

## بررسی مسئولیت مدنی شهرداری تهران در حادثه ساختمان پلاسکو

مهرویه شجاع سنگچولی<sup>۱</sup>

\* نوع مقاله: پژوهشی / تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۵/۲۱ / تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۰۶

کد مقاله: JHVMN-2409-1239

### چکیده

حریق در موضع یکی از قدیمی‌ترین بلایایی است که در مدت زمانی اندک، بیشترین خسارت را بر جای می‌گذارد و ساختمان ۵۴ ساله پلاسکو، یکی از سازه‌هایی است که به این مصیبت مبتلا شد. حریق و در نهایت آوار این سازه نمادی از ناکارآمدی و اهمال بسیاری از نهادهای ذی‌ربط دانسته می‌شود، که چندین دهه بر یکدیگر انباشته شده‌اند. پس از حادثه تعیین سهم قصور اشخاصی همچون بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی، اصناف، شورای شهر، قوه قضاییه، شهرداری تهران و سازمان‌های متبوع آن محل بحثی بین ماموران رسیدگی به واقعه شد. خلاءهای قانونی، ناکارآمدی‌های حاکم، سهل‌انگاری گسترده در تفسیر و اجرای قوانین محوله و جان‌شینی عملکرد رقابتی در بازار بیمه خلاف ماهیت و عملکرد پیشگیرانه آن، مواردی هستند که تعدد نقوش و اسباب را در بروز حادثه به اثبات می‌رسانند. اگرچه تعیین مسئول غایی در این حادثه سهمگین و قضاوت پیرامون تعیین سهم نهادهای مسئول در آن بر عهده قضاوت عالی مقام کشور است اما به صراحت می‌توان اذعان نمود که عمده مسئولیت این حادثه متوجه شهرداری تهران و سازمان‌های متبوع آن در مقام متولی پیشگیری از سوانح و مخاطرات در زندگی شهری می‌باشد؛ که با عنایت به سبقه مسئولیت مدنی در قوانین موضوعه کشور و ماده ۵۵ و ۵۸ قانون شهرداری‌ها، این ارگان مکلف بوده است تا با اقدامات مقتضی مخاطرات موجود و مستعد در این سازه را از میان ببرد که اهمال و کاستی بر سر این اقدامات و موثر نبودن افعال واقع شده تردیدی بر سر پذیرش و استقرار مسئولیت مدنی بر ذمه شهرداری تهران باقی نمی‌گذارد.

**واژگان کلیدی:** پلاسکو، شهرداری، مالک، مدیر، مؤثر.

<sup>۱</sup> مدرس دانشگاه و دانشجوی دکتری تخصصی حقوق خصوصی، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران. (نویسنده مسئول)



## مقدمه

ساختمان پلاسکو، در سال ۱۳۴۱ با سرمایه رییس انجمن کلیمیان مقیم تهران در مقام سرمایه دار بزرگ یهودی؛ حبیب الله القانین، در موقعیت جغرافیایی ضلع شمال شرقی چهارراه استانبول در استان تهران ساخته شد. ساختمان ویژگی‌هایی داشت که او را از سایر سازه‌های استان و حتی خاورمیانه متمایز می‌ساخت؛ شامل دو قسم شمالی و جنوبی، اسکلت فلزی، ارتفاع ۴۲ متری، ۱۷ طبقه، نمای بیرونی آن که نمادی از ورود تهران به عصر مدرن بود و در نهایت کسب عنوان نخستین آسمان خراش در خاورمیانه از ویژگی‌های منحصر بفرد این سازه در همان زمان بود.

پس از انقلاب اسلامی و ضبط ابنیه‌ی گوناگون توسط نهادهای متفاوت این سازه هم از قاعده مستثنی نشد و توسط بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی مورد مصادره قرار گرفت. پس از چندی بنیاد در راستای تحقق اهداف خود مطابق اساسنامه؛ منافع مال مصادره‌ای را به مالکان اصلی یعنی مستضعفان واگذار نمود. پلاسکو امانتی بود در دستان بنیاد که این سازمان، بدون توجه به مجوز و کاربری این ساختمان با چشم پوشی بر ظرفیت‌های ساخت، واحدهای ساختمان را به نحو خصوصی به سرقفلی‌داران و کسبه واگذار نمود و القسه پلاسکو تبدیل به یکی از کانون‌های تولید و فروش پوشاک در پایتخت شد.

در سالهای قریب به حادثه دردناک ریزش این ابر سازه حواشی کثیری حول آن حاکم بود به نحوی که به کرات مسئله نوسازی، بازسازی و نایمن بودن ساختمان از سوی سازمان‌های دخیل، مطرح شده بود که به همان تعداد دفعات مالکان هر ۵۸۰ واحد تجاری واقع در آن با این امر مخالفت نمودند. در ۳۰ دی‌ماه سال ۱۳۹۵ پس از ابتلا به حریق طبقات ۸ و ۹ این ساختمان، علی‌رغم حضور تعداد کثیری از دلیران نیروی آتش نشانی، پس از ۴ ساعت حریق، امید ایرانیان از نجات این ساختمان ناامید شد و این سازه فلزی در برابر ناکارآمدی و نظارت‌های ناصواب با برجای گذاشتن داغ و مرثیه‌ای سوزناک بر دل ایران زمین من باب فقدان فرزندان غیورش به پا خواست گذاشت.

در همان بررسی‌های اولیه نحوه ریزش بنا که از درون فرو ریخته بود تبدیل به نخستین حاشیه‌ی پس از حادثه شد، که نوع انفجار را عمدی نشان می‌داد. این فرضیه پس از بررسی نقشه و اسکلت ساختمان که به نحو L طراحی و با اسکلت فلز بنا شده بود انهدام درونی را به اثبات رساند. از سوی دیگر عدم وجود لوله کشی گاز اما انفجار کپسول گاز پیک نیکی و تمسک به سایر اسباب گرمایشی در کنار مواردی نظیر:



۱. مقادیر بالای پارچه و جعبه در مغازه‌ها و حتی راهروهای ورودی
۲. عدم وجود پلکان فرار و مقاوم در برابر آتش
۳. وجود سقف‌های کاذب در واحدهای تجاری و شفت تاسیساتی
۴. عدم زونبندی و فضاسازی مقاوم در مقابل آتش
۵. فقدان سیستم‌های اسپرینکلر و معضلات لوله‌های قائم و عدم تعمیر آنها
۶. فقدان وسایل گرمایشی استاندارد و وجود تعداد کثیری کپسول‌های گاز پیک نیکو
۷. وجود موانع گسترده‌ای جهت اقدامات موثر آتش نشانان در مجتمع فرضیه مثبته جهت حریق دانسته شد.

پس از التهابات فراوان مشخص شد که حدود ۱۰۰ واحد از مجموع ۵۸۰ واحد این سازه تحت پوشش بیمه ایران قرار داشتند و حدود ۶۰ واحد دیگر از مزایای سایر بیمه‌ها برخوردار بودند با این حال دستیار ویژه رییس جمهور وقت، الهام امین زاده اعلام نمود که واحدهای فاقد بیمه هم از این امتیاز برخوردار خواهند شد. نقش بیمه در این حادثه در مباحث آتی بررسی خواهد شد. در ۱۲ بهمن همان سال کمیته‌ای به دستور رییس جمهور وقت، حسن روحانی با ریاست محمدتقی احمدی با وظیفه ارائه گزارش ملی از حادثه تشکیل شد. نتیجه این گزارش، علت حادثه را مجموعه‌ای از اسباب و عوامل متعدد اعلام کرد و اذعان نمود که ریزش ساختمان نمادی از قصور و ناکارآمدی بسیاری از دستگاه‌ها است که چندین دهه بر یکدیگر انباشته شدند. همچنین در ادامه‌ی گزارش، عدم تشکیل تیم ایمنی در ساختار فرماندهی حادثه را ضعف اساسی در فرماندهی پیش از ریزش عنوان نمود و اذعان نمودند که شهرداری تهران در اجرای کامل و به موقع بند چهاردهم ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره مربوطه کوتاهی کرده است. در این حادثه علاوه بر شهرداری، طبق قانون روابط موجر و مستاجر، مالک ساختمان؛ بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی در مقام مالک و مسئول نخستین ساختمان با اغماض بر اخطارها مبنی بر نایمن بودن ساختمان، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی به استناد ماده ۱۰۵ قانون کار با قصور در بازرسی، حفاظت فنی از کارگروه‌های واقع در ساختمان در اجرای مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان، در زمره مقصرین اصلی این فاجعه شناخته شدند و سهم مابقی دستگاه‌ها ناچیز و اندک دانسته شد. لذا قصد داریم در این جستار فارغ از ابعاد سیاسی و شناسایی مقصرین این حادثه و یا قصور اشخاص یا نهادهای دخیل در حادثه



در مقام مقصر غایبی؛ صرفاً به فرض مسئولیت مدنی شهرداری تهران بپردازیم و سایر مواردی که می‌تواند سازمان مزبور را مسئول بداند را مورد مذاقه قرار دهیم. لازم به ذکر است، به علت ریزش کامل ساختمان دسترسی به موارد و علل حادثه محدود بوده و تجزیه و تحلیل داده‌ها با استمداد از مواد قانونی و گزارش ملی حادثه مبنای نگارش و فحص واقع شده است.

