

## اقامه دعوا علیه شهرداری مناطق و پاسخ گویی به دعاوی از سوی شهرداری مناطق

مهدی فتاحی \*

### مقدمه

شهرداری، سازمانی است محلی که بر طبق اصل عدم تمرکز اداری، به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران و آبادانی، بهداشت شهر و رفاه اهالی و ساکنین آن شهر تأسیس می‌شود. از آنجا که حسن اداره این امور برای ساکنین همان محل، حائز اهمیت است و در تأمین آن، نفع مشترکی دارند قانون از آن حمایت کرده، برای آن شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری و حقوق متمایز از دولت قائل شده است.<sup>۱</sup>

گستره مسئولیت‌های شهرداری‌ها - که طیف وسیعی از ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میداين، باغ‌های عمومی، مجاری آب، نظیف و نگاهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مراقبت در امور بهداشت ساکنین شهر و حفظ و اداره کردن دارایی منقول و غیرمنقول متعلق به شهر و اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری را شامل می‌شود<sup>۲</sup> - طبیعتاً نیازمند تقسیم وظایف و تفکیک مسئولیت‌ها به منظور اجرای مناسب و مطلوب آنها و حسن اداره شهر است. این حجم عظیمی از کارکردها طبعاً به اختلافات و دعاوی بسیاری میان شهرداری و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آنها با مردم و سایر اشخاص حقوق

\* دکترای حقوق خصوصی دانشگاه تهران و پژوهشگر پژوهشگاه قوه قضاییه

Mfatahi1@gmail.com

۱. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری (تهران: انتشارات سمت، چاپ پانزدهم، ۱۳۸۷)، ص ۱۳۹.

۲. برای آگاهی از برخی وظائف و مسئولیت‌ها به قانون شهرداری‌ها خصوصاً ماده ۵۵ آن مراجعه شود.



خصوصی و عمومی می‌انجامد. با توجه به ماده ۳ قانون شهرداری‌ها که بیان داشته است: «شهرداری، دارای شخصیت حقوقی است» و نیز با عنایت به تصریح ماده ۵۵ قانون مزبور که بر «اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری» به عنوان یکی از وظایف شهرداری و شهردار تأکید و تکیه می‌نماید، روشن است که طرح دعوا علیه شهرداری یا اقامه دعوا از سوی این نهاد علیه اشخاص با توجه به شخصیت حقوقی مستقل شهرداری‌ها با مشکلی مواجه نیست. در صورت تشکیل شرکت یا مؤسسه‌ای بر طبق قانون در راستای انجام پاره‌ای از تکالیف قانونی شهرداری‌ها، با توجه به دارا بودن شخصیت حقوقی و داشتن اهلیت تمتع و استیفای حقوق که یکی از آنها طرح دعوا و پاسخ‌گویی به دعاوی اقامه شده است، در توانایی چنین شرکت‌ها و مؤسساتی در مشارکت در دعاوی، اختلاف نظری به‌چشم نمی‌خورد.<sup>۱</sup> ماده ۵۸۸ قانون تجارت در این‌باره

۱. برای نمونه، شعبه ۱۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در رأی ۹۲۰۹۹۷۰۲۲۱۸۰۰۴۵۱ مورخ ۱۳۹۲/۴/۹ با توجه به شخصیت حقوقی مستقل شرکت کالا و خدمات شهر که از شرکت‌های زیرمجموعه شهرداری محسوب می‌شود، این‌گونه رأی صادر کرده است: «آن بخش از دادنامه تجدیدنظرخواسته به شماره ۹۱۰۹۹۷۲۱۶۲۱۰۰۹۳۵ مورخ ۹۱/۱۲/۲ صادره از شعبه ۸۹ دادگاه عمومی حقوقی تهران که بر محکومیت شهرداری تهران به حضور در دفترخانه اسناد رسمی و تنظیم سند انتقال قطعی یک باب واحد تجاری موضوع قطعه شماره بیست و سوم از پلاک ثبتی ۳۱۰۴/۹۹۷ واقع در بخش یازده تهران و پرداخت هزینه دادرسی و حق الوکاله و کیل طبق تعرفه قانونی در حق خواهان اشعار دارد و مورد تجدیدنظرخواهی شهرداری قرار گرفته مخالف قانون و مقررات موضوعه و محتویات پرونده بوده و مستوجب نقض است، زیرا: اولاً - مستند ادعای خواهان سند عادی شماره ۶۱۱ مورخه ۷۵/۱۱/۱ و خواسته وی ایفای تعهدات قراردادی است و این در حالی است که دعوی به طرفیت متعدد که همانا شرکت کالا و خدمات شهر است و از حیث حقوقی از شهرداری استقلال دارد طرح نگردیده است؛ ثانیاً - هرچند به حکایت جوائیه اداره ثبت به‌نحوی مالکیت قانونی شهرداری نسبت به پلاک مرقوم گواهی شده است لیکن در احراز صحت وقوع عقد و انتقالات انجام‌شده از شهرداری به شرکت کالا و خدمات شهر می‌بایست شرکت کالا و خدمات شهر در کنارش. در دادرسی نیز مدخلیت داشته باشد لیکن این اقدام معمول نگردیده و به کیفیت مرقوم دعوی مطروحه قابلیت استماع را ندارد. بنابراین، دادگاه مستنداً به صدر ماده ۲۵۸ از قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی این بخش از دادنامه معترض‌عنه را نقض و قرار عدم استماع دعوی خواهان را صادر و اعلام می‌دارد.»

همین شعبه در رأی دیگری، دادنامه: ۹۲۰۹۹۷۰۲۲۱۸۰۰۴۰۴ مورخ ۱۳۹۲/۴/۵ شعبه ۱۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، در باب طرح دعوا علیه شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه (مترو) می‌گوید:

می‌گوید: «شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قائل است مگر حقوق و وظائفی که بالطبع فقط انسان ممکن است دارای آن باشد مانند حقوق و وظائف ابوت - نبوت و امثال ذالک».

