

مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در هرم نهادهای اداری؛ با نگاهی به رویه قضایی دیوان عدالت اداری و دادگاهها

حمید نیکورای

گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران.

hamid.nikoray@iau.ac.ir

علی حاجی‌پور کندرود (نویسنده مسئول)

گروه حقوق، واحد ارومیه، دانشگاه آزاد اسلامی، ارومیه، ایران.

Hajipour62@iau.ac.ir

ابوالفضل رنجبری

گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران.

a.ranjbari@tabrizau.ac.ir

### قابل انتشار در دوره ۲۵ شماره ۶۵ (بهار ۱۴۰۵) نشریه پژوهشهای حقوقی

چکیده

مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر، به‌رغم گسترش صلاحیت‌های تقنینی و نظارتی این نهادها در ساختار حقوق عمومی ایران، همچنان با ابهام‌های مفهومی و خلأهای تقنینی مواجه است. ادبیات موجود در حوزه مسئولیت نهادهای عمومی عمدتاً ناظر بر دولت و شهرداری است و جایگاه شوراها در این میان مغفول مانده یا به صورت پراکنده و غیرا‌ستنباطی بر سی شده است. مقاله حاضر با رویکردی تحلیلی-انتقادی و با بهره‌گیری از مبانی فلسفه حقوق، اصول عدالت توزیعی، نظریه حاکمیت قانون و آموزه‌های مسئولیت مبتنی بر خطر، به تبیین امکان و مبانی اعمال مسئولیت مدنی بر شوراهای اسلامی شهر می‌پردازد. در این راستا، آرای متعارض دیوان عدالت اداری، دادگاه‌های عمومی و دیوان عالی کشور مورد تحلیل تطبیقی قرار گرفته و مشخص گردیده است که عدم انسجام رویه قضایی، ناهماهنگی در تشخیص مرجع صالح و ضعف ساختاری در تمایز میان اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری، زمینه تضييع حقوق زیان‌دیدگان را فراهم کرده است. پژوهش، بر ضرورت اصلاح قوانین مرتبط، تقویت پاسخگویی نهادهای عمومی، پیش‌بینی مسئولیت محض در قبال برخی تصمیمات شورایی و تسهیل اثبات رابطه سببیت برای شهروندان تأکید دارد. این نوشتار، گامی در جهت بازخوانی مسئولیت مدنی شوراها در پرتو عدالت حقوقی و ارتقای سطح حمایتی از شهروندان در برابر تصمیمات ناصواب نهادهای شورایی است.

**واژگان کلیدی:** شوراهای اسلامی، مسئولیت مدنی، شخصیت حقوقی، حقوق عمومی، رویه قضایی

## Civil Liability of Islamic City Councils in The Pyramid of Administrative Institutions; Review the Judicial Precedent of the Administrative Court of Justice and The Courts

### Abstract

Despite the broad legislative and supervisory authorities vested in Islamic City Councils within Iran's public law framework, their civil liability remains conceptually ambiguous and legally underdeveloped. Existing literature on the liability of public institutions predominantly focuses on governmental and municipal bodies, often neglecting the unique legal status of city councils or addressing it in a fragmented, non-systematic manner. This article adopts an analytical-critical approach, drawing on principles of legal philosophy, distributive justice, the rule of law, and risk-based liability, to elucidate the theoretical and normative foundations for imposing civil liability on Islamic City Councils. By conducting a comparative analysis of conflicting judicial decisions from the Administrative Justice Court, General Courts, and the Supreme Court of Iran, the study reveals significant fragmentation in judicial reasoning, inconsistencies in identifying competent forums, and structural weaknesses in distinguishing between sovereign and managerial functions. The findings underscore the necessity of legislative reform, the enhancement of institutional accountability, the recognition of strict liability for certain council actions, and the facilitation of causal proof for claimants. This research contributes to the doctrinal development of council liability, advocating a recalibration of the legal framework to strengthen civic protection and promote equitable redress in the face of injurious or unlawful collective decisions made by local councils.

**Keywords:** Islamic City Councils, Civil Liability, Legal Personality, Public Law, Judicial Practice

## مقدمه

اصل عدالت اجتماعی از اصول بنیادین در جوامع انسانی است که بر پایه‌ی برابری و انصاف استوار شده است. این اصل به دنبال ایجاد شرایطی است که در آن‌همه‌ی افراد، فارغ از تفاوت‌های فردی و شخصیتی مانند جنسیت، نژاد، مذهب یا طبقه‌ی اجتماعی و نوع جایگاهشان در قدرت بتوانند از حقوق و فرصت‌های برابر برخوردار باشند. عدالت اجتماعی ایجاب می‌کند که نه تنها ثروت و منابع توزیع عادلانه‌ای داشته باشند؛ بلکه هر کس بایستی فارغ از شخصیت حقیقی و حقوقی خود، پاسخگوی رفتار و اعمال و ترک فعل‌هایش باشد و باید خساراتی را که به دیگران وارد می‌شود بدون جبران باقی نماند. چراکه جامعه‌ای که در آن افراد مسئولیت‌پذیر باشند، بهتر به سمت برابری و انصاف حرکت می‌کند. مسئولیت فردی به معنای پذیرش این واقعیت است که هر فرد نقش مهمی در شکل‌دهی به جامعه دارد و رفتارهای او می‌تواند بر دیگران تأثیر بگذارد. در یک جامعه‌ی عادلانه، افراد از حقوقی مانند آزادی، امنیت و فرصت‌های برابر برخوردار هستند، اما در عین حال موظف‌اند به حقوق دیگران احترام بگذارند و در قبال رفتار خود مسئولیت‌پذیر باشند. زمانی که افراد در قبال رفتار خود مسئولیت‌پذیر باشند، احتمال بروز بی‌عدالتی، تبعیض و سوءاستفاده کاهش می‌یابد.

اصل برابری مسئولیت مدنی اشخاص حقیقی (افراد) و اشخاص حقوقی (مانند شرکت‌ها، سازمان‌ها و نهادها) یکی از اصول مهم و پذیرفته شده در علم حقوق است. این اصل بیان می‌کند که هم افراد و هم نهادهای حقوقی باید در قبال اقدامات و تصمیمات خود مسئولیت‌پذیر باشند و در صورت ایجاد خسارت یا نقض قوانین، به طور یکسان پاسخگو باشند. در سده اخیر این موضوع در جوامع متراکم و پیچیده و مدرن که اشخاص حقوقی نقش پررنگی در اقتصاد و اجتماع دارند، اهمیت زیادی پیدا می‌کند.

غالب اشخاص عمومی مانند مؤسسات و سازمان‌ها و نهادها نیز دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و می‌توانند در قبال اقدامات خود مسئولیت مدنی داشته باشند. این مسئولیت در قبال فعل و یا ترک فعل از وظایفی است که قانون یا شرع و یا قرارداد برای ایشان به وجود آورده است. اما موضوعی که مهم می‌باشد پیچیدگی ساختار اشخاص حقوقی است که اغلب تشخیص مسئولیت مستقیم این اشخاص را ممکن است دشوار کند.

شورای اسلامی شهر به عنوان یکی از نهادهای محلی در نظام حقوقی ایران، نقش مهمی در اداره امور شهرها و بهبود کیفیت زندگی شهروندان ایفا می‌کند. شوراهای ایران که بر اساس قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب

۱۳۷۵ فعالیت می‌کند، وظایفی مانند نظارت بر عملکرد شهرداری، تصویب طرح‌های شهری و مشارکت در برنامه‌ریزی‌های کلان‌شهری را بر عهده دارد. با این حال، مسئولیت مدنی این نهاد در قبال تصمیمات و اقداماتش، همواره مورد بحث بوده است. این مقاله با هدف بررسی امکان اعمال مسئولیت مدنی بر شورای شهر و تحلیل رویه قضایی مرتبط با آن در ایران، به دنبال پاسخ به این سؤال است که آیا شورای شهر می‌تواند در قبال اقدامات زیان‌بار خود مسئولیت مدنی داشته باشد؟ هر چند به نظر می‌رسد که با وجود برخی محدودیت‌های قانونی و تشتت رویه، شوراهای اسلامی شهر در نظام حقوقی ایران مشروط به خروج از اختیارات قانونی یا وقوع تقصیر جمعی واجد مسئولیت مدنی مستقل باشند. روش تحقیق این مقاله، تحلیلی-توصیفی است و از منابع کتابخانه‌ای و آرای قضایی استفاده شده است.

## ۱. چارچوب نظری تحقیق

چارچوب نظری مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی در نظام حقوقی ایران را می‌توان بر اساس مکاتب فلسفه حقوق، اصول حقوق عمومی و نظریه‌های مسئولیت مدنی تحلیل کرد. این چارچوب، فارغ از قوانین موضوعه، به مبانی فلسفی، جامعه‌شناختی و حقوقی مسئولیت این نهادها می‌پردازد. این مبانی نشان می‌دهد که مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی، حتی بدون تصریح قانونی، بر اساس اصول کلی حقوق و فلسفه سیاسی قابل استدلال است. مهم‌ترین مبانی نظری عبارت‌اند از:

### ۱-۱. نظریه قرارداد اجتماعی و مسئولیت نهادهای عمومی

بر اساس این نظریه<sup>۱</sup> شوراهای اسلامی به‌عنوان نمایندگان مردم در سطح محلی، در چارچوب یک قرارداد اجتماعی ضمنی مسئولیت دارند که منافع عمومی را تأمین کنند. هرگونه تخلف از این مسئولیت، نقض قرارداد تلقی شده و مشروعیت مداخله حقوقی را توجیه می‌کند. بر این اساس نمایندگان (شوراها)، در اصل وکالت مردم را دارند و در صورت تخلف از امانت‌داری، مسئول جبران خسارات هستند.

