

ORIGINAL ARTICLE

Civil liability of the municipality against damage to urban health rights

Fateme Azizzadeh^{1*}, Batool Gorgin²

1. Assistant Professor, Department of Law, Payam Noor University, Tehran, Iran.
2. Assistant Professor, Department of Jurisprudence and Fundamentals of Law, Payam Noor University, Tehran, Iran.

Correspondence:
Fateme Azizzadeh
Email: Fatazizzadeh21@pnu.ac.ir

Received: 14 Nov 2025
Accepted: 30 Dec 2025

How to cite
Azizzadeh, F. & Gorgin, B. (2025).
Civil liability of the municipality
against damage to urban health rights.
Journal of urban law, 1(1), 1-10.

ABSTRACT

The protection of citizens' urban health rights is one of the important concerns of any legal system. Because endangering the right to health of citizens can lead to great material and moral damages. In the meantime, municipalities, as a non-governmental public institution, have a serious duty. For this reason, in the Iranian legal system, special attention has been paid to the issue of how to compensate for damages caused to citizens by municipalities and government employees. Article 11 of the Civil Liability Law expresses the personal and administrative errors of government employees against the damages caused to the victims. The method of compensation for personal and administrative errors has also been specified; however, this article is not immune from criticism. Among them, we can mention the use of the theory of fault to prove the employee's error, which has difficulties in practice, or the term "defect of administrative means that causes administrative errors by employees" is a flexible term that can be interpreted broadly. Such as a wrongdoing. employee attributing his personal error to the defect of office equipment. Therefore, in this research, which was conducted using a descriptive and analytical method and its sources were collected using library and internet methods, an attempt has been made to analyze the basis of civil liability in the matter of damages caused by municipalities and the method of compensating for damages caused to the urban health rights of citizens, with regard to the above article.

KEYWORDS

Municipality, city, mayor, civil liability.



«مقاله پژوهشی»

مسئولیت مدنی شهرداری در برابر آسیب به حقوق سلامت شهری

فاطمه عزیززاده^{۱*}، بتول گرگین^۲

چکیده

صیانت و حفاظت از حقوق سلامت شهری شهروندان یکی از دغدغه‌های مهم هر نظام حقوقی است. زیرا به‌خاطر فقدان حق سلامت شهروندان می‌تواند خسارات مادی و معنوی زیادی را به همراه داشته باشد. در این میان، شهرداری‌ها به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی وظیفه خطیری را بر عهده دارند. به همین خاطر در نظام حقوقی ایران، به مقوله نحوه جبران خسارات وارده بر شهروندان از ناحیه شهرداری‌ها و کارمندان دولت توجه خاص مبذول شده است. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بیانگر خطاهای شخصی و اداری کارمندان دولت در برابر خسارات وارده بر زیان‌دیدگان است. همچنین نحوه جبران خسارت خطای شخصی و اداری نیز مشخص شده است؛ لکن این ماده یاد شده از ایراد مصون نمانده است. از جمله آن می‌توان به استفاده از نظریه تقصیر برای اثبات خطای کارمند اشاره نمود که در عمل دشواری‌هایی دارد و یا این‌که اصطلاح نقص وسایل اداری که موجبات خطای اداری کارمندان را فراهم می‌سازد؛ اصطلاح کسرداری است که می‌توان از آن تفسیر موسع نمود. مانند این که کارمند خاطی، خطای شخصی خود را به نقص وسایل اداری منتسب کند. لذا در این پژوهش که به روش توصیفی و تحلیلی صورت گرفته است و منابع آن به روش کتابخانه‌ای و اینترنتی جمع‌آوری گردیده است؛ سعی شده است که موضوع مبنای مسئولیت مدنی در موضوع خسارات وارده از سوی شهرداری‌ها و نحوه جبران خسارات وارده به حقوق سلامت شهری شهروندان با توجه به ماده فوق تحلیل گردد.

واژه‌های کلیدی

شهرداری، شهر، شهردار، مسئولیت مدنی.

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه پیام نور، ایران، تهران.
۲. استادیار گروه فقه و مبنای حقوق دانشگاه پیام نور، ایران، تهران.

نویسنده مسئول:

فاطمه عزیززاده

رایانامه: Fatazizadeh21@pnu.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۸/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۰/۰۹

استناد به این مقاله:

عزیززاده، فاطمه و گرگین، بتول. مسئولیت مدنی شهرداری در برابر آسیب به حقوق سلامت شهری. مجله حقوق شهری، (۱)، ۱-۱۰.



مقدمه

در تفکر حقوق عمومی، حفظ بهداشت عمومی و تأمین سلامت عمومی شهروندان به مثابه حقی بشری از جمله تکالیف غیرقابل انکار دولت‌ها در مقابل شهروندان تلقی می‌شود. تأمین سلامت عمومی شهروندان توسط دولت که خود طیف وسیعی از اعمال و اقدامات در حوزه سلامت را دربر می‌گیرد، نوعی از مداخله دولت در سطح جامعه است (احمدپور، ۱۴۰۰: ۵).

لکن با توجه به نقش حاکمیتی دولت‌ها، ممکن است از مسئولیت مدنی خود در برابر اشخاص استنکاف ورزند. اگرچه اصل عدالت‌خواهی اقتضاء دارد تا شهروندان در برابر اعمال زیان‌بار دولت‌ها درامان باشند. در این راستا، قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، اعمال خسارت‌زا شهرداری‌ها را که به مناسبت انجام وظیفه (به‌طور عمدی یا بی‌احتیاطی) مرتکب می‌شوند شخصاً مسئول قرار داده است و سعی نموده که اصل مذکور را عملی نماید. لکن ذیل ماده مقرر داشته است که انجام اعمال حاکمیتی دولت‌ها، مشروط به اینکه برای تأمین منافع جمعی ضرورت داشته و به‌موجب قانون باشد؛ مسئولیت را از دوش دولت برخوهد داشت (ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی). به نظر می‌رسد که برداشت از این ماده به‌گونه‌ای که بیان شود دولت هیچ‌گونه مسئولیتی در برابر اعمال حاکمیتی ندارد؛ صحیح نیست. اعمال دولتی اعم از تصدی^۱ و حاکمیتی^۲ باید بر مدار رعایت یا عدم رعایت قانون باشد، لذا علی‌رغم آنچه شهرت یافته، نظام حقوقی ایران، هیچ مصونیت یا معافیتی را در برابر اعمال حاکمیتی زیان‌بار به دولت اعطاء ننموده است (صالحی مازندرانی و بافهم، ۱۴۰۰: ۱۸۹).

