

The Scope of the Supervising Engineer's Responsibilities and Duties in the Construction Safety: A Study of the Iranian Legal System

Sepideh Shafiei¹, Mohammad Mansouri Boroujeni^{2*}

1- M.A. Student of International Trade Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

2- Assistant Professor of Public Law, Department of Law, Faculty of Administrative Sciences and Economic, University of Isfahan, Isfahan, Iran.

ABSTRACT

The current regulations and practice assign the supervising engineer the main responsibility for supervising all safety issues in the construction operations. However, this is based on a misunderstanding of the health and safety regulations of the construction worksites, which have been introduced in the last two editions of the National Construction Regulations. According to the doctrine of Iranian legal system, the supervising engineer's duty is mainly to monitor the safety in the structural issues. The supervising engineer lacks both the expertise and the authority to supervise safety issues related to labor relations, especially the behavior of workers. This task belongs to the labor inspectorate, as stated in Article 96 of the Labor Law. Moreover, the supervising engineer's only authority is to report to the official construction authority to stop construction operations. In doing so, the supervising engineer acts as a representative of the government, with the prescribed public power, and is immune from any compensation claims and liability, unless there is a specific law, which does not exist in this field. Furthermore, the engineer is a prosecuting authority in deciding to stop construction operations, and any possible responsibility lies primarily with the official authority of the construction, which is the decision-making authority. By using the doctrinal legal method, this research clarifies the legislator's intention about the position of the supervising engineer, and provides a precise interpretation of the scope and limits of the supervising engineer's duties and responsibilities in performing supervisory duties, and emphasizes the public and immune nature of the supervising engineer's actions.

ARTICLE INFO

Receive Date: 12 January 2024

Revise Date: 16 May 2024

Accept Date: 10 July 2024

Keywords:

Supervising engineer
Construction operations
Civil liability
National Construction
Regulations
Jure imperii

All rights reserved to Iranian Society of Structural Engineering.

doi: <https://doi.org/10.22065/jsce.2024.434642.3324>

*Corresponding author: Mohammad Mansouri Boroujeni.

Email address: m.mansouri.b@ase.ui.ac.ir

حدود وظایف و مسئولیت‌های مهندس ناظر در ایمنی عملیات ساختمانی: مطالعه نظام حقوقی ایران

سپیده شفیعی^۱، محمد منصوری بروجنی^۲

۱- دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق تجارت بین الملل، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

۲- استادیار گروه حقوق دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران

چکیده

مقررات و رویه قضایی کنونی، مهندس ناظر را به عنوان اصلی‌ترین موظف به نظارت بر کلیه مسائل ایمنی در عملیات ساختمانی تلقی می‌کند. وظیفه‌ی کنونی مهندس ناظر مبتنی بر درکی غلط از آیین‌نامه حفاظت فنی کارگاه‌های ساختمانی شکل گرفته و در دو ویرایش اخیر مقررات ملی ساختمان نیز راه یافته است. بر اساس منطقی که در نظام حقوقی کشور وجود دارد، وظیفه‌ی مهندس ناظر قاعده‌تاً محدود به نظارت بر رعایت ایمنی در مسائل سازه‌ای است. مهندس ناظر نه صلاحیت تخصصی و نه اختیار لازم برای نظارت بر مسائل ایمنی برآمده از روابط کار، بالاخص رفتارهای کارگران را ندارد. وظیفه‌ی نظارت بر عملیات کارفرما در این زمینه طبق ماده‌ی ۹۶ قانون کار به عهده بازرسی کار است. افزون بر این در حالی که ایفای چنین وظایف گسترده‌ای از مهندس ناظر توقع می‌رود، تنها اختیار وی، گزارش‌دهی به مرجع رسمی ساختمان جهت متوقف ساختن عملیات ساختمانی است. مهندس ناظر در این موارد، اولاً به عنوان نماینده دولت، با اقتدار عمومی مقرر نسبت به امور حاکمیتی، اعمال نظارت می‌کند و این اقتدار اصولاً از هر گونه ادعای جبران خسارت مصون است و مگر در صورت وجود قانون خاص، مسئولیتی ندارد. در این زمینه نیز قانونی وجود ندارد. ثانیاً مهندس از هر گونه گزارش‌گر در تصمیم‌گیری توقف عملیات ساختمانی است و اگر مسئولیتی قابل تصور باشد، در درجه‌ی اول به عهده‌ی مرجع رسمی ساختمان است که مقام تصمیم‌گیر به شمار می‌آید. پژوهش حاضر با اتخاذ روش دکترینال حقوقی، ضمن تنویر بیان مقررگذار در مصوبات راجع به مهندس ناظر، تفسیر مشخصی از حدود دقیق وظایف و مسئولیت‌های مهندس ناظر در اجرای وظایف نظارتی پدید آورده و جنبه‌های عمومی و به تبع مصون از مسئولیت اقدامات مهندس ناظر را برجسته کرده است.

کلمات کلیدی: مهندس ناظر؛ عملیات ساختمانی؛ مسئولیت مدنی؛ مقررات ملی ساختمان؛ اعمال حاکمیت

شناسه دیجیتال:		سابقه مقاله:				
doi:	https://doi.org/10.22065/jsce.2024.434642.3324	چاپ	انتشار آنلاین	پذیرش	بازنگری	دریافت
	10.22065/jsce.2024.434642.3324	۱۴۰۳/۱۲/۳۰	۱۴۰۳/۰۴/۲۰	۱۴۰۳/۰۴/۲۰	۱۴۰۳/۰۲/۲۷	۱۴۰۲/۱۰/۲۲
محمد منصوری بروجنی m.mansouri.b@ase.ui.ac.ir					*نویسنده مسئول: پست الکترونیکی:	

۱- مقدمه

مهندس ناظر در یک پروژه ساختمانی موظف به نظارت و تطبیق عملیات اجرایی با نقشه‌ها، فایل‌های محاسباتی و مباحث مقررات ملی ساختمان است. اگرچه مقررات ملی ساختمان، به تعریف این نقش می‌پردازد، اما به نظر می‌رسد الفاظ کلی به کار رفته در ویرایش‌های اخیر مقررات فوق و همچنین برخی موازین حقوقی، که در ادامه اشاره خواهد شد، منجر به فهم نادرست از حدود مسئولیت ناظرین و تحمیل مسئولیت ناروا بر عهده ایشان گردیده است.

در ماده ۸ بخش کلیات در مبحث دوازدهم مقررات ملی ساختمان، جهت تشریح مسئولیت ناظرین، اشاره شده که: «مهندس ناظر، وظیفه نظارت بر اجرای عملیات ساختمانی در حدود صلاحیت مندرج در پروانه اشتغال خود را بر عهده دارد».

اطلاق عبارت «نظارت بر اجرای عملیات ساختمانی» در این ماده متضمن تسری قلمرو نظارتی مهندس ناظر به تمامی ضوابط ایمنی ساختمان است. این در حالی است که فحوای آیین‌نامه حفاظتی کارگاه‌های ساختمانی، مسئولیت مهندس ناظر را به سازه عمرانی محدود دانسته و هرگونه اختیار نظارتی نسبت به روابط بین فردی کارگران را مستثنی ساخته است. بنابراین لازم است در حوزه مسئولیت مهندس ناظر قائل به تفکیک شده و موارد مربوط به بی‌احتیاطی کارگران از قلمرو مسئولیت نظارتی ناظرین خارج شود.

موضوع دیگر در بحث حاضر، بررسی این مسئله است که گزارش ناظر به شهرداری تا چه حد و بر اساس کدام مبنا برای وی ایجاد مسئولیت می‌کند؟ بعضاً ناظرین، در پی توقف اجرای عملیات ساختمانی و نقض مفاد قرارداد مشارکت پیمانکاران با صاحبان زمین به پرداخت خسارت محکوم می‌شوند؛ در حالی که نهایت تکلیف ناظرین، گزارش اقدامات مغایر ضوابط ایمنی در جریان پروژه عمرانی بوده و حتی دستور به توقف عملیات نیز از حیثه اختیارات ایشان خارج است. پژوهش حاضر به این پرسش می‌پردازد که با وجود آنکه وظایف ناظرین منحصر به اعلام تخلفات ایمنی است، چطور می‌توان ایشان را بابت خسارات ناشی از توقف عملیات ساختمانی مسئول دانست؟

تا کنون نویسندگان در کتب و مقالات گوناگون سعی در تبیین مسئولیت مهندس ناظر نموده اند؛ اما هیچ کدام تحلیل جامعی از چالش‌های مسئولیت مهندس ناظر در محکومیت‌های قضایی و مینا و ادله قانونی در این خصوص ارائه نکرده اند. جستار حاضر در نظر دارد، ضمن معرفی پژوهش‌های پیرامون «مفهوم مهندس ناظر و حدود مسئولیت وی»، خلأ مطالعات سابق را روشن نموده و درک دقیق‌تری از جایگاه این نهاد در حقوق ایران پدید آورد.

محسن تنباکوزاده، (۱۳۹۳)، ضمن پژوهشی با عنوان «بازشناسی مسئولیت‌های حقوقی مهندسی ناظر در حوادث کارگاه‌های ساختمانی»، [۱] با تأکید بر نقش ناظرین در حفظ ایمنی کارگاه‌های ساختمانی، تکالیف و پیامدهای عدم اجرای این مهم را مورد بازشناسی قرار داده و با استناد به مفاد مقررات ایمنی ساختمان، احراز تقصیر ایشان را موجب محکومیت به پرداخت سهمی از دیه نموده است. پژوهش فوق، اعتنایی نسبت به اساس مسئولیت ناظرین در نظام حقوقی ایران و به تبع آن امکان‌سنجی مرزبندی میان مصادیق موضوعی ضوابط ایمنی، جهت تشخیص حدود دقیق مسئولیت ناظرین، ننموده است.

معصومه شجاع، (۱۳۹۳)، در کتابی با عنوان «مسئولیت مدنی و قراردادی مهندس ناظر ساختمان»، [۲] با اشاره به ضوابط و مقررات ساختمانی و نظارت بر آن، ضرورت رعایت استانداردهای مربوط به استحکام بنا و رعایت حقوق مشتری را مورد تأکید قرار داده و به اهمیت کار ناظرین در این زمینه پرداخته است. در این کتاب، تعارض ایجادشده در سیر تاریخی نظام حقوقی پیرامون مسئولیت ناظرین، مغفول مانده و نویسنده به بیان کلی اقدامات ایمنی در جریان عملیات ساختمانی اکتفا نموده است.

ماهرخ باقرنای همتی، (۱۳۹۵)، در پژوهشی با عنوان «مسئولیت مدنی مهندس ناظر ساختمان»، [۳] تخلفات ناشی از عدم رعایت نظامات دولتی و آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوطه، از جمله آیین‌نامه مقررات ملی ساختمان و قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، را عامل مسئولیت ناظرین دانسته و با تفکیک تخلفات عمدی و غیر عمدی مهندسی ناظر، محکومیت‌های موضوعه در هر مورد را تعیین نموده است. این مقاله پیرو رویه نادرست قضایی، تمامی جزئیات عملیات ساختمانی را در حیثه تکالیف ناظرین قرار داده و خسارات تحمیل شده بر عهده ایشان را تأیید نموده است.

طیبه ریحانی، (۱۳۹۹)، در مقاله‌ای با عنوان «مبانی مسئولیت‌های مهندس ناظر» [۴]، ضمن پرداختن به مسئولیت مهندسین ناظر و محکومیت ایشان به پرداخت خسارت، سعی در توضیح تئوری‌های گوناگون مسئولیت مدنی، از جمله تئوری خطر و تقصیر، داشته است. وجه تمایز این پژوهش، نسبت به پژوهش‌های پیشین، آن است که ناظرین نه تنها در فرض احراز تقصیر، بلکه به صورت مطلق و قطعی مسئول شناخته شده‌اند. نویسنده در این مقاله مدعی است که با توجه به اهمیت فراوان ماهیت فعالیت‌های ساختمانی و بعد وسیع ضررهای بدنی، مالی، معنوی و اقتصادی ناشی از خطای مهندسین ناظر، تئوری تقصیر کفایت نمی‌کند. بنابراین با فرض ضرورت آگاهی ناظرین از عیوب آشکار و پنهان ساختمان، این زیان دیده نیست که ملزم به اثبات تقصیر ناظر است؛ بلکه مهندس ناظر از باب انتظارات علمی و اقتدار نظارتی بدون هیچ استثنایی نسبت به خطاهای ایمنی مسئول تلقی می‌شود.

