

مبانی مسؤولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های شهروندان

محمد رحیمی سکهرانی* دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه خوارزمی تهران

چکیده

اگر هدف اصلی قواعد مسؤولیت مدنی، جبران خسارت‌های مادی و معنوی زیان دیده و ترمیم زیان وارد شده بدانیم، شهرداری نیز به عنوان یک سازمان عمومی غیر دولتی از این قاعده مستثنی نخواهد ماند. شهرداری سازمانی اداری، محلی و غیرمتمرکز است که اداره امور شهر را برعهده داشته و در کلان امر از نظارت عمومی دولت‌ها خارج است و یک نهاد محلی شناخته می‌شود. به همین لحاظ می‌توان شهرداری‌ها را نوعی دولت مستقل محلی برشمرد که در برخی مواقع، قواعد عمومی دولت‌ها را می‌توان برای آن‌ها به‌کارگرفت. بر همین مبنا می‌توان گفت که شهرداری‌ها در رهگذر انجام وظایف خود ممکن است موجبات ورود خسارت به دیگران را فراهم آورند، بنابراین اعطای حق مصونیت و عدم مسؤولیت به دولت و به‌تبع آن شهرداری‌ها ممکن است موجب ایجاد برخی خسارت‌های مادی یا معنوی به بعضی اشخاص حقیقی یا حقوقی شود. که این خسارت در حوزه مسؤولیت مدنی مورد توجه قرار گرفته است. در این پژوهش در صدد هستیم که به بررسی ارکان و مبانی مسؤولیت مدنی شهرداری و کارکنان آن بپردازیم.

واژگان کلیدی: مسؤولیت مدنی، مسؤولیت مدنی شهرداری، مسؤولیت کارمندان، جبران خسارت.

۱. مقدمه

اگر هدف اصلی قواعد مسؤولیت مدنی، جبران خسارت‌های مادی و معنوی زیان دیده و ترمیم زیان وارد شده باشد، شهرداری و کارکنان آن نیز از این قاعده مستثنی نخواهند ماند. به ویژه در جامعه کنونی که شهرداری در تمامی شئون اجتماعی‌ها شکله‌ها جانبه

مداخله می‌کند، ممکن است اعطای حق مصونیت و عدم مسئولیت به آن‌ها موجب ایجاد برخی خسارت‌های مادی یا معنوی به بعضی اشخاص حقیقی یا حقوقی شود. شهرداری‌دار یا شخصیت حقوقی یا ستوه‌ر شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای اشخاص حقیقی قائل است مگر حقوق و وظایفی که فقط انسان ممکن است دارا یا نباشد مانند حقوق و وظایف زوجیت، ابوت و بنوت (پدر و فرزند)، به همین نسبت شهرداری‌دار یا مقابلاً شخص دیگری از جمله حقیقی یا حقوقی، ممکن است مسئولیت مدنی (یعنی جبران خسارت و ابراد خسارت) و نیز اجرائت‌ها (یعنی تحمیل مجازات‌های مقرر شده توسط قانونگذار بر ایا عمل مجرمانه خود نسبت به اشخاص) داشته باشد.

البته در حقوق ایران هرگاه عمل مجرمانه قابل نسبت دادن به شخص حقوقی باشد، این مدیران و مسئولان شخص حقوقی هستند که به دلیل ارتکاب عمل انجام شده قابل تعقیب مجازاتی باشند، زیرا وجود شخص حقوقی غیر واقعی و تابع اعتبار قانونگذار بوده و اراده خود را از طریق تصمیم‌های مدیران و مسئولان اعمال می‌نماید و در خود توانایی تحلیلی عمل مجرمانه را نداشته و قصد مجرمانه در مورد او منتفی است، هم‌چنین غالب مجازات‌های یک‌ه‌در قوانین مختلف ذکر شده است (مانند حبس، شلاق، قصاص و...) در مورد اشخاص حقوقی قابل اعمال نیست؛ بنابراین مسئولان مدیران و مسئولان شخص حقوقی، چنان‌چه در جایگاه اعمال مدیریتی و اتخاذ تصمیم برای شخص حقوقی مرتکب عملی شوند که در قانون برای آن مجازات در نظر گرفته شده باشد، تحمل مجازات متوجه آنان است. باین‌وصف به نظر می‌رسد که در ماده (۴۰) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب سال ۱۳۷۴، مسئولیت‌های شهرداری در خصوص تخلف از ضرورت‌های مندرج در ماده (۳۴) آئین‌نامه (رعایات مقرر از سوی سازمان و ضوابط مقرر از شهرسازی) مورد پذیرش قرار گرفته است. البته در ماده ۲۰ قانون جدید مجازات اسلامیه برایشخاص حقوقی مجازات‌هایی از جمله انحلال

شخص حقوقی، مصادر هکلا موال، ممنوعیتناز یکیا چند فعالیتشغلیو... در نظر گرفته شده است که متناسب با جرم ارتكابی هر یک از مجازات‌های مقرر در مورد آن‌ها اعمال می‌شود.

با توجه به این که عنوان این پژوهش بررسی مبانی مسؤولیت مدنی شهرداری‌ها می‌باشد از ذکر موارد مربوط به مسؤولیت کیفری اشخاص حقوقی خودداری و به مبحث اصلی خود خواهیم پرداخت. با توجه به توضیح‌هایی که در مقدمه می‌شود: شهرداری‌ها به موجب بند (۱) ماده واحده قانون فهرست نهادهای و موسس‌های عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ «شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از پنجاه درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به دولت باشد» موسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و به موجب ماده ۵ قانون محاسبه‌های عمومی کشور «موسس‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی ... واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده و یا می‌شود...» اما از این نظر که ارائه‌دهنده خدمات عمومی هستند، می‌توان مسؤولیت مدنی شهرداری و دولت را دارای احکام مشترک دانست. هر چند امروزه ضرورت جبران زیان وارده به دیگری، از اصول مسلم حقوقی شناخته می‌شود و تفاوتی نیز میان اشخاص حقیقی و حقوقی (اعم از اشخاص حقوقی عمومی و حقوق خصوصی) قائل نمی‌شوند، اما بنا به اختلافی که در خصوص اصل پذیرش مسؤولیت مدنی ناشی از اقدام‌های دولت و نهادهای عمومی در گذشته وجود داشته است (ابوالحمد، ۱۳۷۵: ۴۰-۱؛ باریکلو، ۱۳۹۲: ۱۲۴) موافقان وجود چنین مسؤولیتی دلایلی هم‌چون ریشه اخلاقی لزوم جبران خسارت و صدق عنوان کارفرما بر دولت و نهادهای عمومی (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۵۴۴ و ۵۴۳) و نیز اصل تساوی اشخاص حقیقی و حقوقی در جبران خسارت‌های وارده به دیگری (ماده ۵۸۸ قانون تجارت ایران) (صفار، ۱۳۹۰: ۴۸۰) را مبانی آن برمی‌شمرند. در نظام حقوقی ایران نیز هر چند به موجب ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، اصل وجود چنین مسؤولیتی پذیرفته شده، اما قیدهایی بر آن وارد آمده که نیازمند بررسی است. لازم است ذکر شود که تحقق قواعد عمومی مسؤولیت مدنی شامل وجود ضرر مسلم و مستقیم و جبران نشده؛ ارتكاب فعل زیان‌بار و وجود رابطه علیت میان فعل

زیان بار و ضرر وارده نیز در بحث ضروری است، اما آنچه موضوع بررسی حاضر را تشکیل می‌دهد بررسی مبانی مسؤلیت مدنی شهرداری می‌باشد که در زیربها نخواهیم پرداخت.

۲. مواد و روش تحقیق

باتوجه به اهمیت موضوع، رویکردیکهدر این مقاله در پیشگرفته شد به صورت توصیفی - تحلیلی است و هدف اصلی از انجام آن بر سیمبانی مسؤلیت مدنی شهرداریو کارکنان آن می‌باشد که با مطالعه فیشبرداری از کتب و مقاله‌های مختلف سعی بر رسیدن به این نتیجه شده است.

۳. بررسی نقش و وظایف شهرداری

شهرداری به عنوان نهاد اجرائی حکومتی محلی، سازمانی عمومی غیر دولتی است و در چارچوب قوانین ایالتی و ملی تشکیل می‌شود و مسؤلاتادار خدمات عمومی در محدوده تعریف شده می‌باشد. این خدمات در کشورهای مختلف متفاوت است. در کشور ما مسؤلیت شهرداریها به شکل کلی در ماده ۵۵ قانون شهرداری بر شمرده شده است. بنسبت ۲ ماده ۵۵ قانون مذکور بیان‌گر وظیفه مندی شهرداریها در تنظیم، نگهداری و تسطیح معابر و اماکن عمومی مردم و مجاری آب‌های سطحی و فاضلاب‌های سطحی است که به‌نوعی یک اصل در تعریف وظایف شهرداریهاست. هر چند دولت همیشه کلیه وظایف را به شهرداریها واگذار کرده است و به‌طور خاص این شهرداریها هستند که این وظایف را ابر می‌کنند، اما به‌طور معمول شهرداریها موظف به ارائه این خدمات هستند.

