

## اقدامات حقوقی و تقنینی شهرداری در رابطه با رفع و پاکسازی سد معابر عمومی در سطح شهر و مقایسه آن با اقدامات در کشور آلمان

فریبا بادبره<sup>۱</sup>

badbarehf@gmail.com

### چکیده

سد معابر عمومی و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیر مجاز آنها و میدان‌ها و پارک‌ها و باغ‌های عمومی برای کسب و یا سکنی و یا هر عنوان دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و اماکن مذکور فوق به‌وسیله مأمورین خود رأساً اقدام کند که مجری آن اداره اجرائیات، کنترل و نظارت شهرداری - واحد رفع سد معبر - می‌باشد. هدف اصلی این مقاله، بررسی اقدامات حقوقی و تقنینی شهرداری در رابطه با رفع و پاکسازی سد معابر عمومی در سطح شهر و مقایسه آن با اقدامات انجام شده در کشور آلمان است. براساس قانون شهروندی، استفاده از معابر عمومی، میدان‌ها، پارک‌ها و باغ‌های عمومی حق طبیعی هر شهروند می‌باشد و هیچکس نمی‌تواند مانع این استفاده مشروع گردد. شهرداری به موجب قانون وظیفه حفظ و نگهداری معابر را دارد؛ به همین اندازه مسئولیت خسارات ناشی از عیب یا سد معبر را نیز، به عهده دارد. در جایی که شخصی معبر عمومی را سد کرده باشد و با این کار باعث ورود خسارت به دیگران شود، رکن اول که فعل زیانبار است را دارد و فعل دوم نیز ضرری است که به فرد وارد شده است. پس، فقط اگر وجود رابطه سببیت میان این فعل زیانبار و ضرر وارده اثبات شود، مسئولیت می‌تواند بر شخص حقیقی و یا حقوقی زیان‌زننده بار شود.

کلمات کلیدی: شهرداری، سد معبر، قانون شهروندی، مسئولیت قانونی، خسارت.

<sup>۱</sup> - کارشناس ارشد در رشته حقوق عمومی از دانشگاه آزاد اسلامی

## مقدمه

امروزه پدیده ناهنجار سد معبر، یکی از مشکلات لاینحل شهرداری‌ها محسوب می‌گردد. هر روزه افراد بسیاری با استفاده نامتعارف از معابر عمومی مانع از اعمال حق عمومی می‌گردند و شهرداری و مأموران آن مکلف به رسیدگی و جلوگیری از انسداد معبر و رفع سد معبر می‌باشند. لیکن، انجام این تکلیف قانونی همواره با مشکلات زیادی روبه‌رو بوده است و ما هر روزه شاهد درگیری میان مأموران شهرداری و افراد متخلف می‌باشیم؛ چرا که به نظر می‌رسد ضمانت اجرای کافی جهت ارتکاب این تخلف در قانون موجود نمی‌باشد.

برابر تبصره ۱، بند ۲ ماده ۵۵ و تبصره ۶، ماده ۹۶ قانون شهرداری‌ها، تمام معابر، شوارع و خیابان‌ها، پارک‌ها و باغ‌های عمومی ملک عمومی و در مالکیت شهرداری‌ها می‌باشد و استفاده از آنها برای کسب یا سکنی و یا هر عنوان دیگر ممنوع است و شهرداری مکلف است از انسداد آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و اماکن مذکور فوق به وسیله مأمورین خود رسماً اقدام کند.<sup>۱</sup>

معبر همان‌طور که از نامش پیداست، به معنی محل عبور می‌باشد و اصطلاحاً به محلی اطلاق می‌گردد که از آن برای عبور و مرور استفاده می‌شود و در اثر تفکیک اراضی موضوع ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ایجاد می‌گردد. سد معبر به هر عملی اطلاق می‌شود که باعث انسداد معابر عمومی می‌گردد، به‌طوری‌که عبور و مرور از آنها به‌طور دائم یا موقت، غیرممکن یا دشوار گردد. در این زمینه، شناخت معبر و شناخت مصادیق انسداد آن بایستی مورد مطالعه دقیق قرار گیرد؛ چون که مصادیق آن در قانون به صورت تمثیلی می‌باشد. در واقع، شهرداری موظف است از معابر به‌عنوان یک ملک عمومی حفاظت کند و همواره آن را برای استفاده عموم آماده نگهداشته و از تجاوز اشخاص نسبت به آنها جلوگیری نماید. استفاده از معابر عمومی، میدان‌ها، پارک‌ها و باغ‌های عمومی حق طبیعی هر شهروند می‌باشد و هیچ‌کس نمی‌تواند مانع این استفاده مشروع گردد. اصل ۴۰ قانون اساسی ایران مقرر می‌دارد: «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد». در این بین، شناخت مدعی و نحوه طرح دعوی و چگونگی مراجعه به مراجع صالحه از اهمیت زیادی برخوردار می‌باشد که باید مورد مطالعه دقیق قرار گیرد.

سد معبر دارای اشکال گوناگونی است. از مصادیق سد معبر می‌توان از سد معابر توسط دست‌فروشان، نصب دکه‌های غیرمجاز، تخلیه نخاله، ریختن مصالح، آجر و سیمان در معابر عمومی بدون مجوز شهرداری، توقف اتومبیل در مکان‌های غیرمجاز، وسایل نقلیه جهت فروش کالا، اشغال پیاده‌روها و میادین توسط افرادی که از آنجا به‌عنوان محل سکونت استفاده می‌کنند، نام برد. این‌گونه تخلفات می‌تواند موجبات سد معابر عمومی، اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز از آنها و میادین، پارک‌ها و باغ‌های عمومی را فراهم آورد.<sup>۲</sup>

امروزه پدیده ناهنجار سد معبر یکی از مشکلات مبتلا به جوامع محسوب می‌گردد. هر روزه افراد بسیاری با استفاده نامتعارف از معابر عمومی، مانع از اعمال حق عمومی می‌گردند که مسئولان مکلف به رسیدگی و جلوگیری از انسداد معبر و

<sup>۱</sup> کاظمیان، غلامرضا؛ نوید، سعیدی رضوانی، امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، ۱۳۸۳، جلد دوم، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.

<sup>۲</sup> معاونت آموزش، مدیریت طرح‌های عمرانی در شهرداری‌ها، ۱۳۹۰، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

رفع سد معبر می‌باشند. انجام این تکلیف قانونی همواره با مشکلات زیادی روبه‌رو بوده است و در بسیاری از موارد شاهد درگیری میان مأموران شهرداری و افراد متخلف می‌باشیم. به نظر می‌رسد ضمانت اجرای کافی جهت ارتکاب این تخلف در قانون موجود نمی‌باشد.

### سد معبر از دیدگاه قانون

در مورد ممنوعیت سد کردن یا اشغال معابر، قانون شهرداری در ماده‌ی ۵۵ تبصره یک چنین می‌گوید: «سد معابر و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدان‌ها، پارک‌ها و باغ‌های عمومی برای کسب یا سکنی و یا هر عنوان دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در دفع موانع موجود و آزاد ساختن معابر و اماکن فوق به‌وسیله‌ی مأموران خود، رأساً اقدام کند». در آیین‌نامه امور خلافی مصوب سال ۱۳۲۴، برای سد معبر، مجازات مقرر کرده، به طوری که در ماده یک آمده است: «اشخاص زیر به دو روز تا پنج روز حبس تعزیری و به تأدیه ده تا پنجاه ریال غرامت محکوم می‌گردند». «اشخاصی که در پیاده‌روها و معابر، بدون اجازه شهرداری اشیایی بگذارند یا حیواناتی نگه دارند که مزاحم عبور و مرور شده یا به هر نحوی از انحاء تمام پیاده‌رو و معبر یا قسمتی از آن را اشغال نمایند».