در راستای بررسی مسئولیت مدنی برای سازمان مزبور ابتدا باید مفهوم واژه مسئولیت مدنی را مورد بررسی قرار دهیم و سپس بررسی نماییم که مسئولیت مدنی صرفاً برای اشخاص حقیقی قابل تصور است یا موارد موجود در حقوق موضوعه را می‌توان به شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و غیر آن هم تسری داد، سپس مسئولیت مدنی شهرداری تهران در کنار تخطی قانونی این نهاد مورد کنکاش قرار خواهد گرفت و در انتها مختصراً اشاره‌ای به وضعیت قرارداد بیمه‌ای ساختمان در زمان حادثه، خواهیم داشت.

## ۱- مفاهیم و واژگان

### ۱-۱- مسئولیت مدنی

مسئولیت برای اشخاص در لغت به معنای پاسخگویی است و مسئول شخصی است که باید در مقابل اعمال خود پاسخگو باشد. مسئولیت‌های حقوقی بر دو قسم استوار هستند؛ کیفری و مدنی. (شیخپایی، ۱۳۹۲، ۲۲) مسئولیت مدنی به عنوان ضمانت اجرای حقوق مدنی نقش حساس و مهمی را در مطالبه و استیفای حقوق افراد و در نتیجه تنظیم روابط اجتماعی و حقوقی ایفاء می‌کند. تصور فضایی بدون وجود مسئولیت مدنی حق را از مفهوم واقعی و عینی خود دور می‌کند و بعد انتزاعی به آن می‌دهد. مسئولیت مدنی را می‌توان هم برای اشخاص حقیقی متصور شد هم اشخاص حقوقی.

### ۱-۱-۱- اشخاص حقیقی

در قانون مسئولیت مدنی تعریف دقیقی از این عنوان ارائه نشده است اما ذیل ماده نخست همین قانون آمده است که: «هر کس بدون مجوز قانونی عمداً و یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتنی 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 می‌باشد». اما اصطلاح مسئولیت مدنی در زبان حقوقی کنونی، بیانگر مجموعه



قواعدی است که واردکننده زیان را به جبران خسارت وارده به زیان دیده ملزم کند. از دیدگاه دیگر، در هر موردی که شخص، ناگزیر از جبران خسارت دیگری است، گویند که در برابر او «مسئولیت مدنی» دارد. (کاتوزیان، ۱۳۹۳، ۱)

مسئولیت مدنی خود دو قسم را در بر می‌گیرد:

نخست، قهری؛ که در ماده ۳۰۷ قانون مدنی به این نوع مسئولیت اشاره شده است؛ مسئولیت به جبران امر یا جبران زبانی که کسی در اثر عمل خود به دیگری وارد آورده است و چون این دسته از مسئولیت در اثر عمل قضائی و بدون قرارداد و عقد حاصل می‌شود، آن را قهری می‌گویند (امامی، ۱۳۶۸، ۳۶۱). و

دوم: قراردادی؛ تعهدی که در نتیجه تخلف از مفاد قراردادهای خصوصی برای اشخاص ایجاد می‌شود که جهت تحقق مسئولیت قراردادی لازم است که بین زیان دیده و مسئول قرارداد درست و الزام‌آوری موجود باشد و خسارت ایجاد شده ناشی از همین قرارداد باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۵، ۱۷)، تقسیم می‌شود. مبانی نظری مسئولیت مدنی شامل تقصیر، خطر و تضمین حق است که مختصراً به شرح هر یک می‌پردازیم.

#### • تقصیر

مطابق این قاعده وجود رابطه علیت بین تقصیر مباشر و ضرر وارده، سبب جبران خسارت است. تقصیر شخصی عبارتست از انجام کاری که برای انجام‌دهنده یا ترک‌کننده آن، ندامت و سرزنش‌آور باشد (باریکلو، ۱۳۹۲، ۴۵). به بیان دیگر می‌توان آن را اعم از هرگونه تعدی و تفریط دانست. این نظریه مسئولیت مدنی را در صورتی قابل طرح می‌داند که وارد کننده خسارت در انجام فعل زیانبار، مرتکب تقصیری شده باشد که ملاک آن را، سنجش رفتار مباشر قرار داده است. لذا اگر از نظر عرف، از رفتاری که برای حفظ حقوق دیگران لازم است؛ تجاوز شده باشد، جانب احتیاط رعایت نشده باشد و یا از مقررات قانونی عدول شده باشد و از رهگذر یکی از این موارد خسارتی ایجاد گردد، متخلف مسئول و ملزم به جبران خسارت است. به طور خلاصه طبق این نظر فرد در صورت تقصیر یا خطا مسئول است مگر آنکه عامل زیان (فرد خاطی) خطای زیان‌دیده یا قوه قاهره را اثبات نماید.

#### • خطر



این رای، کنش نوعاً خطرآفرین را ملاک تحقق مسئولیت مدنی دانسته است. مطابق این فرضیه در برخی موارد مسئولیت بدون تقصیر هم ایجاد می‌شود؛ بدین نحو که فرد ما به ازاء نفع و فایده و لذتی که از شیء متعلق به خود یا از فعالیت خود می‌برد ممکن است خسارتی به شخص دیگر وارد آورد، به همین سبب اگر ضرر وارده در نتیجه استیفاء فرد از نفع متعلق به خود یا اشیاء خود باشد، مسئول خسران حاصله، دانسته می‌شود. به عبارت صواب‌تر عدالت اقتضا دارد که خسارت در هر حال جبران گردد، اعم از اینکه ناشی از تقصیر واردکننده زیان باشد یا خیر. از سوی دیگر پیرو این قاعده، متضرر به آسانی می‌تواند به جبران خسارت وارد شده نائل‌آید؛ زیرا اثبات تقصیر در این فرض از مسئولیت لازم نیست و منحصرآ متضرر باید ثابت نماید که اولاً ضرری حاصل شده است و ثانیاً این ضرر در نتیجه عمل شخص مورد نظر بوده. در اصطلاح حقوقی رابطه سببیت بین عمل شخص و ضرر وجود داشته است. (صفایی، ۱۳۹۵، ۵۳۹)

#### • تضمین حق

نظریه تضمین حق ضمن تفکیک حقوق مربوط به جسم و جان انسان از حقوق مادی و معنوی او؛ به دنبال اثبات برتری و ارجح دانستن حقوق مرتبط با جسم و جان اوست. استارک با طرح این مسئله که هرکسی حق دارد در جامعه خود سالم و ایمن زندگی کند، حقوق او تضمین شود و هیچکس حق ندارد حقوق و سلامت و ایمنی زندگی دیگران را به خطر اندازد، پس به محض اینکه حقی از بین رفت و زبانی وارد شد عامل زیان باید آن را جبران کند؛ الزام حاصل‌شده نسبت به جبران زیان را، مسئولیت مدنی نامیده است. حسن بزرگ این نظریه آن است که به تضمین حقوق افراد زیان‌دیده و حمایت قانونی از آن توجه و تأکید دارد. (قاسم‌زاده، ۱۳۸۷، ۳۴۱) دکتر ناصر کاتوزیان در رابطه با نظریه تضمین حق آورده‌اند که: گرچه نظریه «تضمین حق» در ایجاد مسئولیت مدنی نقش مؤثری دارد ولی هیچیک از نظریه‌های ابراز شده نمی‌توانند به تنهایی و به نحو انحصاری مبنای مسئولیت مدنی قرارگیرند. در هر یک از این نظریه‌ها حقیقتی غیر قابل کتمان وجود دارد و آنچه ملاک است، رسیدن به عدالت می‌باشد که ابزارهای منطقی تنها وسایل راهگشایی به این هدف هستند. (رضایی\_عابدی، ۱۴۰۰، ۷) به استناد قواعد مذکور در حقوق موضوعه ایران در مبحث مسئولیت مدنی شخص ملزم به جبران خسارت می‌گردد، که الزام بوجود آمده ناشی از عمل منتسب و مرتبط او نسبت به دیگری است. به بیان مطلوب، به محض ورود خسارت، فارغ از آنکه متأثر از تقصیر، بی‌احتیاطی، بی‌مبالاتی و عدم مهارت باشد؛ زیان‌زننده مسئول جبران خسارت خواهد بود.