با این حال درخصوص این مسئله که آیا شهرداری‌های مناطق در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ - که با هدف تسهیل امور و افزایش بهره‌وری و ارائه خدمات به شهروندان، تشکیل و به صورت موضعی عهده‌دار اجرای مسئولیت‌های شهرداری در قسمتی از شهر می‌شوند - می‌توانند اقامه دعوا کنند یا طرف دعوا قرار گیرند، اختلاف نظر وجود دارد. دسته‌ای از محاکم که اکثریت را دربرمی‌گیرند معتقدند شهرداری‌های مناطق، شخصیت حقوقی مستقلی ندارند بلکه به عنوان اجزای شهرداری در قسمت‌های معینی از کلان‌شهرها به ایفای وظایف اشتغال دارند. بنابراین، طرح دعوا از سوی آنها و طرف دعوا قراردانشان و جاهت قانونی ندارد.

درمقابل، برخی از دادگاه‌ها بر این باورند که شهرداری‌های مناطق می‌توانند نسبت به اقامه دعوا و پاسخ‌گویی به دعاوی اقدام نمایند.

بررسی این موضوع که آیا شهرداری‌های مناطق، دارای شخصیت حقوقی مستقلی هستند یا خیر و یا می‌توانند اقامه دعوا کنند یا طرف دعوا قرار گیرند، با توجه به اختلاف نظر مراجع قضایی در این باره و اهمیت آن از حیث سایر مسائل حقوقی از قبیل انعقاد قرارداد و غیره، در مقاله حاضر، با امعان نظر به آراء دادگاه‌ها و سایر مراجع قضاوتی و واکاوی ادله دو سوی اختلاف، مطمح نظر است.

## بخش اول: وقایع دعوا

با توجه به تهافت آراء مراجع قضاوتی درخصوص موضوع یادشده، در بخش اول، آرائی که بر عدم استقلال شخصیت حقوقی مناطق شهرداری تکیه دارند طرح و بررسی می‌شوند. در این دسته از آراء، اقامه دعوا از سوی شهرداری‌های مناطق و طرح دعوا علیه آنها غیرقابل استماع تشخیص داده شده است. در بخش دوم، آراء ناظر، بر شخصیت حقوقی مناطق شهرداری طرح می‌گردد.

«... هرچند شرکت راه‌آهن شهری و حومه (مترو) از شرکت‌های زیرمجموعه شهرداری محسوب است لیکن از لحاظ شخصیت حقوقی مستقل از شهرداری بوده و با توجه به تملک معموله از سوی شرکت مترو مسئولیت پرداخت بهای ملک بر عهده شرکت می‌باشد...»

در بخش سوم، آرائی مطرح و بررسی می‌شوند که خواهان و خواننده واقع شدن شهرداری مناطق را از طریقی غیر از شخصیت حقوقی، تحلیل و توجیه می‌کنند.

### ۱. عدم استقلال شخصیت حقوقی مناطق شهرداری

در دادنامه‌های پیش‌رو، صراحتاً بر عدم شخصیت حقوقی مناطق شهرداری و عدم وجاهت قانونی طرح دعوا علیه آنها و اقامه دعوا از طرف آنها تأکید شده است.

۱.۱. دادنامه شماره ۹۵۶ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۹ صادره از شعبه ۱۵۳ دادگاه

عمومی حقوقی تهران دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۲۲۰۷۰۰۱۰۶

مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۱ شعبه ۷ دادگاه تجدیدنظر استان تهران<sup>۱</sup>

شعبه ۱۵۳ دادگاه عمومی حقوقی تهران در رأی صادره، در خصوص دعوی اقامه‌شده علیه شهرداری منطقه ۱۴ تهران بیان داشته است: «نظر به اینکه خواهان به جای طرح دعوی به طرفیت شهرداری تهران، شهرداری منطقه ۱۴ را طرف دعوی قرار داده درحالی که هر شهری فقط یک شهرداری دارد و نمایندگان شهرداری در مناطق مختلف دارای شخصیت حقوقی مستقل از شهرداری تهران نمی‌باشند ... لذا دعوی خواهان به کیفیت مطروحه قابلیت استماع» ندارد.

شعبه ۷ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، در پی تجدیدنظرخواهی از دادنامه یادشده، این‌گونه اتخاذ تصمیم نموده است: «نظر به اینکه شهرداری مناطق در شهرهای بزرگ و کلان شهرها وفق ماده ۳ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴، دارای شخصیت حقوقی مستقل نمی‌باشند بلکه جزئی از شهرداری می‌باشند که صرفاً جهت تسهیل امور و تقسیم کار به صورت داخلی در محدوده جغرافیای خاص به نمایندگی از شهرداری مرکز انجام‌وظیفه می‌نمایند و مؤید این موضوع انتخاب مدیران این مناطق شهرداری توسط شهردار شهر می‌باشد و نه براساس ماده ۵۰

۱. پژوهشگاه قوه قضاییه (اداره انتشار رویه قضایی کشور)؛ مجموعه آراء قضایی دادگاه‌های تجدیدنظر استان تهران (حقوقی) ۹۲ (تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ۱۳۹۳)، صص ۱۰۵-۱۰۶.