## 3

### سد معبر در حقوق موضوعه ایران

طبق ماده ۳۰ و ۳۱ قانون مدنی ایران، مالک حق هرگونه دخل و تصرفی را در ملک خود داراست؛ مگر در خصوص آنچه قانون مستثنی کرده باشد. در این خصوص شهرداری که طبق ماده ۱۰۱ و تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری مالک معابر، شوارع عمومی، کوچه‌های عمومی، میدان‌ها، پیاده‌روها و خیابان و معابر و... است نیز از این قاعده مستثنی نیست. در واقع شهرداری به عنوان مالک حق هرگونه دخل و تصرفی را در ملک خود داراست. از این رو شهرداری موظف است از معابر به عنوان ملک عمومی حفاظت نموده و همواره آن را برای استفاده عموم آماده نگهدارد و از تجاوز اشخاص نسبت به آنها جلوگیری نماید و خود نیز نمی‌تواند در آن تصرفی نماید که مانع از استفاده عمومی (عبور و مرور) گردد یا استفاده عمومی را متعذر نماید. به بیانی دیگر شهرداری زمانی می‌تواند از این قبیل اقدامات در معابر انجام دهد یا آنها را بفروشد که این معابر از زمره اموال عمومی خارج و جزو اموال اختصاصی شهرداری قرار گیرد و این امر محقق نمی‌گردد؛ مگر اینکه معبر به نحوی تغییر حالت و موقعیت دهد که قابلیت استفاده عمومی از آن سلب گردد و تشخیص این امر، در صلاحیت شورای اسلامی شهر است. در واقع، طبق تبصره یک ماده ۵۵ شهرداری مکلف است از سد معبر جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و اماکن مذکور در همین ماده، به وسیله مأمورین خود رأساً اقدام کند.<sup>1</sup>

شهرداری با استناد به ماده ۳۰۸ قانون مدنی که اشعار می‌دارد: «غصب، استیلاء بر حق غیر است؛ به نحو عدوان»، می‌تواند نسبت به سد معابر که خود به نوعی غصب املاک شهرداری می‌باشد، اقدام نماید. طبق ماده ۳۱۱ قانون مدنی، غاصب می‌بایست مال مغضوب را عیناً به صاحب آن رد نماید و اگر عین تلف شده باشد، باید مثل قیمت آن را بدهد و اگر به علت

<sup>1</sup> منصور، جهانگیر، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی، ۱۳۸۷، تهران، انتشارات مجد.

دیگری رد عین ممکن نباشد، باید بدل آن را بدهد. در واقع، به نظر می‌رسد که متخلف می‌بایست اجرت‌المثل زمان تصرف را به شهرداری پرداخت نماید.

در مورد دکه‌های منصوب قبل از تصویب قانون شهرداری طبق تبصره یک ماده ۵۵، شهرداری مکلف است نسبت به برداشتن آنها اقدام و چنانچه صاحبان این قبیل دکه‌ها ادعای خسارتی داشته باشند، با نظر کمیسیون مقرر در ماده ۷۷، نسبت به جبران خسارت آنها اقدام کند. ولی کسانی که بعد از تصویب این قانون اقدام به نصب دکه‌هایی در معابر عمومی کنند، شهرداری موظف است رأساً و به وسیله مأمورین خود در برداشتن این قبیل دکه‌ها و رفع سد معبر اقدام کند و اشخاص مزبور حق ادعای هیچگونه خسارتی را نخواهند داشت.

در ایران نیز طبق مصوبه ۲۶۱ امین جلسه شورای اسلامی شهر تهران به تاریخ ۲۱ شهریور ۱۳۸۵ مبنی بر ساماندهی دستفروشان در شهر تهران، «یکی از موارد کاهش‌دهنده سد معبر ساماندهی عرضه کالا و اجناس توسط دستفروش‌ها در سطح معابر و فضاهای عمومی شهر تهران می‌باشد. در واقع، شهرداری تهران موظف است با هماهنگی سایر دستگاه‌های اجرایی ذی-ربط و با استفاده از قابلیت‌های بخش خصوصی و همچنین توانمندی‌های مدیریتی و نظارتی انجمن‌های معتمدین محلات (شورا یاری‌ها) و بر اساس دستورالعمل پیوست نسبت به ساماندهی وضعیت دستفروش‌ها به‌عنوان بخشی از مشاغل سیار و بی‌کانون در شهر تهران و نیز تعیین فضاهای مناسب (به صورت موقت، زمان‌بندی محدود و مشخص) در محدوده جغرافیایی هر محله و یا ناحیه شهری جهت ایجاد بازارهای سیار موقت محلی اقدام نمایند».

در جایی دیگر، در بندهای الف، ب و ج بند یک ماده ۳۲۶ قانون انجمن شهر دهلی و بندهای الف، ب و ج بند یک ماده ۲۲۹ قانون شورای شهر دهلی نو اشعار می‌دارد که: «هیچکس نمی‌بایست بدون مجوز کتبی از سوی نماینده یا مقام عالی انجمن شهر دهلی یا رئیس هیئت مدیره شورای شهر دهلی نو اعمال ذیل را انجام دهد؛ مگر اینکه از سوی نماینده یا مقام عالی انجمن شهر دهلی / رئیس هیئت مدیره شورای شهر دهلی نو یا سایر کارمندان شهرداری دارای مجوز باشد:

الف: باز کردن، شکستن، جابه‌جایی، اقدام به جابه‌جایی یا ورود لطمه به زمین یا سنگفرش‌ها یا نصب هرگونه دیوار، حصار، تیرک، زنجیر یا سایر وسایل یا اشیایی که بخشی از خیابان را تشکیل می‌دهد؛

ب: قرار دادن مصالح ساختمانی در خیابان؛

ج: نصب داربست یا هر بنای موقتی به‌منظور کار یا هر تیرک، مانع، زده، تخته یا سایر اشیاء همچون حصار در سر راه به-منظور تهیه سیمان یا جابه‌جایی آجر، آهک، نخاله یا سایر مصالح.

در قانون ایران، طبق مواد ۱۱، ۱۲ و ۱۳ آیین‌نامه حفاظت از کارگاه‌های ساختمانی مصوب سال ۱۳۸۱ و بند ۱۶ گواهی پایان کار ساختمان ابلاغ شده از وزارت کشور ایران، قرار دادن و انبار کردن وسایل کار و تخلیه مصالح ساختمانی و نخاله ساختمانی در معابر عمومی مجاز نمی‌باشد. در واقع قرار دادن مصالح ساختمانی در معابر خود از مصادیق سد معبر می‌باشد و ممنوع است.<sup>۱</sup>

بر طبق این آیین‌نامه، استفاده از معابر فقط به صورت موقت با توجه به مساحت ملک و شرایط ساخت‌وساز عرض معبر و با مجوز شهرداری استفاده از ۳/۱ متر از عرض گذر در کوچه‌های کمتر از ۱۰ متر، استفاده از ۳/۱ متر عرض پیاده‌رو در گذرهای

<sup>۱</sup> موسوی مقدم، محمد، ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در رویه قضایی، ۱۳۹۱، تهران، حقوق امروز.

بیشتر از ۱۰ متر، اجرای اسکلت و بتون‌ریزی در خیابان‌های پر تردد در ساعاتی از شبانه روز که تردد کم باشد و اخذ مجوز از اداره راهنمایی و رانندگی در خیابان اصلی که بار ترافیکی زیادی دارند، مجاز خواهد بود. مالکین باید بلافاصله پس از تخلیه مصالح ساختمانی سریعاً نسبت به جمع‌آوری و رفع سد معبر و نظافت محل اقدام نمایند. ضمن آنکه تصرفات کلیه مقاطع در ۳/۱ متر عرض گذر نباید دائمی و طولانی‌مدت باشد.

با مطالعه تطبیقی قانون شهرداری ایران، قوانین شهرداری هندوستان در دو شهر دهلی و دهلی نو، دیده می‌شود که در قانون شهرداری ایران هیچ‌گونه ضمانت اجرایی برای رفع سد معبر وجود ندارد. در واقع، طبق تبصره یک بند ۲ ماده ۵۵ تنها به رفع و جلوگیری از سد معبر اشاره نموده است که در واقع واژه «رفع و جلوگیری» در این ماده بسیار مهم است و استناد به این ماده نه تنها موجبات رفع سد معبر را فراهم نموده است بلکه شاهد افزایش روز افزون این تخلف از سوی برخی شهروندان می‌باشیم.