برنامه‌ریزی شهری، حمل و نقل عمومی، محافظت از آتش‌سوزی‌ها، تامین فضای سبز، تامین پاکیزگی، زیباسازی فضای عمومی، ادارها و مراکز استان‌ها، ادارها و ادارهای عمومی میدان‌های میوه‌تره‌بار، تامین خدمات رفاهی و تفریحی، جلب‌توریست، ارائه خدمات انتظامی شهرداری، ارائه خدمات رفاهی و تامین اجتماعی، ارائه خدمات تزیین محیطی و بهداشتی، تسهیلات - گذار به تجارتی، تامین ساختمان‌ها، تاسیس‌ها و تجهیزهای شهری (ساخت، نگهداری و تامین نور خیابان‌ها، ساخت پل‌ها، کانال‌ها، پارکینگ‌ها، پایانه‌ها، سردخانه‌ها و انبارها، تامین آب، برق، گاز، سو

ضرر رساند. در مسئولیت مدنی ضرر متوجه شخص خصوصی و در کیفری متوجه جامعه است؛ بنابراین هدف از مسئولیت کیفری مجازات مجرم است و مجازات باید متناسب با اهمیت تقصیر ارتكابی باشد، اما هدف از مسئولیت مدنی جبران ضرر و زیان وارده به زیان‌دیده است و با میزان این زیان سنجیده می‌شود.

در مسئولیت کیفری قصد و نیت یکی از ارکان اساسی مسئولیت است و در حقوق کیفری جرم غیر عمد جنبه استثنایی داشته و موردی وجود ندارد که قانون کسی را بدون تقصیر مجرم‌شناسد، ولی در مسئولیت مدنی «کسی که بر خلاف حق و در اثر بی‌مبالاتی و بی‌احتیاطی به دیگری خسارتی وارد می‌آورد، باید آن را جبران کند». (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۵)

مسئولیت کیفری با اجتماع سه عنصر تحقق می‌یابد. اولین پایه مسئولیت کیفری، عنصر قانونی است که عبارت از وجود یک متن قانونی است که یک عمل را مجرمانه قلمداد می‌کند. دومین پایه آن عنصر معنوی است که به واسطه قصد ارتكاب عمل زیان‌آور و مجرمانه تحقق می‌یابد. سومین عنصر، عنصر مادی است که انجام عملیات مجرمانه استومی تواند جنحه، جنایت یا خلاف باشد. با این وجود بین مسئولیت مدنی و کیفری گاهی ارتباطاتی وجود دارد، مثلاً عمل واحد می‌تواند هر دو مسئولیت را در پی داشته باشد.

در مورد مسئولیت انتظامی به این مطلب اکتفا می‌شود که نقض مقررات صنفی به وسیله یک نفر از افراد آن صنف مانند صنف قضات، وکلا، کارشناسان دادگستری و... تخلف انتظامی محسوب می‌شود. مثلاً قانون وکالت مصوب ۱۳۱۵/۱۱/۲۵ که قواعد اساسی رعایت‌شده بر وکلا را بیان می‌دارد. یا آیین‌نامه انتظامی پزشکی مصوب کمیسیون‌های مشترک بهداشت ریودادگستری مصوب سال ۱۳۴۸ در ۶۵ ماده تخلف‌های انتظامی پزشکان را بیان داشته و تخلفات انتظامی و مجازات‌های آن‌ها را مشخص می‌نماید. کیفر تخلف انتظامی تناسب و ارتباط با شغل مرتکب تخلف دارد از قبیل توبیخ، تعلیق موقت، انفصال موقت یا دائم از شغل و... در این حالت‌های خطا نوع خاصی است که اساس آن انضباط شغلی و مسلکی است و از چارچوب مسئولیت مدنی خارج بوده و

مرتکب تخلف انتظامی تنها مسؤلیت انتظامی دارد.

۵. مفهوم خطای کارمند

شناخت مسؤلیت مدنی کارمند نسبت به اشخاص منوط به حل مسأله مقدماتی مهم است و آن تمییز تقصیر شخصاً از تقصیر اداری (خطای شغلی) است، تا تقصیر شخصاً بر عهده کارمند و تقصیر اداری بر عهده دولت به معنای عام‌تر یا بیت‌المال باشد. در تعریف خطای شغلی آمده است: خطایی که در هنگام انجام حرفه معین به وجود می‌آید مانند خطای وکیل در دفاع و دادرسی در صدور حکم و پزشک در معالجه یا عمل جراحی و مهندس در ترسیم نقشه مهندسی و... خطای شغلی از نقض اصول و قواعد موضوعی و متعارف هر شغل به وجود می‌آید، مانند این که حرفه را به شکل نامشروع انجام دهد؛ یعنی از روش‌های متعارف مطابق اصول مسلماً نشغلت‌جاوز نماید.

برخی از حقوق‌دانان بر این عقیده‌اند که خطای اداری عبارت است از تقصیرهای متعارفیکساز ماندولتی: «هراداره‌و مؤسسۀ عمومی در انجام وظایف خود باید در حدود متعارف مراقبت داشته باشد که از اعمال او زبانی به کسی وارد نشود. در این حدود البته اشتباه‌ها و تقصیرها برای دستگاه غیر قابل اجتناب است و مسؤول آن باید دولت باشد، ولی اگر اشتباه‌ها و تقصیرها از این حدود که تشخیص آن بر عهده قاضی است خارج شود، تقصیرهای مزبور خطای شخصی مستخدم بوده و او باید از عهده خسارت برآید». (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۷۹: ۴۰۱) یکی از نویسندگان بیان کرده که «مهم‌ترین ویژگی خطای اداری این است که تقصیر ایشان در حین انجام وظیفه یک تقصیر حرفه‌ای به شمار می‌رود» (غمامی، ۱۳۷۶: ۳۳) در مورد مسؤولیت پیشه‌وران گفته شده است که این مسؤولیت در اکثر زمان‌ها مسؤولیت قراردادی است، نه مسؤولیت قهری. زیرا آن‌ها برای ارائه و تقدیم خدمات به مشتریان به وسیله قرارداد با آن‌ها مرتبط می‌باشند. حقوق‌دانان نیز در این خصوص معتقدند: در جایی که مسؤولیت قراردادی باشد نمی‌توان به مسؤولیت خارج از قرارداد استناد کرد (بهرامی احمدی، ۱۳۸۲: ۱۲-۱۳).

اما پاسخ به این پرسش کـــه کدام یک از اعمال کارمند خطا محسوب می شود و از بین خطاها کدام یک مشخصی و کدام یک اداری است، مستلزم این است که در این باره به معیارهایی که نویسندگان برای خطای شغلی ارائه نموده اند به طور مختصر اشاره شود:

همان گونه که رفتار شخص عادی معیار وجود خطای عادی است، بنابراین در خطای فنی رفتار شخص متعارف از آن صنف که از لحاظ آگاهی و صلاحیت علمی در حد معمول باشد ملاک خطای شغلی است. منظور از اصول ثابت و مستقر اصولی است که رجال فن، در آنها مناقشه ای و نداشتنه باشند و اکثریت به آن تسلیم بوده و در آن مجادله ندارند.

البته باید اوضاع و احوال خارجیکه او را احاطه کرده است نیز در نظر گرفته شود، زیرا در مشاغل فنی سطوح و درجه هایی وجود دارد. به نحوی که ممکن است یک شغل معین دارای چندین درجه و سطح باشد؛ بنابراین باید برای هر یک از آنها معیار فنی خاصی وجود داشته باشد. برای نمونه پزشک عمومی در رفتار و انجام عمل فنی خویش از یک پزشک متخصص تفاوت هایی دارد. البته معیارزبانی خطای او با خطای پزشک متخصص تفاوت دارد، پس باید برای هر گروه از مشاغل معیار در نظر گرفته شود که رفتار فنی شخص متوسطی از همان گروه است. برای مثال در حرفه وکالت معیار خطای شغلی برای کارآموز و کالت غیر از معیار خطای وکیل درجه یکمی باشد.