خه بات عزیز، (۱۳۹۹)، در مقاله‌ای با عنوان «تحلیل ابعاد قانونی مسئولیت مهندس ناظر و پیمانکار ساختمان» [۵]، ضمن تعریف مفهوم مهندس ناظر، مطابق ماده ۹ شرایط عمومی پیمان و آیین‌نامه حفاظتی کارگاه‌های ساختمانی، تکلیف این نهاد به منظور نظارت بر عملیات ساختمانی را تبیین می‌کند. این اثر به هیچ وجه تحلیلی فراتر از نصوص قانونی ارائه نمی‌کند و گریزی به چالش موضوع بحث حاضر نمی‌زند.

محمد شجاعی کمک سفلی و محسن محمدی، (۱۴۰۰)، در مقاله‌ای با عنوان «اقسام تخلفات ساختمانی ناظرین ساختمان» [۶]، شرایط و مبانی مسئولیت مدنی ناظرین ساختمانی در امر ساخت و ساز غیر مجاز در محدوده شهرها و مراجع مربوط به تخلفات و خسارات را مورد اشاره قرار داده‌اند. این پژوهش با در نظر داشتن نظریه تقصیر، مهندسین ناظر و نظام مهندسی، شهرداری و سازمان مسکن و شهرسازی را در قبال تخلفات ساختمانی در محدوده شهرها مسئول می‌داند. نویسنده بدون تفکیک اقسام تکالیف نظارتی و صحت‌سنجی محکومیت‌های صادره، جستاری خالی از دقت نقادانه نسبت به قلمرو مسئولیت مهندسین ناظر و آراء قضائی مربوطه، پدید آورده است.

در خاتمه مرور ادبیات، لازم است به یادداشتی با عنوان «عدم رعایت مقررات ایمنی توسط کارفرمایان، مسئولیت مهندسان ناظر، قوانین و چالش‌های موجود» (۱۳۸۴)، از حبیب‌الله زربخش، اشاره شود. [۷] این اثر دو مسئله را، برخلاف آثار قبل، بررسی می‌کند: مسئله اول پاسخ به این پرسش است که سهمیه‌بندی مسئولیت به منظور رعایت مقررات ایمنی بین مهندسان ناظر و کارفرما به چه صورت است؟ و مسئله دیگر آنکه مسئولیت به جبران خسارت اساساً مطابق با کدام مبنای حقوقی، بر عهده ناظرین تحمیل می‌گردد؟ نویسنده در سیر متن شناسایی مسئولیت مطلق برای مهندسین ناظر را مورد اشکال قرار می‌دهد؛ اما ناتوانی از ارائه تحلیل‌های استوار حقوقی نهایتاً وی را در اقناع مخاطب و تحویل مقصود ناکام می‌گذارد.

در قسمتی از یادداشت فوق بیان شده: «با عدم وجود کارگران ماهر و نیروهای آموزش دیده که دارنده کارت و گواهی‌نامه مهارت فنی هستند، احتمال وقوع خطر همواره کارگاه‌های ساختمانی را تهدید می‌کند و به راستی مهندسان درگیر پروژه، که به واقع مظلوم‌ترین قشر متخصص جامعه هستند، از چه ابزار قانونمند و اجرائی برخوردارند که قادر باشند بر اساس بند ۸ ماده ۱۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب اسفند ماه ۱۳۷۴ جلوگیری کنند». در ادامه، در تشریح مسئولیت شهرداری آمده است: «نقش و مسئولیت شهرداری‌ها نیز در این زمینه کمتر از کارفرمایان و دیگر عوامل دست‌اندرکار ساخت و ساز نمی‌باشند ولی تکالیف ایشان در نقطه کور قرار گرفته و مجریان قانون از آن غافل مانده‌اند».

همان گونه که در بندهای اخیر ملاحظه گردید، نویسنده در نگارش خود سعی در گله‌مندی از وضع موجود و اشاره به تضييع حقوق مهندسین ناظر در مصادیقی نموده است که در واقع از دایره اختیارات نظارتی ایشان خارج است. اگرچه نارضایتی از شرایط، صریحاً در این یادداشت اشاره شده، ولی بی‌اعتنایی نسبت به مبانی مسئولیت مهندسین ناظر و ضعف در ارائه استدلال‌ات حقوقی، سرانجام موجب ناتوانی در اثبات فهم نادرست از تکالیف ناظرین و تحمیل مسئولیت ناصواب بر عهده ایشان گردیده است.

بررسی ادبیات تحقیق درخصوص «مسئولیت مهندس ناظر»، بیان‌گر آن است که اولاً تا کنون توجهی نسبت به تعارض موجود در سیر تاریخی قوانین و مقررات نسبت به مفهوم «مهندس ناظر» به عمل نیامده و ثانیاً بی‌اعتنایی به حدود تکالیف مهندس ناظر، منجر به غفلت از بررسی صحت آراء قضایی مبنی بر محکومیت ناظرین گردیده است.

در تبیین دقیق‌تر ضرورت پژوهش حاضر، لازم است به رأی از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مربوط به سال ۱۳۸۷ اشاره شود که در نتیجه طرح دعوی با خواسته «ابطال ماده ۷ آیین‌نامه نظارتی کارگاه‌های ساختمانی» صادر گردید.^۲ در این دعوا، خواهان با استناد به قانون کار و پیشینه مفهوم مهندس ناظر مدعی شد که اساساً هرگونه مسئولیت، نسبت به ضوابط فنی ساختمان، خارج از حیطه مسئولیت مهندس ناظر بوده و کاملاً بر عهده کارفرما می‌باشد. هیئت عمومی دیوان، در پی بررسی مستندات، ضمن رد مستندات خواهان و ابهام‌زدایی از نصوص قوانین و مقررات، مهندس ناظر را در موارد تخلف از تکالیف نظارتی مسئول دانست و دعوی خواهان را مردود اعلام نمود.

به نظر می‌رسد عدم پیروزی خواهان در دعوی اخیر ناشی از دو عامل بود: اول آنکه، خواهان به عنوان مبنای اصلی ادعای خود، درک درستی را از قلمرو تکالیف مهندس ناظر ارائه نمود و ثانیاً با انکار مطلق مسئولیت مهندس ناظر - هم نسبت به سازه و هم نسبت به روابط کار - محکومیت ناظرین را مطلقاً بی‌اساس دانست.

در مقاله حاضر قصد بر آن است که با روشن کردن قلمرو دقیق مسئولیت مهندس ناظر، به بررسی این مسئله بپردازیم که اساساً تحمیل مسئولیت بر عهده ایشان تا چه حد موجه است و مستندات موجود در نظام حقوقی، اقدامات ناظرین را مستحق کدام ضمانت اجرا می‌داند؟

پیشینه پژوهش و رأی صادره از دیوان عدالت اداری بیان‌گر آن هستند که فهم نادرست از قوانین صرفاً محصول رویه نادرست قضایی نبوده و این اشکال در مرحله وضع مصوبات، به جهت بی‌توجهی به دایره محدود تکالیف ناظرین پدید آمده است. به منظور رفع این ابهام از نظام حقوقی، لازم است در ابتدا نسبت به پیشینه مفهوم مهندس ناظر و ظرافت‌های بیان واضح دقت نموده و با توجه به ظرفیت‌های موجود در رژیم حقوقی، امکان رهنمود مراجع قضایی به استنباط صحیح از قلمرو تکالیف ناظرین را فراهم آوریم.

مسئله اول: مسئولیت مهندس ناظر در نظارت بر ضوابط ایمنی

دلالت عرفی و لغوی ناظر تردیدی در مسئولیت غیر اجرایی و گزارش‌گرانه ناظر پدید نمی‌آورد؛ ولی موضوع نظارت چیست و حدود آن کدام است؟ هر مسئولیتی که در نظام حقوقی وضع می‌شود از حیث موضوع و از حیث تخصص دارای قلمرو است. بدون تردید، مسئولیت نظارت مهندس ناظر راجع به ضوابط ایمنی در جریان ساخت است، اما آیا نظارت بر کلیه ضوابط ایمنی به عهده مهندس ناظر است یا این که در همین موضوع، مهندس ناظر متخصص نظارت بر برخی مسائل ساختمان است؟ در حل مسئله اول تلاش بر آن است که حدود این مسئولیت مشخص شده، به نحوی که به صورت نظری تعارضی در سطح نظام حقوقی ایران باقی نماند و به مدد این رفع تعارض مجریان بتوانند، صحیح‌ترین اقدامات ممکن را اتخاذ کنند.

مهندس ناظر از منظر مقررات ملی ساختمان

مبحث دوازدهم مقررات ملی ساختمان برای اولین بار در سال ۱۳۷۲، با عنوان «ایمنی و حفاظت کار در حین اجرا»، به منظور تدوین اصول فنی که رعایت آن در جریان عملیات ساختمانی لازم است، تدوین شد. مفهوم مهندس ناظر در این مقرر توصیف شده و سپس در ویرایش‌های بعدی و با تغییر نگارش مقرر گذار دچار تحولاتی گردید.

ویرایش اول (۱۳۷۲) و ویرایش دوم (۱۳۸۰) مقررات فوق در توضیح نقش مهندس ناظر آورده است: «مهندس ناظر، شخصی است حقیقی یا حقوقی که در حدود صلاحیت خود، مسئولیت طراحی، محاسبه یا نظارت بر تمامی یا قسمتی از عملیات ساختمانی را بر عهده دارد.»

² دادنامه شماره ۷۳۷/۸۷ به تاریخ یکشنبه ۲۹ دی ۱۳۸۷، صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ قابل دسترسی در: <https://divan-edalat.ir/aho-detail/3541>

در این تعاریف، اولاً اشاره شده که موضوع تکلیف نظارتی ناظرین، منحصر به مواردی است که در حیطه صلاحیت ایشان قرار می‌گیرد - نه تمام اقدامات محتاج نظارت در یک پروژه - و ثانیاً الفاظ «طراحی» و «محاسبه» نیز که در بند فوق آمده، قرینه‌ای بر آن است که نظارت مهندس ناظر، مشابه اقداماتی از سیاق طراحی و محاسبه، تنها نسبت به بنای ساختمان مصداق دارد. بنابراین ویرایش‌های اول و دوم، با استعمال دقیق الفاظ قانونی و ارائه‌ی تعبیر صحیحی از مسئولیت ناظرین، نگارشی همسو با موازین قانون کار - به عنوان بستر تحقق نقش مهندس ناظر - فراهم آورده است.

بند ۱۲-۱-۵-۲ ویرایش اول همین مبحث، اشاره می‌نمود که «کارفرمایان بایستی اقدامات ناظر به حفظ و تأمین ایمنی عمومی را به گونه‌ای که در این مبحث و سایر مقررات ملی تعیین شده است، به عمل آورند. مهندسین ناظر نیز موظف به نظارت و کنترل این امر می‌باشند».

اگرچه در این بند مهندس ناظر، به نحو مطلق، موظف به اعمال نظارت بر اقدامات کارفرما به منظور تضمین ایمنی کار گردیده است ولی نظر به آنچه در صدر این مقرر بیان شد، لازم است تعریف مذکور از مهندس ناظر حاکم بر بند اخیر گردد و مسئولیت مهندس ناظر هم تا میزان کنترل بر امور مربوط به پیکره ساختمان محدود شود.

در بند ۱۲-۱-۵-۶ ویرایش دوم مبحث حاضر نیز تصریح شده بود که «مهندس ناظر موظف به نظارت عملیات ساختمانی است و اگر موردی خلاف این مبحث یا ایراداتی که احتمال وقوع حادثه داشته باشند مشاهده کند، باید ضمن اعلام کتبی به کارفرما مراتب را به مقام رسمی ساختمان هم اعلام نماید».