به طور کلی مسئله شناسایی مسئولیت مدنی اشخاص مربوط به مسئله رفع تراحم بین حق زیان دیده و آزادی شخص مالک است که نه در همه موارد، اما در جایی که اعمال حق با اضرار به دیگری ملازمه داشته باشد، آن را الزاما به نفع متضرر حل می‌کند. هر چند در حقوق موضوعه ایران بنیاد مستضعفان مسئولیت مدنی تقصیر دانسته شده اما با اندکی تدقیق و تفحص در دیدگاه فقهای شیعه و سنی می‌توان دریافت که تمکین از نظریه استناد عرفی بهترین راه گشایی می‌باشد؛ بنابراین برای تحقق مسئولیت، وجود یا اثبات تقصیر شرط نیست بلکه اثبات ضرر و رابطه سببیت عرفی بین ضرر و فعل یا ترک فعل شخص برای مسئولیت و مطالبه خسارت کفایت می‌نماید. واضح است که قبول این نظر به سود متضرر می‌باشد زیرا او را از اثبات تقصیر که غالباً کار دشواری است، معاف می‌نماید؛ به علاوه آنکه در توجیه فلسفی آن نیز می‌توان چنین اذعان نمود: عدالت اقتضا دارد که خسارت در هر حال جبران گردد و هیچ ضرری بدون جبران باقی نماند. (صفایی\_رحیمی، ۱۳۹۵، ۷۷) بنابراین «رابطه سببیت عرفی» و «تقصیر»، می‌توانند به عنوان ملاک‌های احراز قابلیت انتساب مورد استفاده قرار گیرد. (انصاری\_مبین، ۱۳۹۰، ۱۹)

#### ۱-۱-۲- مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی

در ماده ۵۸۸ قانون تجارت مقرر شده است که شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قائل است مگر حقوق و تکالیفی که بالطبع تنها انسان می‌تواند دارای آن باشد مانند حق ابوت و بنوت و امثالها. لذا جبران ضرر و زیان از سوی اشخاص حقوقی مطابق با توجه به انصاف حقوقی امری متقن و پذیرفته شده است. اشخاص حقوقی در سطح کشور به دولت و سازمان‌های متبوع آن هم اطلاق می‌گردد که جهت حصول اهداف در سیاست‌گذاری‌های مقصود خود، وظایف و تکالیفی را بر دمه دارد که جهت تحقق آن اهداف، با به کارگیری اسباب و ادوات لازم و نیروی انسانی‌ای که در اختیار دارد، فعالیت گسترده‌ای در سازمان‌های حاضر در جامعه انجام می‌دهد که ممکن است منجر به نتیجه‌ای نامطلوب گردد. طبق یک قاعده عام، اعمال و اقدامات دولت و ارگان‌های دولتی به دو دسته تقسیم می‌شوند:

۱- مجموعه اقداماتی که در مقام تصدی‌گری صورت می‌پذیرد که از منظر حقوق خصوصی اعمال می‌شود.

۲- مجموعه اقداماتی که دولت در مقام حاکمیتی، که ناشی از قدرت مطلق است اعمال می‌کند.



به صراحت می‌توان ادعا کرد که مسئولیت مدنی ارگانهای دولتی به طور مطلق قابل تصور نیست بلکه این مسئولیت ناشی از اعمال تصدی‌گری دولت است که در آن بعد قدرت سیاسی مفقود می‌باشد. در این دسته از اعمال، دلیلی بر سلب مسئولیت دولت وجود ندارد؛ هر چند که نظریه ذکر شده امروزه قابل ایراد است و نظریه مسئولیت مطلق دولت به جز مواردی که قانون‌گذار تصریح کرده است مقبولیت بیشتری دارد؛ اما در مورد اعمال حاکمیتی، دولت و ارگانهای زیر مجموعه آن مسئول خسارت وارده نمی‌باشد.

مطابق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و موسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و موسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت برعهده اداره یا موسسه مربوطه است، ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تامین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.» می‌توان دریافت که مسئولیت مدنی ارگانهای تابع علاوه بر آنکه مبتنی بر قاعده تقصیر است، هنگامی محقق می‌شود که خسارت وارده مستند و مربوط به عمل کارمندان نباشد، بلکه مسئولیت مزبور باید در ۴ فرض:

۱- نقص وسایل و اسباب اداره

۲- عدم انجام وظایف اداری

۳- مطلوب نبودن انجام وظایف اداری

۴- تاخیر در انجام وظایف اداری، نمود پیدا کند.

همچنین آنچه که از شمای کلی این ماده می‌توان دریافت آن است که بر مبنای عدالت لزوم جبران خسارت توسط اشخاص حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی، فارغ از سیاست‌های بیمه‌گذاری، پیش‌بینی شده است و به سهولت می‌توان مسئولیت مدنی را برای تمام موسسات، سازمان‌های دولتی و محلی مفروض دانست. به علاوه با توجه به قسم انتهایی ماده مزبور چنین برداشت می‌شود که هرگاه اقداماتی برحسب ضرورت برای تامین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ورود ضرر به دیگری شود، دولت به لحاظ ارجح دانستن منافع عمومی به منافع خصوصی، موظف به پرداخت خسارت نیست و قانونگذار در این حالت، نظریه عدم مسئولیت دولت در اقدامات حاکمیتی



را پذیرفته است. آنچه که پرواضح است آن است که مطابق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی جهت رعایت اصل تساوی فی مابین اشخاص حقیقی و حقوقی جبران زیان وارده پیش بینی شده است و تفاوتی ندارد که زیان از سوی چه شخصی وارد شده باشد به همین سبب است که می توان مسئولیت مدنی را برای شهرداری هم متصور شد.

## ۱-۲- شهرداری

شهرداری در تقسیمات کشوری در مقام بدنه حاکم در قسم شهری که جمعیت آن حداقل ۵ هزار نفر باشد، به صورت سازمانی و به نحو خودگردان اداره می شود. هدف از تالیس شهرداری حفظ منافع شهرها و رفع نیاز اهالی آن است. دارای شخصیت حقوقی است، نهاد اجرایی عمومی و غیر دولتی است که سکان داری آن با سیاست های شهردار به مرحله اجرا می رسد. این ارگان دارای اختیارات مالی و قانونی گسترده ای است و مواردی نظیر: صدور مجوزهای ساخت و ساز، پیشگیری اولیه از وقوع جرم و جنایت، خدمات آتش نشانی، پاکیزه نگهداشتن سطح بهداشت شهر، دریافت عوارض شهری از شهروندان، برقراری نظم در شهر و نظارت بر نیروهای راهنمایی و رانندگی را عهده دار است. در سال ۱۳۳۴ طی ۹۵ ماده قانونی جامع به شرح وظایف و مقررات شهرداری ها اختصاص داده شد و در سال ۱۳۹۹ این قانون مورد اصلاحات واقع شد و حدود ۲۴ ماده به آن اضافه شد. در فصل ششم این قانون ذیل ماده ۵۵ آن به وظایف شهرداری نمایان شده است. اهم این وظایف را می توان ذیل ۴ مورد تقسیم بندی نمود:

۱\_ آماده سازی زیر ساخت های اساسی برای عملکرد کارآمد شهرها

۲\_ آماده سازی خدمات لازم برای توسعه منابع انسانی بهبود بهره وری و استانداردهای زندگی شهری

۳\_ تنظیم فعالیت های موثر در بخش خصوصی جهت امنیت سلامتی و رفاه اجتماعی جمعیت شهری

۴\_ آماده سازی خدمات و تسهیلات لازم برای پشتیبانی فعالیت های مولد و عملیات کارآمد

که عملکرد این نهاد را به ۵ بخش جداگانه تقسیم می کند:



۱- از حیث رفع نقص سرویس، تعمیرات، مراقبتهای لازم از ماشین آلات و تجهیزات متعلق به شهرداری و موسسات تابعه

۲- از حیث مراقبت در ماموریتها و انجام وظایف کارکنان شهرداری و موسسات تابعه

۳- از حیث مراقبت و نظارت در امر ساخت و ساز ساختمانها در شهر

۴- از حیث اجرای برنامههای شهرسازی، حمل و نقل شهری، خدمات شهری و زیست محیطی

۵- از حیث مراقبت و حفاظت از شهر و شهروندان از مخاطرات

شهرداری استان تهران تا سال ۱۴۰۲ دارای بیست و دو منطقه شناخت شده بود که اداره هر یک از مناطق به دست شهردار منتخب توسط شهردار تهران انجام می‌شود. اختیارات قانونی فراوان و منابع مالی گسترده در این ارگان، همچنین وجود بهره‌گیری این نهاد از دیگر سازمانهای تخصصی وابسته شهرداری در استان تهران دارای ۸ معاونت: فرهنگی و اجتماعی، هماهنگی و امور مناطق، خدمات شهری و محیط زیست، حمل و نقل و ترافیک، فنی و عمرانی، شهرسازی و معماری، مالی و اقتصاد شهری، برنامه ریزی توسعه سرمایه انسانی و امور شورا می‌باشد و بهره‌گیری این نهاد از دیگر سازمانهای تخصصی وابسته که متجاوز از ۶۲ سازمان هستند؛ نقش حائز اهمیتی در فراهم آوردن ایمنی ساختمانها و دیگر اجزا و فضاهاى شهری و مقابله با حریق و جلوگیری از تبعات و ضایعات آن ایفا می‌کند.