قانون اخیر الذکر<sup>۱</sup> و بند ۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران.<sup>۲</sup> مضافاً اینکه تصویب‌نامه شماره ۱۶۳۹۴/ت/۲۱۴۶۵ مورخه ۷۵/۲/۳ هیأت دولت<sup>۳</sup> با عنایت به مقررات مذکور و نداشتن شخصیت حقوقی مستقل این مناطق به جای شهردار، عنوان مدیران این مناطق را تعیین و اعلام داشته» دادنامه بدوی را تأیید کرده است.<sup>۴</sup>

۱.۲. دادنامه شماره ۱۵۳ مورخه ۱۳۹۲/۲/۲۲ صادره از شعبه ۴ دادگاه

عمومی تهران - دادنامه شماره ۹۲۹۹۷۰۲۲۳۱۱۰۰۵۲۸

مورخ ۱۳۹۲/۴/۲۹ شعبه ۳۱ دادگاه تجدیدنظر استان تهران<sup>۵</sup>

شعبه ۴ دادگاه عمومی تهران در رأی پیش‌گفته مقرر می‌دارد: «نظر به اینکه شهرداری منطقه ۱۱، دارای شخصیت حقوقی مستقل از شهرداری تهران نبوده

۱. ماده ۵۰ قانون شهرداری‌ها: «انجمن شهر مکلف است پس از رسمیت یافتن بلافاصله و قبل از شروع به هر کار، یک نفر را از بین اعضاء خود یا از خارج از انجمن با رأی مخفی و اکثریت تام و در صورتی که دفعه اول اکثریت تام حاصل نشود دفعه دوم با اکثریت نسبی برای ریاست شهرداری به مدت دو سال، انتخاب و به‌وسیله فرماندار به وزارت کشور معرفی کند. شهردار پس از معرفی به وزارت کشور بلافاصله شروع به کار خواهد نمود».

۲. «وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است: ۱- انتخاب شهردار برای مدت چهار سال ...».

۳. هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۵/۱/۲۹ بنا به پیشنهاد شماره ۴۲۰۸/۱/۳/۳۴ مورخ ۱۳۷۵/۳/۲۸ تصویب نمود که:

آیین‌نامه اجرایی بند «ل» تبصره (۱۳) قانون بودجه سال ۱۳۷۵ کل کشور (موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۱۴۶۵/ت ۱۶۳۹۴ مورخ ۱۳۷۵/۲/۳) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

در سطر چهارم قسمت دوم ماده (۴) عبارت «مدیران مناطق شهرداری شهرهای بزرگ» جایگزین عبارت «شهرداران مناطق شهرهای بزرگ» می‌شود.

حسن حبیبی - معاون اول رئیس‌جمهور

۴. شعبه ۱۲۵ دادگاه عمومی حقوقی تهران در رأی شماره ۸۸۰۹۹۷۰۲۴۲۲۰۰۵۵۴ مورخ ۸/۸/۲، با استدلال و مشابهی، دعوا علیه شهرداری منطقه را با قرار رد دعوا مردود اعلام نموده است. نظر به وحدت استدلالات و حتی عبارات، از ذکر رأی یادشده در شمار دادنامه‌های این بخش خودداری شد. (قابل ذکر است که قاضی شعبه ۱۲۵ دادگاه عمومی حقوقی تهران، در زمان صدور دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۲۲۰۷۰۰۱۰۶ از شعبه ۷ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، جزء قضات صادرکننده رأی بوده‌اند).

۵. پژوهشگاه قوه قضاییه (اداره انتشار رویه قضایی کشور)، پیشین، ص ۲۷۳.

بلکه صرفاً به عنوان نماینده در ناحیه مذکور انجام وظیفه می نماید لذا طرح دعوی به طرفیت شهرداری منطقه ۱۱ فاقد وجاهت قانونی است.

شعبه ۳۱ دادگاه تجدیدنظر استان تهران دادنامه یادشده را تأیید نموده است.

۱.۳. دادنامه شماره ۹۰۰۹۹۷۲۱۶۳۹۰۱۰۳۸ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۹ صادره از

شعبه ۲۱۴ دادگاه عمومی حقوقی تهران — دادنامه شماره

۹۲۰۹۹۷۰۲۲۱۸۰۰۹۹۹ مورخ ۱۳۹۲/۷/۲۲ شعبه ۱۸ دادگاه

### تجدیدنظر استان تهران<sup>۱</sup>

دادگاه بدوی در دعوی مطالبه اجرت‌المثل ایام تصرف ملک علیه شهرداری منطقه می گوید: «صرف نظر از ماهیت قضیه، با توجه به اینکه منطقه شهرداری، فاقد شخصیت حقوقی مستقل بوده ملاً اهلیت طرف دعوی واقع شدن را ندارد، دعوی به نحو مطروحه به طرفیت خوانده مذکور قابلیت استماع را ندارد».

دادگاه تجدیدنظر با ذکر این استدلال که «شهرداری، دارای شخصیت حقوقی واحد بوده و انشقاق و تقسیم آن به مناطق چندگانه در راستای خدمت دهی به شهروندان، موجد شخصیت حقوقی جداگانه برای منطقه ایجادشده نمی باشد و از سوی دیگر با طرف دعوی قرار دادن شهرداری، دیگر لزومی به طرف دعوی قرار دادن منطقه ... شهرداری که جزئی از آن شهرداری می باشد، نبوده است و مناطق شهرداری، عنوان شخصیت حقوقی مستقل نداشته و کلیه مناطق در حکم واحد، آن هم در قالب شهرداری می باشند»، دادنامه معترض‌عنه را تأیید می نماید.

### ۲. استقلال شخصیت حقوقی مناطق شهرداری

در این دسته از آراء، هرچند بر شخصیت حقوقی شهرداری مناطق تصریح نشده است اما با توجه به عبارات مندرج در آراء و آثار حقوقی مترتب بر آنها و با عنایت به اینکه طرح دعوا و طرف دعوا قرار گرفتن اشخاص حقوقی، فرع بر داشتن شخصیت حقوقی است می توان به این موضوع قائل شد که در این آراء، شخصیت حقوقی مناطق شهرداری، تلویحاً و ضمناً به رسمیت شناخته شده است.