وجود مشکلات زیرساختی و عدم توسعه کارآفرینی و اشتغال‌زایی موجب گردیده است که تعداد کثیری از شهروندان جهت تهیه نیازهای اولیه خود از جمله خوراک، پوشاک و مسکن برای خانواده‌های خود به سوی شغل‌های کاذب و دستفروشی سوق داده شده‌اند. از این رو، در ابتدا به نظر می‌رسد که یکی از موارد پیشگیری از چنین تخلفی ایجاد کارگاه و دکه‌های سیار باشد. به علاوه، با مطالعه قانون شهرداری هندوستان در شهرهای دهلی و دهلی نو دیده می‌شود که می‌توان برای رفع و جلوگیری از تخلف سد معبر اقدام به جمع‌آوری ادوات و آلات تخلف نمود. برای جلوگیری و به حداقل رساندن تخلف سد معبر نیز بهتر است علاوه بر جمع‌آوری ادوات و آلات تخلف، نگاهی کیفی همچون قانون هندوستان به تخلفات سد معبر داشت و در این مورد اقدام به اخذ جریمه‌هایی نمود<sup>۱</sup>.

به علاوه، به نظر می‌رسد که طبق قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، طبق ماده ۴ بند ۱۷، یکی از وظایف نیروهای انتظامی همکاری با وزارتخانه، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت، بانک‌ها و شهرداری‌ها در حدود قوانین و مقررات مربوط می‌باشد. از این رو، در صورتی که دستور شهرداری و اقدامات مأمورین آن مؤثر واقع نشود، شهرداری می‌تواند در صورت لزوم از کمک‌های مأموران انتظامی استفاده نماید.<sup>۲</sup>

### ۱- بررسی ضمانت سد معبر از دیدگاه قانون

ماده ۳۴۵ قانون مجازات اسلامی، چنین بیان می‌دارد: «هرگاه کسی کالایی را که به منظور خرید و فروش عرضه می‌شود یا وسیله‌ی نقلیه‌ای را در معبر عام قرار دهد و موجب خسارت گردد، عهده‌دار آن خواهد بود؛ مگر آن که مصلحت ابرار اینجانب کرده باشد که آنها را موقتاً در معبر قرار بدهد». در ماده‌ی ۳۳۱ همان قانون چنین آمده: «هرکس که در محل‌هایی که توقف در آنها جایز نیست، متوقف شده یا شیء و یا وسیله‌ای را در این قبیل محل‌ها مستقر سازد و کسی به اشتباه و بدون قصد با شخص یا شیء و یا وسیله مزبور برخورد کند و بمیرد، شخص متوقف و یا کسی که شیء یا وسیله مزبور را در محل مستقر ساخته، عهده‌دار پرداخت دیه خواهد بود و نیز اگر توقف شخص مزبور یا استقرار شیء و وسیله‌ی مورد نظر، موجب لغزش و

<sup>۱</sup> بهشتیان، سید محسن، تملک اراضی توسط شهرداری‌ها، ۱۳۹۱، چاپ دوم، تهران، نشر مجد.

<sup>۲</sup> قاسم زاده، مرتضی، مبانی مسئولیت مدنی، نشر دادگستر، ۱۳۷۸، صص ۲۹۹-۳۰۰.

آسیب کسی شود، مسئول پرداخت دیه صدمات وارده است؛ مگر آن که عابر با وسعت راه و محل، عمداً قصد برخورد داشته باشد که در این صورت نه فقط خسارتی به او تعلق نمی‌گیرد، بلکه عهده‌دار خسارت وارده نیز می‌باشد.

ماده‌ی ۳۳۹ همان قانون، چنین بیان می‌دارد، «هرگاه کسی در معبر عام یا هر جای دیگری که تصرف در آن مجاز نباشد، چاهی بکند یا سنگ یا چیز لغزنده‌ای بر سر راه عابران قرار بدهد، یا هر عملی که موجب آسیب یا خسارت عابران گردد، انجام دهد، عهده‌دار دیه یا خسارت خواهد بود، ولی اگر این اعمال در ملک خود یا در جایی که تصرفش در آن مجاز است واقع شود، عهده‌دار دیه یا خسارت نخواهد بود». همان‌طور که ملاحظه می‌شود، این مواد قانونی دقیقاً منطبق بر فتاوی‌ی فقها و روایاتی است که در مورد ایجاد مانع در مسیر رفت و آمد مسلمانان ذکر شد؛ بنابراین اگر کسی هر چیز را در مسیر مردم قرار بدهد و مردم به آن برخورد کنند و از این بابت ضرری متوجه آنها شود، ضامن خواهد بود و قانون با کلیتی که دارد، شامل همه موارد واجد این خصوصیات می‌شود؛ از جمله امور مورد بحث نظیر:

- ۱- پارک وسائط نقلیه موتوری در پیاده‌رو و یا محلهایی که پارک ممنوع است؛ مثل: سر چهارراه، پارک دوبله و یا خیابان‌هایی که توقف در آنها ممنوع است.
- ۲- ریختن مصالح ساختمانی یا مواد زاید آن در کنار پیاده‌رو یا خیابان.
- ۳- حفر کانال یا چاله یا چاه.
- ۴- عبور دادن کابل برق یا لوله آب از مسیر مردم.
- ۵- قرار دادن اجناس مغازه و یا چیدن بساط در پیاده‌رو یا کنار خیابان و صدها مورد دیگر که همگی از مصادیق سد معبر به شمار آیند.

با توجه به آنچه که از کلام فقها، احادیث و قانون در مورد ضمان سد معبر بیان شد، روشن می‌گردد نظر به این که معبر، محل رفت و آمد مردم است و برای این امر ایجاد گردیده، به وجود آمدن هر مانعی در معابر عمومی، در صورتی که باعث وارد شدن ضرر و خسارتی به غیر شود، موجب ضمان است و این معنا منافاتی با آنچه فقهای در مورد جواز کسب و کار یا قرار دادن چیزی در معبر عام به شرط وسعت ممر و عدم مزاحمت برای عابران، ندارد و به تعبیر دیگر حکم تکلیفی جواز، نافی ضمان ناشی از این امر نمی‌باشد و قانون مجازات اسلامی نیز همچون فتاوی‌ی فقها که مستندات روایی آن هم ذکر شد، سد معبر کننده را ضامن ضرر و زیانی می‌داند که بر خسارت دیده وارد می‌شود.<sup>۱</sup>

## ۲- آثار حکم وضعی سد معبر

- ۱- واژه‌ی سد معبر با وسعت مفهومی که دارد، شامل هر گونه عملی می‌شود که موجب مسدود شدن راه‌ها رفت و آمد مردم گردد و با تفسیری که در عرف مردم دارد، بسیار متفاوت است.

<sup>۱</sup> احمدی مسعود، نسترن، بررسی اهمیت فضای سبز در کنترل و کاهش آلودگی هوای شهری، ۱۳۹۲، کنفرانس بین‌المللی برنامه‌ریزی و مدیریت محیط زیست، شماره ۳، دانشگاه آزاد اسلامی واحد همدان.

- ۲- طبق نظر مشهور علما، در صورتی که مسیر رفت و آمد به قدری وسیع باشد که اشغال قسمتی از راه موجب اختلال در رفت و آمد عابران نگردد و با منافع آنها تعارضی نداشته باشد، برای شخص جایز است که فرضاً برای کسب و کار خود از پیاده‌رو یا خیابان استفاده کند، ولی در صورت تعارض با حق عابران، چنین استفاده‌ای مجاز نیست و حرام می‌باشد.
- ۳- اگر در اثر برخورد با مانعی که یک نفر در ممر عام ایجاد کرده است، صدمه‌ی مالی یا جانی بر شهروندی وارد شود، به‌وجود آورنده مانع ضامن می‌باشد و باید از عهده‌ی خسارت برآید.
- ۴- قوانین موضوعه در جمهوری اسلامی، مطابق با فتاوی‌ی مشهور فقها است.<sup>۱</sup>

### اقدامات شهرداری‌ها

شهرداری با استناد به ماده ۳۰۸ قانون مدنی که اشعار می‌دارد: «غصب، استیلاء بر حق غیر است به‌نحو عدوان»، می‌تواند نسبت به سد معابر که خود به نوعی غصب املاک شهرداری می‌باشد، اقدام نماید. طبق ماده ۳۱۱ قانون مدنی، غاصب می‌بایست مال مغضوب را عیناً به صاحب آن رد نماید و اگر عین تلف شده باشد، باید مثل قیمت آن را بدهد و اگر به علت دیگری رد عین ممکن نباشد، باید بدل آن را بدهد. در واقع، به نظر می‌رسد که متخلف می‌بایست اجرت المثل زمان تصرف را به شهرداری پرداخت نماید.