خصوصاً این که حق بر سلامتی حقی جهان‌شمول است و وظیفه تمام دولت‌هاست که برای ارتقای این حق در خصوص شهروندان خود گام اساسی بردارند (آل کجیاف، ۱۳۹۲: ۱۷۶). حق بر سلامت به‌عنوان یک حق ذاتی بدین معناست که هر شخص حق دارد تا بالاترین استاندارد سلامت فیزیکی و روحی و روانی دست یافته و این حق شامل کلیه خدمات پزشکی، بهداشت عمومی، غذای کافی، مسکن مناسب، محیط کار و محیط‌زیست سالم است (عباسی و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۸۳).

چالش مهم در این زمینه که نگارنده را به نوشتن تشویق نمود عدم وجود مقررات یکدست و یکپارچه در باب مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در این حوزه است. از اقدام شهرداری هرچند مردمان یک شهر منتفع می‌شوند؛ ولی از آنجایی که سود و زیان همواره ملازم یکدیگرند باید قواعدی با توجه به ظرفیت و امکانات و وظایف شهرداری وضع شود که در آن قواعد ضمن تضمین حقوق شهروندان، شهرداری‌ها نیز بر اثر جبران خسارت متضرر نشوند. در این پژوهش ضمن بررسی مفاهیم و بیان تکالیف شهرداری به این سؤال پاسخ خواهیم داد که مبنای مسئولیت شهرداری چیست؟ و نحوه جبران خسارت چگونه است؟

۱. مفهوم‌شناسی

برای درک بهتر از حقوق سلامت شهری لازم است با اصطلاحاتی که در این پژوهش با آن‌ها روبه‌رو هستیم آشنا شویم.

۱-۱ تعریف شهر

شهر از جمله مقولات اجتماعی است که ارائه تعریفی دقیق از آن به‌راحتی امکان‌پذیر نیست؛ زیرا عناصر وجودی آن هر یک دارای ماهیتی متفاوت از دیگری است به‌عنوان مثال ساکنان، ساختمان‌ها، مسائل حمل‌ونقل، تأسیسات و... همه وجودهای عینی هستند با ماهیت‌های گوناگون. این واژه، در زبان ایرانی پیشینه‌ای بس کهن دارد و حتی در ایران باستان از این واژه در معنای کشور نیز استفاده شده است.

در فرهنگ لغت، شهر به معنای «مدینه، بلد، اجتماع خانه‌های بسیار و عمارت بی‌شمار با وسعت بیش از قصبه، قریه، ده، آبادی بزرگ که دارای خیابان‌ها، میدان‌ها، کوچه‌ها، خانه‌ها، بازارها و دکان‌ها و سکنه باشد» آمده است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۱۴۶۰۰).
 عده‌ای نیز هر تجمعی را که جایگاه فعالیت‌های ویژه‌ای باشد، شهر می‌دانند. از نظر برخی دیگر شهر منظره‌ای مصنوعی است که از خیابان‌ها، ساختمان‌ها، جداول آب و سایر دستگاه‌ها و بناها درست شده و زندگی شهری را امکان‌پذیر می‌کند (ادیبی، ۱۳۵۵: ۲۲) و عده‌ای دیگر شهر را محل سکونت وسیع، دائمی و مترکام افرادی می‌دانند که از نظر اجتماعی ناهمگونند.

۲. دولت همواره از قدرت فرماندهی خود بهره نمی‌برد و گاهی همانند یک شخص خصوصی به اداره اموال خود می‌پردازد و به نحو برابر با اداره‌شوندگان برخورد می‌کند؛ امری که غالباً در قراردادهای اتفاق می‌افتد و این همان اعمال تصدی است. (رجوع شود به مقاله "معیار عمل حاکمیت در حقوق ایران" به نوشته سید مجتبی واعظی).

۱. اعمال حاکمیتی، عملی است که به وسیله آن ارگان‌های دولت متوسل به شیوه دستور، منع و قاعده‌گذاری یکجانبه می‌شوند و به‌طور خلاصه یک اراده آمرانه را آشکار می‌سازد.

نمود. احادیثی چون «الناس سواء كاسنان المشط»^۵ (مجلسی بی تا ج ۶۱: ۶۵)، «لا فضل لعربی علی عجمی الا بالتقوی»^۶ و... به خوبی بیانگر و تصدیق کننده این مطلب است. به طور کلی در دین اسلام شهروندی مفهومی است مستقر بر قوانین الهی - فطری و اجتماعی. (موسوی بجنوردی و مهریزی ثانی، ۱۳۹۲: ۳).

۱-۳ تعریف شهرداری

شهرداری^۷ به مفهوم سکونت در یک محل است که به علت منافع واحد و مشترک دور هم جمع شده‌اند. در برخی از کشورها واژه مذکور را، صرفاً به مفهوم شهرداری و یا واحد محلی اداره کننده شهر و در برخی دیگر، به مفهوم شهر و شهرداری است. در قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۱ تیر ۱۳۳۴، شهرداری تعریف نشده است؛ لکن در ماده ۳ قانون یادشده که شهرداری دارای شخصیت حقوقی است. با لحاظ این ماده، شهرداری‌ها مؤسسه‌ای عمومی، غیردولتی و مستقل هستند که به موجب قانون در شهرها تشکیل می‌گردد و متصدی امور محلی و اداره خدمات به شهروندان و سکنه شهری است.