۲.۱. رأی شماره ۹۳۰۹۹۸۰۲۲۸۴۰۰۷۰۶ مورخ ۹۵/۶/۲۹ صادره از شعبه

### ۵۹ دادگاه تجدیدنظر استان تهران

در این پرونده، خواهان دعوایی، به خواسته مطالبه بهای عادلانه یک قطعه زمین، به‌طرفیت شهرداری تهران و شهرداری منطقه ۶ شهرداری تهران طرح می‌نماید. شعبه ۲۴ دادگاه عمومی حقوقی تهران، به‌موجب دادنامه شماره ۱۲۱۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰، حکم بر محکومیت شهرداری تهران به پرداخت قیمت عادلانه صادر می‌کند. پس از تجدیدنظرخواهی محکوم‌علیه، شعبه ۵۹ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، طی دادنامه پیش‌گفته، با این استدلال که خواهان بدوی شهرداری منطقه ۳ که ملک موضوع دعوا را در حوزه آن قرار داشته است طرف دعوا قرار نداده و «از آنجا که مباشر در امر دفاع و ورود دعوا در موضوع مطروحه شهرداری منطقه می‌باشد... به سبب عدم طرح درست دعوا و توجه آن به شهرداری منطقه ۳ تهران»، با نقض حکم تجدیدنظرخواسته، قرار رد دعوای بدوی را صادر می‌نماید.

۲.۲. دادنامه شماره ۶۰۸ - ۹۱/۶/۲۸ شعبه ۱۸ دادگاه عمومی حقوقی

تهران - دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۲۲۸۰۱۲۲۶ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۳۰

### شعبه ۲۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران<sup>۱</sup>

دادگاه بدوی در دعوایی به خواسته صدور حکم دائر بر ابطال مبیعه‌نامه، به‌طرفیت شهرداری منطقه ۱۲ تهران و اداره کل حقوقی شهرداری تهران و غیره، اعلام نموده: «نظر به اینکه شهرداری منطقه و نیز اداره کل حقوقی شهرداری خود دارای شخصیت مستقل نبوده و دعوا باید به طرفیت شهرداری تهران مطرح گردد» دعوا قابلیت استماع ندارد.

با این حال، دادگاه تجدیدنظر با اظهار اینکه «شهرداری، دارای شخصیت حقوقی مستقل است و می‌تواند طرف دعوی قرار بگیرد»<sup>۲</sup> دادنامه بدوی را، نقض و جهت رسیدگی ماهوی اعاده نموده است.

۱. پژوهشگاه قوه قضاییه (اداره انتشار رویه قضایی کشور)، مجموعه آراء قضایی دادگاه‌های تجدیدنظر استان

تهران (حقوقی) دی ۹۱ (تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ۱۳۹۲)، ص ۱۸.

۲. متن رأ دادگاه تجدیدنظر عیناً ذکر شده است. به نظر می‌رسد با توجه به رأی بدوی، مقصود از شهرداری در رأی

دادگاه تجدیدنظر، «شهرداری منطقه» می‌باشد.

### ۳. شهرداری مناطق و تفویض اختیار

آراء مذکور در این بخش، اعتقادی به شخصیت حقوقی مستقل شهرداری مناطق شهرداری ندارد اما طرح دعوا از طرف مناطق شهرداری و دفاع در قبال دعاوی اقامه شده علیه آنها را قابل استماع می‌داند. توجه آنها متمرکز بر تفویض اختیار به مناطق شهرداری از سوی شهردار است. به عبارت دیگر، در این طیف از آراء، بر شخصیت حقوقی شهرداری منطقه تکیه نشده و یا حتی خلاف آن تصریح شده است اما صلاحیت طرح دعوا از طریق نهاد حقوقی نمایندگی و تفویض اختیار، تبیین و توجیه شده است.

۳.۱. دادنامه شماره ۱۰۲۵ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۳ صادره از شعبه ۲۱۴

دادگاه عمومی تهران - دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۱۷۰۰۲۶۶

مورخ ۱۳۹۳/۳/۴ شعبه ۱۷ دادگاه تجدید نظر استان تهران

در رأی بدوی، دعوای شهرداری منطقه به خواسته مطالبه وجوه چهار فقره چک «به لحاظ اینکه منطقه شهرداری فاقد شخصیت حقوقی مستقل بوده، ملاً اهلیت طرف دعوی واقع شدن را ندارد، دعوا به نحو مطروحه را قابل استماع ندانسته، با استناد به ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی، قرار عدم استماع دعوی صادر می‌نماید».

در پی تجدیدنظرخواهی شهرداری منطقه، شعبه ۱۷ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، با این استدلال که «چون هر کدام از شهرداری‌های مناطق تهران با تفویض اختیار شهردار تهران، مسئولیت امور مربوطه به حوزه خود را دارند و به نمایندگی از شهرداری تهران در منطقه مذکور انجام وظیفه می‌نمایند، بنابراین، اختیار طرف دعوی قرار گرفتن و طرح دعوا را دارا بوده»، دادنامه صادره را نقض و جهت رسیدگی ماهوی به شعبه بدوی اعاده می‌نماید.