---

<sup>۱</sup> بر اساس اندیشه‌های روسو و لاک

## ۱-۲. نظریه تقصیر و مسئولیت اخلاقی

تقصیر در این مکتب، ریشه در اخلاقیات دارد و صرفاً یک مفهوم حقوقی نیست. این نوع مسئولیت در واقع مسئولیت ناشی از تخطی از تکلیف اخلاقی است.<sup>۲</sup> شوراهاى اسلامى به عنوان نهادهای عمومی، تکلیف اخلاقی - حقوقی در قبال شهروندان دارند و اگر با سوء تدبیر یا بی‌عدالتی موجب ضرر شوند، مسئولیت مدنی آنها قابل استناد است. این نگاه، مسئولیت را فراتر از متن قانون و مبتنی بر انصاف و اخلاق حقوقی می‌داند.

## ۱-۳. نظریه مسئولیت بدون تقصیر (مبنای خطر گرایی)

بر اساس نظریه مسئولیت عینی (مسئولیت بدون تقصیر)، صرف ایجاد ضرر توسط یک نهاد عمومی (مثل شورا) کافی است تا مسئولیت محقق شود، حتی اگر تقصیری در کار نباشد. این نظریه برگرفته از اندیشه‌های طرفداران حقوق اجتماعی است که معتقدند نهادهای عمومی صرف نظر از تقصیر، باید ضامن جبران خسارات ناشی از عملکرد خود باشند. مصداق عینی در خصوص این نظریه را می‌توان در تصویب طرح‌های ترافیکی جدید توسط شورای شهر جستجو کرد که به منظور کاهش آلودگی هوا یا روان‌سازی ترافیک، تردد خودروهای شخصی در محدوده‌ای خاص را ممنوع یا محدود می‌سازد. هرچند این تصمیم با نیت خیر و در راستای منافع عمومی اتخاذ شده باشد، اما می‌تواند موجب افول کسب‌وکارهای وابسته به تردد خودرو (مانند کارواش‌ها، تعمیرگاه‌های سیار یا رستوران‌های واقع در حاشیه بزرگراه‌ها) شود. در چنین مواردی، حتی در صورت عدم تقصیر شورا، نظریه مسئولیت محض، جبران خسارت این کسب‌وکارها را ضروری می‌داند.

## ۱-۴. نظریه حاکمیت قانون<sup>۳</sup> و مسئولیت نهادهای عمومی

بر اساس این نظریه، شوراهاى اسلامى به عنوان بخشی از ساختار حکومت محلی، مشمول اصل حاکمیت قانون هستند و هرگونه اقدام خارج از چارچوب قانونی، مسئولیت آور است. نظریه پردازان<sup>۴</sup> این تفکر معتقدند که هیچ نهادی نباید فراتر از پاسخگویی باشد، بنابراین شوراها نیز باید در برابر اعمال خود مسئولیت داشته باشند.

<sup>۲</sup> دیدگاه کانت

<sup>۳</sup> Rule of Law

<sup>۴</sup> دایسی

## ۱-۵. نظریه عدالت توزیعی و مسئولیت اجتماعی شوراها

از منظر این اندیشمندان<sup>۵</sup> نهادهای عمومی مانند شوراها موظف به رعایت عدالت توزیعی در تخصیص منابع و امکانات هستند. اگر تصمیمات شورا به توزیع ناعادلانه منابع یا تبعیض بین شهروندان منجر شود، نه تنها مسئولیت مدنی دارد، بلکه از نظر نظریه عدالت نیز محکوم است. به عنوان مثال تخصیص نامتناسب بودجه به مناطق خاص می تواند مصداق بی عدالتی و موجب مسئولیت باشد.

## ۱-۷. نظریه پاسخگویی عمومی<sup>۶</sup>

بر اساس این نظریه، شوراها یا نهادهای عمومی به عنوان نهادهای عمومی، در قبال جامعه پاسخگو هستند و این پاسخگویی تنها با مسئولیت پذیری مدنی تحقق می یابد. نظریه پردازان حقوق عمومی<sup>۷</sup> معتقدند که پاسخگویی نهادهای عمومی باید از طریق سازوکارهای حقوقی از جمله مسئولیت مدنی تضمین شود.

## ۲. جایگاه قانونی شوراها در شهر

شوراها در شهر در ایران، نهادی محلی و عمومی و انتخابی است که در بخشی از سرزمین مشخص شده، دارای قدرت تصویب مقررات است. شوراها در محدوده های مشخص شده به موجب یک قانون مشخص تشکیل می شوند و به شهروندان داخل آن محدوده خدمات ارائه می کنند. امور اجرایی شهرداری به پشتوانه مصوبات شورای شهر انجام می گیرد. تصمیمات شورای شهر که برای شهرداری حالت اجرایی پیدا می کند ممکن است در عمل موجبات ایجاد خسارت برای اشخاص گردد. از این جمله موارد که می تواند تحت عنوان تقصیر شورای شهر، موجبات خسارت به شهروندان را به بار آورد، می توان عدم تصویب بودجه شهرداری در موعد مقرر قانونی و در نتیجه عدم انجام به موقع تعهدات شهرداری در مقابل اشخاص حقیقی و حقوقی می باشد و یا در فرض دیگر عدم اولویت دهی و اختصاص بودجه کافی در سال مالی برای تملک اشخاص و در نتیجه عدم توان مالی شهرداری در انجام مصالحه مربوطه را عنوان کرد.

---

<sup>۶</sup> Public Accountability

<sup>۵</sup> جان رالز  
<sup>۷</sup> کارل فریدریش

در حوزه مسئولیت مدنی سؤال است که آیا شورای شهر در قبال مصوبات خود، در صورتی که به حقوق اشخاص تعرض گردد؛ مسئولیت دارد یا خیر؟ در تبیین مسئولیت مدنی نهادهای عمومی، جایگاه قانونی و استقلال شخصیت حقوقی آن نهاد بسیار مهم است.

شوراهای اسلامی در ساختار اداری جمهوری اسلامی ایران از جایگاه ویژه‌ای برخوردار می‌باشند که مستقل از قوای سه‌گانه و سایر نهادهای حاکمیتی به‌عنوان شخصیت حقوقی عمومی خاص در ساختار حقوقی کشور تبیین می‌گردد.<sup>۸</sup> قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران علاوه بر اشاره به قوای سه‌گانه‌ی مجریه، مقننه و قضائیه در فصول جداگانه، فصل مجزایی را به شوراهای اختصاص داده است که این نشان از نگاه ویژه و مستقل قانون‌گذار ایرانی به نهاد شوراهاست. این نگاه ویژه، برخاسته از پذیرش نظام عدم تمرکز محلی در نظام حقوقی ماست. در واقع یکی از ویژگی‌های سیستم عدم تمرکز اعطای شخصیت حقوقی مستقل به واحدهای سیستم است.<sup>۹</sup>

در اصل ششم قانون اساسی آمده است: "در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود. انتخاب ریس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظایر این‌ها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که اصول دیگر این قانون معین می‌گردد." جواز انتخاب اعضای شوراهای محلی از طریق آرای عمومی، به مفهوم پذیرش شخصیت حقوقی برای شوراهای اسلامی است. در اصل هفتم قانون اساسی نیز بیان شده است که "شوراهای از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور هستند: طبق دستور قرآن کریم "و امر هم شوری بینهم" و "شاورهم فی الامر"، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند...." بر اساس اصل یک‌صدم قانون اساسی، «برای پیش برد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی، از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کند شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان

---

<sup>۸</sup> فرهنگ فقیه لاریجانی، حقوق روابط شورا و شهرداری، (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۲)، ص ۲۸.

<sup>۹</sup> طباطبائی مؤتمنی، حقوق / د / ری، صص ۶۱-۶۹.

و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله‌مراتب آن‌ها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند.»<sup>۱۰</sup> پر واضح است که قوانین عادی تصویب در خصوص شوراهای محلی، باید بتوانند در عمل شوراهای را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور گردانند.<sup>۱۰</sup>

در اصل بیست و ششم قانون اساسی آمده است که "احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت دینی شناخته شده آزادند، چون تحقق اهداف مثبت ناشی از تشکیل شوراهای اولویت دارد، ذکر نشدن نام شوراهای در این اصل نباید مانعی برای اتصال میان انجمن‌ها و شوراهای باشد." همچنین در اصل دوازده قانون اساسی تصمیمات شوراهای در چارچوب مقررات مذهبی به رسمیت شناخته شده است و این امر تأکید بر صلاحیت تصمیم‌گیری شوراهای دارد. جایگاه شوراهای در قانون اساسی چنان رفیع است که علاوه بر این که شورای عالی استان‌ها می‌تواند به اصلاح جزئیات قانون بپردازد، می‌تواند در موضوع کار خود نیز به مجلس طرح ارائه دهد. یکی دیگر از مصادیق شخصیت حقوقی مستقل، آن است که شوراهای حق طرف دعوی قرار گرفتن در دادگاه‌های صالحه را دارند. این مسئله به صراحت در ماده‌ی ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۰۹/۰۱ مورد تأکید قرار گرفته است. ماده‌ی مذکور بیان می‌دارد: "شوراهای دارای شخصیت حقوقی بوده، حق اقامه دعوی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند." شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان اشخاص حقوقی در تعریف مذکور در مواد ۳ و ۵ قانون محاسبات عمومی و مواد ۲ و ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری قرار نمی‌گیرند و به همین دلیل مشمول احکام ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی نیستند. باین‌حال، ماده ۶۸۸ قانون آیین دادرسی کیفری شورای اسلامی شهر را به‌عنوان یک شخص حقوقی در نظر می‌گیرد و اجازه می‌دهد که در صورت وجود اتهام، شورای شهر قادر به معرفی نماینده قانونی یا وکیل باشد.