۱-۴ تعریف حقوق سلامت

سلامت فردی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های کرامت هر انسانی قلمداد می‌شود. از این جهت، حق بر سلامت به‌عنوان یکی از حقوق بنیادین در نظام بین‌المللی حقوق بشر به رسمیت شناخته شده است. برای تبیین حق بر سلامت، تعابیر و اصطلاحاتی زیادی از جمله حق بر مراقبت سلامت، حق بر حمایت از سلامت، حق بر مراقبت پزشکی به کار برده شده است که البته در تعبیر موسع، زیر عنوان حقوق سلامت اشاره کرده که این خود حاکی از تنوع مفاهیم و مصادیق این حق بشری دارد. اکنون، حق دستیابی به بالاترین سطح استاندارد قابل حصول سلامت به شکل رسمی و ثابت در حقوق بین‌الملل وارد شده است؛ بنابراین، سلامت نه به‌عنوان فقدان بیماری، بلکه به معنای برخورداری از وضعیت رفاه کامل جسمی، روحی و اجتماعی است که فقدان بیماری صرفاً جزئی از آن است. به نظر می‌رسد اصطلاح حق بر سلامت را نمی‌توان دقیقاً به معنای برخورداری از سلامت معمول و متعارف فرض کرد، بلکه به انواعی از تسهیلات، امکانات و خدمات اطلاق می‌شود که دولت‌ها به‌موجب

با ذکر این مقدمات باید گفت: هر شهر از دو عنصر اساسی برخوردار است: مکان و انسان؛ به عبارت دیگر در کنار فضای کالبدی و جغرافیایی هر شهر، روح آن را روابط پیچیده اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی انسان‌ها تشکیل داده است که در این فضای جغرافیایی معین با همکاری و همیاری یکدیگر در کنار هم زندگی می‌کنند. به تعبیری دیگر شهر حوزه مکانی است که از گستردگی فضا، جمعیت، تنوع خرد، فرهنگ‌ها، تنوع مشاغل و نظم ساختاری برخوردار است و جایگاه حاکمیت قدرت و جهت‌گیری‌های سیاسی - اجتماعی، محل سازمان‌ها و نهادهای بزرگ اجتماعی، محل تولید و تسری اطلاعات، اخبار و رفتارهاست (جمشیدیان، ۱۳۸۳: ۶).

۱-۲ تعریف شهروند

شهروند از شهر^۸ و از واژه لاتینی لویتاس گرفته شده است که تقریباً معادل واژه پلیس در یونان است (توانبخش، ۱۳۸۵: ۱۶). در متون دینی^۹ ما بهترین تعبیر معادل با شهروندی «رعیت» است و در مقابل از حاکم و مسئولین به‌عنوان «راعی» یاد شده است و در اندیشه اسلامی بین این دو همواره رابطه‌ای دوسویه و متقابل برقرار بوده است. رعایا (شهروندان) هم‌زمان دارای حقوق و تکالیفی متناسب بودند. این حقوق و تکالیف لازم و ملزوم یکدیگر بودند و هیچ‌یک بدون دیگری در نظر گرفته نمی‌شد. به دیگر سخن در مکتب اسلام محق بدون تکلیف و مکلف بدون حق یافت نمی‌شود. هر انسانی که حقی دارد به اعتبار دیگری نیز مکلف است و تنها آفریدگار جهان است که محق محض است و در برابر دیگران تکلیف ندارد.

بر این اساس در نظام حقوقی اسلام، شهروندی، موقعیتی است که عرب و عجم به‌طور یکسان در مقابل حاکم خود دارند و در عین اینکه دارای حقوقی هستند ملزم به انجام وظایفی نیز هستند. در این نظام، مسلمان بودن شرط برخورداری از حقوق شهروندی نیست؛ بلکه هر شهروندی همچون مسلمانان عضو جامعه اسلامی محسوب می‌شود و به معنای امروزی از حقوق شهروندی برخوردار است.

امت مسلمان به همراه غیرمسلمان در مدینه النبی، در عین حفظ استقلال جامعه دینی خود جامعه سیاسی واحدی را به وجود آوردند و پیامبر (ص) نیز وحدت انسانی را جایگزین وحدت قومی و قبیله‌ای

۵. مردم همانند دانه‌های شانه یکسان هستند.

۶. هیچ عرب را بر عجم و هیچ عجم را بر عرب برتری نیست مگر به تقوا.

۷. واژه مترادف Municipality

3City

۹. برای نمونه رجوع شود به کتاب العین نوشته خلیل بن احمد، ج ۲، ص ۲۴۱؛ کتاب مفردات نهج البلاغه برگرفته از مقاله «رعی» نوشته علی اکبر قرشی بنایی، ج ۱، صص

کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها که اعضای آن را اعضای شورای شهر انتخاب می‌کنند مرجع رسیدگی به اعتراضات صاحبان مشاغل و کسبه در این موارد می‌باشد.

ج: احداث بناهای عمومی احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز محل از قبیل رخت‌شویخانه و مستراح و حمام عمومی و کشتارگاه و میدان‌ها و باغ کودکان و ورزشگاه مطابق اصول صحیح و فنی و اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان خانه‌های ارزان قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت ساکن شهر (بند ۲۱ ماده ۵۵ مصوب ۱۱/۰۴/۱۳۳۴ قانون شهرداری) که موارد مذکور احداث ورزشگاه با وزارت ورزش و جوانان و تأمین خانه‌های ارزان قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت با وزارت راه و شهرسازی (مسکن و شهرسازی) است. برخی بناها در راستای تأمین آسایش عمومی به کار می‌روند. از جمله این بناها می‌توان به احداث نمازخانه‌ها در محل‌های پرزدحام، احداث دکه‌ها برای خدمات فرهنگی از جمله دکه‌های روزنامه‌فروشی، و همچنین مجموعه‌های شهربازی جهت فراغت شهروندان، برخی دیگر در راستای سایر وظایف شهرداری‌ها می‌باشد که از ذکر آنها خودداری می‌شود.

