با ساخت و ساز (مانند رد پروانه، صدور حکم تخریب) در این دادگاه مطرح می‌شود. مسئولیت مدنی و جبران خسارت عموماً در دادگاه‌های عمومی رسیدگی می‌شود. با این حال، آرای دیوان در احراز تقصیر یا تخلف اداری شهرداری می‌تواند مقدمه‌ای برای دعوای جبران خسارت باشد.

**نمونه رای:** در پرونده‌ای، مالک به دلیل عدم دریافت پروانه ساخت از شهرداری، به دیوان شکایت برد. دیوان در رای خود تأکید کرد که سکوت و عدم پاسخ‌گویی به موقع شهرداری به درخواست‌های متقاضی، نقض تکلیف قانونی به رسیدگی و پاسخ‌گویی است و دستور به رسیدگی فوری داد. این رای، ترک فعل در انجام یک تکلیف اداری (رسیدگی به درخواست) را محرز می‌شمارد. اگر در پی همین تاخیر، خسارتی به مالک وارد می‌شد (مثلاً فرسودگی مصالح به دلیل انتظار)، می‌توانست در دادگاه عمومی به عنوان مبنای تقصیر استناد شود.

به طرف دیگر رجوع کند. این رویه، حمایت بیشتری از زیان دیده می‌کند.

**توجه به دفاعیات شهرداری:** دادگاه‌ها دفاعیات شهرداری مانند «عدم آگاهی از تخلف»، «اقدام در حد امکانات» یا «معرفی متخلف به مراجع قضایی» را نیز بررسی می‌کنند. اگر شهرداری ثابت کند که اطلاعی از تخلف نداشته (و سیستم گزارش‌دهی معیوب نبوده) یا با وجود اقداماتش، متخلف به صورت پنهانی کار را ادامه داده، ممکن است از مسئولیت مبرا شود.

**چالش تعیین میزان خسارت:** تعیین میزان دقیق خسارت، به ویژه خسارات معنوی و آتی (مانند کاهش ارزش ملک) گاه مورد اختلاف است.

در مجموع، رویه قضایی اگرچه کاملاً یکدست نیست، اما به تدریج به سمتی حرکت می‌کند که با تشدید احراز مسئولیت برای شهرداری در موارد ترک فعل آشکار، انگیزه این نهاد را برای نظارت فعال‌تر افزایش دهد.

## ۸- جبران خسارت و تحقق مسئولیت مدنی شهرداری

### ۸-۱- انواع خسارت قابل مطالبه

هر گونه ضرر مالی یا جانی که مستقیماً ناشی از ترک فعل شهرداری باشد، قابل مطالبه است. این خسارات شامل:

#### ۸-۱-۱- خسارت مادی (مالی)

**ضرر مستقیم (فعلی):** هزینه‌های تعمیر، بازسازی یا تخریب ساختمان آسیب‌دیده، هزینه درمان مصدومیت‌ها، هزینه اسکان موقت.

**ضرر غیرمستقیم (تفویت منفعت):** منافعی که زیان دیده در اثر حادثه از دست داده است، مانند اجاره‌بهایی که مالک ساختمان مسکونی تخریب شده از دست داده، یا درآمد تعطیل شده یک مغازه آسیب دیده.

**هزینه‌های دادرسی و کارشناسی:** هزینه‌هایی که زیان دیده برای احقاق حق خود از طریق دادگاه متحمل شده است.

#### ۸-۱-۲- خسارت بدنی (جانی)

**هزینه‌های درمان (حال و آینده)**

**از کارافتادگی (موقت یا دائم)**

۱۰۰). بار اثبات انجام تکلیف بر عهده شهرداری است. اگر شهرداری نتواند مستندات محکمه‌پسندی ارائه دهد، محکومیت آن محتمل‌تر است.

**معیار نهاد محتاط:** آیا یک شهرداری متعارف و محتاط، با توجه به اطلاعاتی که آن شهرداری خاص داشته (شکایات، گزارش‌ها، مشاهده عینی)، در آن شرایط خاص اقدام می‌کرد؟ اگر پاسخ مثبت باشد و شهرداری خوانده اقدام نکرده باشد، تقصیر احراز می‌شود.