---

<sup>۱۰</sup> نادر میرزاد کوهشاهی، «رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران، فصلنامه حقوق اداری»، ۶، ۱۳۹۳ (۲)، ص ۳۵.

## استقلال حقوقی شوراهای شهر

یکی از ملزومات شخصیت حقوقی برخورداری از استقلال است. استقلال شوراها و برخورداری آنها از شخصیت حقوقی مستقل ضامن اعمال صلاحیت‌های خاص آنها و استفاده از آزادی عمل در اجرای اختیارات قانونی‌شان می‌باشد.<sup>۱۱</sup> اهمیت ویژگی استقلال شوراها به حدی است که حقوقدانان آن را به‌عنوان یک رکن اساسی در تعریف شورا لحاظ نموده‌اند. منظور از استقلال شوراهای اسلامی شهر، صرفاً اعطای تصدی امور به بخش‌هایی از سرزمین و اختیار قدرت قانون‌گذاری محلی، کافی نخواهد بود؛ زیرا هدف داشتن آن درجه از قدرت و اختیار و آزادی عمل است که به‌عنوان شخص حقوقی حقوق عمومی، بتواند آنچه که در قانون اساسی و قوانین عادی کشور پیش‌بینی شده است را بدون هیچ‌تنگنایی انجام دهند. از مهم‌ترین مؤلفه‌های قابل‌بررسی برای پی‌بردن به شخصیت حقوقی مستقل، تشکیلات نهادی و استقلال اداری و استقلال مالی است.

**الف. محل استقرار شورا:** در هیچ‌یک از قوانین موضوعه محل تشکیل جلسات شوراهای محلی ساختمان شهرداری اعلام‌نشده است فقط در قانون نسخه ۱۳۸۲ به استقلال محل تشکیل جلسات در خارج از ساختمان شهرداری تصریح شده است.

**ب. ایجاد دبیرخانه شورا:** در قانون مصوب سال ۱۳۷۵ شوراهای شهر دبیرخانه پیش‌بینی نشده است اما در اصلاحیه سال ۱۳۸۲ و در ماده ۷۵ تمامی شوراها اختیار تأسیس دبیرخانه و داشتن نیروی انسانی و کارمند مستقل پیدا کرده‌اند.

**ج. بودجه مستقل:** بند ۱۲ ماده ۸۰ و نیز ماده ۸۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات متعدد بعدی و آیین‌نامه نحوه هزینه کرد بودجه شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۹۲ بیانگر استقلال مالی شوراهای اسلامی شهر دارد. همان‌طوری که بیان شد، شوراهای شهر همواره دارای کلیت واحد و شخصیت حقوقی مستقلی بوده و دارای همه اختیارات قانونی لازم می‌باشند و از شروع نظام قانون‌نویسی و قانون‌گذاری در ایران هشت

---

<sup>۱۱</sup> اردشیر امیرارجمند، اردشیر و محمد جلالی، «نحوه نظارت سلسله مراتبی شوراها بر امور و مدیران محلی»، در مجموعه مقالات نشست شوراها و مدیریت محلی در افق چشم انداز ۲۰ ساله، ۱۳۸۷، ص ۸۳.

قانون شوراها بعد از تصویب در سال ۱۳۷۵، اصلاح شده و به وضعیت فعلی رسیده است. قطعاً واضح و مبرهن است که شوراها در حقوق ایران واجد قرار گرفتن طرف دعوی و طرح دعوی هستند.

### ۳. منابع حقوقی و ارکان مسئولیت مدنی شوراهای شهر

مسئولیت مدنی در حقوق به معنای تعهد به جبران خسارتی است که اشخاص حقوق عمومی به دیگران وارد می کنند. ارکان مسئولیت مدنی و منابع حقوقی در اکثر نظام های حقوقی مبتنی بر مبانی فکری آن نظام است. در یک جامعه اسلامی، مبرهن است که باید دستورات شرعی ملاک قانون گذاری قرار گیرند. با نگاهی گذرا به تصویب قوانین روشن می شود که مبنای تصویب، اصول و مبانی حقوق خصوصی بوده است و حتی در دهه های اخیر نیز نگاه و تفاسیر ارائه شده از این قانون تحت سلطه حقوق فقهی بوده است.

#### ۳-۱. منابع حقوقی

مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر در نظام حقوقی ایران، ترکیبی از اصول کلی مسئولیت مدنی و قوانین خاص ناظر بر شوراها است. منابع حقوقی، به اسناد و قوانین و مقرراتی اشاره دارد که مبنا و مستند قانونی برای تعیین مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی شهر هستند. برای درک دقیق این مسئولیت، باید منابع آن را به تفصیل بررسی کرد.

#### 3-1-1. قانون اساسی

قانون گذار در اصل ۱۷۱ قانون اساسی به صراحت مسئولیت مدنی دولت را پذیرفته و بیان می دارد: «هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت خسارت به وسیله دولت جبران می گردد و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می گردد.» کلمه دولت دارای معنا و مفهوم عام و خاص و اخص است که معنای خاص و اخص آن شامل قوه مجریه و هیات وزیران است و مفهوم عام دولت که در اصل مذکور مورد نظر است قوای سه گانه مجریه، مقننه و قضائیه و در حقیقت همه نهادهای رسمی و عمومی کشور را شامل می شود.

مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، حق شکایت شهروندان علیه دولت به رسمیت شناخته شده و مرجع صالح برای رسیدگی به این شکایات نیز مشخص گردیده است. بدیهی است که به رسمیت شناختن حق شکایت و تعیین مرجع رسیدگی، به منزله پذیرش

اصل مسئولیت مدنی و کیفری دولت می‌باشد. اصل مذکور بیان می‌کند: «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد...» بر این اساس شوراها شهر با عنایت به ماهیت و شخصیت حقوقی که دارند مشمول اصول ۱۷۱ و ۱۷۳ قانون اساسی بوده و دارای انواع مسئولیت مدنی و کیفری و اداری هستند و در صورت ورود ضرر و زیان به دیگران مکلف به جبران خسارت است و امکان شکایت و مطالبه خسارت از آن در محاکم قضایی طبق قانون وجود دارد.

### ۳-۱-۲. قانون مدنی

در حقوق ایران، مسئولیت مدنی تحت عناوین «اتلاف» و «تسبیب» در مواد ۳۲۸ تا ۳۳۵ قانون مدنی مورد بررسی قرار گرفته است. در ماده ۳۲۸ در اتلاف آمده است که «هرکس مال غیر را تلف کند ضامن آن است و باید مثل یا قیمت آن را بدهد اعم از اینکه از روی عمد تلف کرده باشد یا بدون عمد و اعم از اینکه عین باشد یا منفعت و اگر آن را ناقص یا معیوب کند ضامن نقص قیمت آن مال است.» و در ماده ۳۳۱ در تسبیب بیان شده است که «هرکس سبب تلف مالی بشود باید مثل یا قیمت آن را بدهد و اگر سبب نقص و عیب آن شده است باید از عهده نقص قیمت آن برآید.» در ماده ۳۳۵ مربوط به مسئولیت مدنی ناشی از تصادفات وسیله نقلیه موتوری نیز آمده است که «در صورت تصادف بین دو کشتی یا دو قطار راه‌آهن یا دو اتومبیل و امثال آن‌ها مسئولیت متوجه طرفین خواهد بود که تصادم در نتیجه عمد یا مسامحه او حاصل شده باشد و اگر طرفین تقصیر یا مسامحه کرده باشند هر دو مسئول خواهند بود.» برخی از حقوقدانان با بررسی دقیق ماده ۳۲۸ قانون مدنی، عامل زیان را مسئول جبران خسارت میدانند، چه در ایجاد خسارت تعهد داشته باشد یا نداشته باشد.<sup>۱۲</sup>

### ۳-۱-۳. قانون مسئولیت مدنی

ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی را می‌توان از مهم‌ترین مبانی حقوقی در تعیین مسئولیت مدنی اشخاص حقوق عمومی، از جمله کارمندان دولت، شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها دانست؛ به‌نحوی که در فرض وارد آمدن خسارت به اشخاص در نتیجه انجام وظیفه این افراد (اعم از عمدی یا ناشی از بی‌احتیاطی) شخص مأمور را مسئول جبران خسارت دانسته است. با این حال،

<sup>۱۲</sup>حسن امامی، حقوق مدنی (تهران: انتشارات اسلامی، ۱۳۹۱)، ص ۲۶۲.