مشابه آنچه در توضیح بند قبل آمد، بیان کلی و عام عبارت «تکلیف به ارائه گزارش نسبت به اقدامات خلاف» یا «ایرادات موجب وقوع حادثه» موجب اشکال در فهم قلمرو دقیق مسئولیت ناظرین نمی‌گردد، زیرا همچنان حکومت تعریف ارائه شده از مفهوم مهندس ناظر مانع از این امر گردیده و حدود مقرر برای مسئولیت ناظرین را یادآور می‌شود.

ویرایش‌های اولیه مقررات ملی ساختمان به شرحی که گذشت، پیرو سیاستی که در قانون کار (مصوب ۱۳۶۹) اتخاذ شده است، قلمرو نظارت مهندس ناظر را به درستی شناسایی کرده و حاکمیت تعریف موجود از مفهوم مهندس ناظر مانع از توسعه بی‌دلیل تکالیف ناظرین گردیده است.

در سال ۱۳۸۵، ویرایش سوم از مبحث دوازدهم مقررات ملی ساختمان، مهندس ناظر را این گونه تعریف کرد: «شخص حقیقی یا حقوقی که بر اجرای صحیح عملیات ساختمانی در حیطه صلاحیت مندرج در پروانه اشتغال خود نظارت می‌کند». همین تعریف در سال ۱۳۹۲، در ویرایش چهارم، عیناً تکرار شد. آنچه تعریف اخیر را از ویرایش‌های پیشین مقررات ملی ساختمان متمایز می‌نمود، حذف عبارت «در حدود صلاحیت خود» بود. اگرچه در ادامه این مقرر عبارت جایگزین و ظاهراً مشابهی - «در حیطه صلاحیت مندرج در پروانه اشتغال» - آمده است، ولی پرسش آن است که عبارت جدید، تا چه حد معنای سابق را افاده می‌نماید؟

عبارت اول اشاره می‌کرد که مهندس ناظر بایستی در حدود صلاحیت خود، یعنی همان صلاحیتی که در نظام حقوقی برای وی تعریف گردیده، بر عملیات ساختمانی نظارت کند؛ اما عبارت جدید، صلاحیت مندرج در پروانه اشتغال، یعنی مقیاس و ارتفاع و زیربنای پروژه‌های ساختمانی، را در نظر دارد. در حالی که عبارت اول در صدد بود که مفهوم صلاحیت را به لحاظ ماهوی تبیین کند و مخاطب را متوجه این امر کند که دقیقاً کدام مصادیق از عملیات ساختمانی را می‌توان داخل در تکالیف مهندس ناظر قرار داد؛ عبارت دوم، بدون روشننگری نسبت به ماهیت نظارت و مصادیق آن، صرفاً متضمن مقیاس پروژه‌هایی است که مهندس ناظر، بنا بر تجربه و مهارت، از امکان نظارت بر آنها برخوردار است. بیان اخیر، با نادیده گرفتن اقسام گوناگون عملیات ساختمانی، از قبیل اصول مربوط به اسکلت ساختمان یا ضوابط بهداشتی و لزوم آموزش کارگران، صلاحیت ناظرین را صرفاً از منظر خبرگی توصیف نموده است.

بررسی سیر زمانی مقررات ملی ساختمان، بیان‌گر آن است که مقررگذار، در ابتدا با در نظر داشتن اوصاف دقیق سمت مهندس ناظر، وظیفه وی را، مطابق با مفاد قانون کار، به درستی در حریم سازه ساختمانی تعریف نموده و هر گونه اقدام غیر مرتبط را از عهده این

نقش نظارتی خارج دانسته بود. نخستین آیین نامه حفاظتی کارگاه‌های ساختمانی (مصوب ۱۳۸۱) نیز چنین درکی را از نقش مهندس ناظر در رابطه با مسائل ایمنی منعکس می‌نمود. با این وجود ویرایش‌های سوم و چهارم مقررات ملی ساختمان، هدف از تدارک این نهاد را فراموش نموده و با بی‌اعتنایی نسبت به مفهوم الفاظ، حدود تکالیف نظارتی ناظرین را بی‌جهت توسعه داده است. شوربختانه، در حال حاضر، این برداشت غلط در رویه عملی نیز منعکس گردیده است.^۳

مهندس ناظر از منظر آیین نامه حفاظتی کارگاه‌های ساختمانی

آیین نامه حفاظتی کارگاه‌های ساختمانی در سال ۱۳۸۱ توسط شورای عالی حفاظت فنی تنظیم شد و به تصویب وزیر کار و امور اجتماعی رسید. بند (ه) فصل اول این آیین نامه بیان می‌کند: «مهندس ناظر شخصی است حقیقی یا حقوقی که بر طبق قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان دارای پروانه اشتغال به کار مهندسی از وزارت مسکن و شهرسازی است و در حدود صلاحیت خود، مسئولیت نظارت بر تمام یا قسمتی از عملیات ساختمانی را بر عهده می‌گیرد».

در این بند تصریح شده که مهندس ناظر موظف است در حدود صلاحیت خود بر پروژه عمرانی نظارت کند؛ بنابراین آیین نامه حفاظتی، پیرو همان رویه‌ای که در اوایل دهه هشتاد رایج بود، اعتقادی به مسئولیت موسع مهندس ناظر نداشته و تکالیف وی را تا میزان صلاحیت مقرر، محدود نموده است. صلاحیت مقرر در این بند، با توجه به توضیحاتی که در تشریح مفاد مقررات ملی ساختمان آمد، محدود به پیکره ساختمان است.

ماده ۷ این آیین نامه در ادامه بیان می‌کند: «هرگاه مهندسان ناظر در ارتباط با نحوه اجرای عملیات ساختمانی ایراداتی مشاهده نمایند، که احتمال خطر وقوع حادثه را در بر داشته باشد، باید فوراً مراتب را همراه با راهنمایی‌ها و دستورالعمل‌های لازم، کتباً به کارفرما یا کارفرمایان مربوطه اطلاع داده و رونوشت آن را به واحد کار و امور اجتماعی محل و مرجع صدور پروانه ساختمان تسلیم نمایند». مطابق با ماده اخیر، تکلیف به گزارش ایرادات مربوط به اجرای عملیات ساختمانی موجد بروز حادثه بر عهده مهندس ناظر است. «اجرای عملیات ساختمانی» متضمن معنای خاصی است که با دقت در تعریف موجود در بند هـ فصل اول و قانون کار، روشن می‌شود. استنباط مفهوم دقیق اجرای عملیات ساختمانی مانع از آن است که گزارش تمامی ایرادات را ذیل وظایف مهندس ناظر بدانیم. تبیین این مسئله که دقیقاً کدام تکالیف نظارتی بر عهده مهندس ناظر قرار می‌گیرد، در ادامه و پس از توضیح احکام مصوب در قانون کار خواهد آمد.

مهندس ناظر از منظر آیین نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان

به موجب حکم مذکور در ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی (مصوب ۱۳۷۴)، آیین نامه اجرایی جهت تشریح اصول و قواعد و ترتیب کنترل اجرای عملیات ساختمانی در سال ۱۳۸۳ تدوین شد. ماده ۲۱ این آیین نامه در اشاره به نقش مهندس ناظر بیان می‌کند:

مصادق این رویه نادرست، پرونده‌ای با موضوع «سکته کارگر بابت نارسایی قلبی در حین کار» است که هیأت کارشناسی سه نفره، ناظر را بابت بی‌اعتنایی نسبت به^۳ استخدام نیروی کار نامتناسب با حکم قانون کار به میزان ۵٪ مقرر دانسته؛ در حالی که با توضیحات مندرج در مقاله حاضر، مسائل کارگران از عهده تکلیف نظارتی ناظر به کلی خارج بوده و نظر کارشناسان در این خصوص فاقد مبنای قانونی است:

مرجع حقوق مهندسی ایران؛ جلسه چهل و هشت ۴۸، بازخوانی پرونده سقوط کودک از پنجره، پرونده فوت کارگر و تقصیر گرفتن E.L.A. امیررضوی، کامیار، آیلا پزشک، پرونده سکته کارگری در ساختمان و تقصیر گرفتن عوامل اجرایی، تعریف کارگاه پرخطر و بازخوانی پرونده برق گرفتگی کارگری در حال آب دادن بتن، بررسی محکومیت های مهندسين در ساير كشورهاي جهان؛ قابل دسترس در:

https://www.icia.ir/%D8%B3%D9%81%D8%B1%D8%B3%D9%88%D9%85-%D8%AC%D9%84%D8%B3%D9%87-%DA%86%D9%87%D9%84-%D9%88-%D9%87%D8%B4%D8%AA%D9%85-2/#%D8%A8%D8%A7%D8%B2%D8%AE%D9%88%D8%A7%D9%86%DB%8C_%D9%BE%D8%B1%D9%88%D9%86%D8%AF%D9%87_%D8%B3%DA%A9%D8%AA%D9%87_%DA%A9%D8%A7%D8%B1%DA%AF%D8%B1_%D8%AD%DB%8C%D9%86_%DA%A9%D8%A7%D8%B1_%D9%88_%D8%AA%D9%82%D8%B5%DB%8C%D8%B1_%DA%AF%D8%B1%D9%81%D8%AA%D9%86_%D8%B9%D9%88%D8%A7%D9%85%D9%84_%D8%A7%D8%AC%D8%B1%D8%A7%DB%8C%DB%8C_%D8%B3%D8%A7%D8%AE%D8%AA%D9%85%D8%A7%D9%86 آخرین بازدید: ۱۴۰۳/۲/۱۷

«ناظر شخص حقیقی یا حقوقی دارای پروانه اشتغال به کار در یکی از رشته‌های موضوع قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان است که بر اجرای صحیح عملیات ساختمانی در حیطه صلاحیت مندرج در پروانه اشتغال خود نظارت می‌نماید.» در ادامه، ماده ۲۲ در تبیین حدود تکالیف ناظران اشاره می‌کند: «ناظران مکلفند بر عملیات اجرایی ساختمانی که تحت نظارت آن‌ها احداث می‌گردد از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن نظارت کرده و در پایان کار مطابقت عملیات اجرایی ساختمان را با مدارک فوق گواهی نمایند.» آیین‌نامه موضوع بحث نیز مطابق با رویه جاری در اوایل دهه هشتاد، حدود وظایف ناظر را مربوط به مسائل سازه‌ای دانسته و دچار فهم نادرست موجود در ویرایش‌های اخیر مقررات ملی ساختمان نگردیده است.

نکته لازم به تذکر در پی موازین فوق، توجه به مفهوم کارفرما است که در مقررات ملی ساختمان به این شرح آمده است: «کارفرما شخصی است حقیقی یا حقوقی که یک یا چند نفر کارگر را در کارگاه ساختمانی به هزینه خود و با پرداخت مزد به کار می‌گمارد، اعم از اینکه پیمانکار جزء، سازنده یا صاحب کار باشد.»^۴ در واقع آنچه از کاربرد این واژه انتظار می‌رود، کارفرمای بی‌واسطه یا شخصی است که در نصب کارگران در محل کار و اجرای عملیات ساختمانی اقدام می‌نماید.

مطابق ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی: «کلیه عملیات اجرایی ساختمان می‌بایست توسط مجری صاحب صلاحیت یا همان مجری ذی‌صلاح انجام شود.» ماده ۱۰ این آیین‌نامه در تعریف این نقش بیان می‌کند: «مجری ساختمان فردی است حقیقی یا حقوقی که دارای پروانه اشتغال به کار از وزارت راه و شهرسازی (مسکن و شهرسازی) در زمینه اجرای ساختمان بوده و در قالب یک قرارداد همسان با مالک ساختمان، اجرای موضوع قرارداد را برعهده می‌گیرد.» تکالیف مجری، طبق ماده ۹ دستورالعمل نحوه فعالیت سازندگان مسکن و ساختمان، انجام کلیه مسئولیت‌های اجرایی مقرر بر عهده سازندگان می‌باشد. بنابراین مجری ساختمان، به تعبیری که پیش‌تر در شرح مقررات ملی ساختمان آمد، در زمره کارفرمایان ساختمان - کارفرمای بی‌واسطه - محسوب شده و حمل تکالیف حفاظت فنی بر عهده وی صحیح است. این مسئله یادآوری می‌کند که همان‌گونه که پیمانکار به عنوان مسئول اجرای عملیات مطابق ماده ۴ آیین‌نامه حفاظتی کارگاه ساختمانی مصوب ۱۳۸۱ و ماده ۱۰ آیین‌نامه ایمنی امور پیمانکاری ۱۳۸۱، موظف به اجرای مقررات مرتبط با حفاظت فنی و ایمنی کارگاه است^۵ و این تکلیف بر عهده کارفرمای مع‌الواسطه - صاحب کار - بار نشده، مشخصاً با وجود مجری نیز لزوم اجرای مقررات حفاظتی صرفاً در قلمرو وظایف وی قرار خواهد گرفت.