د. جمع‌آوری دکه‌ها و رفع سد معابر عمومی رفع سد معابر عمومی و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدان‌ها و پارک‌ها و باغ‌های عمومی برای کسب و یا سکنی و یا هر عنوان دیگر و جمع‌آوری دکه‌های سطح شهر. البته تمامی این وظایف گرچه در زمره وظایف شهرداری ذکر شده است لکن نیازمند مدیریت شهری واحد و همچنین همیاری شهروندان هست.

۲-۳ اقدامات شهرداری‌ها در حوزه سلامت شهری و عمومی

الف: تنظیف و نگاهداری تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تأمین آب و روشنایی به وسائل ممکنه. البته در حال حاضر قسمت اخیر بند ۱ از وظایف خدماتی شهرداری نیست، چرا که تأمین آب شهر با توجه به تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب با شرکت مذکور بوده و روشنایی سطح شهر از جمله وظایف وزارت نیرو است. (بند ۲ ماده ۵۵ مصوب ۱۱/۴/۱۳۳۴ قانون شهرداری).

ب: ایجاد اماکن جهت تخلیه زباله‌ها: شهرداری مکلف است محل‌های مخصوصی برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی فاضلاب‌ها و نظایر آنها تعیین و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند. محل‌های تخلیه زباله باید خارج از محدوده شهر تعیین شود. مدیریت اجرایی کلیه پسماندها غیر از صنعتی و ویژه در شهرها و روستاها و حریم آنها به عهده

معاهدات بین‌المللی بدان متعهد و افراد انسانی به واسطه قابلیت برخورداری و استحقاق بهره‌مندی از آن را یافته‌اند (قهاری و دیگران، ۱۴۰۴، ۳).

۲. بررسی وظایف و تکالیف شهرداری در برابر حقوق سلامت شهری

شهرداری در برابر شهروندان وظایفی برعهده دارد که در صورت انجام این تکالیف نقش بسزایی در تأمین سلامت شهروندان ایفا نموده است. اهم وظایف شهرداری به شرح ذیل است:

۱-۲ وظایف شهرداری در حوزه نظم و امنیت شهری

نظم عمومی و امنیت یک شهر به دست عوامل و سازمان‌های اداره‌کننده آن شهر است. شهرداری هم به‌عنوان یک سازمان کاربردی در جهت تأمین نظم و امنیت حرکت می‌کند.

۲-۲ وظایف مختلف شهرداری در راستای نظم عمومی

در این قسمت با توجه به قانون شهرداری‌ها مواردی از وظایف شهرداری در بحث نظم عمومی اشاره می‌شود:

الف: تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزاق و توقف وسایط نقلیه و غیره (بند ۱۸ ماده ۵۵ قانون شهرداری). میدان‌های عمومی، مکان‌هایی هستند که تردد به سمت آنها و تجمع در آنها بسیار زیاد است. این میدان‌ها جهت دسترسی راحت‌تر شهروندان به اقلام مورد نیاز ایجاد می‌شوند. قرار دادن این‌گونه میدان‌ها در مکان نامناسب علاوه بر اینکه عدم دسترسی مناسب زمان و آسایش شهروندان را سلب می‌کند، به علت ایجاد بار ترافیکی باعث اختلال در نظم عمومی حوزه شهری نیز می‌گردد.

ب: جلوگیری از ایجاد و تأسیس اماکن مزاحم

طبق بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، این نهاد موظف است از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنین شهرها می‌شود جلوگیری نماید. شهرداری با ابزار صدور پروانه ساخت و ساز و یکی از نهادهای دخیل در صدور مجوز برای اصناف مختلف بر این امر نظارت دارد. همچنین در ادامه این بند اشاره شده است که گاراژهای عمومی و تعمیرگاه‌ها و دکان‌ها و همچنین مراکزی که مواد محترقه می‌سازند و به‌طور کلی کلیه مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سروصدا می‌کنند بر آنها نظارت کند، در صورت لزوم آنها را تعطیل نموده و یا به خارج شهر انتقال دهد. در حال حاضر کمیسیونی تحت عنوان

سیل و حریق و رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک، تدابیر لازم را اتخاذ نماید و بر اساس تبصره الحاقی به بند مذکور، شهرداری پس از کسب نظر کارشناس فنی به مالکین ابلاغ مهلت‌دار متناسبی برای رفع خطر صادر نماید. بدون شک در صورت عدم اقدام به موقع شهرداری در این موارد و وقوع خطر، ضرری مادی به وقوع خواهد پیوست. حتی اگر شهرداری‌ها در حفظ بهداشت عمومی تعلل ورزند می‌توانند زمینه ضررهای مادی و معنوی؛ هر دو را فراهم نمایند. عدم جمع زباله، عدم وجود مکان مناسب برای تخلیه و از بین بردن زباله‌ها، عدم تمیز کردن شهر و جمع‌شدن جانوران موذی به‌ویژه در مواردی که سبب انتقال بیماری می‌شوند سلامتی شهروندان را به خطر می‌اندازد و خسارت به سلامتی، یکی از مصادیق ضرر و ایجاد مسئولیت در ماده قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ است. به خطر انداختن سلامتی، گاهی سبب می‌گردد شخص نتواند کار کند و از درآمد و منافع حاصله از کار محروم می‌گردد و در نتیجه از لحاظ روحی دچار مشکل می‌شود که همه این موارد به استناد قاعده لاضرر قابل مطالبه است.