در ادامه ماده مذکور تصریح می‌شود که اگر خسارات وارده ناشی از فعل شخص مأمور نبوده و مستند به نقص در تجهیزات یا وسایل ادارات و مؤسسات عمومی باشد، در آن صورت مسئولیت جبران متوجه اداره یا مؤسسه مربوطه خواهد بود. با وجود این، در مورد اعمال حاکمیتی دولت و نهادهای عمومی، اقداماتی که در چهارچوب قانون و بنا به ضرورت‌های مرتبط با تأمین منافع عمومی انجام می‌گیرد و موجب ورود ضرر به اشخاص شود، از شمول مسئولیت مستثنا شده و دولت و نهادهای مزبور مکلف به جبران خسارت نخواهند بود. هر چند اصل جبران خسارت در قانون مسئولیت مدنی مورد پذیرش قرار گرفته، لیکن بررسی مسئولیت اعضای شوراهای اسلامی شهر، شوراها به عنوان مرجع تصمیم‌گیرنده، و کارکنان این نهادها، مستلزم تحلیل دقیق و تطبیقی مفاد ماده ۱۱ قانون مزبور است. طبق بخش نخست ماده، «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی، خسارتی به اشخاص وارد می‌کنند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده هستند.»

بر این اساس، مسئولیت مدنی متوجه و بر عهده اعضای شوراهای شهر و کارکنان شورای شهر خواهد بود و شورای اسلامی شهر به‌عنوان یک نهاد حقوقی عمومی جوابگو و مسئول نیست. مبرهن هست که این قانون به قدر کافی قدرت و توانایی حمایت و جبران تمامی خسارت شخص زیان‌دیده را نخواهد داشت. چه بسا زیان وارده، به‌ویژه در موارد سنگین، به دلیل اعسار یا ناتوانی مالی عضو حقیقی شورای شهر یا کارمند آن، عملاً غیرقابل جبران باقی بماند. از سوی دیگر، با توجه به منطوق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، اثبات تقصیر عضو شورای اسلامی شهر، شرط تحقق مسئولیت بوده و این امر بر عهده زیان‌دیده نهاده شده است. از این رو، مطابق مقررات قانونی، در مواردی که اعضای شورای اسلامی شهر در چارچوب وظایف محوله مرتکب بی‌احتیاطی شده یا با فعل یا ترک فعل خود موجبات ورود زیان را فراهم آورند، شخصاً مسئول جبران خسارات وارده خواهند بود و موضوع ربطی به شخصیت حقوقی شورای شهر نخواهد داشت. بخش دوم ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی با عبارت: «... ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است...» استثنای بخش نخست است و در واقع، مفاد این بخش از ماده ناظر بر لزوم وجود رابطه سببیت در چارچوب قواعد عمومی مسئولیت مدنی است؛ به‌گونه‌ای که انتساب زیان به عامل آن را ضروری دانسته و تقصیر اداری را به‌عنوان مبنای تحقق مسئولیت مدنی اعضای شورای شهر می‌پذیرد. گرچه باید پذیرش اصل مسئولیت مدنی شورا در این بخش از ماده را گامی مثبت در جهت صیانت از حقوق شهروندان تلقی کرد، لیکن تحمیل بار اثبات نقص در وسایل و تجهیزات متعلق به شورای شهر بر عهده زیان‌دیده و منوط کردن امکان رجوع مستقیم و جبران خسارت به اثبات چنین نقصی، محل تأمل و انتقاد است. چرا که با توجه به

پیچیدگی‌ها و گستره عملکرد شوراهای اسلامی شهر، اثبات نقص فنی یا اداری مرتبط، امری دشوار و در بسیاری موارد طاقت‌فرسا برای شهروندان خواهد بود. برای مثال، اگر شورای شهر با تصویب بودجه ناکافی برای پروژه‌ای عمرانی، موجب تأخیر طولانی‌مدت در پرداخت مطالبات پیمانکاران شود، این سؤال مطرح می‌شود که آیا این عمل، ناشی از تقصیر شخصی اعضا است یا نقص در سیستم برنامه‌ریزی و تدوین بودجه نهاد شورا؟ بر اساس بخش دوم ماده ۱۱، اگر بتوان نقص ساختاری در فرآیند تصویب بودجه مانند عدم استفاده از کارشناسان خبره یا عدم رعایت استانداردهای ملی را ثابت کرد، مسئولیت متوجه شخصیت حقوقی شورا خواهد بود، نه اعضای آن. این امر به‌ویژه در پروژه‌های بزرگ که ورشکستگی پیمانکار به دلیل عدم پرداخت به‌موقع، می‌تواند اثرات زنجیره‌ای بر اقتصاد محلی داشته باشد، مصداق پیدا می‌کند. این در حالی است که پیش‌بینی مسئولیت محض و بدون تقصیر برای شوراهای شهر، لااقل در مواردی که ارتباط مستقیم با تصمیمات یا ابزارهای مورد استفاده شورا دارند، می‌تواند هم‌زمان دو کارکرد مهم حمایت مؤثرتر از زیان‌دیدگان و ایجاد سازوکاری بازدارنده برای تقویت نظارت و مسئولیت‌پذیری اعضای شورا در انجام وظایف خود را ایفا کند. با این رویکرد می‌توان گفت که ماده ۱۱ از قانون مزبور چه در بخش اول و چه در بخش دوم مبنای مسئولیت شوراهای اسلامی را مبتنی بر نظریه تقصیر می‌داند با این تفاوت که در قسمت اول از ماده، تقصیر شخصیت حقوقی اعضای شوراهای اسلامی و کارمندان شوراها<sup>۱۳</sup> و در قسمت دوم تقصیر شخصیت حقوقی خود شوراهای اسلامی موردنظر است. نظر به اینکه اصولاً خسارت وارده به ثالث در اثر فعل و ترک فعل اشخاص حقوق عمومی من جمله شوراهای شهر، زمانی قابلیت مطالبه و جبران را دارد که زیان مستند به فعل و ترک فعل اشخاص حقوق عمومی باشد.

به بیان دیگر، تحقق مسئولیت مستلزم آن است که بین فعل یا ترک فعل زیان‌بار و زیان نامشروع وارده، رابطه علیت قابل اثباتی وجود داشته باشد. بدیهی است در صورتی که این رابطه سببیت قابل احراز نباشد، یا در مواردی که خسارت ناشی از عوامل خارجی، نظیر حوادث طبیعی و غیرمترقبه باشد، اثبات ارتباط میان عمل نهاد عمومی، نظیر شوراهای اسلامی شهر و زیان وارده با دشواری فراوان مواجه خواهد بود و چه بسا اساساً امکان‌پذیر نباشد.

---

<sup>۱۳</sup> سید حسین صفایی و مرتضی قاسم زاده، (حقوق مدنی: اشخاص و محجورین، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۴)، ص ۶۵۱.

در چنین شرایطی، از منظر حقوقی، مسئولیتی متوجه شوراهای شهر نخواهد بود. این امر، با توجه به عدم جبران خسارات وارد بر شهروندان، محل ایراد جدی بوده و با اصول بنیادین مسئولیت مدنی از جمله لزوم جبران ضرر، ناسازگار و قابل انتقاد است. در واقع، با تفسیر مضیق از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، می‌توان گفت که نظام حقوقی ایران در وضع کنونی، مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی عمومی را به صورت غالب بر پایه تقصیر بنا نهاده است.

ثانیاً، باید میان «اعمال حاکمیتی» و «اعمال تصدی» تفکیک قائل شد. به طور سنتی، علمای حقوق عمومی اقدامات دولت را به دو دسته کلی تقسیم کرده‌اند: اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی. در اعمال حاکمیتی، دولت در مقام تجلی اقتدار عمومی و اعمال حاکمیت ملی ظاهر می‌شود؛ در این موارد، هدف صرفاً تأمین منافع عمومی است و دولت در نقش آمر، فرمانده و نهاد حاکم مداخله می‌کند. اما در مقابل، در اعمال تصدی، دولت به فعالیت‌هایی مبادرت می‌ورزد که ماهیت خصوصی دارند و در آن‌ها مشابه سایر اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی رفتار می‌کند. در این گونه اقدامات، دولت در جایگاه بازرگان، تولیدکننده یا ارائه‌دهنده خدمت ظاهر شده و در قالب قواعد حقوق خصوصی به مبادله و معاملات می‌پردازد.<sup>۱۴</sup>

طرفداران نظریه تفکیک میان اعمال تصدی و اعمال حاکمیتی بر این باورند که دولت و سایر نهادهای عمومی در قبال اقدامات تصدی‌گرایانه خود، همانند سایر اشخاص، در برابر افراد مسئول بوده و دلیلی برای سلب مسئولیت مدنی از آنان وجود ندارد؛ چراکه این قبیل اعمال در چارچوب روابط عادی و مبتنی بر حقوق خصوصی انجام می‌پذیرد. با این حال، در خصوص اعمال حاکمیتی، قائل به استثنا هستند و معتقدند خسارات ناشی از این گونه اعمال متوجه دولت و نهادهای عمومی نخواهد بود؛ زیرا این اقدامات برآمده از اقتدار حاکمیتی بوده و صرفاً با هدف تأمین منافع عمومی صورت می‌گیرد، نه تأمین منافع فردی یا خاص.<sup>۱۵</sup>

در همین راستا، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی را می‌توان تا حدود زیادی منطبق با این دیدگاه دانست. مطابق این ماده، دولت و نهادهای عمومی در قبال خسارات ناشی از اعمال حاکمیتی، در صورتی مسئولیتی ندارند که سه شرط اساسی محقق باشد: نخست، اینکه اقدام حاکمیتی صورت گرفته بر پایه ضرورت و اجبار ناشی از وضعیت خاص باشد؛ دوم، اینکه هدف اصلی از اقدام،

---

<sup>۱۴</sup> ناصر کاتوزیان، مسئولیت مدنی-ضمان قهری، (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۹)، ص ۲۴۵.