بعضی از حقوق دانان فرانسه بین خطای عادی و خطای شغلی در هنگام انجام مشغلتفاوت قائل شده اند. خطای عادی خطای است که شخص در هنگام انجام دادن کاری که حرفه او است، مرتکب می شود بدون این که خطا ارتباطی به اصول فنی آن شغل داشته باشد. مثل این که پزشک در هنگام عمل جراحی مست باشد و معیار خطای عادی معیار مشهور خطا، یعنی انحراف از رفتار معمولی شخص عادی؛ اما خطای شغلی خطائی است که شخص در هنگام انجام حرفه مرتکب آن می شود و با اصول فنی آن حرفه مرتبط و متصل می باشد. نظیر آن که پزشک در تشخیص بیماری دچار اشتباه شود. به نظر این حقوق دانان پیشه و در خطای شغلی مسئول نیست، مگر

این که خطای او سنگین باشد. زیرا هراس از مسؤولیت موجب سلب آزادی عمل و اطمینان و اعتماد در شغل می‌گردد و باعث انسداد باب علم و دانش خواهد شد؛ اما در جواب باید گفت که این تقسیم‌بندی از جهت لزوم سنگین بودن خطا پایه منطقی ندارد، زیرا اگر پزشک یا اشخاص فنیدگر احتیاج به اطمینان و امنیتش غلیدارند در مقابل نیز بیماران و مشتریان ماغلا احتیاج به حمایت بیش‌تری در برابر خطای شغلی که تعداد آن روزافزون است دارند و لازم است که شخص فنی در مقابل خطای فنی خویش به مانند خطای عادی مسؤل باشد، خواه خطا سبک یا سنگین باشد. (همان)

هرگاه کارمند عمل اداری را به منظور اجرای وظیفه و دست‌یابی به هدف یک‌هادرها از او خواسته‌است، انجام دهد و در این راه مرتکب خطای سبک و غیره مدی‌گردد تقصیر او اداری محسوب شده و دولت مسؤل جبران خسارت است. ولی اگر رفتار زیان‌بار او برای انجام وظیفه نباشد و عمداً صورت پذیرد، یک تقصیر شخصی به شمار می‌رود. هم‌چنین هرگاه رفتار او خطای فاحش باشد در این صورت نیز در حکم عمد بوده و ضمان‌آور است (غمامی، ۱۳۷۶: ۳۲)؛ بنابراین این امر در مورد کارکنان شهرداری نیز صادق می‌باشد. در ادامه به بررسی مبانی تفکیک مسؤولیت پیمانکاران و شهرداری‌ها خواهیم پرداخت.

۶. مبانی مسؤولیت مدنی

تاریخ در روزگار انا ولیه قانون به معنای کنونی، بر روابط اجتماعیه حکم نموده و افراد تا حدودی حقوق یک‌دیگر را رعایت می‌کردند؛ ولی پس از ظهور مکاتبی که بر نقش قانون تأکید داشتند حقوق تکالیف افراد به صورت قانون مدون تنظیم گردید. پس هر تکلیف مبنای نظری و قانونی پیدا کرد و بنابراین مطالعه مبانی نظری نهادهای حقوقی مورد توجه قرار گرفت.

مبنای مسؤولیت مدنی در حقوق اروپایی تقصیر عامل زیان‌ناختری که ایجاد نموده یا تضمین قانون‌گذار در حمایت از حقوق اشخاص است. هر

یک‌کاز اینسهنظریه، اگر چه بخش‌های حقیقت‌را با خود به هم راه‌دارد؛ ولی نتوانسته است به تنهایی به عنوان مبنای منحصر مسؤولیت پذیرفته شود. در خصوص مبنای مسؤولیت مدنی در علم حقوق نظریه‌هایی چون نظریه فاهوشر، نظریه تقصیر، نظریه خطر در برابر انتفاع... مطرح شده است. که در ادامه برخی از آن‌ها مورد بررسی قرار خواهیم داد.

اما در حقوق اسلام بدون آن که نظریه‌هایی چون تقصیر و خطر مطرح شده باشد، اصول کلی وجود دارد که هدف آن رفع خسارت و جبران آن می‌باشد. این اصول در قالب قاعده لاضرر، ید، اتلاف و تسبیب، غصب و مانند آن تجلی یافته است. در ادامه به بررسی هر یک از نظریه‌های مطرح شده در عالم حقوق فقه خواهدیم پرداخت.

۱-۶. مبنای حقوقی مسؤولیت مدنی

۱-۱-۶. نظریه تقصیر

این نظریه که خواستگار غریب‌بینه به هم راه‌دارد، مبتنی بر این باور است که مسؤولیت انسان در جایی است که خطایی مرتکب شده است. حتی ادعا شده است که بدیهی‌ترین و عقلانی‌ترین مبنای مسؤولیت خطای عامل ورود زیان است (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۹). در برخی امور قانونگذار تقصیر عامل ورود زیان را مفروض دانسته تا زیان دیده مجبور به اثبات تقصیر وی نشود. گاه نیز دادگاه از اماره قضایی برای اثبات تقصیر استفاده می‌کند. در اجرای همین تفکر در ابتدای قرن بیستم دیوان کشور فرانسه اعلام نمود، اگر از اشیاء منقول خسارتی به دیگری وارد شود دلالت بر تقصیر محافظ اشیاء دارد و باید بی‌تقصیری خود را ثابت کند (بهرامی احمدی، ۱۳۸۲: ۳۷). مدتی بعد همین دیوان اعلام نمود که محافظ اشیاء منقول با اثبات بی‌تقصیری خود از مسؤولیت معاف نشده، بلکه مانند محافظ حیوان‌ها تنها در صورتی از مسؤولیت مبری خواهد بود که ثابت کند حادثه ناشی از قوه قاهره بوده است. با توجه به این که نظریه تقصیر، مبنای اخلاقی داشته است؛ تقصیر در ابتدا وصفی «شخصی» بود و با توجه به وضع روحی و اجتماعی و مادی و دیگر خصوصیت‌های هر شخص ارزیابی

می‌شد (بهرامی احمدی، ۱۳۸۲: ۳۷).

اما با اثبات عدم کارایی نظریه تقصیر در حل مشکل‌های مسؤلیت مدنی که مدام پیچیده‌تر نیز می‌شد، طرفداران این نظریه‌ها از توجه‌ها خلاقانه‌تر دستبرداشتند و برایتقصیر جنبه اجتماعی، قائل شدند و بر این‌که شخص مصیرا مقصر فرض نمائیم لازم نیست عمل شخص قابل سرزنش باشد؛ بلکه باید به رفتار یک انسان معمولی متعارف در جامعه و در همان شرایط توجه داشت. این نظریه‌ها در اروپا و آمریکا مورد قبول قرار گرفت (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۱۱۲).

با توجه به مطالب فوق واضح است که ارتکاب تقصیر را نمی‌توان مبنای منحصر مسؤلیت مدنی شمرد. چنان‌که در روابط کارگر و کارفرما هر چند که کارفرما مقصر نبوده است؛ اما از آن‌جا که برای تحمل زیان‌های ناشی از کار مناسب‌تر از کارگراست، امروزه مسؤل شناخته می‌شود. لازم به ذکر است که ممکن است گفته شود: اگر مبنای ما در مسؤل‌ت شهرداری، نظریه تقصیر باشد بر مبنای نظریه تقصیر باید خسارت‌هایی را که از خطاهای شخص کارمندان به بار آمده است از ضررهای ناشی از خطای اداری آنان باز شناخت، چراکه به موجب این نظریه مسؤلیت متوجه کسی خواهد بود که زیان از تقصیر او به وجود آید. یعنی هر کس بار گناه خود را به دوش می‌کشد و دولت مسؤل نقص سازمان، سوءتدبیر و ضعف ساختار خود بوده و کارمند نیز پایبند خطاهای خویش است. (غمامی، ۱۳۷۶: ۳۷)

البته اگر چنین تفصیلی پذیرفته شود، اول باید مبنای قانونی وظیفه دولت و به تبع آن شهرداری‌ها در پرداخت خسارت احراز شود و بعد مرجع قضایی که صلاحیت رسیدگی به این دو خطا و به تبع این دو مسؤلیت است، باید مشخص گردد. روال بر این است که خطای شخصی کارمند و مسؤلیت مترتب بر آن مراجع عمومی قضایی است. برخی از حقوق دانان فرانسه درباره مسؤل‌ت مدنی و تلچینی بیان داشته‌اند که اثر اصلی نظریه تفکیک میان تقصیر اداری و شخصیت تعیین صلاحیت مرجع رسیدگی نیست و تعیین مسؤل جبران خسارت تحت شعاع این تفصیلی قرار گرفته است (غمامی، ۱۳۷۶: ۲۴).

این نظریه بر این بنا و استوار است که نظریه تقصیر و ایجاد خطر بهار زیبا بر رفتار عامل زیان پذیرداخته است و از هدف اصلی مسؤولیت مدنی که جبران خسارت زیان دیده می باشد، غافل مانده است. این نظریه بیان می دارد: هر کس از افراد جامعه محقد دارد در جامعه ای سالم و در امنیت کامل زندگی کند و از اموالش استفاده نماید و دیگران نیز باید به این حقوق احترام بگذارند. قانون نیز از آن حمایت نخواهد کرد و در نتیجه اگر حقیقاً زیان برود، باید به وسیله اعمال زیان بیننده حق جبران شود. بنیان گذار این نظریه فردیاست به نام «بوریسا ستارک» (بهرامی احمدی، ۱۳۸۲، ۳۷) و در صدد است که تمام موارد مسؤولیت مدنی را بر مبنای تضمین قانون گذار مبنی بر حفظ و حمایت از حقوق اشخاص در جامعه توجیه نماید، بدون توجه به این که عامل زیان به صرف ایجاد خطر یا داشتن تقصیر مسؤولیت دارد یا خیر؟ این مسؤولیت را لازمه اراده قانون گذار در حمایت از حقوق افراد اجتماع می داند، البته این نظریه در مواردی مثل غصب و سلطه غیر قانونی بر مال غیر و اتلاف مطابق با واقع است؛ ولی اشکال اساسی زمانی است که شخص در مقام اجرای متعارف حق خویش موجب زیان دیگری می شود. به بیان دیگر مشکلاً ناست که دو حق با یکدیگر تزاخم دارد و دلیل بر تزاخم هیچ یک وجود ندارد.