دفتر شهردار تهران ذیل یک اداره کل به عنوان حوزه شهردار فعالیت می‌کند؛ همچنین مستند به نمودار و چارت سازمانی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۱ (نمودار چارت سازمانی شهرداری تهران/ ۱۴۰۱) نهادها و سازمانهای اعم از سازمان فرهنگی هنری، سازمان بازرسی، مرکز ارتباطات و امور بین‌الملل، مؤسسه همشهری، همشهری، «حراست کل شهرداری»، «دفتر هماهنگی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری»، «ستاد یگان حفاظت شهرداری تهران»، «سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران»، هم‌فارغ از اینکه زیر مجموعه یکی از معاونت‌های هشت‌گانه شهرداری تهران باشد با نظارت و مدیریت مستقیم شهرداری تهران و اداره کل حوزه ریاست شهرداری فعالیت می‌کنند. یکی از مهمترین سازمان‌های متبوع؛ سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران می‌باشد که اهم اهداف این سازمان با توجه به موقعیت شهر تهران چنین تعریف شده است:



• افزایش سطح ایمنی و کاهش خطر پذیری شهر تهران، با انجام هماهنگی‌ها، بررسی‌ها، مطالعات، پژوهش‌ها، آموزش‌ها و اقدامات اجرایی ذیربط قبل از وقوع به منظور پیشگیری و آمادگی مقابله با بحران،

• انجام اقدامات و هماهنگی‌های لازم جهت افزایش کارایی سیستم مدیریت بحران شهر تهران و دستگاه‌های اجرایی ذیربط، هنگام وقوع بحران به منظور امداد رسانی و کاهش خسارات و تلفات جانی و مالی،

• انجام اقدامات و هماهنگی‌های لازم جهت افزایش کارایی سیستم مدیریت بحران شهر تهران و دستگاه‌های اجرایی ذیربط، بعد از وقوع بحران به منظور جلوگیری از خسارات و تلفات جانی و مالی (همشهری، ۱۳۹۰)

سایر معاونت‌ها نظیر خدمات شهری و محیط زیست که خود از چند سازمان زیر مجموعه برنامه‌ریزی و توسعه امور خدمات شهری، امور خدمات شهری، محیط زیست و توسعه پایدار و همچنین شش سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، بهشت زهرا، بوستان‌ها و فضای سبز، زیبا سازی، سازمان مدیریت میادین میوه و تره‌بار و سازمان مدیریت پسماند تشکیل شده‌است؛ در کنار معاونت‌های فنی و عمرانی، شهرسازی و معماری به مسئله عمران و سازه در سطح استان می‌پردازند. همچنین همانگونه که پیشتر عنوان شد بالغ بر ۶۲ سازمان زیر مجموعه شهرداری تهران به فعالیت مشغولند که برجسته و مرتبط‌ترین آنها با یادداشت مدنظر، سازمان آتش‌نشانی، سازمان مشاوره فنی و مهندسی، سازمان مهندسی و عمران سازمان عمران مناطق شهرداری، سازمان نوسازی شهر تهران می‌باشند و همگی در عرصه عمران و سازه به نحو خاص فعالیت می‌کنند.

## ۲- مسئولیت مدنی شهرداری

قاعده لاضرر و همچنین قانون مسئولیت مدنی در مواد ۱۱ و ۱۲، به نحو عام در صورت اثبات رابطه سببیت بین ورود ضرر و تقصیر اشخاص، مسئولیت ایشان را پذیرفته است. همانگونه که پیشتر عنوان شد بر مبنای عدالت حقوقی، مطابق مواد یاد شده و مبانی مطروحه در زمینه مسئولیت مدنی، مسئولیت مدنی ارگان شهرداری با تفسیر احسن پذیرفته شده است و منطبق بر قاعده تقصیر پیش می‌رود؛ همین که اقدامی زیانبار مغایر با رفتار یک انسان متعارف و محتاط در شرایط حادث شده باشد تقصیر تحقق یافته است.



مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در قبال شهروندان نوعی مسئولیت قراردادی است. سازمان‌های دولتی، ادارات و شهرداری‌ها در راستای ایفای وظایف محوله بعضا با واسطه یا بلاواسطه مقصر شناخته می‌شوند. به دور از عدل است اگر بخواهیم کلیه خطاهای یک سازمان را ناشی از خود سازمان بدانیم و فی‌مابین اداره مزبور و کارمندانش قائل به تفکیک نشویم؛ به موجب این ضابطه بار جبران خسارت بر ذمه فرد خاطی است. به عبارت صوابتر گاه‌ها مسئولیت شهرداری مستقیم و ناشی از عملکرد خود است و گاهی غیر مستقیم که در برابر افعال کارمندان خود که به اعتبار نهاد مزبور واقع می‌شود، مسئول دانسته می‌شود که امکان رجوع به شخص خاطی را برای سازمان فراهم می‌کند. در این راستا لازم است که مصادیق تقصیر شهرداری شناخته شود. تقصیر در لغت به معنای کوتاهی و سستی ورزیدن است و در قانون مدنی هنگامی محقق می‌شود که شخص به حکم قانون یا عرف بایستی از فعلی به نحو اثباتا یا نفیا پیروی یا دوری کند. تقصیر در معنای فوق در سه نوع مدنی، کیفری و اداری نمود پیدا می‌کند و آنچه که برای این جستار ملاک است، تقصیر اداری است. مطابق ماده نخست آیین دادرسی اداری مصوب ۱۳۴۶ با قرار دادن مفهوم فوق ذیل عنوان خطا، مفاهیم را به شرح ذیل ارائه نموده است:

تقصیر: نقض عمدی قوانین و مقررات راجع به وظایف اداری

تخلف: عدم رعایت نظم و انضباط اداری

قصور: کوتاهی غیرعمدی در اجرای وظایف اداری. در یک مفهوم کلی می‌توان چنین اذعان نمود که تقصیر اداری زمانی قابل طرح است که تخطی با نقض قواعد حقوق عمومی صورت گرفته باشد و معنای این قاعده را می‌توان با عنایت به بند الف ماده دوم قانون شورای دولتی که در قسمت دوم بند ب از قسم نخست ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری هم تکرار شده است چنین برداشت نمود:

۱. مخالف قانون بودن اعمال حقوقی حقوق عمومی بدان معناست که واحد دولتی یا مامور آن مغایر با نص صریح قانون تصمیماتی اتخاذ بنماید که مسئول اعمال غیر قانونی خود بوده و ملزم است که خسارت وارده را جبران نماید.

۲. در قانون اساسی و سایر قوانین مدون در حقوق موضوعه کشور، حدود اختیارات واحدهای دولتی مشخص شده است و ملزم هستند که موظف شده‌اند در راستای موارد مشخص شده عمل کنند.

۳. تجاوز از حدود اختیارات و سو استفاده آن استفاده ناصواب و ناروا از اقتداراتی است که به موجب قوانین یا مقررات به شهرداری‌ها تفویض شده است و توسط قانونگذار از آن منع شده اند. فی‌الواقع



این فعل زمانی به وقوع می‌پیوندد که مراجع یا مقامات مسئول فراتر از حد متعارف و خارج از میزان ماذونیت خود از قدرت اداری و اجرایی در تصمیمات خود استفاده کنند و همین امر سبب تضییع حقوق اشخاص و ورود ضرر به حقوق ثالث می‌شود. حال اگر مجموع این اقدامات در نتیجه غرض ورزی یا سوءنیت باشد؛ بدیهی است که عمل صرفاً منتسب به کارمند شهرداری است و مسئولیت مدنی متوجه او می‌شود و در صورت مفقود بودن شخص در تقصیر به وجود آمده به سراغ تقصیر برای ارگان خواهیم رفت.

۴. تخلف در اجرای قوانین و مقررات قانونی خود نوع خاصی از اعمال بر خلاف قانون است و به مواردی اطلاق می‌گردد که شهرداری با کارمندان زیر مجموعه خود، وظایف و مسئولیت‌های مقرر شده را یا بر خلاف ضوابط مقرر و یا به نحو صوری و غیر واقعی انجام دهد به نحوی که آثار به بار آمده با مقصود قانونگذار منطبق نباشد. آنچه که ملاک است آن است که تضییع واقع شده اعاز آنکه مبتنی بر سوء نیت باشد یا غفلت علاوه بر اجرای قوانین به کیفیت اجرای آن هم تسری می‌یابد.