<sup>۱۵</sup> منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۱)، ص ۴۱۳.

تأمین منافع اجتماعی و مصالح عمومی کشور باشد؛ و سوم، اینکه اقدام مزبور در چهارچوب قوانین و مقررات موضوعه انجام پذیرفته باشد. تحقق همزمان این سه شرط، مبنای معافیت دولت و نهادهای عمومی از مسئولیت مدنی در حوزه اعمال حاکمیتی تلقی شده است.<sup>۱۶</sup>

### ۳-۲. ارکان مسئولیت مدنی شوراهای شهر

مسئولیت مدنی در اصل ناشی از بی‌مبالاتی اشخاص است ولی ارکان شرایط ضروری و لازم برای تحقق مسئولیت مدنی هستند که باید همزمان وجود داشته باشد تا شوراهای اسلامی مسئول جبران خسارات، شناخته شوند. این ارکان معمولاً سه‌گانه ضرر، فعل یا ترک فعل زیان‌بار و رابطه سببیت بین آنها می‌باشند.

#### ۳-۲-۱. وجود ضرر

هر جا که مالی از بین برود و یا ارزش آن کاهش یابد و بر منافع مسلم و مشروع آن خسارت کلی و یا جزئی وارد آید و حتی به سلامت و حیثیت و عواطف شخصی لطمه وارد شود، گویند ضرری به بار آمده است. تحقق مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی بدون در نظر گرفتن وجود ضرر غیرممکن می‌باشد.<sup>۱۷</sup>

هدف از نهاد مسئولیت مدنی، بدون جبران نبودن هر نوع ضرری است. بنابراین ضرری باید پیش بیاید تا قابل جبران باشد. در ماده ۱ ق.م.م. در این باره چنین آمده است «هر کس بدون مجوز قانونی... لطمه‌ای وارد کند که موجب ضرر مادی یا معنوی به دیگری شود، مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد» و ماده ۲ نیز در صدر تصدیق ماده ۱ می‌افزاید «در موردی که عمل واردکننده زیان موجب خسارت مادی یا معنوی به دیگری شود، دادگاه پس از رسیدگی و ثبوت او را به جبران خسارت مذکور محکوم می‌نماید» بنابراین، قطعی و مسلم بودن ضرر، شرط اساسی قابلیت مطالبه آن به شمار می‌رود. به بیان دیگر، تنها در صورتی می‌توان نهادهای عمومی نظیر شوراهای اسلامی شهر را ملزم به جبران خسارت دانست که زیان وارده، واقعی، مشخص و اثبات شده

---

<sup>۱۶</sup> سید مهدی میرداداشی، مسئولیت مدنی مؤسسات عمومی در حقوق ایران و مصر، (قم): دانشگاه مفید، (۱۳۹۳)، ص ۵۶.

<sup>۱۷</sup> محمد خانی، مسئولیت مدنی دولت، «مجله وکالت»، شماره ۳۵، ۱۳۸۷، ص ۴۰.

باشد. صرف احتمال ورود ضرر یا گمانه‌زنی نسبت به تحقق خسارت، برای ایجاد مسئولیت مدنی کافی نیست. بر این اساس، اثبات تحقق ضرر بر عهده مدعی بوده و او موظف است به صورت روشن و مستند نشان دهد که خسارتی واقع شده است.<sup>۱۸</sup>

در یک تقسیم‌بندی کلی، خسارات ناشی از عملکرد شوراهای اسلامی شهر را می‌توان به دو دسته متمایز تقسیم کرد: نخست، خساراتی که مستقیماً ناشی از تصمیمات یا اقدامات اعضای شورا در حیطة وظایف قانونی آن‌هاست؛ دوم، خسارات غیرمستقیمی که در نتیجه عملکرد نظارتی و ساختار اداری وابسته به آن به اشخاص ثالث وارد می‌شود.

أ. **ضررهای مستقیم:** این ضررها ناشی از تصمیمات شوراهای شهر در زمینه‌های تصویب طرح‌ها و مقررات خلاف قانون (مانند تصویب طرح تفصیلی مغایر با قانون ملی زمین شهری که منجر به ابطال پروانه‌های ساختمانی و خسارت مالی به شهروندان شود) و صدور مجوزهای غیرقانونی (مانند صدور مجوز ساخت در حریم رودخانه که بعداً منجر به تخریب ساختمان‌ها در سیلاب شود) و تصمیمات مالی زیان‌بار (مانند تصویب بودجه غیر کارشناسی که منجر به تعطیلی پروژه‌های عمومی و ضرر به پیمانکاران شود) و یا تأخیر در تصویب مقررات ضروری (مانند تأخیر در تصویب طرح کاهش آلودگی هوا که منجر به خسارت بهداشتی به شهروندان شود)

ب. **ضررهای غیرمستقیم:** این ضررها ناشی از نظارت ناکافی شوراهای شهر در موارد عدم نظارت بر عملکرد شهرداری در تمامی زمینه‌هایی که طبق قانون شورا وظیفه نظارت دارد. (به‌عنوان مثال اگر شهرداری برخلاف مصوبه شورا اقدام به تخلف کند (مثل فروش تراکم غیرمجاز)، شورا به دلیل سوء نظارت مسئول است)

## ۲-۲-۳. فعل و یا ترک فعل

اعمال افراد نباید موجبات ضرر به دیگران را فراهم سازد. فعل و یا ترک فعل و یا فوت زمان و تأخیر بلا دلیل قانونی و موجه در انجام امور و حتی در ابعادی کوچک‌تر، فعل و ترک فعل اعضای شوراهای اسلامی شهر موضوعاتی هستند که در واقع به‌نوعی موجب تضییع حقوق افراد می‌شوند.

---

<sup>۱۸</sup> همان، ص ۴۰.

شوراها با اختیارات و تنوع وظایفی که به عهده‌دارند، متعرض حقوق شهروندان می‌شوند. این تعرضات همیشه از طریق اقدامات مثبت نیست و چه‌بسا از ترک فعل وظایف خود نیز است. این موضوع شاید یکی از اصلی‌ترین مشکلات شوراها می‌باشد که باعث مختل شدن امورات و به وجود آمدن خسارات زیادی به شهروندان و حقوق عامه می‌شود. اما موضوعی که پرداخت به آن مهم است؛ ضرورت تمیز تقصیر اداری از خطای شخصی است. در صورت تقصیر ناشی از مصوبه و رفتار جمعی شوراهای شهر، مسئولیت آن آشکار است که بر عهده شخصیت حقوقی شورای شهر می‌باشد، اما نکته مهم شاید پیچیده و مبهم بودن مسئله در شرایطی است که حادثه زیان‌بار، در مواردی که زیان وارده به‌طور کامل یا نسبی معلول دخالت اعضای شورای اسلامی شهر باشد، تشخیص منشأ دقیق مسئولیت با دشواری‌هایی همراه است. علت این امر آن است که حدود و ثغور تفکیک میان «تقصیر اداری» منتسب به نهاد شورایی و «تقصیر شخصی» عضو شورا، در قوانین موضوعه و نیز در رویه قضایی، به‌طور شفاف و مدون تعریف نشده است. به‌بیان دیگر، فقدان معیارهای مشخص برای تمیز این دو نوع تقصیر، فرآیند داوری و تشخیص اینکه حادثه زیان‌بار ناشی از قصور یا تقصیر ساختار اداری شورا بوده یا از رفتار فردی خارج از حدود صلاحیت قانونی یکی از اعضای شورا و سوءاستفاده وی از جایگاه حقوقی خود نشأت گرفته، امری پیچیده و گاه ناممکن می‌سازد. این ابهام می‌تواند زمینه‌ساز تضییع حقوق زیان‌دیدگان یا گریز نهادهای عمومی از مسئولیت گردد.