مهندس ناظر از منظر قانون کار

قانون کار، مصوب ۱۳۶۹، در ماده ۹۵ اعلام می‌کند: «مسئولیت اجرای مقررات و ضوابط فنی و بهداشتی کار بر عهده کارفرمایان است و اگر بر اثر عدم رعایت مقررات مذکور از سمت کارفرما یا مسئولین واحد، حادثه‌ای رخ دهد، شخص کارفرما یا مسئول مذکور از نظر کیفری و حقوقی مسئول است.» این ماده مشخصاً مسئولیت رعایت ضوابط ایمنی و بهداشتی را بر عهده کارفرما - کارفرمای بی‌واسطه - قرار

^۴ مفهوم کارفرما در ویرایش‌های مختلف مقررات ملی ساختمان با بیان‌های مختلف مفید همین معنا بوده است.

بند ۱۲-۳-۱ ویرایش ۹۲: «کارفرما شخصی است حقیقی یا حقوقی که یک یا چند نفر کارگر را در کارگاه ساختمانی به هزینه خود و با پرداخت مزد به کار می‌گمارد، اعم از اینکه پیمانکار جزء، سازنده یا صاحب کار باشد.»

بند ۱۲-۳-۱ ویرایش ۸۵: «کارفرما شخصی است حقیقی یا حقوقی که یک یا چند نفر کارگر را در کارگاه ساختمانی به حساب خود و با پرداخت مزد به کار می‌گمارد. اعم از اینکه پیمانکار، مجری یا صاحب کار باشد.»

بند ۱۲-۳-۱ ویرایش ۸۰: «کارفرما شخصی است حقیقی یا حقوقی که یک یا چند نفر کارگر را در کارگاه ساختمانی (محل کار) به حساب خود و با پرداخت مزد به کار می‌گمارد، اعم از اینکه پیمانکار اصلی، پیمانکار جزء یا صاحب کار باشد.»

بند ۱۲-۳-۱ ویرایش ۷۲: «کارفرما شخصی است حقیقی یا حقوقی که یک یا چند نفر کارگر را در کارگاه ساختمانی (محل کار) به کار گمارد، اعم از اینکه مقاطعه‌کار، پیمانکار اصلی، پیمانکار جزء، مالک یا قائم مقام قانونی وی باشد.»

ماده ۴ آیین‌نامه حفاظتی کارگاه‌های ساختمانی مصوب ۱۳۸۱ و ماده ۱۰ آیین‌نامه ایمنی امور پیمانکاری مصوب ۱۳۸۹: «هر گاه صاحب کار اجرای کلیه عملیات^۵

پیمان را از ابتدا تا پایان کار کلاً به یک پیمانکار محول نماید، پیمانکار مسئول اجرای مقررات مرتبط با حفاظت فنی و ایمنی کارگاه خواهد بود.»

داده است. بر همین اساس ماده ۸۵ این قانون تدوین دستورالعمل‌های مربوط به رعایت ضوابط فنی و بهداشتی را الزام نموده و اساساً تنظیم آیین‌نامه حفاظت فنی کارگاه‌های ساختمانی و بخشی از مقررات ملی ساختمان نیز مطابق با حکم این ماده انجام گرفته است.

ماده ۹۶ قانون فوق، در بیان ضرورت تشکیل و وظایف اداره کل بازرسی وزارت کار و امور اجتماعی بیان می‌کند: «این اداره مسئول نظارت بر اجرای مقررات مربوط به شرایط کار از جمله رعایت دستورالعمل‌های حفاظتی، آموزش مسائل مربوط به حفاظت فنی و راهنمایی کارگران در معرض صدمات ناشی از کار خواهد بود». بنابراین قانون کار، رعایت ایمنی بهداشت در جریان عملیات را تکلیف کارفرما دانسته و نظارت بر این اقدامات را بر عهده اداره کل بازرسی وزارت کار و امور اجتماعی قرار داده است.

پرسش آن است که اگر اداره کل بازرسی وزارت کار، مسئول نظارت بر ضوابط ایمنی و بهداشتی ساختمانی است، پس مهندس ناظر چه نقشی در عملیات ساختمان دارد؟ و اصلاً چه توجیهی برای مفاد مبحث دوازدهم مقررات ملی ساختمان باقی می‌ماند که در دو ویرایش اخیر، بدون هیچ قیدی، مهندس ناظر را مسئول نظارت بر اجرای صحیح عملیات ساختمانی دانسته است؟ در این خصوص لازم است با بررسی دقیق نصوص پراکنده موجود در نظام حقوقی، از جمله قوانین و مقررات، قلمرو دقیق تکالیف ناظر و بازرس کار بازشناسی شده و با حل تعارض موجود، موجودیت هر دو جمع گردد.

صلاحیتی که قانون کار برای وزارت‌خانه‌ی کار در زمینه‌ی بازرسی کار تأسیس می‌کند، محدودکننده سایر مقامات نیز هست. حقوق‌دانان ایرانی کمتر به اصل عدم صلاحیت پرداخته‌اند و معدود نویسندگانی که در این زمینه قلم زده‌اند [۸ ص. ۴۶۰-۴۶۶؛ ۹ ص. ۷۱-۸۰] این اصل را به تفصیلی نرسانده‌اند که درباره جزئیات آن بتوان به آرای ایشان اسناد داد. به هر حال هر حقوق‌دانی با درک مفهوم عدم صلاحیت در امور عمومی به عنوان انعکاس قاعده اهلیت در امور خصوصی -هم‌چون مرحوم طباطبایی مؤتمنی- متوجه این نکته نیز می‌شود که لازمه‌ی منطقی اصل عدم صلاحیت آن است که تأسیس یک صلاحیت معین برای یک نهاد معین، به معنای سلب همان صلاحیت معین از دیگر نهادهاست. صلاحیت مضاعف راجع به امر واحد ممکن نیست و چنان‌چه در مواردی صلاحیت مضاعف ببینیم، یا باید قائل به نسخ ضمنی صلاحیت مقدم شد یا باید قلمروهای^۶ معینی برای هر کدام از این دو صلاحیت شناسایی کرد که خود به معنای تجزیه‌ی دقیق صلاحیت‌ها^۷ از یکدیگر است. در واقع نظریه تفکیک قوا پیش از آن که به معنای تجزیه‌ی نهادها^۸ باشد به معنای تجزیه‌ی صلاحیت‌هاست و پس از تجزیه‌ی صلاحیت‌ها^۹ ممکن است به تجزیه‌ی نهادها و شاخه‌ها منجر شود یا نه. قانون اساسی مشترک‌المنافع ماساچوست که به عنوان مبدع ایده‌ی تفکیک قوا معرفی می‌شود، همین اراده را از تفکیک قوا کرده بود که فی‌المثل مقننه نباید به اعمال قوه‌ی مجریه یا قضاییه بپردازد. [10 p. 881] قاضی اسکالیا نیز در واقع می‌کوشد نشان دهد چگونه دکتترین ضرورت سمت در دادرسی، برای تضمین این تفکیک صلاحیت‌ها ضروری است. [10 p. 894] دکتترین مشابه در فقه شیعه، منع مزاحمت یک فقیه برای فقیه دیگر در مقام اعمال ولایت است [۱۱ ص. ۱۰۷-۱۱۰]. چه این که ولایت در دکتترین فقهی، حامل همان معنایی است که صلاحیت در دکتترین حقوقی دارد. تفصیل این بحث را باید به مقاله‌ای دیگر وا گذاشت؛ اما در مجموع در امور عمومی، مزاحمت دو مقام برای یکدیگر و صلاحیت مضاعف محال عقلی است. لازمه‌ی منطقی اصل عدم صلاحیت، تخصیص صلاحیت‌ها و امتناع اعطای صلاحیت واحد به دو مقام است.

در مواردی که صلاحیت مضاعف به دو مقام متفاوت داده می‌شود نیز نسبت این دو باید مشخص شود. همان‌گونه که اگر قانون اساسی اعمال بخشی از قوه‌ی مجریه را به عهده‌ی هیئت وزیران و رئیس جمهوری می‌گذارد، صلاحیت هر کدام در امور اجرایی را نیز تبیین می‌کند تا هر کدام دارای قلمروی اختصاصی درون قوه‌ی مجریه شوند. این تفصیل‌ها برای این صورت می‌گیرد که مشخص شود سپردن حفاظت فنی کار به وزارت‌خانه منافی سپردن آن به نظام صنفی است. اگر چنین صلاحیت مضاعفی پدید آمده و جایی برای قول به نسخ

⁶ Jurisdiction.

هستند. صلاحیت به معنایی را که در آیین دادرسی به کار power خواننده‌ی آشنا با حقوق نیک می‌داند که قدرت؛ صلاحیت یا قوه به یک معناست و همگی ترجمه^۷ می‌رود در خط پیشین به «قلمرو» برگردانده ایم. این کلمه را می‌توان به «محدوده» نیز برگرداند. اما به عقیده‌ی نویسندگان قلمرو، کلمه‌ای رساتر و سازگارتر با سایر دانش‌واژه‌های امر عمومی است.

⁸ Separation of Branches.

⁹ Powers.

ضمنی وجود ندارد (که از نقطه نظر فنی، مقررات نمی‌توانند ناسخ قانون باشند)؛ پس ابهامی ناروا در قلمرو صلاحیت این دو نهاد وجود دارد. ابهامی که این مقاله در صدد رفع آن برآمده است. اما حتی اگر این مقاله موفق به رفع چنین ابهامی نشود، جای این پرسش باقی است که اگر مراجع رسیدگی‌کننده به دعاوی مربوطه، نتوانسته‌اند این قلمرو را بازشناسی کنند و از محکوم کردن مهندسین ناظر به خاطر تخلف در روابط کار خودداری کنند؛ بر چه اساسی از محکوم کردن بازرسی کار در این پرونده‌ها چشم پوشیده‌اند؟ چون دلیلی برای رفع مسئولیت از وزارت‌خانه وجود نداشته است. فارغ از این جدل، بازشناسی دقیق‌ترین عدم صلاحیت، هر خواننده‌ای را ملتفت این مهم کرده است که بازرسی از رعایت مسائل حفاظت فنی در روابط کار تنها می‌تواند یک مقام صالح داشته باشد و آن، همان مقامی است که در قانون عالی‌تر (ماده ۹۵ قانون کار) عهده‌دار این مسئولیت شده است.

مهندس ناظر از منظر قانون شهرداری

قانون شهرداری، در تبصره ۷ ماده ۱۰۰، (اصلاحی ۱۳۵۸) بیان می‌کند: «مهندسان ساختمانی مکلفند 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 ضمیمه آن، نظارت مستمر داشته و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی نمایند». مقنن در تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مسئولیت نظارت بر عملیات اجرایی ساختمانی را بر عهده مهندس ناظر قرار داده است؛ ولی در ادامه مصادیقی از عملیات ساختمانی، از قبیل انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و محاسبات فنی، به عنوان قرائن منعکس‌کننده حیطة دقیق تکالیف ناظرین به کار رفته است.

این تبصره، مشابه آنچه در ویرایش‌های اولیه مقررات ملی ساختمان و قانون کار آمد، بدون اشاره به ضوابط ایمنی غیر سازه‌ای، از قبیل تدارک وسایل حفاظت فردی، کمک‌های اولیه و الزامات عملی کارگران در حین کار، مسئولیت ناظرین را منحصرأً مربوط به بنای ساختمان دانسته و سایر تکالیف را از این شمول خارج نموده است.