۵. خودداری از انجام وظیفه مسئولیت مدنی شهرداری صرفاً ناشی از فعل مثبت زیانبار نیست بلکه ممکن است نفیاً و در اثر ترک فعل خلل به حقوق اشخاص وارد شود. به بیان دیگر اگر شرایط ایفای وظیفه فراهم باشد و مامور شهرداری از آن امتناع کند و از قبل خودداری او خسارتی به بار آید مسئول خواهد بود.

با این تفاسیر مسئولیت مدنی شهرداری و کارکنان او امری متقن است و این مسئولیت ممکن است در نتیجه عمل کارمندان این ارگان محرز گردد و یا خود آن. لازم است این مهم؛ بررسی مسئولیت مدنی شهرداری تهران در حادثه پلاسکو؛ مورد مذاقه و بررسی قرار گیرد.

### ۳- مسئولیت مدنی شهرداری تهران در حادثه پلاسکو

#### ۳-۱- قصور شهرداری و سازمان‌های متبوع آن

##### • شهرداری

قانونگذار با وضع قوانین و احکام متعدد تا حد زیادی ابزارهای قانونی لازم را در اختیار شهرداری‌ها بالاخص شهرداری تهران قرار داده است تا بتواند تکالیف و وظایف پرشمار محول شده را انجام دهد. طبق شرح وظایف مقرر در قانون شهرداری و با توجه به معاونت‌ها و سازمان‌های متبوع این نهاد،



قوانین و مقررات متعددی در زمینه تامین ایمنی شهر، به ویژه پیشگیری از تخریب و آتش سوزی در وهله نخست، و کنترل آن در صورت وقوع حادثه اشاره دارد.

اهم این مورد ذیل بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری عنوان شده است که شهرداری موظف است جهت حفظ شهر از مخاطراتی نظیر سیل و حریق و همچنین رفع مخاطرات احتمالی ابنیه در معابر عمومی، کوچه ها، اماکن عمومی، دالان های عمومی و خصوصی، پر کردن چاه ها و چاله های واقع در معابر و ممانعت از قراردادن هرگونه اشیاء در ایوانها و بالکنهای مشرف و مجاور به معابر عمومی که سقوط آنها سبب بروز خطر برای عابرین می گردد اتخاذ تدابیر موثر و اقدامات لازم را به عمل آورد. من باب این فقره، حدود اختیارات و وظایف شهرداری در حفظ شهر از مخاطرات آتش سوزی و ابنیه باید چنین تفسیر نمود:

درج واژه خطر در سیاق عبارت «حفظ شهر از خطر سیل و حریق» وظیفه شهرداری را محدود به حفظ و نگهداری نه تنها در شهر بلکه نسبت به ساختمان های آن هم دانسته است؛ زیرا لفظ شهر ظهور در اجزای آن من جمله ساختمان های واقع در آن از مخاطرات یاد شده دارد. همچنین مقصود از خطر در این بند، اطلاق دارد بدان معنا که اطلاق لفظ خطر، این واژه را شامل هرگونه خطر، من جمله مخاطرات بالقوه یا بالفعل، فوری و یا غیر آن، اعم از آتش سوزی، سیل و تخریب می داند و عبارت خطر، هیچ قرینه ای مبنی بر تقیید آن ندارد. آنچه که در این ماده ملاک است وجود واژه «بنا» می باشد که رفع خطر را معطوف به هر بنایی بدون وصف خاص (خصوصی، عمومی، قدیمی، جدید و ...) باشد که ذهن و منطق ما را تنها به یک سو، آنهم بناهای خطرناک سوق می دهد.

با این استدلال مطابق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و با توجه به شمای کلی ماده ۵۵ قانون شهرداری هرگونه کوتاهی و قصور در اجرای ماده ۵۵ قانون شهرداری منجر به ایجاد مسئولیت خواهد شد و مطابق ادامه بند ۱۴ قانون شهرداری ها چنانچه کاربران واحدهای تجاری واقع در پلاسکو پس از اخطار مهلت دار و متناسبی که مبنی بر رفع مخاطرات محیطی بوده است، اقدام نکنند؛ شهرداری راسا با ماموران خود مکلف به اقدام و رفع خطر بودند و هزینه مصروف را به اضافه صدی پانزده از طرف خاطی دریافت نمایند. در نتیجه پس از دو سه نوبت اخطار متوالی و تذکر توسط شهرداری، پس از اثبات و درک عدم عنایت و توجه کافی مالک و کاربران واحدهای صنفی مستقر، واجب بود که با درخواست این ارگان کمیسیون ماده ۱۰۰ جهت اتخاذ تصمیمات موثر و



اقدامی که مقدمه و لازمه رفع ضرر خطر است؛ ولو تعطیلی مجتمع و یا با استنکاف مجدد کاربران از رفع مخاطره جهت تمکین به قانون انجام حکم به تخریب را صادر نماید. (فراتی، ۱۳۹۷، ۸)

مورد دیگری که در این ماده مورد اشاره قرار گرفته است: «اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی ...» با برجستگی ویژه عبارات، تدابیر موثر و اقدام لازم، می‌باشد. آنچه که پرواضح است آن است که مقصود از این عبارات هر اقدام مازاد بر اخطاریه‌ای است که موثر و کافی واقع شود؛ حال این اقدام می‌تواند در زمره واکنشهای عرفی شهرداری نظیر قطع خدمات اداری و قانونی شهری برای فعالیت های ساکنان ساختمان در زمان معاملات و ... با شرط احراز اثبات شرایط ایمنی ملک سبب ایجاد جبر جهت تمکین کاربران شود.

آنچه که روشن آن است که هدف قانونگذار از درج عبارت موثر و لازم در کنار یکدیگر، اقدامات شهرداری را بدون توجه به نتیجه و تاثیر آن محقق شده نمی‌داند و تحقق نتیجه مطلوب و موثر قصد قانونگذار از وضع این ماده بوده است. در نتیجه حتی در صورت ابلاغ اخطاریه مبنی بر رفع خطر، می‌توان به صراحت اذعان نمود که این عمل مثمر ثمر نبوده و شهرداری مکلف بوده است تا شرایط حفاظتی و نگهداری در راستای بند ۱۴ ماده مزبور را راسا به جای آورد.

همانگونه که سابقا اشاره شد شهرداری تهران دارای معاونت و شرکتهای زیر مجموعه گسترده ای است و این سازمان به همراه دو زیر مجموعه خود در حادثه دردناک پلاسکو مقصر شناخته شدند که به اختصار به شرح آنها خواهیم پرداخت.

#### • آتش نشانی

سازمان آتش نشانی بیک سازمان دولتی است که زیر نظر شهرداری فعالیت می‌کند. این سازمان مطابق با بند ۵ از ماده چهارم اساسنامه خود، وظایف گسترده‌ای در راستای پیشگیری از حوادث بر عهده دارد. برای مثال این سازمان موظف است که بازرسی دوره‌ای، ارسال اخطاریه، صدور گواهی ایمنی، تهیه شناسنامه ایمنی، امداد رسانی به موقع، مهار آتش، نجات جان و مال انسانها، تجزیه و تحلیل و حوادث و .. را عهده دار باشد.

در حادثه پلاسکو سازمان آتش نشانی مدعی شده است که اخطارات لازم طی بازرسی های انجام شده را دارا بوده اما آنچه که محرز است موثر نبودن عملکرد این اقدامات می باشد؛ چه بسا که عمل نکردن تجهیزات آتش نشانی مستقر در سازه مبین بی‌اثر بودن بازرسی‌ها و مانورهای انجام شده در



این ساختمان است. به عبارتی اگرچه سازمان مزبور در راستای رعایت پروتکل‌های خود بازرسی داشته و اختلالاتی مبنی بر رفع نواقص و ایرادات ایمنی ابراز نموده، اما موثر واقع نشده است.

#### • سازمان پیشگیری و مدیریت بحران

از آنجا که موقعیت جغرافیایی ایران، این کشور را در زمره کشورهای سانحه خیز قرار داده است و همواره مسائلی نظیر سیل، زلزله، خشکسالی و ... خسارات مادی و معنوی بسیاری را به همراه داشته است؛ در سالهای اخیر در راستای کاهش اثرات سوانح یاد شده با استمداد از تجربیات جهانی در این حوزه، تلاش شده است تا شاخص ایمنی و آمادگی در برابر این دسته از مخاطرات ارتقا یابد. در این راستا شهر تهران به عنوان پایتخت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای پیشگیری از حوادث و آمادگی در مقابل سوانح در درجه شناسایی قرار گرفت و در نهایت این عملیات منجر شد تا در خرداد ماه سال ۱۳۸۳ مرکز پیشگیری و مدیریت بحران تهران با اساسنامه‌ای مشتمل بر ۲۴ ماده در تهران مجری طرح شناخته شود. شهرداری تهران ملزم شد تا ستاد مدیریت بحران شهر تهران را با هدف هماهنگی مراحل مرتبط با امور مدیریت بحران اعم از پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی تشکیل دهد. برای تمامی دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های مستقر در شهر تهران همکاری با این ستاد تعریف شد. همچنین بر اساس مصوبه کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی، شهردار تهران با حکم وزیر کشور در مقام رئیس ستاد مدیریت بحران پایتخت؛ تهران منصوب شد.