۳.۲. دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۸۵۰۰۱۲۴ مورخه ۱۳۹۳/۲/۲۴

صادر از شعبه ۲۵ دادگاه عمومی حقوقی تهران - دادنامه شماره

۹۳۰۹۹۷۰۲۲۱۸۰۰۸۲۵ مورخ ۱۳۹۳/۶/۲۹ شعبه ۱۸ دادگاه

تجدیدنظر استان تهران

در این دعوا دادگاه بدوی، دعوای اقامه شده علیه «شهرداری منطقه ... و کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها به خواسته ابطال رأی کمیسیون» را با این



توجیه که «خواندگان، فاقد شخصیت حقوقی می‌باشند لذا طرح دعوی مطروحه در کیفیت فوق صحیح نبوده»، با قرار رد دعوا مردود اعلام کرده است. شعبه ۱۸ تجدیدنظر استان تهران، دادنامه را «مستوجب نقض» می‌داند زیرا که هرچند شهرداری تهران، حکم واحد داشته و تقسیم‌بندی آن به مناطق چندگانه در جهت ارائه خدمات به شهروندان به لحاظ گستردگی شهر بوده است لیکن طرف دعوی قرار دادن یکی از مناطق شهرداری که مسؤولیت پاسخ‌گویی به دعاوی مطروحه به طرفیت وی از زمره وظایف اداره حقوقی شهرداری می‌باشد، مانع از پذیرش دعوی نمی‌باشد و دعوی به کیفیت مطروحه نیز قابلیت پذیرش را دارد».

## بخش دوم: نقد و بررسی آراء

با توجه به اینکه شخصیت حقوقی شهرداری مناطق یا عدم آن، در سرنوشت موضوع این مقاله تأثیر قطعی دارد، ارائه تعریفی از شخصیت حقوقی و خصوصاً پرداختن به این مطلب که شخصیت حقوقی بر چه اساسی تشکیل می‌یابد لازم و ضروری به نظر می‌رسد.

### ۱. مفهوم شخصیت حقوقی

برخی حقوقدانان مفهوم شخصیت حقوقی را همسان اهلیت انسان‌ها یا اشخاص طبیعی می‌دانند. بنابراین همان‌گونه که «اهلیت» به معنای توانایی دارا شدن حقوق و تکالیف، شایستگی تمتع و توانایی اجرای آنها (اهلیت استیفاء) می‌باشد شخصیت حقوقی نیز دارای مفهوم مشابهی است.<sup>۱</sup> با این تفاوت که اصطلاح «شخصیت حقوقی» به اجتماع و تشکل اشخاص طبیعی (افراد) که برای هدف معینی همکاری می‌کنند یا به تخصیص اموال برای هدف خاصی اطلاق می‌گردد اما «اهلیت» اصطلاحی است که در مورد انسان‌ها (اشخاص طبیعی) به کار می‌رود.<sup>۲</sup> بنابراین می‌توان گفت «شخص حقوقی» عبارت است از دسته‌ای از افراد که دارای منافع و فعالیت مشترک هستند یا پاره‌ای از اموال که به هدف خاصی

۱. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۲۸۵.

۲. همان، ص ۲۸۶.

اختصاص داده شده، و قانون، آنها را طرف حق می‌شناسد و برای آنها شخصیت مستقلی قائل است مانند دولت، شهر،<sup>۱</sup> دانشگاه تهران، شرکت‌های تجاری، انجمن‌ها و موقوفات.<sup>۲</sup>

اشخاص حقوقی به دو دسته ذیل تقسیم می‌شوند:

**الف) اشخاص حقوقی حقوق خصوصی:** که از امتیازات قدرت عمومی بی‌بهره‌اند تابع مقررات حقوق خصوصی می‌باشند.<sup>۳</sup> برخی از این اشخاص، دارای هدف انتفاعی هستند مانند شرکت‌های تجاری و بعضی همچون مؤسسات غیرتجاری، انجمن‌ها و سندیکاها هدف انتفاعی ندارند.<sup>۴</sup>

**ب) اشخاص حقوقی حقوق عمومی:** که دولت و شهرداری‌ها از مصادیق بارز آنها هستند از امتیازات قدرت عمومی برخوردارند.<sup>۵</sup> علی‌رغم وجود اختلاف نظر درباره خصوصی یا عمومی بودن برخی نهادها و سازمان‌ها، در اینکه شهرداری‌ها از اشخاص حقوقی حقوق عمومی محسوب می‌شوند تردیدی نیست.

تفاوت دیگر میان اشخاص حقوق عمومی و حقوق خصوصی آن است که اشخاص حقوق عمومی، «به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند» (ماده ۵۸۷ قانون تجارت)، برخلاف اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، که مطابق ماده ۵۸۴ قانون تجارت، «از تاریخ ثبت در دفتر ثبت مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند».

علی‌رغم تفاوت‌های اساسی میان اشخاص حقوق عمومی (شهرداری‌ها) و اشخاص حقوق خصوصی (شرکت‌ها) از حیث ماهیت و سرشت حقوقی، مقررات حاکم بر نحوه تشکیل و فعالیت و اهداف و مقاصد آنها، در این نکته مشترک و

۱. به نظر می‌رسد مقصود از «شهر» در عبارت پیش‌گفته، «شهرداری یا شورای شهر» باشد زیرا شهر فاقد شخصیت حقوقی است.

۲. حسین صفائی، **اشخاص و اموال** (تهران: انتشارات میزان، چاپ نهم، پاییز ۱۳۸۸)، ص ۷۲.

۳. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین، صص ۲۹۵ - ۲۹۶.

۴. حسین صفائی، پیشین، ص ۷۳.

۵. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۲۹۸.

متفق‌اند که ایجاد شخصیت حقوقی، چه در حوزه حقوق عمومی و چه در زمینه حقوق خصوصی، نیازمند تصریح قانونگذار است. به عبارت دیگر، برخلاف اشخاص طبیعی که به محض تولد، از اهلیت تمتع برخوردار می‌شوند (ماده ۹۵۶ قانون مدنی)، شکل‌گیری شخصیت حقوقی برای دارا شدن حقوق و تکالیف منوط به تصریح مقنن است.