**پیش‌بینی‌پذیری خطر:** آیا خطر وقوع خسارتی که رخ داده، برای کارشناسان شهرداری قابل پیش‌بینی بود؟ (مثلاً ساخت طبقه اضافی روی اسکلت سبک، آشکارا خطر ریزش دارد).

**تقدم تقصیرها:** گاه هم سازنده متخلف است و هم شهرداری کوتاهی کرده. قضات سعی می‌کنند سهم هر یک را در ایجاد خسارت مشخص کنند. تقصیر اصلی معمولاً متوجه سازنده است، اما تقصیر شهرداری در عدم جلوگیری، به عنوان سبب ثانوی یا شرط لازم برای وقوع خسارت مورد توجه قرار می‌گیرد.

## ۷-۴- تحلیل رویه غالب دستگاه قضایی درباره مسئولیت شهرداری

رویه قضایی ایران در این زمینه را می‌توان محتاطانه اما رو به توسعه توصیف کرد:

**پذیرش اصل مسئولیت:** دادگاه‌ها اصل مسئولیت مدنی شهرداری ناشی از ترک فعل را به رسمیت می‌شناسند و در موارد متعددی آن را احراز کرده‌اند.

**تأکید بر اثبات رابطه سببیت:** رویه غالب، سخت‌گیری در اثبات رابطه سببیت مستقیم است. صرف وجود تخلف و ترک فعل، برای محکومیت کافی نیست. زیان دیده باید قانع کند که اگر شهرداری وارد عمل می‌شد، خسارت قطعاً یا به احتمال قوی رخ نمی‌داد. این امر گاه نیاز به کارشناسی بسیار فنی دارد.

**گرایش به مسئولیت تضامنی:** در مواردی که هم سازنده و هم شهرداری مقصر شناخته می‌شوند، اغلب حکم به مسئولیت تضامنی آن‌ها صادر می‌شود. به این معنا که زیان دیده می‌تواند تمام خسارت را از هر کدام که توانایی پرداخت بیشتری دارد، وصول کند. سپس آن طرف می‌تواند

بخشی از ساختمان توسط مأموران شهرداری، مسئولیت شهرداری مستقل است.

**مسئولیت تضامنی:** در موارد ترک فعل نظارتی، رویه غالب، مسئولیت تضامنی شهرداری با سازنده متخلف است. زیرا: ۱. فعل زیانبار (ساخت غیراصولی) توسط سازنده انجام شده است (سبب اصلی). ۲. ترک فعل شهرداری (عدم جلوگیری) به عنوان سبب ثانوی، زمینه را برای وقوع خسارت فراهم کرده است. از نظر حقوقی، هر دو در تحقق خسارت نقش داشته‌اند. ماده ۳۶۵ قانون مدنی مقرر می‌دارد: «هر گاه چند نفر مجتمعاً باعث خسارت شوند... نسبت به جبران خسارت مسئولیت تضامنی خواهند داشت.» بنابراین، زیان‌دیده می‌تواند تمام خسارت را از شهرداری (که معمولاً دارا تر است) مطالبه کند. سپس شهرداری می‌تواند به اندازه سهم تقصیر سازنده، به او رجوع کند. این رویه، دست زیان‌دیده را برای وصول خسارت باز می‌گذارد.

#### ۸-۴- فرآیند مطالبه حقوقی خسارت از شهرداری

**تهیه اسناد:** گردآوری کلیه مدارک (تصاویر، گزارش‌های مهندسی، مکاتبات با شهرداری، اخطاریه‌ها، شکایت‌های قبلی، شناسنامه ملک).

**اخذ استشهاد محلی:** در صورت لزوم، اخذ شهادت همسایگان یا کسبه محل در مورد سابقه تخلف و تذکرات داده شده.

**اقدام به داوری یا سازش:** در برخی موارد، مراجعه به شورای حل اختلاف یا داوری (در قراردادهای مرتبط) می‌تواند راه‌حل سریع‌تری باشد.