ذیل مواد یک، نهم و دوازدهم قانون مدیریت بحران، ضمن ارائه تعریف از وظایف این سازمان، شرایط استثنایی در مدیریت پایتخت مشخص و مطرح شد. مطابق این قانون و آنچه که در حادثه ساختمان پلاسکو رخ داده است علی‌رغم اختلالات متعدد از سوی شهرداری و سازمان آتش نشانی، می‌توان به صراحت اذعان نمود که ساختمان در وضعیت نامطلوبی قرار داشته است و شهرداری تهران و سازمان‌های متبوع آن نامطلع از این مهم نبوده‌اند و علی‌رغم ابلاغ اختاریه هر چند متعدد به مالک اصلی و مالکین واحدهای تجاری این سازه، پیشگیری لازم و ضروری نظیر بهره برداری از شناسنامه ایمنی، اصلاح زیر ساخت‌های ایمنی و تجهیز این سازه جهت مقابله با حوادث اتفاق نیفتاده است.



### ۳-۲- تبیین مسئولیت مدنی شهرداری تهران در حادثه پلاسکو

همانگونه که پیشتر هم اشاره شد بررسی قوانین و قواعد موجود مبین این امر است که قوانین و مقررات صریح و روشنی در مسئله تامین ایمنی شهر، بالاخص در پیشگیری از وقوع آتش سوزی و کنترل این موضوع در نظام حقوقی کشور ما وجود دارد. به بیانی دیگر قانونگذار با تعبیه این موارد وظایف، ضمانت اجراهای موثر و تا حد بسیاری ابزارهای قانونی لازم را در اختیار شهرداری تهران قرار داده است تا این نهاد بتواند در راستای وظایف تعریف شده گام بردارد.

با عنایت به قواعد عام مسئولیت مدنی، در حادثه پلاسکو مسئولیت مدنی برای شخص یا اشخاصی استوار است که در ایجاد حریق، سرایت آن به سایر قسم‌های سازه و در نهایت تخریب این بنا تقصیر داشته‌اند. قاعده تقصیر، قاعده عادلانه‌ای است که از دیرباز جهت استقرار مسئولیت مدنی به آن استناد شده است. (کاتوزیان، ۱۳۸۳، ۱۳) جهت ثبوت این مهم بر ذمه شهرداری، اثبات تقصیر این نهاد و کارکنان او ضروری است. از دیدگاه قانون مدنی تقصیر عبارتست از انجام عملی که شخص به حکم قانونی و یا عرف، می‌بایست از آن پرهیز کند و به آن مبادرت ورزد. در گذشته جهت تحقق مسئولیت مدنی وجود شرایط خاص در ضرر را مورد توجه قرار می‌دادند اما امروزه در راستای حمایت از حقوق اشخاص و فلسفه تغییر یافته مسئولیت مدنی؛ یعنی جبران خسارت، شرایط تحقق مسئولیت مدنی هم دستخوش تغییرات شده است. جبران ضررهای وارده از سوی شهرداری، تابع همان قواعد عمومی مسئولیت مدنی است که عبارتند از:

الف) زیان مسلم باشد

ب) زیان مستقیم باشد

ج) زیان قابل پیش بینی باشد

د) زیان خاص باشد

ه) زیان سابقا جبران نشده باشد. در نتیجه در گام نخست جهت اثبات تقصیر به فعل زیانبار که علی‌الاصول از سوی کارکنان و یا پیمانکاران این اداره رخ داده باشد نیاز داریم. سازمان‌های آتش نشانی و پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران به عنوان سازمان‌های متبوع ارگان شهرداری؛ طبق قوانین و مقررات موجود وظایفی در راستای پیشگیری و مقابله با حادثه پلاسکو را عهده دار بودند که به ترتیب سازمان آتش نشانی اگرچه بازرسی و اقداماتی نظیر ارسال اخطاریه برای صدور



شناسنامه ایمنی را در پرونده خود دارد اما با توجه به عدم انجام به موقع و صحیح اقدامات پیشگیرانه‌ی موثر، عمل نکردن تجهیزات آتش نشانی موجود در ساختمان و بی‌نتیجه ماندن اطفاء حریق، اگرچه سازمان تا حدودی به وظایف خود عمل کرده است اما اقدامات او ناکافی بوده و مورد قبول واقع نمی‌شود. همچنین در سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران یکی از وظایف این ارگان فراهم نمودن بستر هماهنگی میان نهادهای مسئول دانسته شده است؛ مطابق اطلاعات کمیته مدیریت بحران، نارسایی‌هایی از منظر اقدام برای هماهنگی در امور متعدد بحران وجود داشته است و این امری است که طی زمان از سال‌های آغازین این ارگان باید در دستور کار قرار می‌گرفت و عدم اجرای این مهم نتیجه‌ای بجز عدم موفقیت در مدیریت بحران آتش سوزی در حادثه مذکور به دلیل عدم انسجام در سازماندهی و فرماندهی، عدم حضور افسر ایمنی به عنوان ارزیاب حادثه اولیه، عدم اقدام موثر من باب تخلیه ساختمان و عدم صدور دستور خروج نیروهای آتش نشانی از ساختمان در پی نداشته است و ضعف در امداد رسانی این ستاد محرز عنوان شده است.

مطابق با ماده نخست قانون مسئولیت مدنی: «هرکس بدون مجوز قانونی عمدا یا در نتیجه بی احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجاری یا به هر حق دیگری 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 می‌باشد.» و ماده ۱۱ همین قانون که اذعان می‌دارد: «کارمندان دولت، شهرداریها و موسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمدا یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصا مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارت مستند به عمل آنها نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و موسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا موسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه 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.» که کارمند را شامل کارمندان رسمی، قراردادی و پیمانی می‌داند؛ باید ماده موخر را تأکیدی بر ماده نخست این قانون قرار داد و افراد را مسئول و پاسخگو نسبت به افعال خودشان دانست مگر آنکه مطابق قسم دوم ماده ۱۱ این قانون، مسئولیت ناشی از نقص اسباب و تشکیلات ادارات باشد.

از آنجا که تقصیر به سه قسم مدنی، کیفری و اداری تقسیم می‌شود و آنچه که مرتبط با این جستار است مذاقه در قسم اداری است که طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ و دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸، ضمن اشاره به تقصیر و تخلف، در بند دوم



از ماده دوم این دستورالعمل و ماده سوم آن، تقصیر اداری را تخطی و نقض قواعد حقوق عمومی تعریف نموده است که به شرح ذیل صورت می‌پذیرد:

الف) مغایر با قانون، اعمال حقوقی حقوق عمومی چنانچه واحد دولتی یا مامور دولت بر خلاف نص صریح با روح قانون تصمیمی اتخاذ کند مسئول اعمال غیرقانونی خود بوده، ضامن جبران خسارت وارده به اشخاص ثالث خواهد بود.

ب) تخطی از قواعد صلاحیت قانون اساسی و دیگر قوانین کشوری حدود اختیارات واحدهای دولتی را به وضوح مشخص کرده است.

ج) استفاده ناصواب از اقتداراتی که به موجب قوانین یا مقررات به شهرداری‌ها تفویض شده است توسط قانونگذار منع شده است.

د) تخلف از اجرای قوانین و مقررات قانونی تخلف در اجرای قوانین و مقررات قانونی که خود نوع خاصی از اعمال برخلاف قانون است به مواردی اطلاق می‌شود که شهرداریها با کارمندان آن و یا پیمانکاران شهرداریها وظایف و مسئولیتهای قانونی خود را بر خلاف ضوابط و شرایط و کیفیات صوری و ماهوی مورد نظر انجام دهند به نحوی که آثار و نتایج حاصل با هدف قانونگذار منطبق نباشد و سبب تضییع حق و ورود خسارت گردد اعم از اینکه مبتنی بر سوءنیت یا غفلت باشد، یا عاری از عوامل مذکور به طور خلاصه می‌توان گفت که تخلف در اجرای قوانین و مقررات به تخطی از کیفیات اجرایی یک حکم یا قاعده قانونی مربوط می‌شود.

ه) خودداری از انجام وظایف مسئولیت مدنی شهرداری صرفا ناشی از فعل زیانبار نیست بلکه امکان دارد در اثر ترک فعل، ضرر و زیان به شخص وارد شود. به عبارت دیگر چنانچه شرایط و امکانات لازم برای انجام وظایف اداری فراهم باشد اگر در این حالت سازمان دولتی مامور را از انجام وظایف منع کند و باعث ورود خسارت شود، مسئول خواهد بود.