۳-۱-۲ اصل سوءاستفاده از حق

اشخاص در اجرای حقوقی که قانون به آنان داده است، آزادی کامل ندارند و نمی‌توانند اهداف ضد اجتماعی خود را در پناه حق، مباح جلوه کنند. به بیان دیگر همان‌گونه که حدود خارجی حق را قوانین معین می‌کنند، حدود داخلی و شیوه اجرای آن را نیز اصول دیگری مقرر می‌دارد که تجاوز از این حقوق را سوءاستفاده از حق می‌نامیم (مقصودی، ۱۳۹۴: ۸۸). شهرداری باید به موجب قانون تکالیف و وظایف خود را انجام دهند. زیرا زیاده‌خواهی در اجرای حق، نه تنها از نظر اخلاقی مذموم است؛ بلکه علم حقوق نیز بر مذموم بودن آن صحه می‌گذارد (حاجی نوری، ۱۳۹۴: ۱۴۳). زیرا به حکم عقل و منطق، تعادل و توازن حقوق انسان‌ها و میزان استفاده آن، بهترین طریق هم‌گرایی و نیل به عدالت است؛ بنابراین شهرداری‌ها نیز نباید به‌گونه‌ای از حق استفاده کنند و زمینه زیان به شهروندان را فراهم آورند. به عبارتی، قلمرو حق تا جایی است که به زیان دیگران نباشد؛ مگر به حکم ماده ۱۳۲ قانون مدنی شهرداری از آن به طور متعارف استفاده کند. نمونه‌ای از سوءاستفاده از حق توسط شهرداری به دادنامه قطعی شماره ۹۵۰۹۹۸۲۲۱۴۶۰۰۳۱۹ مورخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۳ تحت عنوان «عدم پاسخگویی شهردار به استعلامات افراد به دلیل پرداخت

شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و در خارج از حوزه وظایف شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به عهده بخشرداری‌ها می‌باشد.

د. ایجاد گورستان، ایجاد غسلخانه و تهیه وسائل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها همچنین ایجاد ساختمان و انتظام مرده‌شوی‌خانه و گورستان از لحاظ بهداشت تحت نظر شهرداری بوده و همچنین احداث بنگاه‌های نامبرده منوط به موافقت قبلی و دریافت پروانه از شهرداری است.

۳. بررسی مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در برابر آسیب به حقوق سلامت شهری

مسئولیت مدنی، یکی از شاخه‌های حقوق خصوصی است که براساس آن، اگر شخصی به جان، مال، سلامتی، مال یا حقوق مالی، یا به احساسات و اعتبار شخصی و خانوادگی دیگری خسارت وارد نماید مسئول است. (هوشمند فیروزآبادی، ۱۳۹۸: ۲۹۸). در باب مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در برابر سلامت شهروندان از مبانی فقهی و حقوقی عاریه گرفته می‌شود که با تمسک بر آنها به بررسی مسئولیت شهرداری‌ها پرداخته خواهد شد.

۳-۱-۱ مبانی فقهی

۳-۱-۱-۱ قاعده لاضرر

قاعده لاضرر که از آن به‌عنوان ضرر و ضرار، قاعده لاضرر و لاضرار و با نفی ضرر نیز تعبیر شده است، از مشهورترین قواعد فقهی است که در بسیاری از ابواب چه از عبادات و چه از معاملات و غیره کاربرد دارد. این قاعده، یکی از مبانی مسئولیت مدنی است. به عبارتی منشأ و موجد مسئولیت است (ولی‌زاده، ۱۳۹۸: ۳۳۲). اگرچه استعمال مختلف واژه ضرر با عنایت به اختلاف نظر بین لغت‌شناسان امری طبیعی است، لکن به فقه نیز تسری یافته و زمینه اختلافات آرای فقهی را فراهم ساخته است که اغلب این استعمالات، ضرر و مشتقات آن مالی و نفسی است. اما در منابع اسلامی، کلمات ضرر و ضرار نشان می‌دهد که ضرر شامل تمام خسارات و زیان‌های وارده بر دیگری است؛ درحالی‌که ضرار، به سوءاستفاده از حق دیگران تلقی می‌گردد. یعنی مواردی است که شخص با بهره‌گیری از یک حق یا جواز شرعی به دیگران ضرر می‌رساند.

با این مقدمه کوتاه، می‌توان بیان کرد ضررهایی که شهرداری به شهروندان وارد آورد می‌تواند در قالب ضرر مادی یا معنوی باشد. برای نمونه، در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری اصلاحی ۱۳۴۵ مقرر شده است که شهرداری‌ها باید برای حفظ شهر از خطر

شهرداری می‌تواند موجب حمایت از شهروندان و عامل بازدارنده به منظور نظارت شهرداری بر نحوه فعالیت پرسنل و نیز سلامت وسایل متعلق به خود گردد (احمدپور، ۱۴۰۰: ۱۲۸-۱۲۶). همچنین در مورد اعمال حاکمیتی که در بخش دوم ماده آمده است به نظر می‌رسد از کلمه «مجبور نیست» می‌توان استفاده نمود و دولت را مسئول خسارات زیان‌دیدگان دانست، هرچند در مقام اعمال حاکمیت باشد، افزون بر این که عموم قاعده لاضرر این موارد را نیز در برمی‌گیرد و اقتضای این قاعده این است که همه ضررها، خواه ناشی از اعمال حاکمیت باشد یا اعمال دیگری جبران شود (تقی‌زاده و هاشمی، پیشین، ۱۳۸).