برای هر ایاز این اشکال استارک حقوق را به دو گروه و تقسیم کرده و در گروه اول که شامل حقوق فعالیت های ایاق تصادفی و سیاسیو... است جز در صورت تقصیر در اعمال حق عامل زیان را مسؤول نمی شناسد، ولی در گروه دوم که شامل حق حیات و تمامیت جسمی و مالکیت است در هر حال عامل زیان را مسؤول می داند و این به آن معنی است که اجرای حق ضمانت آور است.

این نظر از جهتی با یکی از مبانی مسؤولیت مدنی در حقوق اسلام یعنی قاعده لاضرر، شباهت دارد. به این ترتیب که در حقوق اسلامی بدون تردید ضرر امری نفی شده است، اما در برخی شرایط حقوقی نیز برای بعضی افراد پیش بینی شده که در آن می توان به گونه ای ریشه هایی از ضرر را مانند حق طلاق برای مرد، جستجو نمود. اعمال این حقوق زمانی می تواند ضمانت آور باشد که به قصد «اضرار» اعمال شود.

در منابع اسلامی از جمله آیات و روایات علاوه بر «ضرر» به «اضرار» نیز توجه شده است و

فقه‌ها بحث‌های مبسوطی در زمینه مفهوم «اضرار» داشته‌اند. شاید بتوان گفت در این قبیل حقوق اصل بر عدم ضمان است، مگر آن‌که قصد اضرار باشد؛ البته باید توجه داشت که قصد اضرار باید توسط مدعی اثبات شود. این حقوق واجد بعضی مصالح اجتماعی است و دارای حق در اعمال آن نیازمند توجیه عمل خود نخواهد بود (بهرامی احمدی، ۱۳۸۲: ۳۷).

۳-۱-۶. نظریه خطر

این نظریه که جزء نظریه مسؤلیت‌های بدون تقصیر به حساب می‌آید و از لحاظ تاریخی بر نظریه تقصیر تقدم زمانینیز دارد، بیان می‌دارد که هر کس به فعالیتی بپردازد و محیط خطرناکی برای دیگران به وجود می‌آورد، باید زیان‌های ناشی از آن را نیز جبران نماید. شعار طرف‌داران نظریه خطر این بود که: «هر کس سودکاری را می‌برد زیان‌های آن را نیز باید تحمل کند». در این دیدگاه آن‌چه اهمیت دارد درست یا نادرست بودن فعل باعث ضرر نیست، بلکه انتساب ضرر به فعل خوانده است.

مهم‌ترین فایده‌های این نظریه این است که با حذف تقصیر از زمره ارکان مسؤلیت مدنی دعاوی جبران خسارت آسان‌تر به مقصود می‌رسد و زیان‌دیده از اثبات تقصیر خواننده معاف می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۷۹، ش ۹).

نکته جالب در مورد این نظریه شباهت این نظریه به قاعده «نهی ضرر» است که مبنای مسؤلیت مدنی در حقوق اسلام است، حتی بعضی از اساتید حقوق ایران، شعار ذکر شده از سوی طرفداران نظریه را مترادف یکی از قواعد فقهی با عنوان «منهالغ نمفعلیها لغرم» می‌دانند (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۱۰۱).

البته باید به این نکته توجه شود که برخلاف شباهت ظاهری این دو جمله که می‌توانند ترجمه یکدیگر در زبان‌های مختلف باشند، تفاوت‌هایی یافت می‌شود. در حقوق اسلام اینضابطهمدلرولروایت «الخراج بالضمن» است و منظور از آن تلازم ملک و نما آتو منافع است. هم‌چنین نباید از تفاوت نظریه ایجاد خطر با مسؤلیت عینی «نهی ضرر» در حقوق

اسلام غافل بود. در حقوق اسلام هر زیانی که به دیگری وارد شود، ضمانت‌آور است؛ حتی اگر فاعل آن در خواب باشد، ولی در نظریه «ایجاد خطر» زیان ناشی از فعلی مسؤولیت‌آور است که برای فاعل آن سودمند باشد (بهرامی‌احمدی، ۱۳۸۲: ۳۷). این نظریه نیز مورد انتقاد فراوان واقع شده است که از آن جمله اثبات رابطه سببیت در مواردی که چند عامل در بروز خسارت دخالت داشته‌اند انتخاب موثرترین آن‌ها اگر از اثبات تقصیر مشکل‌تر نباشد، آسان‌تر نیست. ضمن این‌که مسؤولیت بدون تقصیر خود نوعی بی‌عدالتی استکاتوزیان، ۱۳۷۹: ۱۰۰). طرف‌داران این نظریه دست‌به‌تعدیل آن‌ها نپرداختند، مثلاً برخی نظریه خطر در برابر انتفاع را مطرح نمودند.

آنچه که باید در این‌جا بیان شود و به موضوع اصل پی‌وهش مرتبط می‌باشد این است که نظریه فوق درباره اشخاص عمومی کاربرد بیش‌تری دارد. مثلاً درباره دولت و سازمان‌های دولتی، شهرداریها.

بسیاری از نویسندگان مبنای مسؤولیت مدنی دولت را خطر ایجاد شده از اعمال او معرفی می‌نمایند (غمامی، ۱۳۷۶: ۴۴). بر این اساس در دعوی مسؤولیت کافی است که زیان دیده ارتباط خسارت وارده را با عمل ارادی اثبات نماید، به‌طور مثال اگر کسی در اثر تفتیش بی‌نتیجه مأمورین گمرک، متوقف شده یا مجبور به تغییر مسیر گردد، می‌تواند تقاضای جبران خسارت وارد به خود را از این بابت بنماید. یا هرگاه در اثر مجاورت با یک میدان تیراندازی شخصی آسیب ببیند یا عبور لوله‌های نفت یک پالایشگاه موجب ورود خسارت به زمین‌های زراعی گردد یا در اثر آزمایش‌های هسته‌ای خسارتی وارد آید، دولت بخاطر ایجاد خطر نامتعارف مسؤول است. شهرداری‌ها نیز همانند دولت در صورت‌تاجرای پروژهای یک‌مهمتهیهور و دخسارت‌بهافرادی گردد ضامن است.

۲-۶. مبانی فقهی مسؤولیت مدنی

۱-۲-۶. قاعده لاضرر

قاعده نفی ضرر یا قاعده لاضرر از مهم‌ترین قواعد فقه اسلامی و از مبانی مهم

مسؤولیت مدنی در حقوق اسلام است. البته فقها علاوه بر بحث ضمان، از این قاعده در زمینه‌های دیگری از جمله عبادت‌ها نیز بهره جسته‌اند. مبنای بسیاری از خیارها مثل خیار غبنو عیبو هم چنین حقوقیاز جمله شفعه هر قاعده‌الاضرر دانسته‌اند.

به عقیده بسیاری از فقهاء دلیل عمده قاعده‌الاضرر روایت است. (بجنوردی، ۱۳۷۱: ۱۷۶؛ مکارمشیرازی، ۱۳۸۲: ۲۴) این قاعده‌ها از روایت معروف پیامبر (ص) گرفته شده است که آن حضرت به «سمره ابن جندب» فرمودند: «الاضرر و الاضرار» (کلینی، بابضرار: ۲۹۲-۲۹۴)، البته در احادیث دیگری نیز این مطلب آمده است از جمله روایت «عقبه بن خالد» از امام صادق (ع) که در آن امام (ع)، قضاوت پیامبر در خصوص حق شفعه را بیان می‌نماید که پیامبر (ص) بین شرکا حکم به شفعه کرد و فرمود: «الاضرر و الاضرار» و همین‌طور باز در روایت دیگری «عقبه بن خالد» از امام صادق (ع) قضاوت پیامبر در خصوص آبیاری نخلستان‌ها بیان می‌کند و دستور می‌دهد کسانی که باغ خود را آبیاری می‌کردند، آب را حبس نکنند و آن‌گاه فرمودند: «الاضرر و الاضرار» (شکاری، جزوه در سیقو اعد فقه، ۲۴۱).

علاوه بر احادیث یاد شده، موجدی نیز می‌توان گفت: که در اسلام ضرر نفی شده است، مثل آیه شریفه ۲۸۶ از سوره مبارکه بقره که بقره که بقره «دین» نیز معروف است از ضرر نهی می‌فرماید: «ولا یضار کاتبولا شهید» که اگر «لا یضار» مجهول باشد، یعنی نباید صاحب دین بکاتبونویسنده ضرر برساند و اگر لا یضار معلوم باشد، معنای آن چنین خواهد بود که کاتب هنگام نوشتن خیانت نکند.