در این فقره مطابق با بند د، شهرداری تهران در اجرای بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداریها با اغماضی فاحش بر سر کاستی‌ها و مخاطرات موجود در ساختمان، جهت ایفای وظایف مقرر شده و مقابله با آن به نحو موثر و کافی عمل نکرده است چرا که به استناد ماده مزبور همچنین ماده ۸۵ قانون شهرداریها: «شهرداری می‌تواند برای تخریب یا اصلاح سقف بازارها و دالان‌های عمومی و خصوصی و ساختمان‌هایی که محل صحت عمومی تشخیص دهد پس از موافقت از انجمن شهر و جلب نظر اداره بهداشتی هر محل وفق تبصره دوم از ماده یازدهم قانون توسعه معابر اقدام نماید.» که تخطی و



عدم اجرای این مقرره، نتیجه‌ای به جز تقصیر اداری برای این ارگان در پی ندارد و همین مهم کافی است تا مسئولیت مدنی شهرداری تهران و سازمانهای تابع آن محرز دانسته شود.

پس از اثبات این امر و استقرار مسئولیت مدنی بر ذمه شهرداری تهران، مطابق مقررات مسئولیت مدنی و مصادیق موجود در باب اتلاف و تسبیب و با عنایت به ماده نخست قانون مسئولیت مدنی و مواد ۳۲۸ و ۳۳۱ قانون مدنی در کنار ماده ۴۹۲ قانون مجازات اسلامی؛ مسئولیت جبران خسارت وارده اعم از جانی، مالی و بدنی متوجه مسببین حادثه است. اما آنچه که در این جستار ملاک است و محرز، بی‌توجهی شهرداری و ارگانهای متبوع آن به نص صریح قانونی است که با هدف ایمن سازی زندگی شهری به منصفه اجرا درآمده است اما ثبوت مسئولیت مدنی بر ذمه اشخاص حقیقی، مدیر یا مدیران این مجموعه و ... علی‌رغم اثبات تقصیر و رابطه سببیت نیازمند قضاوت قضات عالی مقام کشور است.

#### ۴- جبران خسارات

همانگونه که در بطن متن اشاره شد مسئولیت مدنی از فلسفه وضع خود فاصله گرفته است و به جای بازدارندگی، جبران خسارت را مبنای کار قرار داده است. پس از ریزش برج جنوبی ساختمان پلاسکو و آوار شدن ساختمان پلاسکو، افرادی زیر آوار حبس شدند، واحدهای تجاری بسیاری با سرمایه‌های موجود در آنها از بین رفتند. جبران خسارت وارده مطابق آنچه که در این جستار مورد مذاقه قرار گرفت بر ذمه مسببین حادثه قرار گرفته است که با اهمال بر سر وظایف قانونی خود موجب این حادثه ناگوار شده‌اند. شایان ذکر است که تعداد بسیاری از واحدهای مستقر در پلاسکو از مزایای بیمه برخوردار بوده‌اند که اشاره به این مطلب خالی از لطف نیست. بحث بیمه بحثی قدیمی است که شرکت‌های بیمه در راستای اهداف تاسیس خود موظف شده‌اند تا با استمداد از تجارب خود و متخصصین، در بخش ساختمان عیوب پنهان ساختمان‌ها را هم مورد مذاقه قرار دهند. همچنین مطابق ماده ۱۴ قانون تملک آپارتمان‌ها و ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی این قانون؛ مدیر یا مدیران مکلف هستند تمام بنا را به عنوان یک واحد در مقابل آتش سوزی بیمه نمایند .... و در صورت عدم اقدام و بروز این حادثه، مدیر یا مدیران مسئول خسارت وارد می‌باشند. هرچند که در این مرحله مالک ساختمان تنها بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی شناخته می‌شود و ممکن است استناد به ماده ۱۴ راهگشا نباشد اما وفق ماده ۸ همین قانون، تکلیف قانونی تعیین مدیر برای ساختمان‌هایی با بیش از ۳ مالک پیش بینی شده است و این به معنای عدم اجرای این طرح برای تعداد مالکین کمتر نمی‌باشد. در نتیجه مدیران ساختمان پلاسکو موظف بوده‌اند تا بنا را در برابر



این حادثه کهنه و حریق بیمه نمایند و حکم ماده ۱۴ در فقره ایشان جاری و حاکم می‌باشد. مضافاً وفق قانون روابط موجر و مستاجر به منظور الزام به بیمه نمودن ساختمان و تاسیسات آن در مقابل مخاطرات و نیز بیمه مسئولیت مالک و مستاجران در برابر کارکنان و اشخاص ثالث، به نظر می‌رسد که وظیفه بنیاد مستضعفان در مقام مالک ساختمان، بیمه نمودن این سازه بوده است که با وجود اخطارها و شناسایی‌های واقع شده این ارگان مکلف بوده است که مالکان سرقلی و واحدهای صنفی را به رفع مخاطرات جهت تکمیل پروسه بیمه تمام واحدهای صنفی و تحت پوشش کامل قرار گرفتن آنها، الزام نماید.

با اینحال بر اساس اطلاعات موجود در این ساختمان ۲۹۷ واحد کسب در مشاغل متفاوت فعالیت داشتند که ۱۶۷ واحد آنها مستقیماً از طریق سیستم بانکی کشور تحت پوشش بیمه آتش سوزی مرهونات بانکی بوده‌اند. بیمه مرهونات بانکی جهت تامین اطمینان لازم از وصول تسهیلات بانکها در صورت از بین رفتن وثایق اخذ شده از دریافت کنندگان تسهیلات تهیه می‌شود و پوشش بیمه‌ای آن معمولاً معادل مبلغ اصل و فرع تسهیلات دریافتی می‌باشد؛ در این حالت اگر خسارت به نحو جزئی رخ دهد تعهد شرکت بیمه بر اساس نسبت مبلغ بیمه شده به کل ارزش موجودی کالا یا ارزش ساختمان محاسبه و پرداخت می‌شود و اگر کل موجودی کالا از بین برود و حادثه مخرب جز موارد بیمه باشد، کل مبلغ بیمه پرداخت شدنی است.

بر اساس گزارشات موجود و اطلاعات به دست آمده اماکن کسب مستقر در قسمت شمالی این سازه و اماکن مجاور دارای بیمه بوده‌اند و از ۵۸۰ واحد مستقر در این ساختمان ۳۰۴ واحد آن تحت پوشش بیمه قرار داشتند و برای ۴۵ واحد باقی مانده جهت جبران خسارت پرونده تشکیل شد.

بیمه مرکزی پس از بررسی ابعاد حادثه، اعلام نمود که بیش از ۳۲ میلیارد تومان از سوی شرکت های بیمه به زیان دیدگان این حادثه پرداخت شده است. بیمه مرکزی در بخش بیمه‌های مسئولیت، مبلغ بیست و هشت میلیارد و پانصد میلیون ریال بابت فوت پانزده تن از شهدای آتش نشان توسط شرکت بیمه کارآفرین و پرداخت سرمایه فوت بیمه عمر و حادثه شانزده تن از قربانیان این حادثه از سوی همین شرکت به مبلغ سی و پنج میلیارد و ششصد و هشتاد میلیون ریال به حساب ذی نفعان قانونی آنان واریز شده است. گفتنی است که سه تن از شهدای حادثه پلاسکو دارای بیمه نامه انفرادی عمر و تامین آتیه بودند که شرکت پاسارگاد در سمت بیمه‌گر بیش از یک میلیارد و سیصد میلیون ریال به ذی نفعان قانونی آنان پرداخت کرده است. (گزارش ملی پلاسکو، ۱۳۹۷، ۱۱۴)



سوال اصلی آنجا پیش می‌آید که اگرچه صدور بیمه نامه برای پلاسکو و واحدهای صنفی مستقر در آن، با توجه به شرایط نامناسب ایمنی آن، اقدامی ناصواب و غیر حرفه‌ای بوده است چه بسا که بسیاری از واحدها اصلاً تحت پوشش بیمه قرار نگرفته بودند؛ شرکت‌های بیمه دارای واحدی تحت عنوان مدیریت ریسک هستند که وظیفه آنها مدیریت، شناسایی، ارزیابی و ارائه راهکار جهت کنترل ریسک‌هایی است شرکت با آن مواجه می‌شود که در نهایت منجر به مستثنی شدن مواردی را از پوشش خود می‌گردد و یا به بهانه‌هایی از قبیل کم بیمه شدن یا اعمال فرانشیز و .. خسارت را به نحو کامل جبران نمی‌کنند؛ با این حال چرا با وجود اظهارهای صادره، شرکت‌های بیمه علی‌رغم استمرار مخاطرات در این بنا، برای بیش از نیمی از واحدهای صنفی حاضر در پلاسکو بیمه نامه صادر کرده‌اند؟

شاید پاسخ این پرسش را به دلیل ناکافی بودن اقدامات این شرکت‌ها جهت افزایش میزان ایمنی ساختمان‌ها باید دانست چرا که عدم تقبل یک شرکت بیمه نه تنها سبب نمی‌شود که ایمنی ساختمان افزایش یابد و مالکان در صدد رفع مخاطرات برآیند بلکه سبب می‌گردد که بازار بیمه رقابتی شود و در نهایت یک شرکت می‌پذیرد که بیمه نامه مزبور را صادر نماید. در نهایت بیمه‌نامه‌های موجود تا حدودی در راستای جبران خسارت به زیاندیدگان کافی و وافی عمل کرده است و برای واحدهای خارج از پوشش بیمه هم طرق جبران خسارت تعبیه و پرونده‌گشایی شده است.