جمع‌بندی مسئله حدود نظارت مهندسین ناظر

قانون کار، قانون شهرداری و آیین‌نامه حفاظتی کارگاه‌های ساختمانی به درستی مبین آن هستند که مسئول حفظ ایمنی ساختمان، کارفرما بوده و نظارت بر روابط کارگران، آموزش ایشان و اقدامات بهداشتی بر عهده وزارت کار و امور اجتماعی (بعدها وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) خواهد بود.^{۱۰} با در نظر داشتن مسئولیت نظارتی وزارت‌خانه، تنها تکلیف نظارتی که برای مهندس ناظر باقی می‌ماند، نظارت بر اقدامات ایمنی سازه ساختمانی، انطباق بنای احداثی با مفاد نقشه و پروانه ساختمانی (جواز ساخت) و رعایت محاسبات فنی ساختمان خواهد بود. اگرچه رویه قضایی کنونی، در مواردی، مهندس ناظر را به اشتباه مسئول تمامی حوادث ناشی از خطای ایمنی دانسته و بخشی از خسارات وارده را بر عهده مهندس ناظر قرار داده است؛ اما به نظر می‌رسد این اشکال در پی کاربرد الفاظ نادقیق مندرج در ویرایش‌های اخیر مبحث دوازدهم مقررات ملی ساختمان پدیدار گشته است.

جهت رفع ابهام از این مقرر، لازم است که در ابتدا پیشینه موضوع مورد بحث بررسی گردد و احراز شود که اساساً هدف از پیش‌بینی این نقش در پروژه‌های ساختمانی چه بوده است؟ و در ادامه می‌بایست با ملاحظه‌ی ظرفیت‌های موجود در نظام حقوقی، از قبیل قانون کار، آیین‌نامه حفاظتی کارگاه‌های ساختمانی و قانون شهرداری، فهم نادرست از جایگاه مهندس ناظر در عملیات ساختمانی اصلاح شده و با جایگزین رویه صحیح در نظام قضایی، شکایات موجود علیه ناظرین با دقت بالاتری مورد بررسی قرار گیرد.

مسئله دوم: مسئولیت مهندس ناظر در توقیف جریان عملیات ساختمانی

مسئله دیگری که در راستای فهم صحیح مسئولیت مهندس ناظر لازم است تبیین شود، دقت در صحت یا اشکال محکومیت ناظرین به پرداخت خسارت در موارد بروز توقف در جریان عملیات ساختمانی است.

^{۱۰} این مسئولیت در حال حاضر به عهده اداره کل بازرسی معاونت روابط کار این وزارت‌خانه قرار گرفته است.

ماده ۷ آیین نامه حفاظتی کارگاه‌های ساختمانی، به مهندس ناظر تکلیف می‌کند که در موارد مشاهده تخلف، دستورالعمل‌های لازم را به کارفرما بدهد و گزارش مربوطه را به مرجع صالح تقدیم کند. اگرچه این تکلیف صرفاً بر وظیفه نظارتی و اعلامی ناظرین اشاره دارد؛ ولی بعضاً در پی شکایات مطروحه به طرفیت مهندس ناظر به خواسته‌ی «مطالبه خسارت به جهت توقف در عملیات ساختمانی»، خواننده به پرداخت درصدی از خسارت، مطابق با برآورد کارشناس محکوم می‌گردد.^{۱۱} طرح دعوای خسارت در این موارد بر این اساس است که در پی انعقاد قراردادی با عنوان «مشارکت در ساخت» بین پیمانکار و صاحب زمین و گزارش مهندس ناظر نسبت به تخلفات ساختمانی، دستور توقف عملیات صادر می‌شود. این توقف در مدت مزبور، منتج به ناکامی پیمانکار در تحویل به هنگام پروژه و نقض قرارداد می‌گردد. به همین جهت است که پیمانکاران در مواردی ناظرین را مقصر اصلی بروز این توقف دانسته و با ادعای انتساب خسارت به عملکرد ایشان، اقدام به اقامه دعوا می‌نمایند.

نظارت بر ساختمان به عنوان اعمال حاکمیت

توضیحی در این جا لازم است؛ که چه بسا در روشنگری همه‌جانبه‌ی موضع منع اعطای هم‌زمان یک صلاحیت به دو مقام نیز ضروری باشد. مهندس ناظر اگرچه مستخدم دولت نیست، اما به نام دولت عمل می‌کند. نویسندگان حقوق اداری به این نکته توجه داده اند که نظام‌های صنفی، اعمال‌کننده‌ی قدرت عمومی اند و جزء مؤسسات عمومی و بنابراین بهره‌مند از قدرت عمومی و امتیازات حاکمیتند [۸ ص. ۱۶۰]؛ اما معمولاً این امتیاز در حدود تنظیم امور صنفی و میان اعضای صنف به رسمیت شناخته می‌شود و این دقت وجود ندارد که وظایف قانونی نظام‌های صنفی در هر صورت جزء امور عمومی است؛ خواه قانون این وظیفه را درباره اعضای صنف تعیین کرده باشد و خواه درباره‌ی امر دیگری.

هر اختیاری که قانون‌گذار راجع به امور دیگری اعطا می‌کند، یک صلاحیت به شمار می‌آید. ملاک اعمال اقتدار دولت، رابطه‌ی استخدامی اعمال‌کننده‌ی قدرت با دولت نیست. این درست است که هر آن چه مستخدم دولت به عنوان دولت انجام می‌دهد، یک امر عمومی است؛ اما اعمال اقتدار دولت منحصرأ از طریق مستخدمان خود انجام نمی‌شود. روش‌های جدید اداره‌ی شرکتات نظیر محلی‌گرایی یا برون‌سپاری، تنها به این معناست که دولت هزینه‌های نیروی انسانی را پرداخت نمی‌کند. به عبارتی خصوصی‌سازی نیروی انسانی در اداره‌ی یک امر عمومی، به معنای خصوصی‌سازی کل امر عمومی نیست. چه در این صورت اساساً نیازی به مداخله‌ی قانون‌گذارانه‌ی دولت نبوده و این امور با صرف تأسیس قاعده‌ای اهلیت به نحوی خصوصی قابل اداره می‌بودند، حال آن که اگر اموری نظیر نظارت بر قواعد سازه‌ای با قواعد خصوصی قابل اداره می‌بود؛ تدارک نهاد ثالث برای نظارت بر امر اجرا ضرورت نداشت. ویژگی عمومی وظایف مهندس ناظر با ترتیبات جدید رابطه‌ی مهندس ناظر با مجری و سازنده که سازمان نظام مهندسی در خلال آن به ایفای نقش جدی‌تر می‌پردازد، بیشتر قابل درک است. در این خصوص لازم است به مفاد ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، توجه شود که صراحتاً بیان می‌کند: «در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود». اگرچه در این جا ممکن است دوگانه‌ی مبهم و به اعتقاد برخی منقضی‌شده‌ی [۱۲ ص. ۵۰۶-۵۰۷] [۱۳ ص. ۱۶۷-۱۷۰] حاکمیتی-تصدی‌گرانه ایجاد مشکل کند و این سؤال را پیش آورد که اقدامات مهندس ناظر در زمره‌ی اعمال

مصداقی از آن پرونده‌ای با موضوع «دستور توقف توسط ناظر به دلیل تخلفات سازه‌ای» است که مهندس ناظر به جهت گزارش تخلفات به پرداخت خسارت محکوم^{۱۱} می‌شود؛ در حالی که بنابر توضیحات مندرج در مقاله حاضر، اساساً مسئولیتی از باب اعلام تخلف -ولو با تشخیص ناصحیح، منوط به آنکه تقصیری در کار نباشد- متوجه مهندس ناظر نخواهد بود:

مرجع حقوق مهندسی ایران؛ جلسه ده ۱۰، شرح آنکه چرا مهندس متعهد به نتیجه است و شرح نوشتن گزارش مرحله تخریب و I.E.L.A. آیلا میررضوی، کامیار، نحوه نوشتن دستور کار؛ قابل دسترسی در: https://www.icla.ir/%D8%AC%D9%84%D8%B3%D9%87-%D8%AF%D9%87%D9%85/#%D8%A8%D8%A7%D8%B2%D8%AE%D9%88%D8%A7%D9%86%DB%8C_%DB%8C%DA%A9_%D9%BE%D8%B1%D9%88%D9%86%D8%AF%D9%87_%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1_%D8%AA%D9%88%D9%82%D9%81_%D8%AA%D9%88%D8%B3%D8%B7_%D9%86%D8%A7%D8%B8%D8%B1_%D8%A8%D8%AF%D9%84%DB%8C%D9%84_%D8%AA%D8%AE%D9%84%D9%81_%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%87_%D8%A7%DB%8C ۱۴۰۳/۳/۱۷. آخرین بازدید.

حاکمیتی است یا تصدی‌گرانه. منظور از منقضی بودن مفهوم تصدی‌گرانه جز این نیست که چه بسا در زمانی این آرزواندیشی که بتوان پای دولت را از فعالیت‌های غیر ضروری بیرون آورد، در اقلیم ایران معنادار بود. اینک و پس از شکست سیاست‌های مختلف خصوصی‌سازی می‌توان ملتفت این امر شد که علی‌الاصول مداخله‌ی دولت در هیچ امری بدون ضرورت صورت نگرفته و آن مداخله را نمی‌توان یک مسئله‌ی دست دوم تلقی کرد. با این حال به جز این نقیض‌های اجرایی ارائه استدلالی حقوقی برای خروج نظارت بر عملیات ساختمانی از ظل مفهوم تصدی‌گری نیز ضرورت دارد.

لازم است مفهوم تصدی‌گری در نظم حقوقی کنونی روشن شود. به نظر می‌رسد آخرین اراده‌ی قانون‌گذار در این زمینه در قانون مدیریت خدمات کشوری بیان شده است. قانون‌گذار پس از تعریف امور چهارگانه‌ی «حاکمیتی»، «زیربنایی»، «اجتماعی»، فرهنگی و خدماتی» و «اقتصادی»، در ماده‌ی ۱۱ دولت را در اداره‌ی امور اقتصادی هم‌تراز اشخاص خصوصی و به عبارت دیگر بی‌بهره از امتیازات عمومی قرار می‌دهد. در ماده ۱۵ راهبرد دولت برای اداره‌ی امور اقتصادی واگذاری به بخش خصوصی عنوان می‌شود و نقش دولت در این امور به ایجاد بازار و جبران نقص بازار (بازتوزیع منابع) منحصر می‌شود. بنابراین از مجموع این دو ماده که به تعبیری مفصل‌تر در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم منعکس است این گونه استنباط می‌گردد که از نظر قانون‌گذار، امری که دولت بدون ضرورت در آن‌ها حاضر است و بازار به تنهایی قادر به اداره‌ی آن است، امور اقتصادی است. اگر از میان مفاهیم چهارگانه‌ی قانون مدیریت خدمات کشوری، برای مفهوم تصدی‌گری بتوان مصداقی یافت؛ همانا امور اقتصادی است.

مجلس با تأسیس صلاحیت مواد ۳۰ و ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، نظارت بر عملیات فنی ساختمان را جزء امور عمومی قرار داده است. نوع بیان قانون‌گذار در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم به گونه‌ای است که تصدی دولت در امور اقتصادی، یک تخلف اجرایی است؛ نه اراده‌ی قانون‌گذار. با این وصف چنانچه قانون‌گذار خود وظیفه‌ای قانونی، یعنی صلاحیت، تأسیس کند، بدون تردید آن مسئله از امور اقتصادی که دولت باید تصدی آن‌ها را واگذارد به شمار نخواهد آمد. این استدلال به روشنی نشان می‌دهد تأسیس صلاحیت قانونی برای اعضای سازمان نظام مهندسی به معنی خروج آن از قلمرو امور اقتصادی و بهره‌مندی از امتیازات قدرت عمومی، از جمله ماده‌ی ۱۱ قانون مسئولیت مدنی است.