۳-۴-۳-۴- ارکان مسئولیت شهرداری

مسئولیت مدنی دربرگیرنده سه رکن ضرر، فعل زیان‌بار و رابطه سببیت علیت است. مسئولیت مدنی شهرداری نیز در جبران زیان وارده به غیر را باید از زیرشاخه‌های مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی حقوق عمومی همچون دولت به شمار آورد. هر چند به موجب بند (۱) ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از پنجاه 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 به واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده و یا می‌شود. لکن از این نظر که ارائه‌دهنده خدمات عمومی هستند، می‌توان مسئولیت مدنی شهرداری و دولت را دارای احکام مشترک دانست. اصل قانونی بودن مسئولیت و از جمله مسئولیت مدنی، از توابع اصل حاکمیت قانون است که به موجب آن کلیه مناسبات میان شهرداری و شهروند تابع نظمی هنجاری است که از قبل توسط مرجع یا مراجع صالح مقرر می‌گردد. به عبارتی دیگر، مسئولیت مدنی شهرداری قابل تعریف به رابطه‌ای است که از حیث بیرونی دولت و شهروند و از نقطه نظر محتوایی، حق، شهروند و تکلیف، دولت و عناصر هویت‌بخش آن به شمار می‌آیند. چنین رابطه‌ای بدون حساسیت فراوان بر موازین یا برتر ساختن ابعاد بیرونی و درونی آن، خاستگاه نظریه معاصر حقوق عمومی است. اگر این ارتباط پذیرفته شود و اگر توصیف حقوقی عمومی، بدون پایبندی بر الزامات حاکمیت قانون ناممکن دانسته شود، در چنین صورتی، به خوبی می‌توان انتظار داشت که بنیادی‌ترین اصل این حوزه از حقوق، در پیوستگی معناداری با این تأسیس حقوقی قرار داشته

جریمه مصوب» اشاره نمود که البته دادگاه تجدیدنظر موضوع را رد نموده است.

۳-۲-۲- مبانی قانونی

۳-۲-۱- ماده ۱۱ قانون مسئولیت ۱۳۳۹

ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به عنوان مبنای مسئولیت مدنی اشخاص حقوق عمومی (شهرداری) مقرر می‌دارد: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمده یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصا مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت برعهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود».

۳-۲-۲- تحلیل ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی

با توجه به این ماده، در صورتی که خسارات وارده توسط کارکنان دولتی مستند به فعل آنها بوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور نباشد، خود آنها مسئول هستند و این مسئله، خلاف قاعده نیست، اما در صورتی که خسارات وارده ناشی از نقص وسایل ادارات و مؤسسات باشد، جبران خسارات برعهده خود اداره یا مؤسسه است. حال اگر تقصیر کارمند و نقص وسایل و امکانات هر دو باعث خسارت شوند، برای جبران خسارت دو مسئول وجود دارد که مسئولیت بر اساس قواعد عمومی تقسیم می‌شود (تقی‌زاده و هاشمی، ۱۳۹۱: ۱۳۷). به نظر می‌رسد در چنین فرضی بهتر است مسئولیت تضامنی باشد؛ چراکه این روش بیشتر حق زیان‌دیده را تضمین می‌نماید و او را با اعسار خوانده مواجه نکرده و به عدالت و مصلحت نزدیک‌تر است.

هر چند پذیرش مسئولیت مدنی شهرداری در این بخش از ماده گام مثبتی محسوب می‌شود؛ اما نظر به اینکه، تکلیف اثبات «نقص وسایل» متعلق به شهرداری را بر دوش زیان‌دیده قرار داده و امکان رجوع مستقیم به او را منوط به اثبات این امر نموده، جای انتقاد دارد. زیرا با توجه به حجم و گستردگی فعالیت شهرداری‌ها، امر اثبات به دشواری و طاقت‌فرسایی زیاد قضایی منجر خواهد شد. این در حالی است که پیش‌بینی مسئولیت مدنی محض و بدون تقصیر

نهال‌های یک محله را بدهد و این اقدامش غیرقانونی باشد و از این باب مسئولیتی متوجه وی شود، شهرداری ملزم به کاشت دوباره نهال‌ها می‌شود. و همین‌طور چنانچه با اقدام خود خسارتی به منزل کسی وارد کنند، حکم ماده ناظر به ائتلاف ساختمان است ولی می‌توان در هر مورد که شخصی مسئول نقص یا عیب‌های مالی قرار گیرد اجرا شود. با استفاده از ماده ۳۳۰ قانون مدنی، می‌توان این برداشت را داشت، مسئول نقص مال، باید تفاوت قیمت بین مال سالم و ناقص را نیز باید به مالک بدهد. از بین بردن منبع ضرر در مواردی که عامل ورود زیان دست به عملی مستمر که باعث ایجاد اضرار می‌شود، بزند از بین بردن منبع آن عمل زیان‌بار، راه جبران ضرر است. این حالت هم در مورد ضررهای مادی قابل تصور است و هم خسارات معنوی. برای نمونه، چنانچه شهرداری، چاهی برخلاف اصول حفر کند و باعث ورود ضرر بشود علاوه بر جبران ضرر زیان‌دیده باید بر طبق ماده ۱۳۲ قانون مدنی منبع آن، یعنی چاه را از بین ببرد و آن را سریعاً پر کند. (شکری و زارع، ۱۳۹۵: ۲۳-۲۵).

با عنایت به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، بعد از آنکه دادگاه حکم به جبران خسارت داده؛ زیان‌دیده یا محکوم له می‌تواند اجرای مفاد حکم را از محکوم علیه مطالبه کند و در صورت استتکاف او، از دادگاه بخواهد تا خود اجرای حکم را برعهده گیرد و در نهایت با معرفی اموال محکوم‌علیه و توقیف و مزایده آنها، حق خود را استیفاء نماید. نکته دیگری که در ماده مزبور جالب توجه می‌باشد، معافیت شهرداری از پرداخت خسارت تأخیر تأدیه است که یک تفسیر منطقی و جهت‌جولوگیری از تضييع حقوق زیان‌دیده باید آوانتاژ اعطا شده را تنها به مورد پرداخت در مهلت اعطایی و از محل بودجه‌های موردنظر قانون‌گذار منحصر نموده و از تسری آن به قسمت اخیر ماده و در صورت اقدام از طریق توقیف اموال و انجام مزایده خودداری نمود. چه در این صورت به طور طبیعی و طبق روال پیش‌بینی شده خسارت وارده محکوم له به خاطر طولانی شدن مدت صدور حکم قطعی و انجام عملیات توقیفی تشدید می‌شود. به نظر می‌رسد علت وضع این چنین ماده‌ای و اعطاء امتیاز به شهرداری‌ها آن باشد که شهرداری‌ها علیرغم عدم وابستگی به بودجه کل کشور، دارای بودجه شخصی و خصوصی نمی‌باشند و چون بودجه عمومی دارند که مصوب شورای شهر می‌باشد. و چون پیش‌بینی احکامی که از سوی دادگاه‌ها علیه شهرداری ممکن است صادر شود امکان‌پذیر نیست، فرصتی جهت پیش‌بینی آن در بودجه سال آینده اعطا شده که در ماده واحده موضوع بحث به طور ضمنی