در این بخش به وظایفی که در قانون شهرداری‌ها و بخش‌های مرتبط با موضوع سدمعبر که توسط شهرداری‌ها اجرا می‌شود، نگاهی می‌اندازیم:

#### ۱- تبصره ۱ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها

سد معابر عمومی و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدان‌ها و پارک‌ها و باغ‌های عمومی برای کسب یا سکنی و یا هر عنوان دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و اماکن مذکور فوق به‌وسیله مأمورین خود راساً اقدام کند. در مورد دکه‌های منصوب قبل از تصویب این قانون، شهرداری مکلف است نسبت به برداشتن آن اقدام و چنان‌چه صاحبان این قبیل دکه‌ها ادعای خسارت داشته باشند، با نظر کمیسیون مقرر در ماده ۷۷ نسبت به جبران خسارت آنها اقدام کند؛ ولی کسانی که بعد از تصویب این قانون اقدام به نصب دکه‌هایی در معابر عمومی کنند، شهرداری موظف است راساً و به‌وسیله مأمورین خود در برداشتن این قبیل دکه‌ها و رفع سدمعبر اقدام کند و اشخاص مذکور حق ادعای هیچ‌گونه خسارتی نخواهند داشت.

#### ۲- تبصره ۴ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها

شهرداری مکلف است محل‌های مخصوصی برای تخلیه زباله، نخاله، فضولات ساختمانی و مواد رسوبی فاضلاب‌ها و نظایر آنها تعیین و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند.

<sup>۱</sup> قمی، علی بن محمد، جامع الخلاف و الوفاق بین الامامیه و بین ائمه الحجاز و العراق، تحقیق حسین حسینی بیرجندی، ۱۴۲۱، چاپ اول، قم: زمینه-سازان ظهور امام عصر. ص ۵۰۲.

محل‌های تخلیه زباله باید خارج از محدوده شهر تعیین شود و محل تأسیس کارخانه‌جات تبدیل زباله به کود به تشخیص شهرداری خواهد بود.

رانندگان وسائل نقلیه اعم از کندرو و یا موتورسیکلت مکلف اند آنها را فقط در محل‌های تعیین شده از طرف شهرداری خالی نمایند.

مجازات متخلفین طبق ماده ۲۷۶ قانون کیفر عمومی تعیین می‌شود. در صورت تخلف، مراتب هر بار در گواهینامه رانندگی متخلف قید و اگر ظرف یک سال سه بار مرتکب همان تخلف شود، بار سوم به حداکثر مجازات خلافی محکوم و گواهینامه او برای یک سال ضبط می‌شود و در همان مدت از رانندگی ممنوع خواهد بود. به تخلفات مزبور، در دادگاه بخش رسیدگی خواهد شد.

### ۳- بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها

جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنین یا مخالف اصول بهداشت در شهرها است، از جمله وظایف شهرداری است. شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، گاراژهای عمومی، تعمیرگاه‌ها، دکان‌ها و همچنین مراکزی که مواد محترقه می‌سازند و اصطبل و چهارپایان و مراکز دامداری و به‌طور کلی تمام مشاغل و تمام کسبه‌هایی که ایجاد مزاحمت و سرو صدا می‌کنند و یا تولید دود، عفونت و یا تجمع حشرات و جانوران می‌نمایند جلوگیری کند و در تخریب کوره‌های آجر و گچ و آهک‌پزی و خزینه گرمابه‌های عمومی که مخالف بهداشت است، اقدام نماید و با نظارت و مراقبت در وضع دودکش‌های اماکن و کارخانه‌ها و وسایل نقلیه که کار کردن آنها دود ایجاد می‌کند، از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری نماید و هرگاه تأسیسات مذکور فوق قبل از تصویب این قانون بوجود آمده باشند، آنها را تعطیل کند و اگر لازم شود، آنها را به خارج از شهر انتقال دهد.

### ۴- ماده ۸۵ قانون شهرداری‌ها

شهرداری می‌تواند برای تخریب یا اصلاح سقف بازارها و دالان‌های عمومی و خصوصی و ساختمان‌هایی که مخل صحت عمومی تشخیص می‌دهد، پس از موافقت انجمن شهر و جلب نظر اداره بهداشتی هر محل بر وفق تبصره دوم از ماده یازدهم قانون توسعه‌ی معابر اقدام کند.

### ۵- ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها

مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر نوع اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند.

شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به‌وسیله مأمورین خود اعم از اینکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد، جلوگیری نماید.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> میرزایی، علیرضا، محشی قوانین و مقررات شهرداری، ۱۳۸۹، چاپ اول، تهران، نشر پیام.



تبصره ۱- در موارد مذکور فوق که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تأسیسات یا بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری احداث یا شروع به احداث شده باشد، به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون‌هایی مرکب از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری و یکی از اعضای شورای شهر، به انتخاب شورا مطرح می‌شود. کمیسیون پس از وصول پرونده به ذی‌نفع اعلام می‌نماید که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد. پس از انقضای مدت مذکور، کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می‌کند، ظرف مدت یک ماه تصمیم مقتضی بر حسب مورد اتخاذ کند. در مواردی که شهرداری از ادامه ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کند، مکلف است حداکثر ظرف مدت یک هفته از تاریخ جلوگیری موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح کند. در غیر این صورت، کمیسیون به تقاضای ذی‌نفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد.

در صورتی که تصمیم کمیسیون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد، مهلت مناسبی که نباید از دو ماه تجاوز کند، تعیین می‌کند.

شهرداری مکلف است تصمیم مزبور را به مالک ابلاغ کند. هرگاه مالک در مهلت مقرر اقدام به قلع بنا نکند، شهرداری رأساً اقدام کرده و هزینه آن را طبق مقررات آیین‌نامه اجرای وصول عوارض از مالک دریافت خواهد نمود.

9

• **تبصره ۲-** در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه‌ی استفاده از اراضی مسکونی کمیسیون می‌تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان‌های اصلی یا خیابان‌های فرعی و یا کوچه بن‌باز یا بن‌بست) رأی به اخذ جریمه‌ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد، تعیین و شهرداری مکلف است براساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید (جریمه نباید از حداقل یک دوم کمتر و از سه برابر ارزش معاملات ساختمان برای هر متر مربع بنای اضافی بیشتر باشد). در صورتی که ذی‌نفع از پرداخت جریمه خودداری نموده، شهرداری مکلف است پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب را بنماید. کمیسیون در این مورد به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود.

• **تبصره ۳-** در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه‌ی استفاده اراضی تجاری و صنعتی و اداری کمیسیون می‌تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان‌های اصلی یا خیابان‌های فرعی و یا کوچه بن‌باز و یا بن‌بست) رأی به اخذ جریمه‌ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد، نموده و شهرداری مکلف است بر اساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید (جریمه نباید از حداقل دو برابر کمتر و از چهار برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع بنای اضافی ایجاد شده، بیشتر باشد). در صورتی که ذی‌نفع از پرداخت جریمه خودداری نموده، شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب را بنماید.