ناگفته نماند که شیوه تصریح مقنن توأم با تفاوت‌هاست؛ چنانکه اغلب در قوانین مصوب، به شخصیت حقوق سازمان موردنظر تصریح می‌گردد. مانند ماده ۳ قانون شهرداری‌ها که مقرر می‌دارد: «شهرداری، دارای شخصیت حقوقی است». گاهی نیز قانونگذار اراده خود را مبنی بر اعطاء شخصیت حقوقی در اساسنامه آن سازمان متبلور می‌سازد.

## ۲. اقامه دعوا علیه شهرداری مناطق

آیا شهرداری مناطق می‌تواند اقامه دعوا کند یا از سوی اشخاص ثالث، طرف دعوا قرار گیرد؟ پاسخ مثبت به سؤال یادشده، مبنی بر دو فرض است: حالت اول به موردی اختصاص دارد که شهرداری‌های مناطق، واجد شخصیت حقوقی شناخته شوند. در این فرض، طرح دعوا به طرفیت شهرداری مناطق، از وجاهت قانونی برخوردار است زیرا بی‌شک یکی از حقوقی که اشخاص حقوقی از آن بهره می‌برند همانا اقامه دعوا در راستای احقاق حق از خویش و پاسخ‌گویی به دعاوی اقامه‌شده علیه آنهاست. حالت دوم ناظر به صورتی است که شهردار به عنوان بالاترین مقام اجرایی شهرداری، چنین اختیاری را به شهرداران مناطق یا مدیران حقوقی آنها اعطاء کرده باشد.

### ۲.۱. شخصیت حقوقی شهرداری مناطق

آیا شهرداری مناطق دارای شخصیت حقوقی است؟ آیا در دعاوی مربوط به مطالبه بهای قیمت عادلانه املاک تصرف‌شده از سوی شهرداری که به‌منظور اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی و مطابق با تشریفات قانونی تصرف شده‌اند و در محدوده جغرافیایی شهرداری‌های مناطق واقع‌اند، علاوه بر طرح دعوا علیه

شهرداری، باید شهرداری‌های مناطق نیز طرف دعوا قرار گیرند؟ آیا شهرداری مناطق می‌تواند به علت تصرف غیرقانونی اموال شهرداری از سوی اشخاص، دعوای خلع ید طرح نماید؟ و آیا شهرداری مناطق، حق طرح شکایت کیفری به علت تخریب اموال شهرداری را دارد؟

به نظر می‌رسد پاسخ به این پرسش‌ها منفی است زیرا شهرداری مناطق، واجد شخصیت حقوقی نیست، چه مبنای حقوقی شخصیت حقوقی را نظریه «وجود فرضی» تلقی کنیم که اعتقاد دارد «شخص حقوقی، فرض و ساخته قانونگذار است و بدون دخالت و تصمیم دولت ایجاد نمی‌شود. قانونگذار تا حدی که مصلحت می‌داند شخص حقوقی را صاحب حق می‌شناسد»<sup>۱</sup> و یا نظریه «اعتباری بودن شخصیت حقوقی» را بپذیریم که می‌گوید «شخصیت حقوقی، مفهوم انتزاعی و تأسیس حقوقی است که از ابداعات تمدن امروز است»<sup>۲</sup> باید تصدیق کرد که «هر گروه یا جمعیتی دارای شخصیت حقوقی نیست مگر آنکه این حق رسماً از طرف قانونگذار برای او شناخته شده باشد تا او بتواند از مزایا و تسهیلات ناشی از آن استفاده نماید»<sup>۳</sup>.

به عبارت دیگر، اگرچه ممکن است منشأ اعتبار و ایجاد شخصیت حقوقی، اراده اشخاص باشد اما قطعاً در تحلیل نهایی، اراده اشخاص در صورتی می‌تواند موجودی اعتباری را خلق نماید که قانونگذار، چنین صلاحیتی را به اشخاص اعطاء کرده باشد. در غیر این صورت، صرف اراده اشخاص بر تشکیل شخصیت حقوقی تا هنگامی که در راستای قالب‌های مدنظر قانونگذار نباشد نمی‌تواند منشأ اثر حقوقی باشد.

۱. حسین صفائی و مرتضی قاسم‌زاده، اشخاص و محجورین (تهران: انتشارات سمت، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۶)، ص ۱۴۸.

۲. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۲۹۲.

۳. همان، ص ۲۹۵؛ عده‌ای ماهیت حقوقی شخصیت حقوقی را مبتنی بر نظریه وجود واقعی می‌پندارند که طبق این نظریه، «اشخاص حقوقی، موجودات اجتماعی هستند» و برای آنها واقعیتی خارج از اراده قانونگذار قائل است. البته این نظریه مورد پذیرش واقع نشد. برای مطالعه این نظریه و دیگر نظریات حقوقی در ارتباط با شخصیت حقوقی نک: همان، ص ص ۲۸۹ - ۲۹۰؛ حسین صفائی و مرتضی قاسم‌زاده، پیشین، ص ص ۱۴۹ - ۱۵۰.

اهمیت مسئله در خصوص اشخاص حقوقی حقوق عمومی بیشتر است زیرا این اشخاص از مؤلفه قدرت عمومی برخوردارند و برای نمونه می‌توانند مالکیت اشخاص را طی تشریفات خاصی محدود یا سلب کنند. (لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت).

بنا بر مراتب پیش‌گفته به نظر می‌رسد شهرداری‌های مناطق، واجد شخصیت حقوقی نبوده، طبعاً نمی‌توانند در دعاوی به عنوان خواهان یا خواننده دخالت نمایند چراکه از یک‌سو، مقرر قانونی که چنین شخصیتی را به شهرداری‌های مناطق واگذار نماید وجود ندارد. به سخن دیگر، هرچند به‌موجب ماده ۵۸۷ قانون تجارت، مؤسسات و تشکیلات بلدی به محض ایجاد دارای شخصیت حقوقی می‌شوند اما بی‌شک منظور از ایجاد در این ماده، شکل‌گیری شخصیت حقوقی در فرایند قانونی و از سوی اشخاص صلاحیت‌دار است که در خصوص شهرداری مناطق چنین موضوعی وجود ندارد.