### ۳-۲-۳. رابطه سببیت در خسارت وارده

وجود ضرر و فعل و ترک فعل از موجبات جبران خسارت نخواهد بود و همیشه باید بین ضرر موجود، اعمال زیان‌بار و عامل آن، رابطه سببیت محرز باشد به‌طوری‌که از نظر عرف این رابطه موردپذیرش قرار گیرد. به‌بیان دیگر، الزام به وجود رابطه سببیت میان ضرر و عامل ایجادکننده آن، از جمله مبانی مورد پذیرش نزد عقلاء و اصول مسلم در نظام‌های حقوقی است. بر همین اساس، تحقق مسئولیت مدنی شورای اسلامی شهر نیز منوط به احراز رابطه علیت میان زیان واردشده و فعلی است که به‌عنوان سبب آن تلقی می‌شود. به بیان دیگر، صرف تحقق زیان برای انتساب مسئولیت کافی نیست، بلکه باید به‌طور مستند و متقن ثابت شود که آن زیان، نتیجه مستقیم یا غیرمستقیم فعل یا ترک فعل منتسب به شورا یا اعضای آن بوده است؛ یعنی زیان نتیجه عملی فعل و یا ترک فعل زیان‌بار شوراهای شهر باشد. پس از جمع آمدن تمامی ارکان مسئولیت زیان‌دیده از شوراهای اسلامی، می‌تواند جبران خسارت خود را بخواهد. به بیان کلی رابطه سببیت به‌عنوان رکن اساسی مسئولیت مدنی به معنای پیوند علیّ مستقیم بین عمل

زیان بار شورای شهر و ضرر وارد شده است. در مسئولیت شوراها این رابطه به دلیل ماهیت تصمیمات جمعی و تأخیر غیرمستقیم برخی مصوبات، نیاز به بررسی دقیق مرجع رسیدگی کننده دارد. در بسیاری از موارد تصمیمات شوراها معمولاً توسط دستگاه‌های اجرایی (شهرداری)، اجرا می‌شود. این که آیا شورا به‌عنوان سبب مقدم (تصویب‌کننده) مسئول است یا دستگاه اجرایی به‌عنوان مباشر، مسئول خسارات است؟ کدام یک عامل اصلی می‌باشد و بیشترین تأثیر را در وقوع ضرر داشته است؟ و یا باید مسئولیت بر اساس میزان تأثیر همه عوامل توزیع شود؟ ابهام در رابطه سببیت به‌وضوح در تصمیمات شورا در حوزه صدور مجوزهای ساخت و ساز قابل لمس است. به‌عنوان مثال، شورای شهر ممکن است بر اساس طرح تفصیلی مصوب خود، مجوز احداث یک مجتمع تجاری بلندمرتبه در منطقه‌ای خاص را صادر کند. اگر پس از احداث، این بنا با ایجاد ترافیک سنگین، موجب کاهش شدید ارزش املاک مجاور و اختلال در آرامش و حریم خصوصی ساکنین شود، احراز رابطه سببیت بین مصوبه شورا (تصویب طرح تفصیلی) و ضررهای وارده، بسیار پیچیده خواهد بود.

#### **4. رویه قضایی ایران در خصوص مسئولیت مدنی شورای شهر**

جایگاه رویه قضایی در پر کردن خلأهای قانونی در نظام حقوقی ایران که مبتنی بر حقوق نوشته است، وقتی قوانین موجود ناقص، مبهم یا سکوت دارند، این باید مراجع عالی قضایی باشند که با تفسیر قوانین و استناد به اصول کلی حقوقی و فقهی، این خلأها را پر کنند. در مسئولیت مدنی، این نقش بسیار کم‌رنگ است و حتی در برخی موارد آرای تشدد آرای صادره از محاکمه قضایی نه تنها کمکی به موضوع نمی‌کند بلکه باعث سردرگمی نیز می‌شود.

#### **۴-۱. تحلیل آرای قضایی**

در رویه قضایی ایران، آرای محدودی در خصوص مسئولیت مدنی شوراهای شهر وجود دارد. بررسی آرای صادره نشان می‌دهد که محاکم در مواجهه با دعاوی مربوط به شوراها، رویه یکسانی ندارند و گاه حتی در موارد مشابه، آرای متعارض صادر شده است. علت اصلی آن و چرایی این محدودیت را باید در طبیعت نهاد شوراها جستجو کرد. شوراهای شهر به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی در مرز بین حکومت و مردم قرار دارند و این موقعیت دوگانه باعث می‌گردد و از یک سو بسیاری از تصمیمات شورای اسلامی شهر

اداری محسوب نشود<sup>۱۹</sup> و سوی دیگر عمومی بودن آن‌ها باعث می‌شود که تحت پیگرد قرار گیرند و همانند سایر اشخاص حقوق عمومی دارای مسئولیت مدنی بوده و ضامن خسارات ناشی از اعمال و ترک فعل‌های خود باشند. شاید علت دیگر را باید در دوگانگی مراجع صالح رسیدگی (دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی) دانست. این موضوع ناشی از عدم شفافیت قوانین موضوعه و طبیعت دوگانه غیردولتی و عمومی بودن نهاد شوراها می‌باشد؛ هرچند دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷، دیوان عدالت اداری را صالح به رسیدگی شکایات ناشی از مصوبات شوراهای شهر دانسته است؛ ولی اساساً بسیاری از جنبه‌های فعالیت شوراها نظارتی و تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است و دارای وصف اداری نمی‌باشد تا قابلیت رسیدگی در دیوان عدالت اداری را داشته باشد. این موضوع ضمن اتلاف وقت قضایی، باعث صدور آرای متفاوت در موضوع واحد و تصمیمات متعارض می‌شود و از سوی دیگر، وضعیت موجود موجب سرگردانی و بلاتکلیفی زیان‌دیدگان در انتخاب مرجع صالح برای طرح دعوی جبران خسارت شده است. این امر عمدتاً ناشی از ابهام در حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به دعاوی مرتبط با تصمیمات یا ترک فعل نهادهای عمومی است. هرچند قانون‌گذار با اشراف بر این نقیصه، در تبصره (۱) ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰ کوشیده است این خلأ را جبران کند، اما به واسطه غلبه اندیشه‌های حقوق خصوصی بر رویکرد سیاست‌گذاران حقوقی کشور، دامنه این اصلاح محدود باقی مانده است.

مطابق این تبصره، دیوان عدالت اداری تنها در مواردی صلاحیت ورود به اصل دعوی خسارت را دارد که زیان ناشی از تخلف در انجام وظایف قانونی و اختصاصی یا ترک آن وظایف، توسط واحدهای دولتی، دستگاه‌های مشمول یا مأموران آن‌ها صورت گرفته باشد. در سایر موارد، زیان‌دیده ناگزیر است برای احقاق حقوق خود، به دو مرجع قضایی جداگانه مراجعه نماید.

به‌عنوان نمونه، در فرضی که خسارت وارد شده ناشی از مصوبه شورای اسلامی شهر در خصوص وضع عوارض محلی باشد، زیان‌دیده باید ابتدا درخواست ابطال مصوبه را در دیوان عدالت اداری مطرح نماید و صرفاً در صورت صدور رأی بر بطلان مصوبه، می‌تواند برای مطالبه خسارت وارده به دادگاه عمومی مراجعه کند. زیرا که شوراهای اسلامی، عموماً با استناد به اصل قانونی بودن وضع

---

<sup>۱۹</sup> به استناد قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای، وظایف اصلی شوراها، در حوزه نظارت و سیاست‌گذاری قرار دارد و بسیاری از تصمیمات آن‌ها اجرا نمی‌شود، بلکه در حدود نظارت باقی می‌ماند و بر اساس اصول حاکم بر صلاحیت دیوان عدالت اداری، موضوعات صرفاً نظارتی از شمول صلاحیت آن دیوان خارج‌اند.

عوارض و اصل صلاحیت و با طی تشریفات قانونی، مبادرت به تصویب این گونه مصوبات می‌نمایند<sup>۲۰</sup> و مشمول تبصره اصلاحی مذکور نمی‌شود.

دیوان عدالت اداری که دارای تخصص در رسیدگی و بررسی مصوبات نهادهای عمومی است فاقد صلاحیت و تخصص در صدور احکام محکومیت مالی می‌باشد و از طرف دیگر دادگاه عمومی آشنایی کافی با قوانین و مقررات خاص شوراهای را ندارد. نوع نگاه دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی و دیوان عالی کشور به موضوع مسئولیت مدنی اساساً نگاه متفاوتی از همدیگر است. بر اساس بررسی ۴۰ رأی قضایی صادره از دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی و دیوان عالی کشور در بین سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ در این پژوهش، تناقض آرای معنی‌داری در رویه قضاییه محاکم دیده می‌شود. دیوان عدالت اداری در ۲۸ درصد پرونده‌ها و دادگاه عمومی در ۶۵ درصد و دیوان عالی کشور در ۴۰ درصد از پرونده‌ها، شوراهای را واجد مسئولیت دانسته‌اند. البته که ریشه این تعارضات در سیستم قضایی ناشی از تفاوت نگاه دیوان عدالت اداری با نگرش حقوق عمومی و نگاه دادگاه‌های عمومی با گرایش حقوق خصوصی است. دیوان عدالت اداری بر اختیار قانونی شوراهای تأکید دارد و معتقد است تا زمانی که شوراهای در حدود قانون عمل کنند مسئولیتی ندارند و در عوض دادگاه‌های عمومی شوراهای را حتی در صورت داشتن اختیارات قانونی در برابر خسارات مسئول می‌دانند.

یکی دیگر از علل محدودیت آرای قضایی محکومیت شوراهای اسلامی در حوزه مسئولیت مدنی، مشکلات اثباتی موضوع است. به‌عنوان مثال، چگونه می‌توان ثابت کرد که تصویب یک طرح شهرسازی مستقیماً به یک شخص خسارت زده است؛ وقتی شوراهای شهر و هم شهرداری و هم دستگاه‌های دیگر مانند کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری در تصویب یک طرح نقش دارند محکمه قضایی چه گونه شورای شهر را مسئول تمامی خسارت‌های وارده قلمداد کند.

در این بخش، مهم‌ترین آرای قضایی بررسی شده و تحلیل آن‌ها ارائه می‌شود.