- تبصره ۴- در مورد احداث بنای بدون پروانه در حوزه‌ی استفاده از اراضی مربوطه، در صورتی که اصول فنی، بهداشتی و شهرسازی رعایت شده باشد، کمیسیون می‌تواند به صدور رأی بر اخذ جریمه به ازاء هر متر مربع بنای بدون مجوز، یک دهم ارزش معاملاتی ساختمان یا یک پنجم ارزش سرقفلی ساختمان، در صورتی که ساختمان ارزش دریافت سرقفلی داشته باشد، هرکدام که مبلغ آن بیشتر است از ذی‌نفع، بلامانع بودن صدور برگ پایان ساختمان را به شهرداری اعلام نماید. اضافه بنا زائد بر تراکم مجاز بر اساس مفاد تبصره های ۲ و ۳ عمل خواهد شد.
- تبصره ۵- در مورد عدم احداث پارکینگ و یا غیرقابل استفاده بودن آن و عدم امکان اصلاح آن، کمیسیون می‌تواند با توجه به موقعیت محلی و نوع استفاده از فضای پارکینگ رأی به اخذ جریمه‌ای که حداقل یک برابر و حداکثر دو برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع فضای از بین رفته پارکینگ باشد، صادر نماید (مساحت هر پارکینگ با احتساب گردش ۲۵ متر مربع می‌باشد). شهرداری مکلف به اخذ جریمه تعیین شده و صدور برگ پایان ساختمان می‌باشد.
- تبصره ۶- در مورد تجاوز به معابر شهر، مالکین موظف هستند در هنگام نوسازی بر اساس پروانه ساختمان و طرح‌های مصوب رعایت بره‌ای اصلاحی را بنمایند. در صورتی که برخلاف پروانه و بدون پروانه، تجاوزی در این مورد انجام گیرد، شهرداری مکلف است از ادامه‌ی عملیات جلوگیری و پرونده‌ی امر را به کمیسیون ارسال نماید. در سایر موارد، تخلف مانند عدم استحکام بنا عدم رعایت اصول فنی، بهداشتی و شهرسازی در ساختمان رسیدگی به موضوع در صلاحیت کمیسیون ماده صد است.
- تبصره ۷- مهندسان ناظر ساختمانی مکلف اند نسبت به عملیات اجرایی ساختمانی که به مسئولیت آنها احداث می‌گردد، از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه‌ی آن مستمراً نظارت کرده و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی نماید. هرگاه مهندس ناظر برخلاف واقع گواهی نماید و یا تخلف را به موقع به شهرداری اعلام نکند و موضوع منتهی به طرح در کمیسیون مندرج در تبصره‌ی یک ماده صد قانون شهرداری و صدور رأی بر جریمه یا تخریب ساختمان گردد، شهرداری مکلف است مراتب را به نظام معماری و ساختمانی منعکس نماید. شورای انتظامی نظام مذکور موظف است مهندس ناظر را در صورت ثبوت تقصیر برابر قانون نظام معماری و ساختمانی حسب مورد با توجه به اهمیت موضوع به شش ماه تا سه سال محرومیت از کار و در صورتی که مجدداً مرتکب تخلف شود و منجر به صدور رأی تخریب به وسیله‌ی کمیسیون ماده صد گردد، به حداکثر مجازات محکوم کند. مراتب از طرف شورای انتظامی معماری و ساختمانی در پروانه اشتغال درج و در یکی از جرائد کثیرالانتشار اعلام می‌گردد. شهرداری مکلف است تا صدور رأی محکومیت به محض وقوف از تخلف مهندس ناظر و ارسال پرونده به کمیسیون ماده صد به مدت حداکثر شش ماه از اخذ گواهی امضاء مهندس ناظر مربوطه برای ساختمان جهت پروانه ساختمان شهرداری خودداری نماید. مأموران شهرداری نیز مکلفاند درمورد ساختمان‌ها نظارت نمایند و هرگاه از مورد تخلف در پروانه به موقع جلوگیری نکنند و یا در مورد صدور گواهی انطباق ساختمان با پروانه مرتکب تقصیری

شوند، طبق مقررات قانونی به تخلف آنان رسیدگی می‌شود و در صورتی که عمل ارتكابی مهندسان ناظر و مأموران شهرداری واجد جنبه‌ی جزائی هم داشته باشد، از این جهت نیز قابل تعقیب خواهد بود. در مواردی که شهرداری مکلف به جلوگیری از عملیات ساختمانی است و دستور شهرداری اجرا نشود، می‌توانند با استفاده از مأموران اجرائیات خود و در صورت لزوم مأموران انتظامی برای متوقف ساختن عملیات ساختمانی اقدام نمایند.

• تبصره ۸- دفاتر اسناد رسمی مکلفاند قبل از انجام معامله‌ی قطعی در مورد ساختمان‌ها گواهی پایان ساختمان و در مورد ساختمان‌های ناتمام گواهی عدم خلاف تا تاریخ انجام معامله را که توسط شهرداری انجام شده باشد، ملاحظه و مراتب را در سند قید نمایند.<sup>۱</sup>

#### ۶- آیین‌نامه اجرایی تبصره بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری

❖ ماده ۱- در این آیین‌نامه عبارت و اصطلاحات زیر در معنای مشروح مربوط به کار می‌روند:

- **جلوگیری:** عبارت است از هرگونه اقدامی که منتهی به ممانعت از فعالیت و بنیان‌گذاری یک شغل و یا صنعت در محدوده شهر گردد.
- **ایجاد:** هرگونه اقدام عملی بدون اخذ مجوزهای لازم جهت راه‌اندازی شغل یا صنعت.
- **تأسیس:** هرگونه اقدامی که جهت اخذ مجوزهای لازم از مراجع ذی‌ربط جهت بنیان‌گذاری شغل یا صنعت انجام پذیرد.
- **اماکن:** کلیه محل‌هایی که فعالیت صنفی یا صنعتی داشته و بیم ایجاد مزاحمت و آلاینده‌ی دارند.
- **بروز مزاحمت:** هرگونه فعالیت صنفی یا صنعتی که منجر به ایجاد یک نوع از آلاینده‌ی در محیط شده و با استانداردهای موجود مطابق نباشد.
- **ساکنین:** به اشخاصی که محل‌هایی را به‌طور غالب و عرفی، جهت سکونت استفاده می‌کنند، اطلاق می‌شود.
- **کارخانه:** به محلی که در آن فرآیند تولید از مرحله مواد خام به محصول قابل مصرف انجام می‌پذیرد، اطلاق می‌گردد.
- **کارگاه:** محلی است که در آن فرد یا افرادی اقدام به تهیه یک نوع کالای خاص می‌نمایند.
- **تعمیرگاه:** محل‌هایی است که در آن افراد اقدام به مرمت و سرویس وسایط نقلیه موتوری و ماشین‌آلات و تجهیزات و سایر وسایل می‌نمایند.
- **دکان:** جایی مانند اتاق در کنار کوچه یا خیابان جهت فروش کالا یا ارائه خدمات.
- **مواد محترقه:** کلیه مواد وسایل قابل اشتعال.

<sup>۱</sup> برزگر، حامد، بررسی تطبیقی وظایف و قوانین شهرداری‌ها در ایران با سایر کشورها در حوزه محیط زیست و خدمات شهری، ۱۳۹۳، کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، شماره ۶.

- اصطبل: محل نگهداری حیوانات و چهارپایان.
- دامداری: محل نگهداری احشام و چهارپایان.
- شغل: حرفه و نوع فعالیتی که توسط فرد و یا افراد انجام می‌پذیرد.
- تخریب: از بین بردن مستحذات به صورتی که امکان ادامه فعالیت در آن وجود نداشته باشد.
- نظارت: سرکشی به کلیه واحدهای صنفی و صنعتی به منظور بررسی و انطباق فعالیت آنها با استانداردهای موجود.
- مراقبت: کنترل در عدم تاسیس و ایجاد مشاغل مزاحم توسط سازمان ساماندهی میادین و مشاغل و مراجع ذی‌ربط.
- تعطیل: انجام اقداماتی که واحد صنفی و صنعتی به هیچ وجه امکان ادامه فعالیت مزاحم را نداشته باشد.
- انتقال: تعطیل فعالیت مزاحم در محل موجود و جابه‌جایی آن به محل مناسب.

❖ ماده ۲- رسیدگی به کلیه موارد مندرج در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن پس از اعتراض مالک به نظریه شهرداری ظرف مدت ده روز از زمان ابلاغ در صلاحیت کمیسیون مرکب از سه نفر که از طرف شورای اسلامی شهر انتخاب و معرفی می‌شوند، خواهد بود.

- 12
- تبصره ۱: پیشنهاد می‌گردد با توجه به تخصصی بودن موضوع، مشاغل مزاحم اعضاء کمیسیون مرکب از مدیرعامل سازمان ساماندهی میادین و مشاغل به نمایندگی شهرداری (مدیر کل حفاظت محیط زیست) نماینده شورای اسلامی شهر باشند.
  - تبصره ۲: پیشنهاد می‌گردد سازمان ساماندهی میادین و مشاغل به‌عنوان دبیر کمیسیون باشد.
  - تبصره ۳: سازمان میادین و مشاغل به‌عنوان نماینده شهرداری در اجرای مفاد بند ۲۰ از ماده ۵۵ می‌باشد.

❖ ماده ۳- اعلام نظر کارشناسی به عهده کارشناس مورد تأیید سازمان خواهد بود و در صورت وصول اعتراض کلیه سوابق جهت اظهار نظر نهایی به کمیسیون موضوع ماده ۲ ارسال می‌شود و نظریه کمیسیون لازم‌الاتباع می‌باشد.