شرط مسئولیت در اعمال حاکمیت

برخی نویسندگان در بازخوانی ماده ۱۱ قانون مسئولیت، اشاره کرده اند که به تصریح مقنن، اعمال حاکمیتی در صورت برخورداری از سه خصیصه، دولت را معاف از پرداخت خسارت خواهد نمود: «ضرورت، تأمین منافع اجتماعی و مطابقت با قانون». بنابراین، مطابق شرط سوم، مصداقی وجود ندارد که دولت مقصر باشد اما در قبال اعمال زیان‌بار حاکمیتی از مسئولیت معاف گردد. به زعم ایشان، برخلاف آنچه حقوق‌دانان معتقد به مصونیت دولت انگاشته اند [۱۴ ص. ۱۱۳؛ به نقل از ۱۸] [۱۵ ص. ۳۶۶؛ به نقل از ۱۸] [۱۶ ص. ۲۸۳؛ به نقل از ۱۸] [۱۷ ص. ۸۰۶-۸۰۷؛ به نقل از ۱۸]، مسئولیت ناشی از اعمال حاکمیت، مشابه مسئولیت ناشی از اعمال تصدی، بر مبنای تقصیر تعریف شده و این ماده صرفاً از شبهه عدم مسئولیت جلوگیری نموده است. [۱۸ ص. ۱۸۵] این قبیل نویسندگان در واقع دچار خلط میان مفهوم امر عمومی و خصوصی گردیده اند. اساساً پیش‌بینی نهاد مهندس ناظر در حقوق ایران، بر مبنای آن بوده است که اقدامات عمرانی از ذیل امور خصوصی، که منحصر به انتخاب و ترجیح شخصی افراد است، خارج و در ساحت امری واقع شود که لازم است از طریق سازکار مندرج در قانون، به وسیله دولت سازماندهی گردد. شخصیت حقوقی دولت، به عنوان منشأ تمام حق‌ها در یک سیستم حقوقی، بر جمله قوانین و مقررات مقدم است و نمی‌توان جایگاه و مسئولیت آن را برابر و نظیر سایر اشخاص تعبیر نمود. بر همین اساس تمسک به مصونیت مقرر در قانون مسئولیت مدنی برای امور حاکمیتی کاملاً موجه است و اشخاصی نیز که در تحقق این امر عمومی، به نمایندگی از دولت اقدام می‌کنند، در مقام نامسأوی دولت با سایر اشخاص، از اجرای قواعد عمومی مسئولیت معافند.

افزون بر این زمانی که به موجب حکم قانون، صلاحیت اختیاری برای یک مقام تأسیس می‌شود، نمی‌توان به سبب حدی از تشخیص ناصواب یا گزارش اشتباهی که در مقام ارائه‌ی گزارش متعارف است، جبران خسارت را بر عهده مقام مزبور گذاشت. به همین سبب گفته اند که ارزیابی قانونی صلاحیت اختیاری دشوار است و در موارد صلاحیت اختیاری سنت واحد اداری نیز تشکیل نمی‌شود. [۸ ص.

۴۶۳] اگرچه فرق است بین حالتی که گزارش خلاف واقع، مغرضانه و بر حسب سوءنیت یا بر اساس اهمال شخصی تقدیم می‌شود با شرایطی که در اعلام ناظر خطای نوعی ملاحظه می‌گردد. هرچند اولی مشمول عنوان مجرمانه و محمل جبران خسارت است؛ ولی در فرضی که اشتباه صرفاً منتسب به تمییز ناصحیح مقام صالح گردد، بر اساس وجهه عمومی منصب نظارت و اطلاق قسمت اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئولیتی متوجه وی نخواهد بود. مناسب است این دقت به عمل آید که اولاً صلاحیت‌های اختیاری بخش گسترده‌ای از اعمال حکومت را دربرمی‌گیرد و ثانیاً ادعای سوء استفاده از صلاحیت‌های اختیاری، یک مسئله‌ی ظریف قضایی است، اهمیت تعادل در حفظ هر دوی صلاحیت‌های اختیاری و حکومت قانون [۱۹ ص. ۱۶۹-۱۷۰] موجب می‌شود که در مقام اعتراض به یک صلاحیت اختیاری، بار اثبات سوء استفاده به دوش مدعی باشد؛ نه بار اثبات حسن نیت به دوش خواننده.

مصونیت دولت و کارمندان آن، در طی زمان به موجب قوانین و مقررات، از استثنائات فراوانی برخوردار شده و الزاماتی به منظور امکان تحمیل مسئولیت بر عهده ایشان مطرح گردیده است. در برخی از این استثنائات، یک مرجع عمومی به کلی از ذیل ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی خارج شده و در سایر موارد، تنها بخشی از صلاحیت کارمندان از امتیاز مصونیت مورد اشاره در قانون اخیر، بی‌بهره مانده است. [۲۰ ص. ۱۲-۱۳] در تخصیص کلی یک مرجع عمومی می‌توان به مقامات قضایی اشاره کرد که به موجب اصل یکصد و هفتاد و یک قانون اساسی، از قلمرو ماده ۱۱ و مصونیت امور حاکمیتی مستثنا گردیده اند. در ادامه و به منظور تبیین استثنای جزئی صلاحیت از دایره مصونیت، قوانین متعددی مطرح است که هرکدام به نوعی شرایط مسئول دانستن کارمندان دولت را مقرر نموده اند. بی‌اعتنایی مأمورین از اعتباربخشی اسناد ثبت شده، در قانون ثبت اسناد و املاک^{۱۲}؛ اشتباه موجب فقدان یا آسیب دیدگی محمولات پستی، در قانون تشکیل شرکت پست^{۱۳}؛ کوتاهی در نصب علائم ایمنی، در قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن^{۱۴} و موارد دیگری از همین قسم در قانون امور گمرکی^{۱۵}، قانون تجارت الکترونیک^{۱۶} و غیره موجب مسئولیت کارمند دولت گردیده اند. [۲۰ ص. ۱۴-۳۴] قانون نظام مهندسی، بر خلاف مصادیق فوق، هیچ گونه استثنایی نسبت به تکالیف ناظرین قائل نشده و بر این اساس، خسارات حادث در پی اقدامات ایشان را، مطابق اصل، مشمول ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و در قلمرو مصونیت کامل امور حاکمیتی دانسته است. بنابراین صلاحیت ناظرین از جمله صلاحیت نظارتی یا تشخیصی، بدون پذیرش استثناء، پیرو حکم قانون مسئولیت مدنی از الزام به پرداخت هر گونه خسارت، معاف است.

ماده ۷۳ قانون ثبت اسناد و املاک: «قضات و مأمورین دیگر دولتی که از اعتبار دادن به اسناد ثبت شده استنکاف نمایند در محکمه انتظامی یا اداری تعقیب^{۱۲} می‌شوند و در صورتی که این تقصیر قضات یا مأمورین بدون جهت قانونی باشد و به همین جهت، ضرر مسلم نسبت به صاحبان اسناد رسمی متوجه شود محکمه انتظامی یا اداری علاوه بر مجازات اداری، آن‌ها را به جبران خسارات وارده نیز محکوم خواهد نمود.»

ماده ۱۷ قانون تشکیل شرکت پست جمهوری اسلامی ایران: «تبصره ۲ - فقدان یا آسیب دیدگی محتویات محمولات پستی اگر به تشخیص دادگاه کیفری یا هیات^{۱۳} رسیدگی به تخلفات اداری، ناشی از سهل انگاری و قصور کارکنان یا دستور اشتباه و خلاف مقررات مدیران واحدهای اجرائی پستی باشد، کارمند یا مدیر مقصر فقط به کسر حقوق و مزایا تا یک سوم از یک تا سه ماه به علاوه، تادیه خسارات وارده به صاحب محموله محکوم خواهد شد.»

ماده ۱۹ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن: «وزارتخانه های راه و ترابری و جهاد سازندگی مکلفند علائم افقی و عمودی و تجهیزات ایمنی لازم را در طول هر یک از^{۱۴} راه‌های مربوط مشخص و در محل‌های مورد نیاز نصب و اجراء نمایند.

تبصره - وزارتخانه های مذکور مکلفند برای انجام عملیات احداث و مرمت و یا نگهداری راه‌های مربوط علائم ایمنی لازم را نصب نمایند چنانچه بر اثر کوتاهی در بکار بردن علائم یاد شده خسارتی به اشخاص (حقیقی یا حقوقی) وارد شود هر یک از وزارتخانه های یاد شده حسب مورد موظف است از مطالبات پیمانکار یا اعتبارات جاری و عمرانی وزارتخانه خسارت وارده را پرداخت نماید و چنانچه مأموران دولت یا پیمانکاران مرتکب تقصیر شده باشند دولت خسارت پرداخت شده را از آنها استیفاء خواهد نمود.»

ماده ۲۵ قانون امور گمرکی: «مسئولیت حفظ و نگهداری کالای موجود در انبارهای گمرکی از هنگام تحویل گرفتن تا زمان تحویل دادن آن با مرجع تحویل گیرنده^{۱۵} کالا است. مرجع تحویل گیرنده مکلف است کالای موجود در انبارهای گمرکی را در مقابل خطرات ناشی از آتش سوزی، اشتعال و انفجار بیمه نماید و حق بیمه مربوطه را به هنگام ترخیص از صاحب کالا وصول کند. در صورتی که کالای تحویلی به انبارهای گمرکی به موجب بیمه نامه معتبر که شماره آن باید در هنگام تحویل کالا در اظهارنامه اجمالی یا بیانیه یا اسناد معتبر دیگر به مرجع تحویل گیرنده اعلام گردد، بیمه باشد، تا زمانی که بیمه نامه مزبور دارای اعتبار است، کالا تحت پوشش آن است و برای این مدت حق بیمه توسط مرجع تحویل گیرنده دریافت نمی‌گردد.»

ماده ۷۸ قانون تجارت الکترونیک: «هرگاه در بستر مبادلات الکترونیکی در اثر نقص یا ضعف سیستم موسسات خصوصی و دولتی، به جز در نتیجه قطع فیزیکی^{۱۶} ارتباط الکترونیکی، خسارتی به اشخاص وارد شود، موسسات مزبور مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند مگر این که خسارات وارده ناشی از فعل شخصی افراد باشد که در این صورت جبران خسارات بر عهده این اشخاص خواهد بود.»

مهندس ناظر در مقام سبب مسئولیت مدنی

با فرض آنکه هیچ کدام از استدلال‌ها دو مبحث پیشین برای معافیت مهندس ناظر از مسئولیت مورد قبول واقع نشود، همچنان یک ایراد دیگر برای فرض مسئولیت مهندس ناظر در توقف پروژه‌های ساختمانی وجود دارد. در فرضی که مهندس ناظر، گزارشی مبنی بر رعایت نشدن موارد ایمنی در یک کارگاه ساختمانی تنظیم می‌کند، این گزارش طبق بند ۱۲-۵-۸ مقررات ملی ساختمان باید به مرجع رسمی ساختمان عرضه شده و این مرجع است که بر اساس گزارش تصمیم توقف یا ادامه عملیات ساختمانی را اتخاذ می‌کند. این یکی از اقتضانات برون‌سپاری امور عمومی به نیروی انسانی غیر دولتی است که اختیار کلیدی راجع به صلاحیت و اسپاری شده، همچنان در دست حاکمیت باقی بماند. در واقع خسارات ناشی از توقف عملیات ساختمانی، خسارتی است که به علت تصمیم مرجع رسمی ساختمان حادث شده است.