---

<sup>۲۰</sup> ابراهیم، موسی‌زاده، و علی سهراب‌لو، «صلاحیت وضع عوارض و اصول حاکم بر آن در پرتو آرای دیوان عدالت اداری»، دو فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۴، ۱۱ (۴)، صص ۹۷ و ۹۸ و ۹۹.

## ۴-۱-۱. آرای دیوان عدالت اداری

۱. رأی شماره ۹۹۰۹۹۰۱۰۰۰ صادره از هیات عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۲۱</sup> در سال ۱۳۹۹ با موضوع درخواست ابطال مصوبه شورای شهر درباره تغییر کاربری اراضی، بدون رعایت ضوابط شهرسازی که دیوان مصوبه را به دلیل تخلف از قانون شهرداری‌ها و طرح‌های جامع شهری ابطال کرد؛ اما مسئولیت مدنی شورا را نپذیرفت و اعلام کرد که تصمیمات شوراها جنبه سیاسی دارد و مسئولیت جبران خسارت مستقیماً متوجه دستگاه اجرایی (شهرداری) است، مگر این که تقصیر مستقیم اعضای شورا احراز شود. در تحلیل این رأی باید عنوان کرد که دیوان با نگاه حقوق عمومی با تفکیک بین تصمیم‌گیری (شورا) و اجرا (شهرداری)، مسئولیت را به شهرداری منتسب کرده است. این رویه نشان‌دهنده نگاه مضیق دیوان به مسئولیت مدنی شوراهاست.

۲. در رأی شماره ۲۲۰۲۲۰۱۴۰۱ سال ۱۴۰۱ با موضوع شکایت از شورای شهر درباره تصویب بودجه ناکافی برای پروژه‌های عمرانی و ایجاد خسارت به پیمانکاران، هیات عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۲۲</sup> به استناد ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی، اعلام کرد که شوراهای شهر تابع قانون خاص (قانون تشکیلات شوراها) هستند و تصمیمات آن‌ها جنبه حاکمیتی دارد و رابطه مستقیمی بین سببیت در خسارت وارده وجود ندارد؛ بنابراین مشمول مسئولیت مدنی نخواهند بود؛ مگر در موارد نقض صریح قانون. به نظر می‌رسد که دیوان با تفسیر مضیق، شوراها را از مشمول قانون مسئولیت مدنی خارج دانسته است. این رأی با انتقاد حقوقدانان مواجه شد، زیرا اصل حاکمیت قانون را نادیده گرفته است.

## ۴-۱-۲. آرای دادگاه‌های عمومی

۱. دادگاه عمومی حقوقی تهران<sup>۲۳</sup> در سال ۱۴۰۱ طی رأی پرونده شماره ۳۵۱۲۵۰۱۴۰۲ در دعوی یک شهروند علیه شورای شهر به دلیل تصویب طرح ترافیک جدید و ایجاد خسارت مالی به کسب‌وکار وی، شورای شهر را مسئول جبران

---

<sup>۲۱</sup> معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری، آرای برگزیده دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۹، (تهران: انتشارات روزنامه رسمی، ۱۴۰۰)، ص ۲۳۵.

<sup>۲۲</sup> معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری، مجموعه آرای دیوان عدالت اداری در امور شهرداری‌ها، (تهران: انتشارات روزنامه رسمی، ۱۴۰۲)، ص ۱۲۳.

<sup>۲۳</sup> عزت‌الله امانی شلمزاری، آرای حقوقی در مسئولیت نهادهای عمومی، (تهران: نشر دادگستر، ۱۴۰۲)، ص ۱۸۷.

خسارت دانست و استدلال کرد که تصویب طرح‌های عمومی بدون ارزیابی دقیق آثار آن بر حقوق اشخاص، مصداق تقصیر بوده و مشمول ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی است. دادگاه با گرایش حقوق خصوصی و با استناد به قواعد عمومی مسئولیت مدنی، شوراها را مانند هر شخص حقوقی دیگر مسئول می‌داند. این رویه با نگرش حقوق خصوصی سازگار است.

۲. در رأی شماره ۴۵۱۵۰۰۱۴۰۱ دادگاه حقوق عمومی<sup>۲۴</sup> اصفهان در سال ۱۴۰۰ در خصوص شکایت تعدادی از شهروندان علیه شورای شهر به دلیل تصویب مجوز تخریب غیرقانونی یک ساختمان تاریخی با تأیید رأی بدوی، حکم به پرداخت خسارت معنوی و مادی توسط شورای شهر داد و اعلام کرد که شوراها به‌عنوان نهادهای عمومی موظف به رعایت قوانین میراث فرهنگی هستند و تقصیر در انجام این وظیفه موجب مسئولیت است. این رأی نشان‌دهنده پذیرش مسئولیت ناشی از تقصیر جمعی اعضای شورا برای مرجع قضایی است.

#### ۴-۱-۳. آرای دیوان عالی کشور (سازمان‌دهی رویه قضایی)

۱. رأی وحدت رویه<sup>۲۵</sup> شماره ۸۲۷ سال ۱۳۹۵ در موضوع تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات علیه مصوبات شوراها، صلاحیت رسیدگی به اعتبار مصوبات شوراها را دیوان عدالت اداری است، اما دعوی جبران خسارت ناشی از آن‌ها در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است. دیوان عالی کشور با نیت سازمان‌دهی رویه قضایی این رأی را صادر کرد؛ مع الاسف دو مسیر موازی برای رسیدگی به دعوی شوراها را تثبیت کرد که خود منجر به تعارض آرا شده است.

۲. در ۱۳۹۹ دیوان عالی کشور<sup>۲۶</sup> طی رأی شماره ۹۹۰۹۹۰۸۰۰ در خصوص موضوع مسئولیت شورای شهر در قبال خسارت ناشی از تصویب طرح تفصیلی غیر کارشناسی، ضمن رد مسئولیت شورا، اعلام کرد که شوراها صرفاً مرجع نظارتی

---

<sup>۲۴</sup> معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری، مجموعه آرای دیوان عدالت اداری در امور شهرداری‌ها، (تهران: انتشارات روزنامه رسمی، ۱۴۰۰)، ص ۹۵.

<sup>۲۵</sup> [www.gavanin.ir](http://www.gavanin.ir), 140/110/08

<sup>۲۶</sup> معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری، مجموعه آرای دیوان عدالت اداری در امور شهرداری‌ها، (تهران: انتشارات روزنامه رسمی، ۱۴۰۰)، ص ۳۴۵.

هستند و مسئولیت اصلی با دستگاه‌های اجرایی (شهرداری) است. در تحلیل این رأی باید توجه کرد که دیوان عالی کشور، رویه دیوان عدالت اداری در تقلیل مسئولیت شوراها به نهادهای نظارتی را تقویت کرده است.

#### ۴-۲. تبارشناسی رویه قضایی ایران ناظر بر مسئولیت مدنی شوراهای شهر

با بررسی انتقادی ریشه‌ها و روش‌های آرای صادره از محاکم قضایی ایران در خصوص مسئولیت مدنی شوراهای اسلامی، وضعیت کنونی نگاه محاکم، از آرای صادره مشخص می‌شود. بررسی آرای قضایی بیانگر آن است که محاکم سه دیدگاه متمایز داشته‌اند:

#### ۴-۲-۱. گفتمان حاکمیتی

گفتمان حاکمیتی یا رویه دیوان عدالت اداری که بر مبنای تئوری «حاکمیت قانون»<sup>۲۷</sup> و «حفظ اقتدار عمومی» است. در این تئوری شوراها را «مرجع سیاسی» می‌دانند و مصوبات آنها را مضمحل اصل مصونیت تصمیمات عمومی قلمداد می‌کنند و مسئولیت را مستلزم نقض صریح قانون می‌دانند.

#### ۴-۲-۲. گفتمان مسئولیت مدنی کلاسیک

گفتمان مسئولیت مدنی کلاسیک یا رویه دادگاه‌های عمومی که مبنای علمی آن «نظریه تقصیر» (ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی) و «اصل جبران خسارت» است، نگاه حمایتی به شهروندان را دارد. در این تفکر شوراها را شخص حقوقی مستقل تلقی کرده و بدون تمایز بین تصمیمات حاکمیتی و غیر حاکمیتی، مسئول جبران تمامی خسارات وارده می‌دانند و این موضوع رابطه سببیت بین مصوبه شورا و ضرر وارد شده را توجه می‌کند.

#### ۴-۲-۳. گفتمان میانه

---

<sup>۲۷</sup>نظریه دایسی

گفتمان میانه یا رویه دیوان عالی کشور که تا حدی سازگار با تئوری «تقسیم مسئولیت» در حقوق عمومی است. مهم‌ترین ویژگی این نوع از تفکر مشروط بودن مسئولیت مدنی شوراهای به دو شرط است؛ تصمیم فراقانونی (خروج از اختیارات قانونی) و تقصیر جمعی اعضا و در موارد مبهم نیز مسئولیت را به شهرداری منتسب می‌کند.