- تبصره ۱: کارشناسان مکلف اند درخصوص واحد مزاحم با رعایت عموم شرایط و ضوابط و استانداردهای ابلاغی و موارد مصرح در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری نظریه خود را مستنداً و مستدلاً در قالب رعایت تمهیدات، تعطیلی، انتقال و تخریب اعلام نمایند.

❖ ماده ۴- در صورتی که نظریه کارشناسان یا نظریه سازمان مبتنی بر رعایت تمهیدات با نظر بهداشت محیط یا محیط زیست باشد، باید موارد مورد نظر دقیقاً در فرم مخصوص حداقل دو نسخه با ذکر مهلت اجرا درج و پس از تأیید مدیریت سازمان نسخه اول توسط مأمور اجرا به متصدی و نسخه دوم به شهرداری منطقه ابلاغ گردد.

- تبصره ۱: شهرداری منطقه موظف است پس از انقضای مهلت اعطایی اجرای تمهیدات لازم را بررسی و در صورت عدم اجرای تمهیدات مراتب را به دبیرخانه کمیسیون موضوع ماده ۲ اعلام نماید.

- تبصره ۲: سازمان مکلف است از کلیه امکانات حقوقی و اجرایی خود جهت اجرای تمهیدات استفاده نماید.
- تبصره ۳: قید عبارت «عدم رعایت تمهیدات و یا اجرای ناقص آن منتهی به صدور رأی به تعطیل و یا انتقال حسب مورد خواهد شد» در متن نظریه تمهیدات الزامی است.
- ❖ ماده ۵- در هر مورد که نظریه کارشناسی موضوع ماده ۲ با ارائه توجیهات فنی و علمی لازم تعطیلی واحد مزاحم باشد و یا مواردی که تمهیدات اجرا نگردیده و یا به طور ناقص اجرا شده، منطقه نسبت به تکمیل پرونده اقدام و مراتب را جهت اتخاذ تصمیم شایسته به دبیرخانه کمیسیون بند ۲۰ مستقر در سازمان اعلام و ارسال می نماید.
- ❖ ماده ۶- دبیرخانه کمیسیون بند ۲۰ موظف است پس از وصول پرونده و بررسی های لازم نسبت به ارائه گزارش توجیهی به کمیسیون اقدام نماید و در صورت نیاز موضوع جهت بررسی فنی بیشتر و یا رفع نقایص حسب مورد به کارشناسان ذی ربط ارجاع و پس از تکمیل پرونده به تفکیک مناطق در کمیسیون مطرح گردد.
- ❖ ماده ۷- پس از طرح موضوع کمیسیون موظف است نسبت به مورد، تصمیم شایسته اتخاذ نموده و مراتب را اعلام نماید؛ رأی صادره قطعی و لازم الاجرا است.
- تبصره ۱: منظور از اجرای رأی تعطیل اتخاذ تدابیری است اعم از پلمپ - تخریب - دیوارکشی که ذی نفع امکان ادامه فعالیت شغل مزاحم را در محل نداشته باشد.
- تبصره ۲: پیگیری و انجام اقدامات قانونی مربوطه در جهت اجرای دقیق مفاد رأی صادره با منطقه مربوطه می - باشد.
- تبصره ۳: نظارت عالی بر کیفیت اجرای آراء و ارزشیابی و ارائه گزارش تحلیلی و رتبه بندی شهرداری های مناطق با سازمان خواهد بود.
- ❖ ماده ۸- سازمان موظف است در صورت عدم رعایت مفاد رأی مبنی بر تعطیلی و ادامه فعالیت و یا فک پلمپ نسبت به طرح و تعقیب قانونی متخلف در مراجع قضایی اقدام نماید.
- تبصره ۱: تعقیب کیفری متخلف در مرجع قضایی و درخواست همکاری ضابطین دادگستری در جهت اجرای رأی، جز در موارد قانونی از جمله ابلاغ دستور موقت دیوان عدالت اداری مانع اجرای رأی توسط شهرداری منطقه نمی باشد.
- ❖ ماده ۹- پاسخ به کلیه استعلام های مناطق در خصوص ایجاد و تأسیس مشاغلی که مزاحمت ایجاد می نمایند با سازمان ساماندهی میادین و مشاغل بوده و در صورتی که کارشناس یا کارشناسان سازمان با ذکر دلایل موجه ایجاد و تأسیس شغل جدید و مورد درخواست را مزاحم تشخیص دهد، مناطق می بایست از صدور هرگونه مجوز صرفاً در جهت استقرار شغل مزاحم اکیداً خودداری نمایند.

- تبصره ۱: سازمان موظف است نسبت به تهیه لیست مشاغل مزاحم و رسته‌های مربوطه که ضرورت انتقال آنها محرز است و یا ایجاد و تاسیس آنها آلاینده و مزاحم می‌باشد، اقدام و به مناطق جهت اجرا ابلاغ نماید.
- تبصره ۲: هرگاه اعلام نظر سازمان در ایجاد و تأسیس شغل منوط به رعایت تمهیدات و استانداردهای لازم باشد، تعهدات لازم توسط سازمان اخذ و موارد صریحاً به منطقه شده اعلام تا هنگام صدور مجوز اعمال گردد.
- تبصره ۳: درج یک نسخه از آراء کمیسیون و نیز نظریه تمهیدات منطقه در پرونده شهرسازی ملک مربوطه جهت رعایت مفاد آراء الزامی است.

❖ ماده ۱۰- در صورتی که رأی موضوع بند ۲۰ ماده ۵۵ صادره از کمیسیون انتخابی شورای اسلامی شهر در دیوان عدالت اداری نقض گردد، مطابق نظر دیوان عمل خواهد شد.

❖ ماده ۱۱- کلیه آراء کمیسیون بند ۲۰ مبنی بر تعطیلی و تخریب و انتقال به خارج از شهر یا رعایت تمهیدات که قبل از این دستورالعمل صادر گردیده است، کماکان به قوت خود باقی مانده و مناطق مکلف اند نسبت به اجرای آن اقدام و پیگیری و نتیجه عملکرد را به سازمان اعلام نمایند. از کلیه آراء صادره نسخه‌ای جهت درج در پرونده شهرسازی منطقه ارسال می‌گردد.

14

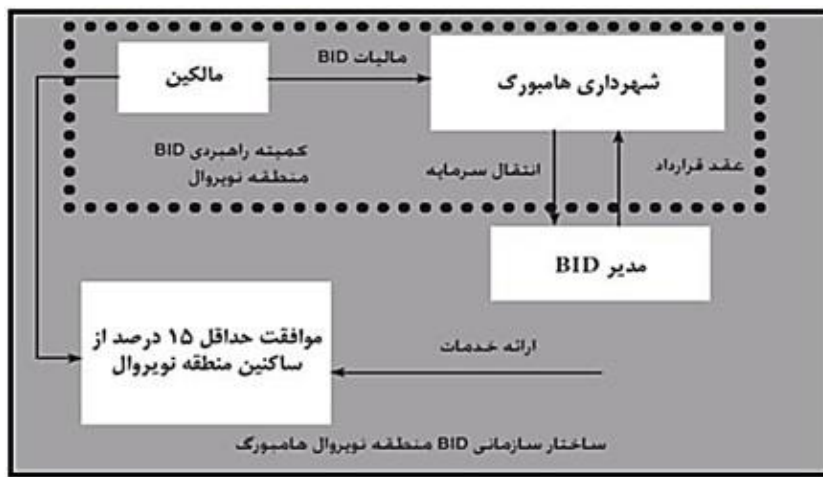
### اقدامات شهرداری آلمان

به‌طور کلی، سیستم مدیریت شهری کشورهای اروپایی، شباهت‌های بسیاری با هم دارند؛ همان‌گونه که بین حکومت‌های ملی این کشورها نیز این شباهت‌ها موجود است و اطلاق دموکراسی غربی به همه این کشورها در واقع نشانگر این شباهت‌هاست. گذشته از این که سیستم دموکراسی غربی بر ایالات متحده و آلمان حاکم است، شباهتی نیز بین این دو کشور موجود است و آن این که هم ایالات متحده و هم آلمان، به صورت فدرال اداره می‌شوند.<sup>1</sup>