برخی از نویسندگان نیز نفی ضرر به خود یا دیگری را از مستقلاً تعقلیه دانسته و مبنای عقلیبر این قاعده هقائل شده‌اند. به هر حال قدر مسلم این است که شارع مقدس از ارتکاب فعل ضرری نهی نموده است؛ اما در مورد مفاد قاعده «الاضرر» بین فقهای بحث‌های مبسوط و طولانی وجود داشته است (الموسوی الخمینی، ۱۳۸۵: ۱۴۳). درباره مفهوم ضرر برخی آن را ضد نفع (ابن منظور، ۱۴۰۹ق: ۳۲۴) و برخی

دیگر عدم نفع و گرو هیتفصد در حق (طریحی، ۱۳۶۷: ۳۷۳) و دیگران سوء حال تفسیر نموده‌اند. راغب اصفهانی پس از آن که ضرر را به سوء حال معنا می‌کند، می‌نویسد: سوء حال ممکن است به خاطر قلت علم و فضل در نفس انسان باشد یا به خاطر فقدان عضو یا نقص آن در بدن است یا ناشی از نداشتن مال و آبرو است. به هر حال ضرر عبارت است از دست دادن آنچه را که انسان دارا است، اعم از نفس یا عرضیا مالیا اعضاء بدن و هر چیز مفید دیگر.

لازم به ذکر است که نظریه‌های مختلفی در مورد نحوه دلالت این قاعده‌ها ارائه شده است که به علت ارتباط کم آن با موضوع این تحقیق به آن‌ها اشاره نمی‌شود.

۲-۲-۶. قاعده اتلاف

یکی از قواعد اساسی در مسئولیت مدنی قاعده اتلاف است و منظور از آن به طور اجمال این است که هرگاه کسی مال دیگری را منتهی به مرتب بر آن بدون اذن صاحب تلف نماید، در برابر صاحب آن ضامن و مسئول خواهد بود. مال نیز در اصطلاح چیزی است که به علت منافع واقعی اعتباری آن مورد رغبت عقلا بوده و در مقابل آن عوضی پرداخت کنند.

قاعده اتلاف از دیرباز در کانون توجه فقها و حقوق دانان بوده است و در موارد عدیده‌ای اتلاف را موجب ضامن بودن شخص دانسته‌اند. به طور مثال از این قاعده برای اثبات مسئولیت در تلفات جانی و جراحات و مسئولیت طیب، حجام، ختان، بیطار و مانند آن استفاده کرده‌اند (طباطبائی یزدی، بی تا، ج ۲: ۵۰۷).

این قاعده از جمله معروف «من اتلف مال الغير فهو له ضامن» (نجفی، ۱۳۶۷: ۶۰) گرفته شده است. البته عین این عبارت در کتب احادیث وجود ندارد، ولی از شهرت زیادی برخوردار است و در بسیاری از نصوص کلمه‌هایی که حاکی از مضمون این جمله باشد وجود دارد که مهم‌ترین و معروف‌ترین آن‌ها عبارتست از: «علی الید ما اخذت تحت ید».

البته برای استفاده از این قاعده، فقها به آیاتی از قرآن کریم نیز استناد کرده‌اند از جمله آیه شریفه «فَمَنْ اَعْتَدَىٰ عَلَیْكُمْ فَاَعْتَدُوا عَلَیْهِ بِمِثْلِ مَا اَعْتَدَىٰ عَلَیْكُمْ» «هر کس به شما تجاوز کرد، همانند او بر او تعدی کنید». شیخ طوسی (الطوسی، بی‌تا، ص ۶۰) و دیگران این آیه را به عنوان یکی از مستندهای قاعده اتلاف بر شمرده‌اند. آیه ۴۰ از سوره مبارکه شوری که می‌فرماید: «وَجَزَاءُ سَيِّئَةٍ سَاءٌ مِّثْلُهَا...» از اطلاقیان یا استفاده می‌شود که جزای تعدی و اتلاف مواخذه و ضمان است. البته مرحوم شیخ طوسی در مکاسب بیان می‌دارد که این آیه خاصاً مدعا است، زیرا روش آن درباره اعمال عمدی است و شامل خطا و فراموشی نمی‌شود (انصاری، ۱۳۸۲، ج ۵: ۱۶۵).

فقها قاعده اتلاف را در مورد اتلاف تن‌ها و اموال هر دو به کار برده‌اند. هم چنین فقها اتلاف را در دو بخش «اتلاف المباشرة» یعنی تلفکردن مستقیم موی و اسطهو «اتلاف التسیب» یعنی تلفکردن با اسطهو سبب می‌شود. در قانون مدنی این دو عنوان به صورت متمم قلمطرح شده است. ماده ۳۰۷ قانون مدنی اشعار می‌دارد:

«امور ذیل موجب ضمانت قهری است: ... اتلاف، تسبیب...»

هم چنین مواد ۳۲۸ الی ۳۳۰ قانون مدنی به بحث اتلاف و مواد ۲۳۱ الی ۳۳۵ آن به بحث تسبیب اختصاص یافته است، البته برخی از نویسندگان (ابوالحمد، ۱۳۵۳، ۵۴۵) بر این باورند که قوانین مربوط به اتلاف و تسبیب در خصوص برخی دعاوی مانند دعاوی یک‌هدف و لیک‌طرفه‌اناست، نمی‌توانست جواب‌گو باشد؛ بنابراین قوانین دیگر چون قانون مسؤولیت مدنی تصویب شد.

۳-۲-۶. قاعده علی‌الد (ضمان قهری)

از دیگر قواعد فقهی در باب ضمانت قهری، قاعده علی‌الد یا ضمانت قهری است. می‌باشد. بدیهی است که انسان بیش‌تر چیزها را به وسیله دست مورد استفاده، اختصاص و بعد مالک می‌شود. به طور معمول در معنای مجازی به معنی تسلط به کار می‌رود. به موجب این قاعده هر کس بدون اجازه بر مال دیگری تسلط پیدا کند، ضامن آن مال محسوب

می‌شود. هر چند آن مال تلف نشود. به عنوان مثال اگر کسی اتومبیل متعلق به دیگری را برداشته و سوار شود، ضامن است که آن را در همان وضعیت به صاحبش برگرداند. بر مبنای این قاعده هر کس بر مال دیگری تسلط یابد، ضامن نقص و تلف آن است و این مسؤولیت هم شامل حکم تکلیفی و هم دربرگیرنده حکم وضعی است. پس اگر کسی بر مال دیگری دست پیدا کند، باید زمانی که عین مال موجود است، آن را به صاحبش برگرداند و در صورت تلف شدن مال مزبور باید مثلیا قیمت آن را بدهد (میرفتاح، ۱۴۱۷ق، ۲۸۵). مهم‌ترین مدرک این قاعده روایت نبوی شریف است که فرمود: «علی الید ما اخذت حتی تؤدی».

علم
شیعه‌ایان حدیث را در کتب و این خود مطر حنکرده اند و فقط اهلستان را از طریق «حسنصری» و او از «سمه رة بنجدب» و او از پیامبر (ص) روایت کرده است.

۴-۲-۶. استیفاء

یکدیگر از اسباب و موجبات قهری، استیفاء است. _____ ت.
استیفاء از ریش _____ «و فسی» بهمعنی گرفتن و اخذ کامل چیزی است. _____ ت.
در اصطلاحگاه هیوا _____ استیفاء بهمعنی به کار بردن و اجرا کردن است عملی شود.
بمعنای مثلاً اهلیت استیفاء در برابر «اهلیت متع» بهمعنی منعا به کار رفتن است. _____ ت.
امام‌عنا یا اصطلاحی متداولاً عبارتست از بهره‌مند شدن کسی از عمل یا منفعت مال دیگری
بر حسب ادنی که از قبل داده شده است. (امامی، ۱۳۷۸، ج ۱: ۴۰۴)
استیفاء در دو مورد اجرامی شود. یکی استیفاء از عمل غیر و یکی هم استیفاء از مال غیر.
در قانون مدنی نیز به این دو پرداخته شده است که به منظور اختصار از ذکر آن‌ها خودداری مینمایم.

۷. مبانی مسؤولیت مدنی شهرداری

اگر به پیروی از اندیشمندان حقوق هدف اصلی قواعد مسؤولیت مدنی را جبران خسارت زیان دیده و ترمیم زیان وارده بدانیم، دولت و به تبع آن شهرداری‌ها نیز از این قاعده مستثنی نخواهد ماند. به ویژه با توجه به نقشی که شهرداری‌ها امروزه در

جامعه ایفا می‌کند و به مقتضای آن در تمامی شئون اجتماعی به طور همه‌جانبه مداخله می‌ورزند و احتمالاً انجام اعمال ضمانت‌آور برای آن‌ها بسیار است.