از سوی دیگر، یکی از ملاک‌های اساسی قضاوت درباره دارا بودن یا نبودن شخصیت حقوقی، استقلال مالی و بودجه‌ای است. بر این اساس، اگر سازمانی دارای بودجه مستقل و ساختار مالی اختصاصی باشد می‌توان برای آن (سازمان)، شخصیت حقوقی قائل شد.<sup>۱</sup> با توجه به اینکه شهرداری‌های مناطق، استقلال مالی و بودجه‌ای ندارند و دخل و خرج آنها مستقل از شهرداری کل نیست<sup>۲</sup> لذا می‌توان گفت فاقد شخصیت حقوقی هستند.

۱. قابل ذکر است که استقلال مالی از اثرات شناسایی شخصیت حقوقی است اما در برخی موارد می‌توان وجود مؤثر را از وجود اثر دریافت.

۲. در راستای تأیید و تقویت این استدلال می‌توان اظهارات رئیس کمیسیون برنامه و بودجه شورای شهر تهران در جریان ارائه گزارش حسابرس شورا از صورت‌های مالی شهرداری‌های مناطق ۷ و ۱۲ در سال ۱۳۹۲ اشاره کرد که می‌گویند: «شهرداری‌های مناطق به عنوان واحدهای مستقل حقوقی محسوب نمی‌شوند و ما در قانون چیزی به عنوان شهرداری مناطق نداریم. بنابراین باید هزینه کردهای بودجه در اختیارشان را به واحد اصلی که شهرداری مرکز است ارائه دهند و گزارش‌های حسابرسی نیز در اختیار شهرداری تهران قرار می‌گیرد تا در گزارش‌های تلفیق به آنها رسیدگی شود و درنهایت، در این گزارش تلفیق است که اظهار نظر حسابرس لحاظ خواهد شد.»  
برای اطلاع بیشتر نک:

همچنین براساس ماده ۵۸۹ قانون تجارت «تصمیمات شخص حقوقی به وسیله مقاماتی که به موجب قانون یا اساسنامه صلاحیت اتخاذ تصمیم دارند گرفته می شود» در حالی که قانون یا اساسنامه‌ای وجود ندارد که اشخاص واجد صلاحیت تصمیم گیری در شهرداری مناطق را تعیین نماید. شهردارهای مناطق، منتخب شهردار بوده و حدود اختیارات و مسئولیت‌های آنان بسته به تفویض اختیار انجام یافته از سوی شهردار است.

می توان پاسخ نقضی نیز به پرسش پیش گفته داد. می دانیم که در کلان شهرها علاوه بر شهرداری های مناطق، واحد دیگری به نام «شهرداری نواحی» وجود دارد که در قسمت های مشخص و تعریف شده ای از محدوده منطقه فعالیت نموده، اجرای برخی از مسئولیت های شهرداری را برعهده دارد. در اینجا پرسشی که مطرح می شود آن است که: آیا شهرداری نواحی نیز دارای شخصیت حقوقی بوده و می تواند طرف دعوا قرار گیرد؟ اگر کسی به این نظر قائل شود که شهرداری مناطق دارای شخصیت حقوقی است، از مینای او می توان برای اثبات شخصیت حقوقی نواحی نیز بهره برد؛ نتیجه ای که به نظر نمی رسد طرفداران شخصیت حقوقی شهرداری های مناطق به آن پایبند باشند. فلذا به همان علتی که شهرداری های نواحی، واجد شخصیت حقوقی نیستند شهرداری های مناطق نیز از این تأسیس حقوقی بی بهره اند.

بنابراین، منطوق آن دسته از آرائی قابل تأیید است که بر عدم شخصیت حقوقی شهرداری های مناطق قائل اند و طرح دعوا از سوی آنها و نیز علیه آنها را فاقد وجهت قانونی می دانند. به موازات این نگرش، دادگاه هایی که صریحاً یا تلویحاً معتقدند شهرداری های مناطق، واجد شخصیت حقوقی اند و در عین حال قابل انتقاد؛ چراکه در برخی موارد حتی با وجود طرح دعوا علیه آنها (شهرداری ها)، رسیدگی به دعوا نیازمند طرف دعوا قرار گرفتن شهرداری مناطق است.

## ۲.۲. تفویض اختیار به شهردار منطقه

به موجب قانون و طبق عرف اداری، وزراء و رؤسای مؤسسات عمومی می توانند حق امضاء و اختیارات خود را به معاونان یا کارمندان مادون خود تفویض

نمایند.<sup>۱</sup> تفویض اختیارات از سوی شهردار، با توجه به وسعت مسئولیت‌ها و تکالیف قانونی و تراکم جمعیت در شهرها، خصوصاً شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها، و گسترش محدوده جغرافیایی شهرها و تنوع خدمات، به یک ضرورت تبدیل شده است. بر این اساس، شهردار می‌تواند اختیارات خود در زمینه اقامه دعوا یا دفاع در قبال دعاوی را به معاونان یا کارمندان شهرداری از جمله شهردار منتخب مناطق، تفویض نماید.

در خصوص موضوع یادشده، ذکر چند نکته خالی از فایده نیست:

نخست آنکه، هر چند تفویض اختیار شامل طرح دعوا و دفاع در مقابل دعاوی است اما بدیهی است که شهردار منطقه یا مدیر حقوقی منطقه، در حدود سند تفویض اختیار می‌تواند اقدام نماید و هر جا در تفویض یا عدم تفویض اختیار تردیدی ایجاد شود اصل، عدم تفویض اختیار و عدم صلاحیت است.