بعضاً از جایگاه مهندس ناظر به عنوان یک تصمیم‌گیرنده و هم‌تراز با قاضی تعبیر شده؛ در حالی که این برداشت، با موازین موجود ناسازگار است. در رأیی از دادگاه تجدیدنظر در پی طرح دعوی با خواسته مطالبه خسارت ناشی از بنای فاقد ملزومات فنی و استحکام لازم، پس از اعلام محکومیت مهندس ناظر آمده است: «مهندس ناظر علی‌رغم گزارش به بودن خاک دستی در لایه زیرین، تمهیدات لازم و پیشگیرانه را انجام نداده است.»^{۱۷} همچنین برخی صاحب‌نظران معتقدند: «منصب مهندس ناظر به لحاظ حقوقی هم‌تراز با یک قاضی بوده و از جایگاه یک کارشناس رسمی دادگستری بالاتر است.»^{۱۸} ایشان بر این باورند که با صدور دستور توقف عملیات ساختمانی توسط مهندس ناظر و اقدام شهرداری در این راستا، مهندس ناظر باید پاسخگو باشد.^{۱۹} این در حالی است که مطابق با مواد ۲۲ و ۲۳ آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و سایر مقرراتی که در مقاله حاضر اشاره گردید، مهندس ناظر تنها موظف است بر عملیات اجرایی نظارت نموده و گواهی انطباق ساخت با مشخصات مندرج در پروانه را گواهی نماید و هر گونه اقدام یا دستوری فراتر از آن، خروج از محدوده صلاحیت مقرر برای ناظر است. در واقع نهادی که تکلیف بررسی نهایی و اتخاذ تصمیم را بر عهده دارد، مرجع رسمی ساختمان - شهرداری در منطقه شهری و دهیاری در حوزه روستا - است. در صدر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها آمده است: «مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی مخالف با مفاد پروانه جلوگیری کند.» همچنین مطابق ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب ۱۳۸۴ و همچنین بند ۱۱ الحاقی به ماده ۷۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی، مرجع صدور پروانه ساختمانی در محدوده روستا، دهیاری مربوطه است^{۲۰} و به طبع توقف عملیات ساختمانی مغایر نیز بر عهده این نهاد است.

¹⁷ <https://ara.jri.ac.ir/Judge/Text/7796> دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۱۲۰۰۵۹۶ به تاریخ ۱۳۹۳/۵/۱۵، صادره از دادگاه تجدیدنظر استان؛ قابل دسترسی در:

مرجع حقوق مهندسی ایران؛ جلسه پنجاه و یک، ۵۱، شرح گزارشهای متناقض، جایگاه قانونی ناظر، علت ضعف شخصیتی ناظر i.E.L.A. میرزوی، کامیار، آیلا در مقابل سازندگان حرفه ای، چگونگی جبران گزارشهای خارج از موعد مهندس ناظر؛ قابل دسترسی در:

<https://www.englaw.ir/%D8%B3%D9%81%D8%B1-%D8%B3%D9%88%D9%85-%D8%AC%D9%84%D8%B3%D9%87-%D9%BE%D9%86%D8%AC%D8%A7%D9%87-%D9%88-%DB%8C%DA%A9-51>

! آخرین بازدید: ۱۴۰۳/۲/۱۷

چمنی، بهرام، دایره المعارف حقوق مهندسی ایران؛ توقف عملیات ساختمانی توسط شهرداری قانونی است؟؛ قابل دسترسی در:

<https://www.irelen.com/%d8%aa%d9%88%d9%82%d9%81-%d8%b9%d9%85%d9%84%db%8c%d8%a7%d8%aa-%d8%b3%d8%a7%d8%ae%d8%aa%d9%85%d8%a7%d9%86%db%8c-%d8%aa%d9%88%d8%b3%d8%b7-%d8%b4%d9%87%d8%b1%d8%af%d8%a7%d8%b1%db%8c-%d9%82%d8%a7%d9%86>

! آخرین بازدید: ۱۴۰۳/۲/۱۷

²⁰ وفق ماده ۱۰ آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی که به استناد ماده ۸ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳ به تصویب هیأت وزیران رسیده است، مرجع صدور پروانه ساختمانی و نظارت بر ساخت و ساز در خارج از محدوده روستاها، توسط معاون امور عمرانی استانداری تعیین می‌شود. همچنین مطابق ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب ۱۳۸۴ و همچنین بند ۱۱ الحاقی به ماده ۷۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی، در روستاهای دارای دهیاری و طرح هادی مرجع صدور پروانه ساختمانی در محدوده روستا، دهیاری مربوط است. (نظریه مشورتی شماره ۴۴۴/۱۴۰۱/۷ مورخ تاریخ نظریه : ۲۷/۱۲/۱۴۰۱) قابل دسترسی در:

https://wikihoghoogh.net/wiki/%D9%86%D8%B8%D8%B1%DB%8C%D9%87_%D8%B4%D9%85%D8%A7%D8%B1%D9%87_7/1401/444_%D9%85%D9%88%D8%B1%D8%AE_1401/12/27_%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9

بنابراین، وظیفه نهایی اتخاذ تصمیم نسبت به ادامه یا جلوگیری از ساخت بر عهده مرجع ساختمان است و تحمیل هر گونه تکلیفی ورای ارائه گزارش به مهندس ناظر، در نظام حقوقی کنونی اساساً فاقد توجیه است.

در یک تحلیل منطقی، گزارش مهندس ناظر، «شرط» توقف عملیات ساختمانی، و تصمیم مرجع رسمی ساختمان، «علت» توقف عملیات ساختمانی است. شرط آن چیزی است که از نبودش، نبود معلول لازم می‌آید؛ اما وجودش ضرورتاً به ایجاد معلول نمی‌انجامد. اگر مهندس ناظر گزارشی مبنی بر تخلف از قواعد ایمنی تنظیم نمی‌کرد، توقف عملیات ساختمانی حادث نمی‌شد؛ اما آیا هر گزارشی که مهندس ناظر تنظیم می‌کند، ضرورتاً منجر به توقف عملیات ساختمانی می‌گردد؟ شرط فلسفی در قواعد مسئولیت مدنی به سبب تعبیر شده است. ماده ۳۳۲ قانون مدنی، این بدیهی عقلی را یادآوری می‌کند که در جایی که مباشر - به تعبیر فلسفی علت انسانی - وجود دارد؛ سبب - به تعبیر فلسفی شرط - مسئول نیست؛ مگر آن که سبب، مباشر را تبدیل به ابزار خود کرده باشد. در ساحت حقوق خصوصی، چنین فرضی از طرقی مثل مباشرت مجبور یا مکره متصور است که کننده‌ی کار چیزی بیش از یک آلت فعل نیست، در ساحت حقوق عمومی فرض حجر منتفی است و فرض اکراه نیز تابع مجموعه‌ای دیگر از تحلیل‌هاست که به فرض ما ربطی ندارد. در این جا مرجع رسمی ساختمان قادر است گزارش مهندس ناظر را ارزیابی و در صورت لزوم آن را نپذیرد.

استدلالی که در اینجا فراهم آمده، یک مبنای قانونی استوار نیز دارد. این مبنای قانونی اگرچه دقیقاً راجع به صلاحیت‌های مهندس ناظر نیست، اما در سیاقی کاملاً یکسان طرح شده است و چه بسا منشأ بند ۱۲-۱-۵-۸ مقررات ملی ساختمان نیز بوده است. در تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۰۵ قانون کار، «گزارش بازرسی کار یا بازرسی بهداشت» می‌تواند به صدور «قرار تعطیل یا لاک و مهر کارگاه توسط دادستان» منجر شود. در تبصره‌ی ۳ این ماده امکان شکایت متضرران از «گزارش بازرسی کار» یا «قرار تعطیل کارگاه» وجود دارد. اگرچه نویسندگان حقوق کار از کنار تحلیل این تبصره گذشته و در بحث بازرسی کار یا ماده‌ی ۱۰۵ بدان اشاره‌ای نداشته‌اند؛ [۲۱ ص. ۳۴۱-۳۴۶؛ ۲۲ ص. ۲۷۰؛ ۲۳ ص. ۲۹۶] یا با یک اشاره‌ی گذرا به تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۱۰۵، توجهی به مسئولیت دادستان در صدور قرار تعطیل ننموده‌اند [۲۴ ص. ۲۰۹] اما پر واضح است که اولاً «مرجع مزبور» در تبصره‌ی ۱ همین ماده قرینه‌ای برای کلمه‌ی «مراجع مزبور» در تبصره‌ی ۳ می‌سازد و ثانیاً شکایت از گزارش یا شکایت از تعطیل دادگاه دو زمینه‌ی متفاوت است.

باری اگر تقصیر مهندس ناظر اثبات شود، همانطور که در تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها^{۲۱} نیز آمده است، تردیدی در محکومیت وی باقی نمی‌ماند. مطابق با مواد ۹۵۰ تا ۹۵۱ قانون مدنی، برای تمیز تقصیر لازم است معیار رفتار انسانی متعارف در همان شرایط موضوع دعوا^{۲۲} را در نظر داشت [۲۵ ص. ۵۷۱] و بر این اساس اگر اثبات شود مهندس ناظر در گزارش خود مرتکب خطایی شده که مهندسین ناظر نوعاً مرتکب آن نمی‌شوند یا سوءنیتی به خرج داده باشد، هم‌چون بازرسی کار در ماده‌ی ۱۰۵ قانون کار مسئول است؛ و آلا اگر

%87_%DA%A9%D9%84_%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82%DB%8C_%D9%82%D9%88%D9%87_%D9%82%D8%B6%D8%A7%DB%8C%DB%8C%D9%87

تبصره ۷ (اصلاحی ۲۷/۶/۱۳۵۸) قانون شهرداری‌ها - مهندسان ناظر ساختمانی مکلفند نسبت به عملیات اجرایی ساختمانی که به مسئولیت آنها احداث میگردد از²¹ لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستمراً نظارت کرده و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی نمایند. هرگاه مهندس ناظر بر خلاف گواهی نماید و یا تخلف را به موقع به شهرداری اعلام نکند و موضوع منتهی بطرح در کمیسیون مندرج در تبصره یک ماده صد قانون شهرداری و صدور رای 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 ۶ ماه تا سه سال محرومیت از کار و در صورتی که مجدداً مرتکب تخلف شود که منجر بصدور رای تخریب به وسیله کمیسیون ماده صد گردد به حداکثر مجازات محکوم کند. مراتب محکومیت از طرف شورای انتظامی نظام معماری و ساختمانی در پروانه اشتغال درج و در یکی از جرائد کثیر الانتشار اعلام میگردد. شهرداری مکلف است تا صدور رای محکومیت به محض وقوف از تخلف مهندس ناظر و ارسال پرونده کمیسیون ماده صد به مدت حداکثر ۶ ماه از اخذ گواهی امضاء مهندس ناظر مربوطه برای ساختمان جهت پروانه ساختمان شهرداری خود داری نماید. ماموران شهرداری نیز مکلفند در مورد ساختمانها نظارت نمایند و هر گاه از موارد 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 صورتیکه عمل ارتكابی مهندسان ناظر و ماموران شهرداری واجد جنبه جزائی هم باشد از این جهت نیز قابل تعقیب خواهند بود.

²² Reasonable Person in Special Circumstances

گزارشی تا حد ممکن درست بوده باشد اما تصمیم توقف عملیات ساختمانی ایجاد ضرر ناروا کرده باشد، علی‌الاصول مرجع رسمی ساختمان مسئول است، چنان که تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۱۰۵ دادستان را مسئول می‌داند.

نتیجه

در پژوهش حاضر قصد بر آن بود که به دو پرسش اساسی در خصوص وظایف مهندس ناظر پاسخ داده شود:

اولاً اینکه اساساً چه تکالیف نظارتی در نظام حقوقی برای مهندس ناظر تعریف شده؟

و ثانیاً ناظر بر اساس کدام اقدامات مستحق محکومیت به جبران خسارت می‌گردد؟

در پی پاسخ به پرسش‌های فوق لازم است که در ابتدا تعریف مفهومی و توضیح مسئولیت قانونی مهندس ناظر در نظام حقوقی بررسی شده و پاسخی برآمده از آن ارائه نمود. مبحث دوازدهم مقررات ملی ساختمان در ویرایش‌های اول و دوم (مربوط به سال‌های ۷۲ و ۸۰) اشاره می‌کند که حدود اختیار نظارتی مهندس ناظر منحصر به مواردی است که در حیطه صلاحیت ایشان قرار می‌گیرد؛ همچنین در کنار وظیفه نظارتی، تکلیف محاسبه و طراحی قرار داده می‌شد که قرینه‌ای بر این مسئله بود که نظارت مهندس ناظر اساساً از جنس امور مرتبط با سازه و بنای ساختمان دارای مصداق است و سایر اقدامات ایمنی قابلیت آن را ندارد که در دایره تکالیف ناظر داخل گردد. اگرچه در ویرایش‌های سوم و چهارم (مربوط به سال‌های ۸۵ و ۹۲) با حذف عبارت «در حدود صلاحیت ناظرین» زمینه این اشتباه فراهم آمد که مسئولیت ناظرین توسعه یافته و شامل هرگونه اقدام ایمنی می‌باشد ولی واقع آن است که همچنان می‌توان با دقت در ظرفیت‌های موجود در نظام حقوقی از جمله آیین‌نامه حفاظتی کارگاه‌های ساختمان، آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی، قانون شهرداری‌ها و قرائن مربوط به مسائل سازه‌ای، زمینه چنین برداشت غلطی را مرتفع نمود. مراجعه به سوابق به کارگیری مفهوم ناظر، در ویرایش‌های اولیه مقررات ملی ساختمان، هدف تأسیس این نهاد را تبیین نموده و تحریف پسینی در نگارش مقرر را بی‌اثر می‌کند. علاوه بر آن، قانون کار نیز در ماده ۹۶، نظارت بر مسائل غیر سازه‌ای از قبیل موارد آموزشی، بهداشتی و بین فردی را از وظایف اداره کل بازرسی وزارت کار و امور اجتماعی دانسته که خود روشن‌گر تحلیل نادرست نظام قضایی از وظایف ناظر است. در واقع با توجه به صلاحیت مضاعفی که در نظارت بر مسائل اخیر حادث می‌شود، لازم است بین وظایف مهندس ناظر و همچنین اداره کل بازرسی وزارت کار تفکیک نمود زیرا حکم مقرر ملی ساختمان مبنی بر توسعه مسئولیت ناظر نمی‌تواند ناسخ مسئولیتی باشد که قانون کار برای اداره بازرسی تعریف نموده است. نهایتاً پاسخ به پرسش اول آن است که برآیند نظام حقوقی، نظارت و گزارش تخلفات نسبت به ضوابط ایمنی سازه ساختمانی از قبیل راه پله و آسانسور و حفاظت و غیره را بر عهده ناظر قرار می‌دهد و مواردی خارج از آن از قبیل تخلفات در روابط بین کارگری، استفاده از کلاه ایمنی، رعایت اصول بهداشتی و اموری از این قسم را در دایره نظارتی اداره کل بازرسی وزارت کار تعریف می‌نماید.

در پاسخ به پرسش دوم مبنی بر آنکه مهندس ناظر بابت چه اقداماتی مستحق محکومیت است، لازم است کیفیت اقدام ناظر مورد بررسی قرار گیرد. از آنجایی که این نهاد به موجب قانون تأسیس شده است، در واقع صلاحیتی پدید آمده که از اقتدار عمومی دولت برخوردار می‌باشد. توجیه این مسئله آن است که قانون مدیریت خدمات کشوری چهار امر زیربنایی، حاکمیتی، اجتماعی و اقتصادی را از یکدیگر بازشناسی نموده و نهایتاً به موجب این قانون و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ممنوعیت دخالت دولت منحصر به امور اقتصادی گردیده است. بنابراین اساساً دخالت دولت در امور اقتصادی تخلف است، چه رسد به آنکه در این حوزه برای نهاد دیگری تأسیس صلاحیت کند. علاوه بر آن، تکلیف ناظر مبنی بر نظارت ضوابط ایمنی با تعریف ارائه شده از امور زیربنایی و اجتماعی نیز سازگار نیست و با توجه به ماهیت کنترلی تعریف شده برای آن، صرفاً در امور حاکمیتی قابل تبیین است. با توجه به توضیحاتی که پیش‌تر آمد، ایجاد نقش مهندس ناظر از مواردی است که دولت در عوض استخدام، به موجب قانون، اقدام به برون‌سپاری نموده و همراه با آن امتیازات مقرر برای اقتدارات عمومی را نیز به نهاد ذی‌صلاح منتقل می‌کند. پرسشی که در ادامه جای بحث دارد آن است که با این اوصاف، مهندس ناظر به عنوان فردی که از امتیازات عمومی برخوردار است، تا چه حد مسئول است؟ در پاسخ، برخی با استناد به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، معتقدند که اگرچه معافیت از مسئولیت برای امور حاکمیتی تعریف شده ولی این معافیت مشروط است به ضرورت، تأمین منافع اجتماعی و مطابقت با قانون. بنابراین معافیت مطلق محرز نیست و به تبع آن مهندس ناظر منوط به تحقق شرایط فوق فارغ از

مسئولیت خواهد بود. اشکالی که دیدگاه اخیر دارد آن است که طرفداران این دیدگاه غافل شده اند از اینکه اقدامات دولت در واقع در دو امر عمومی و خصوصی انجام می پذیرد. امور خصوصی جایی است که به حکم قانون، ترجیحات شخصی افراد کفایت نموده و حق انتخاب بر عهده ایشان است. در این موارد اگر اقدام دولت خسارتی پدید آورد، منوط به ضرورت اقدام، تطابق با قانون و هدف گیری منفعت اجتماعی، از بار مسئولیت جبران خارج می شود. این در حالی است که در امور عمومی، یعنی اموری که دولت وظیفه کنترل و بهینه سازی ترجیحات و انتخابات اشخاص را بر عهده دارد، به کلی از مسئولیت معاف بوده و مصونیت مطلق لازمه اقدام دولت در قلمرویی است که نه تنها حق مطلق برای اشخاص منظور نشده، بلکه حدود انتخابات اشخاص در چارچوب صلاحدید دولت به سامان می شود. البته به موجب مصوبات اخیر، برخی سهل انگاری ها و اشتباهات مسئولین دولت، در امور عمومی، بنا بر مصلحت امور و کنترل بهتر کارها از دایره مصونیت خارج شده و موجب تکلیف جبران خسارت گردیده ولی مستثنیات این امر منحصر به اموری است که صریحاً در قوانین مصوب آمده است. بنابراین مهندس ناظر همچنان ذیل اصل مصونیت امور حاکمیتی قرار می گیرد و با توجه به صلاحیت تشخیصی، تکلیف جبران خسارت بر عهده او غیر موجه است. البته که پر واضح است، در صورتی که مهندس ناظر عامدانه اقدام به تقدیم گزارش خلاف واقع کند، بنا بر آنکه از دایره صلاحیت تشخیصی خارج شده و انحراف نظر رخ داده است، بدون شک بابت عملکرد خود به جبران خسارت محکوم می گردد. به علاوه، اگر مسئولیتی هم متوجه مهندس ناظر باشد، منحصر است به گزارش خلاف واقع، و نه نتیجه ای که از آن گزارش پدید آمده است. زیرا توقف حادث در جریان عملیات ساختمانی در واقع معلول دستور مرجع رسمی ساختمان است، نه گزارش صرف مهندس ناظر. بر اساس همین منطق است که قانون کار نیز بازرس کار را مسئول گزارشات واصله دانسته و دادستان را مسئول صدور قرار تعطیلی. بنابراین تحمیل مسئولیت ناروا به صرف نگارش نادرست مقررات و اجرای غلط در پی استقرار این فهم غیر قابل توجیه است و لازم است در این خصوص دقت جدی چه در امر قانون گذاری و چه در امر قضا پدید آید.

قوانین و مقررات مورد استفاده

- آیین نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی، مصوب ۱۳۸۳.
- آیین نامه ایمنی امور پیمانکاری، مصوب ۱۳۸۹.
- آیین نامه حفاظت فنی کارگاه های ساختمانی، مصوب ۱۳۸۱.
- دستورالعمل نحوه فعالیت سازندگان مسکن و ساختمان، مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۲.
- قانون امور گمرکی، مصوب ۱۳۹۰.
- قانون ایمنی راهها و راه آهن، ۱۳۴۹
- قانون تجارت الکترونیکی، مصوب ۱۳۸۲.
- قانون تشکیل شرکت پست جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۶.
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی.
- قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴.
- قانون ثبت اسناد و املاک، مصوب ۱۳۱۰.
- قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴، اصلاحی ۱۳۵۸.
- قانون کار، مصوب ۱۳۶۹.
- قانون مدنی، مصوب ۱۳۰۶.

قانون مسئولیت مدنی، مصوب ۱۳۳۹.

قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مصوب ۱۳۷۴.

مقررات ملی ساختمان ایران، ویرایش‌های اول تا چهارم.

مراجع

1. Tanbakuzadeh, M. (2014). Study the Legal Liabilities of Supervising Engineers in Accidents at Construction Sites. *Daneshnama Monthly*. Autumn 2014, 235, p. 32.
2. Shoja, M. (2013). Civil and Contractual Liability of The Supervising Engineer of the Building. Tehran: Marina.
3. Baqeraniya-ye Hemmati, M. (2016). Civil Liability of the Supervising Engineer of the Building. *Andishmandan Hoqouq Quarterly*, p. 97-112.
4. Reyhani, T. (2019). Basic Liabilities of the Supervising Engineer, Omran Va Project, 11. p. 51-68.
5. Azizi, Kh. (2019). Analysis of the Legal Dimensions of the Liability of the Supervising Engineer and Building Contractor. *QanounYar*, 14, p. 547-575.
6. Shujaei Komaksofla, M. and Mohammadi, M. (2021). Types of Constructional Violations by Supervising Engineers. *Maaref Oloum Eslami Va Oloum Ensani*, 7, p. 123-144.
7. Zarbakhsh, H. (2005). Failure to Comply with Safety Regulations by Employers, Liability of Supervising Engineers, Existing Laws and Challenges. *Specialized Civil Engineering and Earthquake Database in Farsi Language*. Available at: https://www.vojoudi.com/nezam/article_03.htm. [Accessed: January 4, 1402.]
8. Tabatabaei Mu'tamani, M. (2012). *Administrative Law*. Third Edition. Tehran: Samt.
9. Taheri, A., & Rajab, M. (2014). The Effects of Presumption of Non-authority in Criminal Law in the light of Public Law Doctrines. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 2(4), 69-96.
- Scalia, A. (1983). The doctrine of standing as an essential element of the separation of powers. *Suffolk UL Rev.*, 17, 881.
11. Khomeini, R. (1990). Functions and Powers of the Valie Faqih, the Translation of the Topic of the Vilayah Faqih from "Kitab al-Bay". Tehran: Ministry of Culture and Islamic Guidance.
12. Yazdaniyan, A. (2015). Steps in the design of government's civil liability arising from Personal Act and Act of Other and Act of Objects in Iranian and Frach Law. *Law Quarterly*, 45(3), 505-523. doi: 10.22059/jlq.2015.55032
13. Aqaei Touq, M. and Lotfi, H. (2022). *Administrative Law (1)*. Tehran: Enteshar Corporation.
14. Ghamami, M. (1998). Civil Liability of Government Regarding its Employees. Tehran: Dadgostar.
15. Emami, M. and OstovarSangari, K. (2010) *Administrative Law (Volume 2)*. Tehran: Mizan.
16. Mouszadeh, R. (2007) *Administrative Law 1 and 2 in general and Iran*. Tehran: Mizan.
17. Abolhamad, A. (2004) *Administrative Law of Iran (Volume 2)*. Tehran: Tous, 1383.
18. Salehi Mazandarani, M., & Bafahm, M. (2020). The Liability or Immunity of the State in face of Harmful Government Actions (New Review of Article 11 of the Civil Liability Law). *Civil Law Knowledge*, 9(2), 179-190. doi: 10.30473/clk.2022.58302.2929
19. Hadavand, M. (2012) *Comparative Administrative Law (Volume 1)*. Tehran: Samt.
20. Zargoush, M. (2012) *Administrative Law of Civil Liability of The Government and Civil Servants (Exclusive Rules)*. Tehran: Jangal.
21. Iraqi, S. E. (2019). *Labor Law*. Tehran: Samt. Volume 2.
22. Hashemi, S. M. (2017) *Theoretical and Practical Issues of Labor Law*. Tehran: Mizan.
23. Rafiei, A. (2021). *Labor Law*. Second Edition. Tehran: Fekrsazan. Volume 1. Theoretical Foundations of Labor Law and the Legal System Governing Labor Contracts in Iran.
24. OstovarSangari, K. (2018). *Introduction to Labor Law*. Tehran: Mizan Legal Foundation.

25. Katoozian, N. (2006). *Civil Law in The Current Legal Order*. Tehran: Mizan Legal Foundation