یکی از نمودهای یکپارچگی در مدیریت شهری، شهرک‌های رشد کسب‌وکار (BID) می‌باشد که در واقع، نوعی نهاد است که از طرف بخش عمومی حمایت می‌شود؛ با این حال توسط بخش خصوصی هدایت شده و خدمات تکمیلی را برای بهبود فضاهای شهری از پیش تعریف شده، ارائه می‌دهد. BID اشاره به محدوده‌هایی است که در بخشی از شهر (عمدتاً در نواحی مرکزی) ایجاد شده و تجار و کسبه در این مناطق برای بهبود و توسعه کسب‌وکارشان و نیز ارزیابی بهتر خدمات و کالاهایشان، با یکدیگر همکاری می‌کنند. خدماتی که BIDها ارائه می‌دهند، مکمل خدمات شهرداری‌هاست. نوشتار حاضر در مورد کشور آلمان و نقش و اهمیت BID در آن می‌باشد. در برهه‌ای از زمان که منطقه شرقی آلمان و منطقه روهر در این کشور با از دست دادن جمعیت شهری و نزول شهری مواجه بودند و بودجه شهرداری‌ها نیز روز به روز به واسطه بحران اقتصادی در حال کاهش بود، استراتژی استفاده از BID برای مدیریت مناطق مرکزی شهری و باززنده‌سازی آن استراتژی مطلوب و منطقی بوده است که دولت آلمان به‌خوبی از آن بهره گرفته است. در آلمان، شهر هامبورگ، اولین شهری بود که با بهره‌گیری از ایده BID قانون تقویت بازارچه‌های خرده‌فروشی را تدوین و از سال ۲۰۰۵ اجرا کرد. طبق این قانون، یک BID به یک نهاد مدیریتی

<sup>1</sup> Lohmann Stefanie, (2018), qualifying in Germany- study and research opportunities, Bon, DAAD

موقت نیاز دارد که برای ۵ سال آن را مدیریت کند. برای ایجاد هر BID به مشارکت حداقل دوسوم کسبه و تجار نیاز است. در این محدوده‌ها مالیات‌های ویژه‌ای نیز اعمال می‌شود که برای مدیریت BID مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این کشور نحوه ایجاد BID در قوانین ۱۶ ایالت از ایالت‌های این کشور ارائه شده است. همچنین در قوانین شهرداری‌های این کشور نیز قوانین مربوط به BID مطرح شده است. BIDهایی که در سطح مناطق شهری تشکیل می‌شوند، مستقیماً با شهرداری قرارداد می‌بندند. ساختار آن‌ها به‌گونه‌ای است که کمیته راهبردی داشته و این کمیته راهبردی مدیری را انتخاب می‌کند که به امور BID رسیدگی می‌کنند. ساختار و نحوه ارتباط BID در شکل زیر نشان داده شده است.<sup>1</sup>



15

برخلاف شهرهای آمریکایی، شهرداری‌ها در آلمان بودجه زیادی از دولت می‌گیرند. BIDها تلاش می‌کنند خلأ موجود در زمینه نارسایی خدمات‌رسانی شهرداری‌ها را پر کنند. آنها بر شش حوزه اثر می‌گذارند:

- حمل‌ونقل و پارکینگ
- خرده‌فروشی‌ها
- طراحی شهر/معماری
- فضاهای عمومی
- بازاریابی مکان و ارتباطات
- خدمات اجتماعی.

این، در واقع، شکلی از مدیریت واحد است که حاصل همکاری بخش عمومی و بخش خصوصی است؛ یعنی حاصل همکاری شهرداری و نهادهای خصوصی که بدین شکل نمود پیدا می‌کند تا بتوان در حوزه بافت‌های فرسوده، مداخله مؤثر داشت. با توجه به نمونه‌ای که در کشور آلمان مورد بررسی قرار گرفت، می‌توان پی برد که وجود شهرک‌های رشد کسب‌وکار یا

<sup>1</sup> بنگدار، احمد و قرائی، زیبا و برک پور، ناصر، بررسی تطبیقی اسناد طراحی شهری در نظام برنامه‌ریزی ایران و انگلستان، ۱۳۹۱، فصلنامه معماری و شهرسازی، شماره ۶.

همان BIDها می‌تواند موجب افزایش کارایی در باززنده‌سازی بافت‌های فرسوده‌ای شوند که تا قبل از آن به دلایل مختلفی به فراموشی سپرده می‌شد که مهم‌ترین و ریشه‌ای‌ترین آنها نبود یک مدیریت واحد و منسجم برای بروز عملکرد لازم می‌باشد.<sup>۱</sup>

**رابطه با حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی:** اصولاً در سیستم‌های حکومتی فدرال، دولت مرکزی در امور محلی ایالات و شهرها کمتر دخالت می‌کند. این نکته در مورد آلمان نیز صادق است؛ زیرا حکومت‌های محلی از استقلال بیشتری برخوردار هستند. شهرداری‌ها، حکومت‌های محلی، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها در تمام امور مربوط به خود اختیار کامل دارند و وظیفه دولت فقط نظارت است که در صورت نیاز و بروز حوادث، کمک‌های مالی، فنی و اضطراری نیز ارائه می‌دهد. به‌طور کلی، این کمک‌های مالی ۲۵ درصد کل درآمد شهرداری‌ها را در آلمان تشکیل می‌دهند. اساساً همیاری شهرداری‌ها، هم در بخش‌ها و هم در ایالات در آلمان، معمول است. این همیاری ممکن است هم بین شهرداری‌های همسایه صورت گیرد و هم از طریق اتحادیه شهرداری‌ها.

**مشارکت مردم:** ماهیت حکومت ملی در آلمان نیز دموکراسی غربی است و این کشور سیستم سرمایه‌داری دارد؛ ولی سیستم سرمایه‌داری در آلمان مانند اکثر کشورهای اروپایی، دارای حدت و شدت سرمایه‌داری آمریکا نیست. یک نمود این کیفیت این است که برخی از کشورهای اروپایی، دارای احزاب کمونیست هستند و این احزاب در مجالس ملی و محلی این کشورها نماینده دارند یا در فرانسه، سوسیالیست‌ها همچنان حکومت را در دست دارند. در آلمان نیز سوسیالیست‌ها مدت‌ها زمام‌دار بودند و اکنون نیز اقلیتی نیرومند را در این کشور به‌وجود می‌آورند. حال آن که در ایالات‌متحده عضویت در حزب کمونیست و وجود این حزب غیرقانونی است و داشتن گرایش‌های سوسیالیستی، نامقبول می‌باشد. از همین رو، در آلمان در حکومت ملی و محلی، مردم مؤثرند. حتی برخی از قوانین کشور آلمان، مشارکت مردم (یا در واقع فراهم آوردن امکانات این مشارکت) را به صورت اجباری در آورده است.<sup>۲</sup>

**شهرداران:** در سیستم مدیریت شهری آلمان نیز سه مدل در شیوه کار و قدرت و اختیارات شهرداران وجود دارد که البته با تفاوت‌هایی چند، شبیه همان سه مدل آمریکایی است؛ یعنی مدل شهردار-شورا، مدل اداره شهر توسط کمیسیونرها، مدل اداره شهر توسط مدیر، هر سه مدل با تفاوت‌هایی در آلمان نیز وجود دارد. برای مثال در دو ایالت باواریا و بادن و ورتمبرگ، سیستم شهردار پر قدرت حاکم است؛ در این سیستم به نظر می‌رسد که شهردار پر قدرت آلمان از شهردار پر قدرت آمریکایی، نیرومندتر است. مدل دوم، به آلمانی، مدل ماگیسترات، نامیده می‌شود که معادل همان مدل آمریکایی اداره شهر توسط کمیسیونرها می‌باشد. در این مدل، مدیریت شهر به‌جای یک نفر (شهردار) توسط یک هیأت صورت می‌گیرد. در نوع سوم، از طرف مجلس، یک نفر به‌عنوان مدیر شهر انتخاب می‌شود. وی باید دارای گرایش سیاسی خاصی نباشد، ولی در اداره شهر، واجد سابقه، تجربه و تبحر باشد. مدیر فقط جوابگوی مجلس است و بر تمام اداره‌های مختلف شهر، مدیریت دارد. پست شهردار عملاً یک پست تشریفاتی است، ولی در عین حال ناظر بر امور شهر است. مدت مأموریت مدیران شهر ممکن است ۶، ۸ یا حتی ۱۲ سال باشد که نسبت به مدت مأموریت مدیران آمریکایی، طولانی‌تر است. این مدل در آلمان کمتر معمول است و از مدل آمریکایی مشابه خود اقتباس شده است. در این سیستم، چون شهردار مستقیماً منتخب مردم نیست، بیشتر خود را

<sup>1</sup> Jakfort KL., (2015), Municipalities rules, Germany, Berlin

<sup>2</sup> Danken SS. , (2018) German People, Berlin ,German Federal foreign office press



مسئول سیاستمداران می‌داند تا مردم. در آلمان، مدت مأموریت شهردار ممکن است تا ۱۲ سال به درازا بکشد و به همین دلیل نگرانی و دغدغه‌ای برای انتخاب مجدد ندارد و از این نظر نیز خود را دست کم به صورت مستقیم، پاسخگوی مردم نمی‌داند.<sup>۱</sup>

### نتیجه گیری

سد معبر، به انحاء تصرف در معابر که موجب ایجاد مانع دائمی یا موقتی برای مردم می‌شود، گفته می‌شود. سد در لغت به معنی مانع است و سد معبر یعنی مانع یا موانعی که بر سر راه عبور و مرور مردم باشد یا به هر عملی اطلاق می‌شود که باعث انسداد معابر عمومی شود؛ مانند: ۱- اشغال معابر از سوی دست‌فروشان، ۲- نصب دکه‌های غیرمجاز، ۳- تخلیه نخاله‌های ساختمانی و ریختن مصالح ساختمانی اعم از آجر، سیمان، شن، ماسه و ... در معابر عمومی (البته این امر اگر برای مدت مشخص و با کسب مجوز از شهرداری باشد و نکات ایمنی را رعایت نماید، سد معبر محسوب نمی‌شود). به هر صورت، اشغال و مسدود کردن معابر و آنچه به عنوان سد معبر، مطرح می‌شود، به لحاظ قانونی عملی مجرمانه بوده و مرتکب این عمل مستوجب مجازات است؛ زیرا معابر عمومی متعلق به عموم شهروندان است و کسی حق ندارد تحت هر شرایط و نامی معابر را انتفاع شخصی نموده و آن را مسدود کند. در قواعد اتلاف و لاضرر در مورد مفاهیمی چون ضرر، مباشرت و تسبیب تعاریف متعددی مطرح است؛ اما آنچه بیش از همه اهمیت دارد، اثبات تحقق فعل مجرمانه از سوی فاعل آن، در نظر عرف است. قاعده سبق نیز موجب حق اولویت برای فرد متسابق می‌شود و کسی حق مزاحمت برای او را ندارد. در قوانین نیز همین مضامین به شکل دیگری آمده است و اشخاص را در صورتی که به شکل‌های مختلف سد معبر، موجب آسیب‌زدن به مردم شوند، ضامن دانسته است. در فقه، سخنی از سد معبر توسط اشخاص حقوقی به میان نیامده است؛ اما در حقوق موضوعه می‌توان از کلیت قانون مسئولیت مدنی، این را نتیجه گرفت. در صورت خطای مأموران موظف به رفع سد معبر، بهترین نظر این است که باید به میزان دخالت اشخاص و سازمان‌های متبوعه در ایجاد خسارت توجه کرد و هر کدام را به اندازه آن، مسئول دانست.

شهرداری، سازمان اداری محلی جهت اداره امور شهر است که وظایف آن را غالباً قانون شهرداری مشخص نموده است. مسئولیت مدنی شهرداری‌ها را در کنار مسئولیت دولت و در قالب مسئولیت ناشی از فعل غیر می‌آورند. مبنای قانونی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، ماده ۱۱ ق.م.م. مصوب سال ۱۳۳۹ است. بر مبنای این ماده، خسارت ممکن است محصول تقصیر شخصی کارمندان، خطای اداری شهرداری و یا اجتماع تقصیر شخصی کارمندان و خطای اداری شهرداری باشد که آثار هر یک از حالت‌های فوق، متفاوت است. در صورت تقصیر شخصی، کارمند از مال خود مکلف به پرداخت خسارت می‌باشد و در خطای اداری، حکم به مسئولیت شهرداری می‌شود و اگر حاصل خطای شخصی و خطای اداری باشد، قاعده تضامن اداری کارمند نیز موجب مسئولیت می‌شود. شهرداری‌ها که به موجب قانون، مالک معابر و بناها و برخی از اماکن عمومی موجود در شهرها هستند، به سبب مالکیت خود، مسئول خسارات ناشی از عیب یا سد معابر و همچنین خسارات ناشی از خرابی بنا نیز می‌باشند.

<sup>1</sup> Dermandank T.J., (2018) With Culture all around the world, Bon, Ulker press

منابع مورد استفاده :

الف- منابع فارسی

۱. احمدی مسعود، نسترن، بررسی اهمیت فضای سبز در کنترل و کاهش آلودگی هوای شهری، ۱۳۹۲، کنفرانس بین المللی برنامه-ریزی و مدیریت محیط زیست، شماره ۳، دانشگاه آزاد اسلامی واحد همدان.
۲. برزگر، حامد، بررسی تطبیقی وظایف و قوانین شهرداری‌ها در ایران با سایر کشورها در حوزه محیط زیست و خدمات شهری، ۱۳۹۳، کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، شماره ۶.
۳. بنگدار، احمد و قرائی، زیبا و برک پور، ناصر، بررسی تطبیقی اسناد طراحی شهری در نظام برنامه‌ریزی ایران و انگلستان، ۱۳۹۱، فصلنامه معماری و شهرسازی، شماره ۶.
۴. بهشتیان، سید محسن، تملک اراضی توسط شهرداری‌ها، ۱۳۹۱، چاپ دوم، تهران، نشر مجد.
۵. قاسم زاده، مرتضی، مبانی مسئولیت مدنی، ۱۳۷۸، نشر دادگستر.
۶. قمی، علی بن محمد، جامع الخلاف و الوفاق بین الامامیه و بین ائمه الحجاز و العراق، تحقیق حسین حسینی بیرجندی، ۱۴۲۱، چاپ اول، قم: زمینه‌سازان ظهور امام عصر. ص ۵۰۲.
۷. کاظمیان، غلامرضا؛ نوید، سعیدی رضوانی، امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، ۱۳۸۳، جلد دوم، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۸. معاونت آموزش، مدیریت طرح‌های عمرانی در شهرداری‌ها، ۱۳۹۰، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۹. منصور، جهانگیر، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی، ۱۳۸۷، تهران، انتشارات مجد.
۱۰. موسوی مقدم، محمد، ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در رویه قضایی، ۱۳۹۱، تهران، حقوق امروز.
۱۱. میرزایی، علی‌رضا، محشی قوانین و مقررات شهرداری، ۱۳۸۹، چاپ اول، تهران، نشر پیام.

ب- منابع غیرفارسی

1. Danken SS., (2018) German People, Berlin, German Federal foreign office press.
2. Dermandank TJ., (2018) With Culture all around the world, Bon, Ulker press.
3. Jakfort KL., (2015), Municipalities rules, Germany, Berlin.
4. Lohmann Stefanie, (2018), qualifying in Germany- study and research opportunities, Bon, DAAD.

## removing and clearing the barrier of public roads in the city and comparing it with measures in Germany

(Author: Fariba Badbareh, badbarehf@gmail.com)

### Abstract

Obstruction of public thoroughfares and occupation of sidewalks and their unauthorized use and squares, parks and public gardens for business or residence or any other title is prohibited and the municipality is obliged to prevent it and remove the existing obstacles. And the liberation of the above-mentioned passages and places by its own agents to act directly, which is carried out by the administration, control and supervision department of the municipality - the unit for removing the passage barrier. The main purpose of this article is to review the legal and legislative measures of the municipality in relation to the removal and cleaning of public roadblocks in the city and compare it with the measures taken in Germany. Under citizenship law, the use of public thoroughfares, squares, parks and public gardens is the natural right of every citizen and no one can prevent this legitimate use. According to the law, the municipality has the duty to maintain the roads; It is also responsible for damages caused by defects or roadblocks. Where a person has blocked a public thoroughfare, thereby causing harm to others, the first pillar is harmful and the second is harmful to the individual. Therefore, only if the existence of a causal relationship between this harmful and harmful act is proved, the responsibility can be imposed on the natural or legal person who is harmed.

Keywords: municipality, roadblock, citizenship law, legal responsibility, damages.