## نتیجه‌گیری

بررسی جایگاه حقوقی شوراهای اسلامی شهر در نظام حقوقی ایران نشان می‌دهد که این نهادها دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، از صلاحیت‌ها و اختیارات گسترده‌ای برخوردارند. با توجه به اصل مسئولیت‌پذیری، شوراهای اسلامی شهر در قبال تصمیمات و مصوبات خود، مسئولیت مدنی دارند؛ به‌ویژه زمانی که این تصمیمات موجب ورود ضرر به اشخاص حقیقی یا حقوقی شود. شناسایی مسئولیت مدنی مستقل برای شوراهای اسلامی شهر، فواید عملی و نظری قابل توجهی دارد. نخست، این امر به افزایش پاسخگویی نهادهای شورایی می‌انجامد و آن‌ها را در تصمیم‌گیری‌های خود محتاط‌تر می‌سازد، چرا که همواره امکان محکومیت به جبران خسارت را پیش‌رو دارند. دوم، با تمایز قائل شدن بین مسئولیت شورا و شهرداری، عدالت توزیعی تحقق یافته و بار جبران خسارت به‌طور منصفانه‌تری توزیع می‌شود؛ به‌گونه‌ای که اگر زیان ناشی از تصمیم سیاستی شورا باشد، دلیلی برای تحمیل آن به شهرداری به‌عنوان مجری وجود ندارد. سوم، این امر به شفافیت مالی کمک می‌کند، زیرا بودجه شوراها می‌بایست پتانسیل جبران خسارات احتمالی را نیز در نظر بگیرد. در نهایت، شناسایی این مسئولیت، حق دسترسی به عدالت برای شهروندان را تقویت کرده و زمینه‌ساز ارتقای اعتماد عمومی به نهادهای محلی می‌گردد.

هرچند رویه قضایی ایران در زمینه‌ی مسئولیت مدنی شوراهای هنوز به‌طور کامل تثبیت نشده و با برخی چالش‌ها از جمله ابهام در صلاحیت مراجع قضایی (دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی) و محدودیت آراء صادره علیه شوراهای مواجه است. رویه قضایی ایران در مورد مسئولیت مدنی شوراهای، باید از چندپارگی ناشی از تفکیک صلاحیت‌ها به سمت انسجام نسبی گذار کند. یافته‌ها نشان می‌دهد که تحول در نظریه‌های حقوق عمومی، مانند پذیرش مسئولیت عینی برای نهادهای عمومی می‌تواند به کاهش تعارضات کمک کند. با این حال، اصلاح قانونی شرط لازم برای ایجاد وحدت رویه است. اما در مجموع، شوراهای اسلامی شهر، مانند سایر اشخاص حقوقی عمومی، مشمول مقررات مسئولیت مدنی بوده و می‌توانند به جبران خسارت محکوم شوند. بنابراین

قانون‌گذار بایستی تدوین مقررات شفاف‌تر در زمینه‌ی مسئولیت مدنی شوراهای را در اولویت قرار دهد. تا زمان تدوین و اصلاح و تصویب قانون کامل و جدید دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری نسبت به تقویت رویه قضایی و صدور رأی وحدت رویه در خصوص مرجع قضایی واحد و چهارچوب مشخص در رسیدگی به دعاوی مربوط به مسئولیت مدنی شوراهای اقدام نماید. آموزش حقوقی اعضای شوراهای در زمینه‌ی مسئولیت‌های مدنی و کیفری نیز می‌تواند به کاهش تخلفات و صدور مصوبات غیرقانونی کمک کند. با اجرای این پیشنهادها، می‌توان از یک سو به افزایش پاسخگویی شوراهای اسلامی شهر کمک کرد و از سوی دیگر، زمینه ارتقای عدالت اجتماعی و کاهش تضییع حقوق شهروندان را فراهم نمود.

## فهرست منابع و مأخذ

### ۱. فارسی

#### الف) کتب

۱. امامی، حسن. حقوق مدنی. چاپ ۳۴. تهران: انتشارات اسلامی، ۱۳۹۱.
۲. امانی شلمزاری، عزت الله. آرای حقوقی در مسئولیت نهادهای عمومی. تهران: نشر دادگستر، ۱۴۰۲.
۳. بشیریه، حسین. جامعه شناسی سیاسی: نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی. چاپ ۱۸. تهران: نشر نی، ۱۳۸۹.
۴. بارلیکو، علیرضا. مسئولیت مدنی. چاپ چهاردهم. تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲.
۵. دایسی، آلبرت ون. مقدمه ای بر مطالعه قانون اساسی. ترجمه ناصر سلطانی. چاپ ۵. تهران: انتشارات نگاه معاصر، ۱۳۹۵.
۶. رالز، جان. نظریه ای درباره عدالت. ترجمه مرتضی نوری. تهران: نشر مرکز، ۱۳۹۳.
۷. زرگوش، مشتاق. مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن: قواعد اختصاصی. تهران: انتشارات جاودانه، ۱۳۹۲.
۸. زرگوش، مشتاق. مسئولیت مدنی دولت: قواعد عمومی. تهران: نشر میران، ۱۳۸۹.
۹. روسو، ژان ژاک. قرارداد اجتماعی. ترجمه مرتضی کلانتریان. چاپ ۱۵. تهران: موسسه انتشارات آگاه، ۱۴۰۳.
۱۰. سندل، مایکل. لیبرالیسم و محدودیت های عدالت. ترجمه حسن افشار. تهران: نشر مرکز، ۱۳۹۴.
۱۱. لئونل، هربت. حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت ها. ترجمه محمد راسخ. تهران: نشر نی، ۱۳۹۰.
۱۲. لاک، جان. رساله ای درباره حکومت. ترجمه حمید عضدانلو. چاپ ۱۴. تهران: نشر نی، ۱۴۰۳.
۱۳. کانت، امانوئل. فلسفه حقوقی (مابعد الطبیعه اخلاق: مبانی ما بعد الطبیعی تعلیم حق). ترجمه منوچهر صانعی دره بیدی. چاپ ۲. تهران: انتشارات نقش و نگار. ۱۳۸۳.
۱۴. صفایی، سید حسین و مرتضی قاسم زاده. حقوق مدنی: اشخاص و محجورین. چاپ ۱۱. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۴.
۱۵. صفایی، سیدحسین و حبیب الله رحیمی. مسئولیت مدنی: الزامات خارج از قرارداد. چاپ ۱۱. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۷.
۱۶. طباطبایی مؤتمنی. منوچهر، حقوق اداری. چاپ ۷. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۱.
۱۷. فقیه لاریجانی، فرهنگ. حقوق روابط شورا و شهرداری. چاپ ۲. تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۲.
۱۸. قاسم زاده، سید مرتضی. حقوق مدنی الزامها و مسئولیت مدنی بدون قرارداد. چاپ ۵. تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۷.
۱۹. کاتوزیان، ناصر. مسئولیت مدنی: ضمان قهری. چاپ ۲. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۹.
۲۰. کاتوزیان، ناصر. الزامهای خارج از قرارداد. جلد اول. چاپ ۸. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۷.

۲۱. میرداداشی، سید مهدی. مسئولیت مدنی مؤسسات عمومی در حقوق ایران و مصر. قم: دانشگاه مفید، ۱۳۹۳.
۲۲. میرشکاری، عباس. در پیشگاه قاضی: تحلیل رویه قضایی در زمینه مسئولیت مدنی. تهران: انتشارات جاودانه- جنگل، ۱۳۹۳.
۲۳. معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری. آرای برگزیده دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۹. تهران: انتشارات روزنامه رسمی، ۱۴۰۰.
۲۴. معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری. مجموعه آرای دیوان عدالت اداری در امور شهرداری‌ها. جلد ۵. تهران: انتشارات روزنامه رسمی، ۱۴۰۲.
۲۵. معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری. مجموعه آرای دیوان عدالت اداری در امور شهرداری‌ها. جلد ۱۲. تهران: انتشارات روزنامه رسمی، ۱۴۰۰.

## ب) مقالات

۲۶. خانی، محمد. «مسئولیت مدنی دولت». مجله وکالت، ۳۵ و ۳۶، ۱۳۸۷.
۲۷. میرزاد کوهشاهی، نادر. «رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران». فصلنامه حقوق اداری. ۶، ۱۳۹۳ (۲)
۲۸. امیرارجمند، اردشیر و محمد جلالی. «نحوه نظارت سلسله مراتبی شوراهای بر امور و مدیران محلی». در مجموعه مقالات نشست شوراهای و مدیریت محلی در افق چشم انداز ۲۰ ساله. ۱۳۸۷
۲۹. موسی‌زاده، ابراهیم و علی سهرابلو. «صلاحیت وضع عوارض و اصول حاکم بر آن در پرتو آرای دیوان عدالت اداری». دو فصلنامه دانش حقوق عمومی. ۱۱، ۱۳۹۴، ۴، ۸۹-۱۱۰

## ج) قوانین

۳۰. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۳۱. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی)
۳۲. قانون مدنی
۳۳. قانون مسئولیت مدنی

## ۲. المصادر العربی

### الف) کتب

۳۴. موسوی خمینی، سید روح الله. کتاب البیع. جلد دوم. تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۳۷۹.
۳۵. موسوی الخوئی، سید ابوالقاسم. مبانی تکمله المنهاج، الطبعة الثانية. جلد دوم. قم: نشر لطفی و دارالهادی، ۱۴۱۶ ه. ق.

**3. Latin Source  
Artcale**

36. Fuller, L.(1965). "The Morality of Law". *Indiana Low Journal*, 40(1965)

۴. سایت

37. [www.gavanin.ir](http://www.gavanin.ir)