باشد. بدین معنی که تعریف و تحلیل مسئولیت مدنی شهرداری بدون توجه به اصل حاکمیت قانون، نظریه‌ای غیرقابل‌اعتنا در گفتمان معاصر حقوق عمومی است. مسئولیت مدنی در عین حال که ضمانت اجرای اصل حاکمیت قانون است، زاییده قانون نیز است. (احمدپور، ۱۴۰۰: ۸۷).

۵- نحوه جبران خسارت وارده بر حقوق سلامت شهری توسط شهرداری

نحوه جبران خسارات وارده بر حقوق سلامت شهروندان توسط شهرداری لازم به بررسی است که در ذیل آمده است.

۵-۱ جبران ضرر از راه دادن معادل

امروزه دادن قیمت یا پول که شایع‌ترین وسیله جبران خسارت است، در مواردی که مثل وجود ندارد مورد پذیرش رویه قضایی قرار گرفته است. منظور از دادن معادل، دادن مثل یا قیمت است. طبق ماده ۳۱۱ قانون مدنی، در صورتی که مال تلف شده مثلی باشد، مسئول، باید مثل آن را به مالک یا زیان‌دیده پرداخت کند. فلسفه تقدم مثل بر قیمت آنست که تسلیم مثل مال تلف شده بهتر می‌تواند وضع مالک را به صورت پیشین درآورد و زحمت یافتن و خریدن مال تلف شده نیز بر او تحمیل نمی‌شود. دادن قیمت به موجب مواد ۳۲۸ و ۳۳۱ و ماده ۳۱۱ قانون مدنی در مواردی که مورد خسارت مال قیمی باشد، جبران خسارت نقدی است. همچنین حوادث زیانباری که منجر به فوت یا صدمات بدنی می‌گردند نیز به صورت نقدی جبران می‌شوند. گاهی نیز به دلیل اقدامات زیان‌زننده منافعی، فوت می‌گردند. فرضاً شهرداری در راستای اجرای طرح تعریض خیابان، دست به اقداماتی بزند که باعث کاهش ارزش اقتصادی مغازه‌های اطراف شود. حال فرضاً که این خسارات قابل مطالبه باشند، باید به‌وسیله پول جبران شوند. البته میزان پولی که برای جبران خسارت داده می‌شود باید متناسب با زیان وارد شده باشد نه تقصیر. همچنین معیار تعیین خسارت مقدار پولی است که بتوان زیان‌دیده را هرچه بیشتر به وضع پیشین خود نزدیک کند و تمام ضرر جبران شود (پیشین، ۱۰۹).

۵-۲ بازگرداندن وضع پیشین زیان‌دیده

ماده ۳۲۹ قانون مدنی بیان می‌کند: «اگر کسی خانه یا بنای کسی را خراب کند باید آن را به مثل صورت اول بنا نماید و اگر ممکن نباشد باید از عهده قیمت برآید». اگر شهرداری، دستور قطع

یادشده در تقصیر شخصی، کارمند شهرداری باید از مال خود جبران خسارت نماید و در خطای اداری حکم به مسئولیت شهرداری می‌شود و زمانی که خسارت حاصل تقصیر شخصی و خطای اداری؛ هر دو باشد بهتر است مسئولیت تضامنی باشد، برای ایجاد مسئولیت نیز وجود ارکان آن یعنی وقوع ضرر، فعل زیان‌بار و رابطه سببیت لازم است. حق بر سلامت شهروندان از شاخه‌های حقوق بشری است؛ لذا برای حمایت و صیانت از آن باید شهرداری‌ها دارای قوانین مطلوب‌تر و منسجم‌تری باشند. ماهیت اعمال خصوصی و عمومی با هم متفاوت است و در حقوق خصوصی شاید بتوان به راحتی از مبنای نظریه تقصیر برای جبران خسارت استفاده نمود لکن در حقوق عمومی، چون یک طرف رابطه هنگامی که خسارتی حاصل می‌گردد دستگاه‌های عمومی هستند تمسک به نظریه تقصیر با توجه به دشواری‌هایی که در مرحله اثبات دارد، مناسب نیست. در این نظریه چون بار اثبات زیان، بر دوش زیان‌دیده است چه بسا شهروند زیان‌دیده، از اثبات تقصیر شهرداری ناتوان گردیده و آن را رها نماید که این مسئله با اصول اولیه مسئولیت مدنی که یکی از اهدافش جبران خسارت است سازگاری نخواهد داشت؛ لذا برای اصلاح وضع موجود پیشنهادهای داده می‌شود:

۱. در خصوص مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، قوانین خاصی مصوب گردد و از این‌همه پراکندگی در قانون جلوگیری گردد.
۲. شهرداری لازم است که دوره‌های آموزشی حقوق به‌ویژه در باب مسئولیت مدنی را برای کارمندان خود برگزار نمایند. زیرا هر چقدر سطح آگاهی نسبت به وظایف قانونی و مسئولیت مدنی بیشتر باشد سطح خطا و تقصیر کارمندان نیز کاهش می‌یابد.
۳. از آنجایی که براساس قانون مدنی و مسئولیت مدنی مبنای مسئولیت تقصیر می‌باشد که در عمل اثبات آن سخت و دشوار است، بهتر است برای حفظ حقوق شهروندان مبنای مسئولیت را مسئولیت محض قرار داد.

درج شده است؛ ولی آیا این تفریق و تمایز بین شهرداری و دیگران در مقام محکوم‌علیه با تحلیل فوق پذیرفتنی است؟ به نظر چند انتقاد بر آن وارد می‌باشد (جرفی، ۱۳۹۴: ۵۸ به نقل از اسدی). اول آنکه این ترتیب به ضرر زیان‌دیده است. زیرا او علاوه بر آن که زیانی را در نتیجه عملکرد ناقص اداری و ضعف تشکیلات آن متحمل شده است؛ در مدت زمان مهلت اعطایی باید کاهش ارزش پول را نیز تقبل نماید و این با موازین انصاف و عدالت و هدف قواعد مسئولیت مدنی که جبران زیان متضرر است مطابقت ندارد. چه در جریان جبران خسارت قبلی خسارتی دیگر نیز به محکوم‌له تحمیل می‌شود. دوم آنکه ترتیب مذکور با وجود لحاظ مصالح عمومی تنها راه حل نیست، شهرداری‌ها می‌توانند همه‌ساله و در زمان برنامه‌ریزی و تعیین بخش‌های هزینه‌ای بودجه خود با عنایت به دعاوی متعدد شهرداری و اینکه اینگونه هزینه‌ها نوعاً قابل پیش‌بینی می‌باشند، یک محل ویژه به انجام چنین پرداخت‌هایی پیش‌بینی نمایند و یا استفاده از بیمه خسارت و احتساب آن در هزینه، کارکنان خود را نسبت به خسارتی که به اشخاص ثالث در حین انجام وظیفه وارد می‌آورند بیمه نمایند (ماده ۱۳ قانون مسئولیت مدنی).

نتیجه‌گیری

شهرداری‌ها به‌عنوان یک نهاد حقوقی غیردولتی در ایفای وظایف خدمات‌رسانی به شهروندان، امکان دارد سبب بروز خسارت‌هایی شوند که احکام و قواعد ایجاد مسئولیت مدنی آنها با دیگر اشخاص حقیقی یا حقوقی مشترک است. مبنای قانونی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ است. با توجه به این ماده خسارت می‌تواند ناشی از تقصیر شخصی کارمندان یا خطای اداری شهرداری باشد و ورود خسارت به اجتماع تقصیر شخصی و خطای اداری نیز امکان‌پذیر است. به‌موجب ماده

References

Abbasi, Mahmoud; Rezaei, Rahele, Dehghani, Ghazaleh (2014). "The Concept and Status of the Right to Health in the Iranian Legal System", *Journal of Medical Law*, 8(30), 199-183.

Adibi, Hossein (1976). *An Introduction to Urban Sociology*, *Social Sciences Letter*, No. 6.

Ahmadpour, Elnaz (2021). "Civil Liability of Municipalities Regarding the Right to Health", *Master's Thesis*, Tabriz University.

Al Kajbaf, Hossein (2013). "The Concept and Status of the Right to Health in International Human Rights Documents", *Journal of Medical Law*, 7(24), 176-140.

Asadi, Abbas (2021). "Civil Liability of Municipalities for Personal and Financial Damages to Citizens with Emphasis on Karaj Municipality Cases", *Master's Thesis*, Danesh Alborz University.

- Civil Code.
 Civil Liability Law 1960.
 Dekhoda, Ali Akbar (1998). Dekhoda Dictionary, supervised by Mohammad Moin and Jafar Shahidi, Tehran University Press, Vol. 10.
 Ghahari, Abolfazl; Molaei, Nima, Larijani, Arezoo (2025). "Comparative Health Law and E-Health", Iranian Journal of Health Law, 1(2), 16-1.
 Haji Nouri, Gholamreza (2015). "The Return of Moderation to the Theory of Abuse of Right", Journal of Fiqh and Islamic Law, 6(11), 166-143.
 Hooshmand Firoozabadi, Hossein (2019). "Evaluation of the Jurisprudential Foundations of Civil Liability", Teachings of Civil Jurisprudence, 19, 337-297.
 Jamshidian, Majid (2004). On the Path to Familiarity with City and Citizenship, Tehran: Cultural and Artistic Organization.
 Jarfi, Hadi (2015). "Civil Liability of the Municipality Arising from the Duty to Care for Property", International Conference on Engineering Sciences, Art and Law.
 Mousavi Bojnourdi, Seyed Mohammad, Mehrizi Sani, Mohammad (2013). "Citizenship Rights from the Perspective of Imam Khomeini (RA)", Matin Research Journal, 15(21), 24-1.
 Municipalities Law 1955.
 Salehi Mazandarani, Mohammad, Bafahm, Mohammad (2021). "Civil Liability of the Government for Harmful Sovereign Acts (A New Reading of Article 11 of the Civil Liability Law)", Journal of Civil Law Knowledge, 9(2), 190-170.
 Shokri, Tahereh; Zare, Ali (2016). "Civil Liability of the Municipality Towards Citizens", Criminal and Private Law Research, 12(29), 22-11.
 Taghizadeh, Ebrahim, Hashemi, Seyed Ahmadali (2012). Civil Liability (Quasi-Delictual Liability), Tehran: Payam Noor Publications.
 Tavanbakhsh, Mehrdad (2006). "A Sociological Study of the Concept of City and Citizenship", Specialized Journal of Sociology, 2(1), 29-11.
 Valizadeh, Hossein (2019). "The Effect of the La Dharar Rule on Civil Liability and the Role of the Iqdam Rule in its Abrogating Effect", International Journal of Law Yar, 10, 347-331.