باتوجه به این که خبر خیز فعالیت‌های شهرداری‌ها توسط پیمانکاران انجام می‌شود به نظر می‌رسد در هنگام بروز خسارت‌ها چنانچه فاعل مرتکب خسارت پیمانکاران طرف‌های قرارداد شهرداری است. بنابراین این عمل پیمانکار مربوط است در غیر این صورت چنانچه پیمانکاران طرف‌های قرارداد شهرداری مرتکب خسارت شده‌اند، شهرداری مسئول جبران خسارت خواهد بود. البته در برخی موارد می‌توان به وجود نوعی مسئولیت تضمینی پیمانکاران و شهرداری‌ها اکتفا کرد. در این حالت هر کدما از دو طرف در مقابل یکدیگر دیده‌اند مسئولیت‌های خود را.

لازم به ذکر است در صورتی که به دلیل خطای کارمند خسارتی متوجه دیگران گردد در این صورت مسئولیت شهرداری‌ها نسبت به اعمال کارکنان خود مسئولیتی مستقیم است. بهای تریبیکه هرگاه کارمند دولت مرتکب عمل زیان‌بار شود، شهرداری نه به سبب خطا یا مسئولیت کارمند که به دلیل خطای خود به طور مستقیم عهده‌دار مسئولیت خواهد بود. در این جا مسئولیت شهرداری تابع مسئولیت کارمند نیست؛ بلکه به صرف صدور خطای زیان‌بار از کارمند، اداره مسئول جبران خسارت است. به عبارت دیگر عمل به شهرداری منسوب می‌گردد، بدون آن که ابتدا آن را به کارمند عامل ورود زیان نسبت دهیم. بنابراین توضیح‌های ذکر شده ضابطه مسئولیت حکومت و به تبع آن شهرداری‌ها به جای کارکنان را در حقوق ما می‌توان در مسئولیت مدنی قضات که به موجب اصل ۱۷۱ قانون اساسی پیش‌بینی گردیده است و یکی از بارزترین جلوه‌های مسئولیت مدنی دولت (به معنی اعم) نسبت به اعمال کارکنان خود به شمار می‌رود، مشاهده نمود. اصل ۱۷۱ مقرر می‌دارد:

«هرگاه در اثر _____
تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوعی در حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت تقصیر مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت خسارت به وسیله دولت جبران می‌شود.»

البته حقوق دانان تصریح کرده‌اند که اگر تقصیر در حکم عمد باشد، یعنی برای مثال

قاضی بدون خواندن کتاب‌ها و رویه قضایی و بدون مشورت با همکاران شتابزده تصمیم ناروایی بگیرد و یا آن‌که حقیقت را فدای انگیزه‌ها و آمال سیاسی و اخلاقی خود گرداند، این‌گونه اعمال را که عرف قضایی نمی‌پسندد، نیز باید در حکم عمد دانست (کاتوزیان، ۱۳۸۰، ج ۱، ش ۱۵۹).

با توجه به توضیح‌های ذکر شده، اگر خطای حرفه‌ای کارمند در چهارچوب وظایف باشد و عمدی باشد در حکم عمد نباشد دولت (به معنی اعم) مسئول جبران خسارت است. چنان‌که مقتضای قاعده «صاحب غنیمت صاحب غرامت است» این است، که خسارت‌های وارده باید از مال دولت و نه از مال کارمند پرداخت شود. مقتضای قاعده «مال هیچ‌فردی ارزش نیست» نیز این است که چون حکومت به منظور رعایت حقوق جامعه و نظام اسلامی تخلف و اضرار کارمند به دیگران را تجویز نموده است و برخی از مشاغل دولت را که مستلزم وقوع تخلف است، پذیرفته باید خسارت‌هایی را که به واسطه عمل آن‌ها به افراد وارد می‌شود، جبران کند.

در حقوق موضوعه نیز مبنایی که برخی از نویسندگان و به ویژه پیروان نظریه تقصیر بر اینست دادن مستقیم مسئولیت عمل زیان‌بار کارمند به سازمان یا مؤسسه دولتی برگزیده‌اند، نظریه مسئولیت اشخاص حقوقی است. گفته می‌شود که هر اداره یا ارگ ————— نهادی همانندش ————— هرداری، یک شخص حقوقی عمومی است و مانند هر شخص حقوقی ————— ثلاً اعمال زیان‌بار خود است. اعمالی که کارمندان اداره به نام شخص حقوقی انجام می‌دهند، اعمال منسوب به این شخصه شمار می‌آیند. زیرا کارمندان به مثابه اندام‌های این شخص محسوب هستند، پس خطای کارمند در حین انجام وظیفه خطای شخص حقوقی است. این قاعده از مفهوم شخصیت حقوقی منشأ گرفته است.

البته منطق حقوقی ایجاب می‌کند که در جهت تأمین هرچه بهتر عدالت در مورد خطاهای شخصی کارمندانش شهرداری در حین انجام وظیفه، یعنی تقصیرهای عمدی و سنگین او به جای آن‌که تنها شهرداری مسئول باشد، هر دو یعنی کارمند و شهرداری به صورت جمعی مسئول خواهند بود. برخی دیگر با تأکید بر این‌که شخص حقوقی نباید

از نتایج اعمال کارکنان خود برکنار بماند، آورده‌اند مسؤولیت شخص حقوقی نسبت به اعمال کارمندانش به مواردی اختصاص دارد که کارمندی در اجرای عملی که به نمایندگی از شخص حقوقی انجام داده‌است، خسارت را در نتیجه خطای خود به بار آورده باشد. در خصوص اعمالی که نیابت بردار نیست اگر عمل کارمند متهم به خسارت شود، هر چند که در حین انجام وظیفه اش باشد مسؤولیت شخصی او را در پی خواهد داشت. چنین عملی به شخص حقوقی منسوب نمی‌گردد، زیرا اگر قانون‌گذار شخص را مسئول دیگران قرار دهد این تضمین باعث از بین رفتن مسؤولیت خطاکار در چنین مواردی نمی‌شود، به طور مثال در اتلاف و تسبیب نمایندگی راه ندارد، پس اگر کارمندی در حین کار مال متعلق به دیگری را تلف کند، به‌شخصه مسؤل خواهد بود (کاتوزیان، ۱۳۸۰، ج ۲: ۳۱۸).

عده‌ای دیگر فارغ از این مباحث مسؤولیت مستقیم دولت و به تبع آن شهرداری‌ها را بیش‌تر متکی بر نظریه تضمین‌حتمی دانند، حمایت از حقوق شهروندی که از عمل کارمند یک سازمان عمومی همانند شهرداری زیان‌دیده است، اقتضا می‌کند که آسان‌ترین طریق برای جبران خسارت او برگزیده شود. اعتقاد و التزام به مسؤولیت مستقیم شهرداری بهترین راه‌حل برای رسیدن به این نتیجه است (غمامی، ۱۳۷۶: ۴۳)؛ البته به عقیده ریورواستاد فرانسوی، مبناي عمومی مسؤولیت مدنی دولت نه بر تقصیر که تنها بر خطر ایجاد شده از اعمال او قرار دارد. در قوانین داخلی همانند قانون مجازات اسلامی رگه‌های از مسؤولیت حکومت یا بیت‌المال دیده می‌شود.

در تکمیل مباحث ذکر شده‌ها از مباحث است؛ در علم حقوق در کلیات بحث، هیچ‌کس در مقابل دیگر ری مسؤل شناخته نمی‌شود؛ اما با ورود ضرر و زیان اصل مسؤلیت بر ایتما می‌شخص از جمله تحقیق و حق و قیاب و مسلم شناخته می‌شود و نبود مسؤلیت در برابر ضرر و زیان، نیازمند وجود دلیل‌های اثباتی است.

در گذشته‌ها با وجود داشته‌است که مسؤلیت دولت در برابر خسارت‌ها یوارده مطلق نیست، بلکه اعمال دولت نسبت به نفع و عمل متفاوت بوده‌است و به‌نگام بررسی یادنو عمل در نظر داشته‌است. در این باب اعمال دولت را به دو بخش کلیتاً اعمال حاکمیت و اعمال تصدیت تقسیم بندی کرده‌اند.

اعمال مربوط به حاکمیت، اعمالی است که در انجام آن دولت قدرتمند و مطلق حاکم اجتماع است که به سبب اینها با هم مردمی دهد و با انجام عملی بنای یک منفعتمو میا مصالحت اجتماع است. اعمال تصدی یا اعمالی است که قدرت سیاسی و لتهدنبالا انجام میکار کرد اجتماع است و بهدنبال اعمال حکومتی بر افراد نیست و ممکن است جنبه کسب درآمد هم داشته باشد.