**طرح دعوا در دادگاه عمومی حقوقی:** تقدیم دادخواست به دادگاه صالح (محل وقوع ملک). در دادخواست باید مشخصات خواهان و خوانده (شهرداری و ممکن است سازنده متخلف)، خواسته (مبلغ خسارت یا اقدام مورد درخواست)، و دلایل و مستندات به طور مشروح قید شود.

**کارشناسی:** دادگاه معمولاً پس از جلسه اول، دستور ارجاع امر به یک یا چند کارشناس رسمی را صادر می‌کند. **صدور حکم:** پس از بررسی گزارش کارشناسی و استماع دفاعیات طرفین، دادگاه حکم نهایی را صادر می‌کند.

**دیه** (در صورت فوت یا نقص عضو بر اساس مقررات قانون مجازات اسلامی): مطالبه دیه از شهرداری در مواردی که ترک فعل آن منجر به مرگ شده، در رویه قضایی پذیرفته شده است.

**خسارت معنوی:** اگرچه اثبات و ارزیابی آن دشوارتر است، اما بر اساس ماده ۱۰ قانون مسئولیت مدنی («... دادگاه می‌تواند علاوه بر صدور حکم به جبران خسارت مالی، به رفع زیان از طریق دیگر از قبیل الزام به عذرخواهی و درج حکم در جراید محکوم نماید») و نیز تأکید قانون آیین دادرسی مدنی و رویه برخی دادگاه‌ها، جبران خسارت معنوی (درد و رنج، اضطراب، لطمه به آبرو) نیز قابل مطالبه است. برای مثال، اضطراب ناشی از سکونت در ساختمان ترک‌خورده نایمن می‌تواند مصداق خسارت معنوی باشد.

#### ۸-۲- شیوه‌های جبران خسارت

شیوه اصلی جبران خسارت در حقوق ایران، پرداخت معادل پولی (جریمه نقدی) است. با این حال، در برخی موارد شیوه‌های دیگری نیز متصور است:

**پرداخت پول (غرامت):** رایج‌ترین روش. دادگاه با توجه به نظر کارشناس، میزان خسارت را به ریال تعیین و شهرداری را به پرداخت آن محکوم می‌کند.

**رفع ضرر از طریق عمل:** در مواردی ممکن است دادگاه، شهرداری را مکلف به انجام عملی برای رفع ضرر کند. مثلاً دستور دهد شهرداری با هزینه خود، سازه ننگهبان برای ساختمان مجاور اجرا کند یا بخش غیرایمن ساختمان را مقاوم‌سازی نماید. این روش کمتر رایج است.

**الزام به انجام تکلیف قانونی:** گاه ممکن است حکم دادگاه به صورت الزام شهرداری به انجام تکلیف قانونی معوق مانده باشد (مثلاً تشکیل فوری کمیسیون ماده ۱۰۰). اما این بیشتر جنبه الزام به انجام تعهد دارد تا جبران خسارت گذشته.

#### ۸-۳- مسئولیت تضامنی یا مستقل شهرداری

یکی از پرسش‌های مهم، نحوه مسئولیت شهرداری در قبال خسارتی است که عامل مستقیم آن سازنده متخلف است.

**مسئولیت مستقل:** اگر خسارت مستقیماً ناشی از فعل خود شهرداری باشد (مثلاً صدور پروانه غلط، یا تخریب اشتباهی

**از نظر حقوقی:** چارچوب نسبتاً روشنی وجود دارد. قوانین، تکالیف شهرداری را مشخص کرده‌اند و رویه قضایی نیز اصل مسئولیت را پذیرفته است.

**از نظر اجرایی و عملیاتی:** شکاف گسترده‌ای بین وضعیت مطلوب و موجود دیده می‌شود. سیستم نظارت شهرداری‌ها اغلب با چالش‌های جدی مانند کمبود نیروی متخصص، فساد اداری احتمالی، فشارهای سیاسی و اقتصادی برای نادیده گرفتن تخلفات، و نبود سیستم‌های نظارت هوشمند مواجه است.

**از نظر دسترسی به عدالت:** فرآیند دادرسی برای زیان‌دیدگان (به ویژه افراد کم‌درآمد) طولانی، پرهزینه و پیچیده است. این امر باعث می‌شود بسیاری از خسارات کوچک‌تر، هرگز مطالبه نشوند.

**از نظر پیشگیرانه:** ترس از محکومیت به پرداخت خسارت، انگیزه کافی برای اصلاح ساختار نظارتی در تمام شهرداری‌ها ایجاد نکرده است. گاه پرداخت خسارت از بودجه عمومی، به عنوان هزینه‌ای عادی در نظر گرفته می‌شود.

### ۹-۳- چالش‌های اصلی در مسئولیت مدنی شهرداری‌ها

**چالش‌های اثباتی:** دشواری اثبات رابطه سببیت میان ترک فعل اداری و خسارت مشخص، نیاز به کارشناسی فنی دقیق و هزینه‌بر.

**چالش‌های ساختاری در شهرداری:** کمبود منابع (نیروی انسانی کارآموده، بودجه)، بوروکراسی کند، تعارض منافع (ارتباط برخی پیمانکاران و سازندگان با بدنه شهرداری)، و عدم شفافیت در فرآیندهای تصمیم‌گیری.

**چالش‌های قانونی:** برخی ابهامات در قوانین، مانند عدم تصریح به «مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل» در قانون شهرداری، یا نبود سازوکارهای سریع و غیرقضایی برای جبران خسارات جزئی.

**چالش قضایی:** عدم وحدت رویه کامل در آرای محاکم در مورد میزان خسارت، سهم تقصیر و شرایط دقیق احراز ترک فعل.

**اجرای حکم:** در صورت محکومیت شهرداری، حکم از طریق اداره اجرای احکام دادگستری به اجرا گذاشته می‌شود و مبلغ از حساب‌های شهرداری برداشت می‌شود.

این فرآیند ممکن است طولانی و هزینه‌بر باشد، که خود یکی از موانع احقاق حق توسط زیان‌دیدگان خرد است.

## ۹- جمع‌بندی نهایی و نتیجه‌گیری

### ۹-۱- خلاصه یافته‌ها

ترک فعل شهرداری در حوزه نظارت بر ساخت و ساز، به معنای خودداری از انجام تکالیف قانونی مشخصی است که قانوناً بر عهده این نهاد گذاشته شده است. این تکالیف شامل نظارت فنی، صدور اخطاریه، جلوگیری از ادامه عملیات غیرمجاز و معرفی متخلفان به مراجع قضایی است.

مبانی مسئولیت مدنی ناشی از این ترک فعل، ریشه در قواعد فقهی لاضرر و تسبیب و نیز مواد قانون مسئولیت مدنی (به ویژه مواد ۱ و ۷) و قانون شهرداری دارد. نظریه حاکم در این حوزه، عمدتاً نظریه تقصیر است.

تحقق مسئولیت مدنی منوط به احراز سه رکن است:

الف) وجود تکلیف قانونی برای اقدام

ب) تقصیر در انجام آن (ترک فعل)

ج) رابطه سببیت مستقیم و معقول بین ترک فعل و خسارت وارده.

احراز رابطه سببیت، کلیدی‌ترین و دشوارترین بخش است. رویه قضایی ایران مسئولیت مدنی شهرداری را در موارد ترک فعل آشکار می‌پذیرد و در صورت احراز تقصیر مشترک، حکم به مسئولیت تضامنی شهرداری با سازنده متخلف صادر می‌کند. معیار قضا، بررسی مستندات اداری و استفاده از نظر کارشناسی فنی است.

جبران خسارت عمدتاً از طریق پرداخت غرامت پولی صورت می‌گیرد و خسارات قابل مطالبه شامل خسارات مادی، جانی و در مواردی معنوی است.

### ۹-۲- تحلیل وضعیت موجود

وضعیت موجود در ارتباط با مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل شهرداری را می‌توان اینگونه تحلیل کرد:

روی بی‌مبالاتی موجبات ترک فعل و وقوع خسارت را فراهم می‌کنند.

### ۱۰-۲- پیشنهادهای مربوط به فرآیند نظارت ساختمانی

**استقرار سامانه نظارت هوشمند ساختمانی:** ایجاد یک سامانه یکپارچه ملی که اطلاعات تمام پروژه‌های ساختمانی، گزارش‌های مرحله‌ای ناظران، بازدیدهای شهرداری، شکایات و تصمیمات را به صورت برخط ثبت کند. این سامانه با هشدار خودکار برای تخلفات و تأخیرها، شفافیت را افزایش و امکان ترک فعل پنهان را کاهش می‌دهد.

**الزام به نصب دوربین در کارگاه‌های بزرگ:** نظارت تصویری بر کارگاه‌های پرخطر یا واقع در مناطق حساس.

**تقویت نقش و استقلال مهندسان ناظر:** حمایت قانونی بیشتر از مهندسان ناظر در برابر فشارها و الزام شهرداری به پیگیری فوری گزارش‌های تأییدشده آنان.

**اجرای سیستم رتبه‌بندی سازندگان:** ایجاد بانک اطلاعاتی شفاف از سوابق سازندگان و اعطای امتیاز و تسهیلات به سازندگان قانون‌مدار و برخورد محدودکننده با متخلفان پرسابقه.

### ۱۰-۳- پیشنهادهای مدیریتی برای شهرداری

بازنگری و استانداردسازی فرآیندهای داخلی: تدوین دستورالعمل‌های شفاف و دقیق داخلی برای هر مرحله از نظارت (بازدید، ثبت گزارش، صدور اخطار، پیگیری کمیسیون ماده ۱۰۰) به گونه‌ای که هیچ مرحله‌ای بدون مسئول مشخص نباشد.

**آموزش مستمر کارکنان:** برگزاری دوره‌های آموزشی فنی، حقوقی و اخلاقی برای کلیه کارکنان مرتبط با صدور پروانه و نظارت، با تأکید بر مسئولیت شخصی و سازمانی ناشی از ترک فعل.

**استقرار سیستم کنترل و حسابرسی داخلی:** ایجاد واحدی مستقل در شهرداری که به صورت تصادفی و دوره‌ای، پرونده‌های ساختمانی و عملکرد واحدهای نظارتی را کنترل کند.

**چالش فرهنگی:** فرهنگ غالب بر برخی شهروندان و حتی بخشی از بدنه مدیریتی که نظارت سختگیرانه را مانع توسعه و کسب‌وکار می‌داند، در مقابل فرهنگ ایمنی و قانون‌مداری. **چالش مالی:** پرداخت غرامت‌های سنگین از بودجه عمومی شهرداری، در نهایت به معنای کاهش منابع برای خدمات‌رسانی به سایر شهروندان است و می‌تواند به یک چرخه معیوب منجر شود.

این چالش‌ها نشان می‌دهد که صرف وجود امکان محکومیت قضایی، برای ایجاد تحول بنیادین کافی نیست و نیاز به اصلاحات سیاستی، حقوقی و مدیریتی هماهنگ وجود دارد.

### ۱۰-۱- پیشنهادهای سیاستی، حقوقی و اجرایی

#### ۱۰-۱-۱- پیشنهادهای اصلاح قوانین

**الحاق ماده‌ای صریح به قانون شهرداری:** پیشنهاد می‌شود ماده‌ای به قانون شهرداری افزوده شود که به صراحت «مسئولیت مدنی شهرداری ناشی از ترک فعل، سهل‌انگاری یا تأخیر غیرموجه در انجام تکالیف نظارتی مقرر در این قانون و سایر مقررات مرتبط» را مورد تصریح قرار دهد و بر مسئولیت تضامنی با متخلف اصلی در صورت تقصیر مشترک تأکید کند.

**تجدیدنظر در قانون مسئولیت مدنی:** در اصلاحات آینده این قانون، می‌توان مسئولیت نهادهای عمومی را در یک بخش مجزا با در نظر گرفتن نظریه «تضمین حق» و تسهیل در شرایط اثبات رابطه سببیت در موارد ترک فعل، مورد توجه قرار داد.

**تعیین سقف و مدت مشخص برای رسیدگی اداری:** در قانون نظام مهندسی یا آیین‌نامه اجرایی آن، مدت زمان حداکثر برای پاسخگویی شهرداری به گزارش‌های تخلف مهندس ناظر و نیز زمان حداکثر برای صدور اخطاریه پس از مشاهده تخلف، به صورت مشخص تعیین شود. تخلف از این مواعد، خود به خود تقصیر محسوب شود.

**تقویت ضمانت اجرای کیفری:** تشدید مجازات‌های مقرر در قانون شهرداری برای تخلفات ساختمانی خطرآفرین و نیز پیش‌بینی مجازات برای کارکنان شهرداری که عمداً یا از

اجرای هماهنگ این پیشنهادهای در سطوح مختلف، می‌تواند ضمن کاهش ریسک وقوع خسارات جبران‌ناپذیر، جایگاه حقوقی شهروندان را تقویت، عملکرد شهرداری را بهبود بخشد و در نهایت به ارتقای ایمنی، عدالت و حکمرانی مطلوب در کلانشهر تبریز و دیگر شهرهای کشور بینجامد.

## ۱۱- فهرست منابع

### منابع فارسی

#### الف) قوانین و مقررات

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷ و ۱۳۱۴ با اصلاحات بعدی.
- قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹.
- قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات بعدی.
- قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ با اصلاحات بعدی.
- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶.
- مقررات ملی ساختمان ایران (دفاتر مختلف)، معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی.
- آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان.

#### ب) کتب

- امامی، سید حسن. (۱۴۰۰). حقوق مدنی (جلد اول و دوم). تهران: انتشارات اسلامیه.
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۹۹). قواعد عمومی مسئولیت مدنی (جلد اول و دوم). تهران: نشر میزان.
- صفایی، سید حسین. (۱۳۹۸). دوره مقدماتی حقوق مدنی: وقایع حقوقی (جلد دوم). تهران: نشر میزان.
- شهیدی، مهدی. (۱۳۹۷). تشکیل قراردادها و تعهدات. تهران: نشر مجد.
- محقق داماد، سید مصطفی. (۱۳۹۶). قواعد فقه (بخش مدنی). تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
- زراعت، عباس. (۱۳۹۵). شرح قانون مسئولیت مدنی. تهران: انتشارات جنگل.
- محمدی، ابوالحسن. (۱۳۹۴). مبانی استنباط حقوق اسلامی (اصول فقه). تهران: دانشگاه تهران.

**تخصیص بودجه و نیروی انسانی کافی:** اولویت‌بافی تخصیص منابع برای تقویت واحدهای نظارت فنی، به عنوان یک سرمایه‌گذاری برای پیشگیری از خسارات بزرگ آتی. **شفاف‌سازی و گزارش‌دهی عمومی:** انتشار دوره‌ای آمار تخلفات کشف شده، اقدامات انجام شده و موارد محکومیت قضایی شهرداری در گزارش‌های سالانه به شورای شهر و مردم.

## ۱۰-۴- پیشنهادهای راهبردی برای شورای اسلامی

### شهر

**نظارت مستمر بر عملکرد شهرداری:** شورای شهر می‌تواند از طریق کمیسیون‌های تخصصی (به ویژه کمیسیون شهرسازی و معماری)، به صورت مستمر بر کیفیت عملکرد واحد نظارت شهرداری نظارت کند و در صورت مشاهده ضعف سیستماتیک، تذکرات لازم را داده و در بودجه‌ریزی و انتصابات اثر بگذارد.

**تصویب آیین‌نامه‌های محلی شفاف‌ساز:** شورا می‌تواند در چارچوب قوانین، آیین‌نامه‌هایی برای شفاف‌تر کردن فرآیند صدور پروانه و رسیدگی به تخلفات در سطح شهر تصویب کند.

**حمایت از ایجاد صندوق تضمین خسارت ساختمانی:** شورا می‌تواند پیگیر ایجاد یک صندوق ملی یا محلی (با مشارکت شهرداری، سازندگان و خریداران) باشد که در موارد وقوع خسارت ناشی از ساخت‌وساز، به صورت سریع به زیان‌دیده پرداخت کند و سپس به طرف مقصر رجوع نماید. این صندوق، دسترسی به عدالت را تسهیل می‌کند.