## نتیجه گیری

سازه فلزی پلاسکو اگرچه دارای ظاهر و دیوارهای مستحکم جانبی بوده است ولی وجود تنها چهار ستون اصلی در ساختمان در کنار نبود سیستم اطفای حریق مناسب و وجود مقادیر بالای اشیاء قابل اشتعال در ساختمان، سبب شد که حادثه چنین دلخراش رقم بخورد. بحث و آراء پیرامون استقرار مسئولیت مدنی بر ذمه اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی اگرچه امری متقن و پذیرفته شده درعالم حقوق می باشد اما تعیین سهم جبران خسارت هر یک از مسئولین حادثه، تنها بر عهده قضات با سابقه و عالی مقام در کشور است.

مطابق قانون تملک آپارتمان‌ها و آیین‌نامه اجرایی این قانون بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی در مقام مالک این بنا مکلف به بیمه بوده است و این قانون می‌توانسته است راهی باشد برای اجبار به دفع مخاطرات از پلاسکو؛ اما عدم اقدام به موقع آن و سهل انگاری و قصور مجموعه‌ای از ارگان‌های دخیل از قبیل وزارت تعاون کار و رفاه، اصناف، شورای شهر، شهرداری و .... با عنایت به ماده نخست قانون مسئولیت مدنی، همراه با تفسیری بر سر تقصیر جهت استقرار مسئولیت، سبب شده است که اگر بخواهیم قصور شهرداری را در صدر موارد تلقی کنیم، بیهوده قلم فرسایی نکرده‌ایم.

در تبیین این بیان و احراز مسئولیت مدنی بر ذمه این ارگان باید چنین اذعان نمود که ذیل فصل ششم قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و آخرین اصلاحات در سال ۱۳۹۹ وظایف این شهرداری به وضوح معرفی و منعکس شده است همچنین در ماده ۵۸ همین قانون طرق اقدامات نهاد مزبور پیش بینی شده است. آنچه که رخ داده است آن است که شهرداری تهران و سازمان آتش نشانی به عنوان زیر مجموعه نهاد شهرداری در راستای مواد یاد شده و با اعتنا به قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مصادیق تقصیر اداری، با فاصله گرفتن از نص قانون، صرفا به ارسال و ابلاغ اظهاریه‌های مقتضی مبنی بر رفع مخاطرات موجود بسنده نموده‌اند و عدم جدیت و نبود عملکردی مناسب جهت جلوگیری از ادامه فعالیت مالکان واحدهای تجاری، سبب شده بود تا کاربران این واحدها بدون توجه به وضعیت سازه و ابلاغیه‌های صادره همچنان استمرار فعالیت داشته باشند که این امر نتیجه‌ای به غیر از استواری و استقرار مسئولیت مدنی بر ذمه این سازمان در پی ندارد.

در این حادثه دردناک قصور شهرداری، سبب شده است تا حتی شرکت‌های بیمه با توجه به عدم جدیت و نبود پیگردی درخور شرایط، بازار بیمه را به صنعتی رقابتی تبدیل نمایند. این مهم در حالیکه عملکرد کافی در موعد مناسب می‌توانست از بروز حادثه سهمگین پیش آمده جلوگیری کند و مسئولیت مدنی را متوجه این نهاد نسازد؛



در نهایت این سازمان بنا به حکم قانون مسئولیت مدنی با احراز تقصیر اداری و تخطی از انجام وظایف مقرر شده بر حسب قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین نامه مربوطه؛ قصور و عدم توجه به حکم صریح قوانین و وظایف محوله، سبب ثبوت مسئولیت مدنی شده است همچنین مطابق مقررات مربوطه و مصادیق موجود در باب اتلاف و تسبیب و با عنایت به ماده نخست قانون یاد شده، مواد ۳۲۸ و ۳۳۱ قانون مدنی و ۴۹۲ قانون مجازات اسلامی؛ مسئولیت جبران خسارت وارده اعم از جانی، مالی و بدنی می‌باشد.



## منابع

۱. امامی، حسن، حقوق مدنی، جلد نخست، تهران؛ دارالکتب الاسلامیه، ۱۳۶۸.
۲. انصاری، علی؛ مبین، حجت، «نظریه قابلیت انتساب در حقوق مسئولیت مدنی: مطالعه تطبیقی در فقه امامیه و حقوق فرانسه». پژوهشهای تطبیقی، ۱۵، ۱، ۱۳۹۰.
۳. باریکلو، علیرضا، مسئولیت مدنی، چاپ چهارم، (تهران: انتشارات میزان)، ۱۳۹۲.
۴. رضایی، غلامرضا؛ عابدی، محمد، «مطالعه تطبیقی مبنای مسئولیت مدنی در فقه امامیه، حقوق ایران و افغانستان». دو فصلنامه یافته‌های جزا و جرم‌شناسی، ۱۴۰۰.
۵. شیخیانی، علی، قاعده خطر، چاپ نخست، تهران؛ انتشارات نشر جنگل (جاودانه)، ۱۳۹۲.
۶. صفایی، سیدحسین، دوره مقدماتی حقوق مدنی، جلد دوم، تهران: موسسه عالی حسابداری، ۱۳۵۱.
۷. صفایی، سیدحسین؛ رحیمی، حبیب‌الله، مسئولیت مدنی الزامات خارج از قرارداد، چاپ سوم، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، ۱۳۹۵.
۸. فراتی، علی اصغر، اولین همایش بین المللی و چهارمین همایش ملی آتش نشانی و ایمنی شهری، ۱۳۹۷.
۹. قاسم زاده، سید مرتضی، مبنای مسئولیت مدنی، چاپ پنجم، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۷.
۱۰. کاتوزیان، ناصر، الزامات خارج از قرارداد، چاپ سیزدهم، جلد نخست، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۳.
۱۱. کاتوزیان، ناصر، دوره مقدماتی حقوق مدنی وقایع حقوقی، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات سهامی، ۱۳۸۵.
۱۲. گزارش ملی پلاسکو، هیات ویژه گزارش ملی بررسی حادثه ساختمان پلاسکو، ۱۳۹۷.



## Examining the civil liability of Tehran province municipality in Plasco building incident

Mahrouyeh Shoja Sangchouly<sup>1</sup>

Article code: JHVMN-2409-1239

### Abstract

Fire is one of the oldest calamities that causes the most damage in a short period of time, and the 54-year-old Plasco building is one of the structures that suffered from this calamity. The fire and finally the debris of this structure is considered a symbol of the inefficiency and negligence of many related institutions, which have accumulated on each other for several decades. After the incident, determining the share of the negligence of persons such as the Foundation of the Underprivileged of the Islamic Revolution, the Ministry of Labor Cooperation and Social Welfare, trade unions, the city council, the judiciary, Tehran Municipality and its affiliated organizations became the subject of a discussion between the officers investigating the incident. Legal loopholes, ruling inefficiencies, extensive negligence in the interpretation and implementation of assigned laws, and the replacement of competitive performance in the insurance market contrary to its nature and preventive performance, are the things that prove the multiplicity of motifs and causes in the occurrence of accidents. Although the determination of the ultimate responsibility in this terrible accident and the judgment regarding the determination of the role of the responsible institutions in it is the responsibility of the supreme judges of the country, it can be clearly acknowledged that the main responsibility for this accident lies with the Tehran Municipality and its affiliated organizations in the position of the custodian of the prevention of accidents and hazards. in urban life; that according to the precedent of civil responsibility in the relevant laws of the country and articles 55 and 58 of the Law of Municipalities, this body has been obliged to take appropriate measures to eliminate the existing and susceptible risks in this structure, which is due to negligence and lack of these measures and their ineffectiveness. The actual actions leave no doubt about the acceptance and establishment of civil responsibility on Tehran Municipality.

**keywords:** Plasco, municipality, owner, manager, effective.

<sup>1</sup> University lecturer and PhD student in Private Law, Department of Law, Faculty of Law and Political Sciences, Karaj Branch, Islamic Azad University, Karaj, Iran. (Corresponding Author)  
sangchouly.mahrooyeh@gmail.com