طرفداران این نظر به معتقدند که دولت و لتهدنبالا اعمال مربوط به تصدی گرانها و اجدهم مسؤل و لیتند؛ اما در قبالا اعمال حاکمیتی خود مسؤل و لیتند؛ و لیامروزه این نظر به دیگر طرفداران چند اینند و دو مسؤل و لیتو همجر به عمومیتدار دو سلب مسؤل و لیتنا زد و لتمنجر به مواردی است که قانون معین کرده است. بهیچانید دیگر از نظر حقوقی، تنها اشخاص حقیقی را ایمسؤل و لیتنیستند بلکه اشخاص حقوقی هم در قبالا عمل خود مسؤل اند؛ بنابراین دامنه مسؤل و لیتد و لتناز دامنه مسؤل و لیتسایر شخصیتها به حقوقی گسترده تر است و هر چه میزان دامنه گسترده تر می شود؛ مسؤل و لیتنیز در قبالا اعمال گسترده تر می شود.

در نظام حقوقی مسؤل و لیتمدنیایران، شهرداران نیز همانند سایر اشخاص حقوقی در ذیل عنوان مسؤل و لیتناشیاز فعلی، مورد بررس یقرار می گیرند. در این زمینه ممکن است شهرداران در اجرای وظایف کلی و ویژه خود دگوهایی عام و ویژه مسؤل و لیترا داشته باشند.

مثلاً ممکن است در عرصه های بیم چون اجرائی قوانین و مقررات مسؤل و لیتها ایناشیاز مالکیتتبر معابر، بناها و اقدام به تملک قانونی اراضی و بناها و جممسؤل و لیتبرایشهردار باشد. هر چند که در مقابل مواردی که در دکه شهردار بر خلاف فور و دزیان، مسؤل و لیتناختنمی شود که این موارد را می توان چنین برسر: تقصیر زیان دیده، فعلثالث و عللمو جههم چون: دفاع مشروع، اجرائی قانونا اعمال بر خاسته از اضطرار.

اما خسارت جانی و مالی ناشی از عدم ریزششونمکدر معابر و پلها هنگام بارشبر فراباید در ذیل قواعدمسؤل و لیتمدنیبر سیکرد، زیرا در این زمینه قواعد مسؤل و لیتکیفری قابلیت نظر حکمیندارد. مسؤل و لیتمدنیبه و شکلقرار دادیو قهریاس. مبانیمسؤل و لیتمدنیدر این زمینه مبنای تقسیمایر ادخسار تاست که بر ایاصلجبراند و لیتخسارتها ذکر شده است.

از منظر تئوریک خیر مسؤ و لیتقرا داد یو بر خیر مسؤ و لیتقهریتا کید می کنند و به طور کلیو حد تعقید هدر اینز مینهو جودن _____ دارد.

در مسؤ و لیتقرا داد میبنا میسؤ ولیت، عقد و قرار داد استهر چند که ممکناست در این جافر ضشود کهه قد و قرار داد میمانزه دید گانو شهر داریو جود دار دکهنقصان، شهر داریو امسؤ لجر انخسار تبه دید گانمی کن _____ د.

البتهبر خینویسند گانمسؤ و لیتقرا دادی شهر داریو اینهر قرار داد اجتماعی، بلکهبر پایه قرار داد ضمنی میانفرا داندانس _____ ته اند.

مثلاً به موجب اینقرار داد افراد ملتزم می شوند کههر سال مالیات هایمقرر رابه شهر داریو بپردازند و در مقه ابلشهر داریو میعهد می شود که امور مهمیر اکها فراد جامعهاز انجا مانعاجز ندعهده دارش _____ ود.

در این باره فرضبر آناست که شهر داریو بیا در یافتعوار ضوانو اعمالیات شهری، پذیره، نوسازیو غیر همسؤ ولیتدار د تا هرگونهمشکل هایطبیعیو غیر طبیعیبهش _____ هر و ندانرا جبر انکنند.

البته این کهها فراد باشهر داریو بیکقرار داد نانو شته، اما قطعید اشتهاشند مواجها ایراد است؛ اما از جهتیو گر، شهر داریو چنچا اقداموا هتمامیبه تکالیف خود نکند، می توانه جود مسؤ ولیتعامشهر داریو ستناد کرد و شهر داریو امسؤ لدانس _____ ت.

در خصوص جبر انخسار تزیان دیدهر پایه ضمانتقهریشهر داریو همباید گفت کههر ایضمانتقهریه به ط ور کلیمبانی متعددید کرد هاست که معروف ترین آن هانظریه تقصیر، خطر و تضمینحقا ست؛ اما مهم ترین مبنا که در بحث جبر انشهر داریو خسار تیش تراز بقیه کار اییدار دنظریه تقصیر است _____ ت.

هر چند بر خیدر مجموع عدد خصوصزیان، و روزیان هایجمعیهها فراد نامحصوررا از نظر تصور مسؤ ولیت مدنیبر ایشهر داریو دشوار می دانند؛ اما بهز عمما شهر داریو در اینامور یکمسؤ ولیتعام دارد.

نتیجه گیری

همانگونه که _____ ه بیهان ش _____ د

شهر داریو به عنوانیکساز مانا داری، محلیو غیر متمرکز ادارها مور شهر را بر عهد هدار دودر رهگذرانج اموظایف خود ممکناست اسبابورود خسار تبه دیگرانرا فراهم آورد که در حوز همسؤ ولیت مدنی مورد ت وجه قرار گرفته اس _____ ت.

در برر سیمبانی تو جیه جهتمسو و لیتمد نیشهر دار یباعنا یتبهدیز شنظام مبتنیر تقصیر در حقوق مواض و عهماعلا و هبر نظریه تقصیر، نیتوانا از نظریه هایید و تقصیر غافلماند. چرا که در بسیار یموارد جبر انخسارت هادر قالب نظریه تقصیر قابلتو جهنبود هاست؛ بنا بر اینجهتجه رانزیانو تحقهدفمسو و لیتمد نیاید بهاینظریه هاتو جهنمود. باتوجهبه توضیح هایذکر شد به نظر می - رسد تقصیر مورد نظر در مسو و لیتمد نیشهر دار یتقصیر به معنای امر وزینبود هکهدر مورد شهر دار یعد و انتقصیر دار یبر ایدار یبه خود میگیرد. شهر دار یدر اجرا یوظایف کلیو ویژه خود ممکن استگونه های عامو ویژه از مسو و لیترا داشته باشد. اقدام هاییکهدر عرصه هایچونا جرایقوانینو مقرر اتمسو ولیت هایناشیا از مالکیتبر معابر، بناها و اقدا مبهتملکقانونیار اضیو بناها ممکن استموجد مسو و لیتبر ایشهر دار یباشد. در بحثجرا یحکمعلیه شهر داری، قانونگذار امتیاز هایبیرا یانقائلشده و توقیفاموالشهر دار یتنها باشه را یطیمکناسات. مواردیو جود دار دکه شهر دار یر خلا فور و دزیان، مسؤلشناختنمی شود که یانموارد می توانچنین بر شمرده: قوه قاهره، تقصیر زیان دیده، فعلثالثو عللمو جه چون: دفاع مشروع، اجرا یقانونو اعمالبر خاستها از اضطرار.

هرگاه کارمند عمل اداری را به منظر اجرائی و وظیفه و دست یابی به هدف یک هادار هاز او خواسته است، انجام دهد و در این راه مرتکب خطای سبکو غیره مدیگردد تقصیر او اداری محسوب شده و دولت مسئول جبران خسارت است. ولی اگر رفتار زیان بار او برای انجام وظیفه نباشد و عمدی صورت پذیرد، یکتقصیر شخصیه شمار می رود. هم چنین هرگاه رفتار او خطای فاحش باشد در این صورت نیز در حکم عمد بود و ضمانت آور خواهد بود.

ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی به بررسی مسؤولیت ناشی از خطای شهرداری ها پرداخته و شرایطی را جهت ضمانت آن هادر نظر گرفته است که به بررس بیان می پردازیم: در این زمینه متذکر می شویم بخش نخست ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی به مسؤولیت کارمندان شهرداری پرداخته است این بخش مقرر می دارد: «چنانچه

کارمندان دولت و شهرداری‌ها و موسس‌های وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمدی یا در نتیجه بی‌احتیاطی، خسارتی به اشخاص وارد کنند به شخصه مسئول جبران خسارت وارده هستند...». به موجب این ماده اصل اولیه، مسؤلیت مدنی شخصی کارمند شهرداری خواهد بود نه شهرداری به عنوان یک موسسه عمومی، بنابراین چنین مقرره‌ای توانایی لازم را جهت حمایت از زیان‌دیده ندارد. زیرا چه بسا زیان هنگفت ناشی از اقدام کارمند، بواسطه رنج او غیرقابل جبران باقی بماند. ذکر این نکته لازم است که اثبات تقصیر کارمند نیز به دلالت عبارت «عمدی یا در نتیجه بی‌احتیاطی» امری ضروری است. پس در مواردی که پرسنل شهرداری، به مناسبت انجام وظیفه برای مثال به واسطه بی‌احتیاطی در رانندگی با وسایل نقلیه متعلق به شهرداری، منجر به ایراد خسارت جانی و مالی به شهروندان گردد راننده مزبور دارای مسؤلیت جبران ضرر خواهد بود، مگر در مواردی که در بند دوم ماده مورد اشاره خواهیم دید.