**تقویت ارتباط با قوه قضاییه:** شورا می‌تواند از طریق دبیرخانه، نسبت به تنظیم و پیشنهاد تجدیدنظر در دستورالعمل‌های وحدت رویه قضایی در مورد مسئولیت مدنی شهرداری اقدام نماید تا رویه یکدست‌تری در دادگاه‌ها حاکم شود.

**ارتقای فرهنگ شهروندی:** شورا می‌تواند با حمایت از برنامه‌های آموزشی رسانه‌ای، شهروندان را نسبت به حقوق خود در برابر تخلفات ساختمانی و نیز تکالیف قانونی شهرداری آگاه کند و آنان را به گزارش‌دهی مسئولانه ترغیب نماید.

- انصاری، باقر. (۱۳۹۳). حقوق اداری (جلد اول و دوم). تهران: نشر میزان.

### منابع انگلیسی

Administrative Law, Wade & Forsyth, Oxford University Press, 2014.

Tort Law, Lunney & Oliphant, Oxford University Press, 2013.

Government Liability: Comparative Perspectives, Bell & Bradley (Eds.), Cambridge University Press, 2011.

The Law of Torts, Dan B. Dobbs, Paul T. Hayden, West Academic Publishing, 2016.

- قانون شهرداری با آخرین اصلاحات و الحاقات، همراه با آرای وحدت رویه و نظریات مشورتی. (۱۴۰۲). تهران: انتشارات خرسندی.

### ج) مقالات

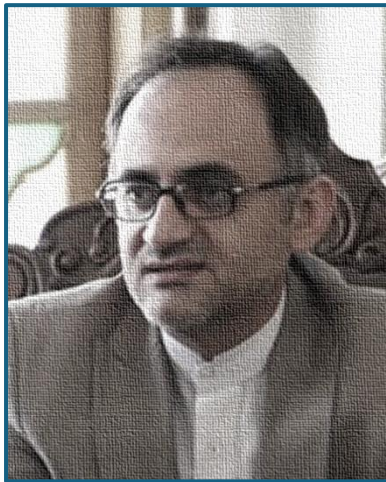
- رحمتی، محمدجواد و فلاحتی، علی. (۱۴۰۰). «تحلیل فقهی-حقوقی مسئولیت مدنی شهرداری ناشی از ترک فعل در نظارت بر ساخت‌وساز». فصلنامه پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی. شماره ۶۳، صص ۱۲۵-۱۵۰.
- شیروی، عبدالحسین و احمدی، سید محسن. (۱۳۹۹). «بررسی رابطه سببیت در مسئولیت مدنی نهادهای عمومی با تأکید بر ترک فعل». مجله حقوقی دادگستری. شماره ۱۰۹، صص ۷۷-۱۰۱.
- مهرپور، حسین. (۱۳۹۸). «مسئولیت مدنی دولت و شهرداری در قبال خسارات ناشی از حوادث ساختمانی». فصلنامه حقوق اداری. شماره ۱۸، صص ۳۵-۶۰.
- تقی‌زاده انصاری، مصطفی. (۱۳۹۷). «ترک فعل در مسئولیت مدنی با نگاهی به آرای دادگاه‌ها». مجله کانون وکلای دادگستری مرکز. شماره ۱۹۳، صص ۴۵-۷۰.

### د) پایان‌نامه‌ها

- اسلامی، رضا. (۱۳۹۹). مسئولیت مدنی شهرداری در قبال خسارات ناشی از ساخت‌وسازهای غیرمجاز. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
- یزدانی، سمیرا. (۱۳۹۸). بررسی تطبیقی مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل در حقوق عمومی ایران و فرانسه. پایان‌نامه دکتری، دانشگاه شهید بهشتی.

### ه) منابع رویه قضایی

- مجموعه آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری در موضوعات مرتبط با شهرداری و مسئولیت مدنی.
- پایگاه اطلاع‌رسانی قوه قضاییه ([www.adliran.ir](http://www.adliran.ir)) برای جستجوی آرای دادگاه‌های عمومی.



مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل شهرداری به‌ویژه در حوزه نظارت بر ساخت‌وساز، از موضوعات پیچیده و چالش‌برانگیز در حقوق عمومی و مدیریت شهری است. این گزارش با هدف تحلیل مبانی، شرایط و آثار مسئولیت مدنی شهرداری در موارد ترک فعل، به‌ویژه در قبال ساخت‌وسازهای غیراصولی، تدوین شده است. اهمیت موضوع در پیشگیری از خسارات جانی و مالی، حفظ ایمنی شهری و تحقق حکمرانی مطلوب نهفته است. پرسش اصلی پژوهش حول محور شرایط تحقق مسئولیت مدنی شهرداری، رابطه سببیت و شیوه‌های جبران خسارت متمرکز است.

روش تحقیق در این گزارش، توصیفی-تحلیلی است و با مطالعه کتابخانه‌ای قوانین، مقررات، آرای قضایی و متون فقهی، به تحلیل موضوع پرداخته است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که مسئولیت مدنی شهرداری در این حوزه عمدتاً مبتنی بر نظریه تقصیر است و تحقق آن منوط به احراز سه رکن تقصیر (ترک فعل مقرر در قانون)، ورود خسارت و رابطه سببیت مستقیم بین آن دو است. با این حال، در برخی موارد با توجه به نظریه خطر و مسئولیت نوعی، دامنه مسئولیت گسترده‌تر می‌شود. رویه قضایی موجود نیز اگرچه در احراز ترک فعل و تقصیر شهرداری دقت می‌کند، اما در مورد میزان جبران خسارت و مسئولیت تضامنی با سازنده متخلف، نیاز به وحدت رویه و شفافیت بیشتری دارد.

چالش‌های اصلی عبارتند از: تعارض منافع در بدنه شهرداری، کمبود نیروهای نظارتی متخصص، پیچیدگی فرآیندهای قضایی و عدم شفافیت در تخصیص بودجه جبران خسارات. در پایان، پیشنهادهایی در سطوح قانونی (از جمله اصلاح قانون شهرداری و تصریح به مسئولیت مدنی در موارد ترک فعل)، اجرایی (نظیر استقرار سامانه نظارت هوشمند و تقویت سازوکارهای پاسخگویی) و سیاستی (مانند ارتقای فرهنگ حقوقی شهروندان و شفاف‌سازی عملکرد شهرداری) ارائه شده است.

نظر رسمی	اظهار نظر رسمی مرکز در موارد ارجاعی از طرف شورای اسلامی شهر یا شهرداری تبریز
دیدگاه	دیدگاه مرکز در موارد جاری شهری و نقد عملکرد و فعالیت‌های شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی
گزارش تخصصی	گزارش تخصصی مستخرج از کمیته‌ها، گروه‌های کانونی یا نشست‌ها
انتقال دانش	ارسال مطالب گزیده شده یا چکیده مطالب و گزارش‌های سایر مراکز پژوهشی یا نشست‌های خارج از مرکز
یادداشت	اظهار نظر کارشناسی توسط افراد خبره که لزوماً مورد تأیید مرکز نیست
انعکاس	تبیین پیشنهاد، انتظار یا مطالبه کارشناسی یا مردمی
خلاصه مدیریت	خلاصه مدیریتی طرح‌های مطالعاتی انجام شده در مرکز
افکارسنجی	گزارش مستخرج از افکارسنجی عمومی یا موردی
داده‌کاوی	گزارش تولید شده با استفاده از ظرفیت‌های هوش مصنوعی
تجربه مدیریت	گزارش تجربیات حوزه مدیریت شهری سایر شهرهای داخل و خارج کشور یا گزارش تجربه‌نگاری مدیریت شهری
پرسمان	بیان مسئله یا طرح سؤالاتی در خصوص مسائل جاری شهر از مدیریت شهری و درخواست پاسخگویی
شناخت شهر	گزارش شناخت وضع موجود در قالب متن نقشه یا اینفوگرافی
اسناد مرکز	آیین‌نامه‌ها، فرم‌ها، دفترچه‌های راهنما و سایر مستندات مربوط به شیوه فعالیت مرکز