دو دیگر، تفویض اختیار نمی‌تواند به شهرداری منطقه صورت پذیرد زیرا شهرداری منطقه، واجد شخصیت حقوقی نیست بلکه ضرورتاً تفویض اختیار باید به شخص حقیقی از جمله شهردار منطقه و یا مدیر حقوقی یا کارمندان دیگر تفویض گردد.

سوم، با وجود تفویض اختیار، شهردار منطقه می‌تواند نسبت به طرح دعاوی و شکایات اقدام نماید اما روشن است که این اقدام را به نیابت و نمایندگی از سوی شهردار انجام می‌دهد و لذا نمی‌تواند در قسمت ستون خواهان، شهرداری منطقه را درج نماید و خود را به عنوان نماینده قانونی شهرداری معرفی کند.

چهارم، اشخاص حقیقی و حقوقی حتی با وجود تفویض اختیار به شهردار منطقه یا اشخاص دیگر نمی‌توانند دعاوی خود را به طرفیت شهرداری منطقه طرح نمایند بلکه باید دعوا را علیه شهرداری اقامه کنند زیرا شهرداری منطقه، واجد شخصیت حقوقی نبوده، قابلیت خوانده واقع شدن را ندارد. البته شهردار منطقه می‌تواند در دعاوی‌ای که علیه شهرداری اقامه شده، در حدود تفویض اختیار دخالت نموده، به عنوان نماینده حقوقی شهرداری در دعوا شرکت نماید.

نکته‌ای که به‌طور جنبی قابل اشاره است محل اقامه دعوا و صلاحیت محلی دادگاه در دعاوی مربوط به شهرداری‌هاست. حسب مفاد ماده ۲۳ قانون آیین دادرسی مدنی: «دعاوی ناشی از تعهدات شرکت در مقابل اشخاص خارج از شرکت، در محلی که تعهد در آنجا واقع شده یا محلی که کالا باید در آنجا تسلیم گردد یا جایی که پول باید پرداخت شود اقامه می‌شود. اگر شرکت دارای شعب متعدد در جاهای مختلف باشد دعاوی ناشی از تعهدات هر شعبه یا اشخاص خارج باید در دادگاه محلی که شعبه طرف معامله در آن واقع است اقامه شود، مگر آنکه شعبه یادشده برچیده شده باشد که در این صورت نیز دعاوی در مرکز اصلی شرکت اقامه خواهد شد». بنابراین، اگر شهرداری منطقه در حدود صلاحیت تفویضی، اقدام به انعقاد قرارداد با شخصی نماید با توجه به ماده مذکور، دعوا می‌تواند در محل شهرداری منطقه و البته به طرفیت شهرداری طرح گردد. ذکر این توضیح نیز ضروری است که «تقسیم‌بندی حوزه قضایی به واحدهایی از قبیل مجتمع یا ناحیه، تغییری در صلاحیت عام دادگاه مستقر در آن نمی‌دهد» (ماده ۱۱ قانون آیین دادرسی مدنی). برای مثال، با وجود اینکه تمام محاکم دادگستری شهر تهران می‌توانند به دعاوی مربوط به شهرداری تهران رسیدگی کنند اما به هر ترتیب و در حال حاضر تقسیم‌بندی صلاحیت محاکم براساس محدوده جغرافیایی مناطق شهر تهران صورت گرفته است، لذا نکته یادشده قابل تأمل می‌باشد.

بنابراین، وجاهت طرح دعوا در محل شعبه (شهرداری مناطق) به معنای ایجاد صلاحیت برای مناطق شهرداری نیست بلکه این موضوع صرفاً از حیث صلاحیت محلی دادگاه مؤثر است و دعوا باید علیه شهرداری طرح شود.



## نتیجه‌گیری

- با توجه به تحلیل‌های پیشین، نتایج زیر قابل استنباط است:
۱. شهرداری‌های مناطق، فاقد شخصیت حقوقی‌اند و نمی‌توانند به عنوان خواهان یا خوانده در دعوا مشارکت نمایند زیرا طرح دعوا و پاسخ‌گویی به دعوی، مستلزم داشتن شخصیت حقوقی است. بنابراین، آرائی که در آنها صریحاً یا ضمناً متضمن شناسایی شخصیت حقوقی برای شهرداری مناطق هستند قابل نقد و انتقادند.
  ۲. مشارکت مدیران شهرداری مناطق در دعاوی مربوط به شهرداری تنها در صورتی مجاز است که چنین صلاحیتی از سوی شهردار به آنان تفویض شده باشد. با این حال، روشن است که در این فرض نیز پاسخ‌گویی به دعاوی یا اقامه دعوا به نام و حساب شهرداری صورت می‌گیرد و شهردار مناطق به عنوان نماینده حقوقی در این دعاوی دخالت می‌کند. البته در صورت داشتن اختیار تفویض، شهرداران مناطق می‌توانند صلاحیت یادشده را به مدیر حقوقی یا اشخاص دیگر واگذار نمایند.

## فهرست منابع:

۱. پژوهشگاه قوه قضاییه (اداره انتشار رویه قضایی کشور)، مجموعه آراء قضایی دادگاه‌های تجدیدنظر استان تهران (حقوقی) دی ۹۱ (تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ۱۳۹۲)
۲. پژوهشگاه قوه قضاییه (اداره انتشار رویه قضایی کشور)، مجموعه آراء قضایی دادگاه‌های تجدیدنظر استان تهران (حقوقی) ۹۲ (تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ۱۳۹۳).
۳. صفائی، حسین، اشخاص و اموال (تهران: انتشارات میزان، چاپ نهم، پاییز ۱۳۸۸).
۴. صفائی، حسین و مرتضی قاسم‌زاده، اشخاص و مجبورین (تهران: انتشارات سمت، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۶).
۵. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری (تهران: انتشارات سمت، چاپ پانزدهم، ۱۳۸۷).