در بخش دوم ماده ۱۱ قانونمورد اشاره مقرر شده: «... ولی هرگاه خسارت‌های وارده مستند به عمل آنان نبوده است و مربوط به نقص وسایل ادارها و موسس‌های مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا موسسه مربوطه است...». استثنای اخیر در واقع ناظر بر شرط وجود رابطه علیت در قواعد عمومی مسؤلیت مدنی است که انتساب زیان وارده به عامل زیان را مقرر می‌نماید و تقصیر اداری را مبنای مسؤلیت مدنی شهرداری می‌پذیرد (صفایی، ۱۳۹۰، ص ۲۷۷) هر چند پذیرش مسؤلیت مدنی شهرداری در این بخش از ماده را (ولو در مقام استثنا بر قاعده) باید گام مثبت تلقی کرد؛ اما نظر به این که تکلیف اثبات «نقص وسایل» متعلق به شهرداری را بر دوش زیان‌دیده قرار داده است و امکان رجوع مستقیم به او را منوط به اثبات امر مذکور نموده محل انتقاد است، زیرا باتوجه به حجم و گستردگی فعالیت شهرداری‌ها، این امر دشوار و طاقت‌فرسایی به نظر می‌رسد. در حالی که پیش‌بینی مسؤلیت مدنی محض و بدون تقصیر شهرداری می‌تواند موجب حمایت از شهروندان و عامل بازدارنده به منظور نظارت شهرداری‌ها بر نحوه فعالیت پرسنل و نیز سلامت وسایل متعلق به خود گردد.

اما در بخش سوم و انتهایی ماده ۱۱ قانونمسئولیت مدنی مقرر شده: «... ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقدام‌هایی بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.» در این بخش قانون‌شناس از نظریه سنتی اعمال تصدی و حاکمیت پیروی نموده است. نخستین قانونی که در ایران به تفکیک مزبور پرداخته «قانون تعیین مرجع رسیدگی به دعاوی بین اشخاص و دولت» مصوب سال ۱۳۰۷ است که تنها به تعریف اعمال تصدی پرداخته و آن را اعمالی دانسته که دولت از نقطه نظر حقوق مشابه افراد انجام می‌دهد مانند خرید و فروش املاک و مستغلات و اجاره و امثال آن. حقوقدانان نیز در تعاریفی مشابه، اعمال حاکمیت را اعمالی دانسته‌اند که دولت در مقام استفاده از حق حاکمیت و اقتدار ملی و تنها برای منافع عمومی و اجتماعی بدان می‌پردازد مانند وضع قوانین، اخذ مالیات، دادرسی و...؛ اما اعمال تصدی اعمالی است که دولت نظر به شخصیت حقوقی خویش و جهت اداره و حفظ دارایی و هم‌چون سایر افراد در روابط خصوصی انجام می‌دهد مانند بانکداری، اجاره، بیع و... (کاتوزیان، ۱۳۸۶، ۱۷۱ و ۱۳۸۷، ۵۸؛ صفار، ۱۳۹۰، ۴۹۳). بخش اخیرماده ۱۱ قانونمذکور نیز اقدام‌های شهرداری را با قیده‌های ذکرشده در آن، فاقد مسئولیت مدنی اعلام کرده است هر چند ضوابط مبهمی چون «بر حسب ضرورت» و «برای تأمین منافع اجتماعی» موجب امکان گسترش حکم به موارد بسیاری خواهد شد.

با عنایت به موارد مطروحه می‌توان دریافت که قوانین ایران حمایت کافی و شایسته را از زیان‌دیده در قبال مسئولیت مدنی شهرداری به عمل نیاورده است و به زیان دیده تنها حق مراجعه به کارمند و عامل مستقیم زیان را اعطاء می‌کند و مسئولیت مدنی موسسه عمومی غیردولتی شهرداری را امری استثنایی و دارای قیود بسیاری دانسته است که نیازمند اصلاح و بازنگری و حتی پیش‌بینی مسئولیت محض و بدون تقصیر در راستای تأمین هر چه بیش‌تر حقوق زیان‌دیده می‌باشد.

منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۷۰). حقوق اداری ایران، انتشارات توس.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۷۵). مسئولیت مدنی دولت، چاپ شده در مجموعه مقالات مندرج در کتاب تحولات حقوق خصوصی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم.
۳. الموسوی‌الخمينی، روح الله (۱۳۸۷). الرسائل، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
۴. امامی، سیدحسن (۱۳۷۸). حقوق مدنی، جلد ۱. تهران: انتشارات اسلامی.
۵. ابن بابویه، شیخ صدوق (۱۳۹۰ق.). من لایحضرها لفقیه، تهران: انتشارات اسلامی.
۶. ابن منظور، جمال‌الدین محمد بن‌الکرم (۱۴۰۹ق.). لسان‌العرب، بیروت: دارالفکر.
۷. الخوئی، سیدابوالقاسم (۱۳۷۴). مصباح الفقاهه، نجف: المطبعة الحیدریه.
۸. الموسوی‌الخمينی، روح الله (۱۳۷۴). تحریر الوسیله، تهران: اسماعیلیان.
۹. انصاری، شیخ مرتضی (۱۳۸۲). مکاسب، قم: اسماعیلیان.
۱۰. الحسینی المراغی، السید میر عبدالفتاح (۱۴۱۸ق.). العناوین الفقهیه، قم: مؤسسه النشر الاسلامی.
۱۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۵۳). حقوق اداری ایران، تهران: دانشگاه تهران.
۱۲. بجنوردی، میرزا حسن (۱۳۷۱). القواعد الفقهیه، جلد ۱، قم: مؤسسه اسماعیلیان.
۱۳. بهرامی‌احمدی، حمید (۱۳۸۵). جزوه درس مسئولیت مدنی، تهران: دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.
۱۴. بهرامی‌احمدی، حمید (۱۳۸۵). سوء استتفاده از حق مطالعه تطبیقی در حقوق اسلام و دیگر نظام‌های حقوقی تهران: دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.
۱۵. باریکلو، دکتر علیرضا (۱۳۹۲). مسئولیت مدنی، نشر میزان، چاپ چهاردهم.
۱۶. رحیمی، محمد؛ احمدی، مجید؛ جمشیدی، علیرضا (۱۳۹۳). درآمدها و پایداری از مهتوسعه، عمران و مدیریتی کارآمد شهر یسهردا ریشیراز، فصلنامه مدیریتی شهر یسهردا ریشیراز، معاونت برنامه ریزی مدیریتی آموزش و پژوهش

شهرداریشیراز، ۳ (۸). بهار.

۱۷. شکاری، روشنعلی (۱۳۸۵). *جزوه درسی قواعد فقه*، تهران: دوره کارشناسی دانشگاه امام صادق (ع).

۱۸. شیخ طوسی، محمدبن حسن (بی تا)، *التبیان تفسیر القرآن*، نجف: مطبعه النجف

۱۹. صفایی، دکتر سیدحسین؛ رحیمی، دکتر حبیب الله، (۱۳۹۰). *مسئولیت مدنی*، انتشارات سمت، چاپ دوم.

۲۰. صفار، محمدجواد (۱۳۷۳). *شخصیت حقوقی*، تهران: دانا.

۲۱. صفار، دکتر محمدجواد (۱۳۹۰). *شخصیت حقوقی*، انتشارات بهنامی، چاپ اول.

۲۲. طریحی، فخرالدین (۱۳۶۷). *مجمع البحرین*، تهران: نشر فرهنگ اسلامی

۲۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۸). *حقوق اداری*، جلد ۲، تهران: گنج دانش.

۲۴. غمامی، مجید (۱۳۷۶). *مسئولیت مدنی دولت*، تهران: دادگستر.

۲۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۹). *وقایع حقوقی*، تهران: انتشارات دادگستر.

۲۶. کاتوزیان، دکتر ناصر (۱۳۸۷). *مسئولیت مدنی*، جلد دوم، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هشتم.

۲۷. کاتوزیان، دکتر ناصر (۱۳۸۶). *مبانی حقوق عمومی*، انتشارات میزان، چاپ سوم.

۲۸. کلینی، محمدبن یعقوب (۱۳۶۶). *اصول کافی*، کتاب معیشت باضرار حدیث ۲. تهران: موسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی.

۲۹. مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۸۲). *القواعد الفقهیه*، قم: دارالعلم.

۳۰. موتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۷۹). *حقوق اداری*، تهران: انتشارات سمت.

۳۱. نجفی، محمدحسن (۱۳۶۷). *جواهر الکلام*، بیروت: دار احیاء التراث العربی.

۳۲. یزدی، محمد کاظم بن عبد العظیم (۱۴۱۷ ق.). *عروه الوثقی*، قم: مؤسسه النشر الاسلامی.

قوانین

مبانی مسؤولیت‌مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های شهروندان

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. قانون مسؤولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹.