



مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان

طاهره شکری *
علی زارع **

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۵/۰۷/۱۰ تاریخ دریافت مقاله: ۹۵/۰۶/۳۰

چکیده

شهرداری‌ها به عنوان یک نهاد حقوق عمومی غیردولتی در ایفای وظایف خدمات رسانی به شهروندان ممکن است باعث بروز خسارت‌هایی گردند که احکام و قواعد ایجاد مسئولیت مدنی آنها با دیگر اشخاص حقیقی یا حقوقی مشترک بوده، اما آنچه موضوع بررسی مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد، احکام خاص رجوع به شهرداری و پرسنل تحت امرش است، هر چند که در ماده یازده قانون مسئولیت مدنی شقوق و شرایطی که برای تحقق مسئولیت کارمندان شهرداری و موسسات وابسته به آنها مشخص و حدود ضمان آنها تا حدودی معلوم شده، اما دغدغه اصلی مشخص نمودن میزان تقصیر در انجام عمل موجب خسارت به صورت عمد یا سهو بوده، مثلاً ممکن است در عرصه‌هایی همچون اجرای قوانین و مقررات، مسئولیت‌های ناشی از مالکیت بر معابر، بناها و همچنین اقدام به تملک قانونی اراضی و ابنیه یا قصور کارمندان در نگهداری وسیله نقلیه عمومی متعلق به شهرداری، موجب مسئولیت برای شهرداری‌ها گردد، لذا با بررسی این نوع مسئولیت در برابر شهروندان بصورت کلی پرداخته شده تا جایگاه مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان مشخص گردد.

کلید واژه‌ها

مسئولیت مدنی، تقصیر، شهرداری، خسارت.

*. دانش آموخته دوره کارشناسی ارشد، حقوق و علوم سیاسی، واحد تهران مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

Email: Lawful8411@yahoo.com

(نویسنده مسئول)

** استادیار گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی.

مقدمه

همواره اصل عدالت‌خواهی در جوامع بشری ایجاب می‌نماید تا اشخاص اعم از حقوقی و حقیقی در برابر اعمال و رفتار خویش مسئول باشند تا از این طریق نظم و امنیت بیشتری بر جوامع انسانی حاکم گردد. اشخاص حقوقی و حقیقی با توجه به ماهیتی که از آن برخوردار هستند نوع مسئولیتشان هم متفاوت است. اشخاص حقوقی که فرد اعلائی آن دولت و نهادهای وابسته به آن می‌باشند با توجه به نقش حاکمیتی که در داخل مرزهای یک کشور دارند همواره در فرادست قرار دارند و این فرادستی نهاد حاکمیتی در گذر زمان فراز و فرودهای پرشماری را پشت سر گذاشته و بدون شک از ابتدای شکل‌گیری این مفهوم تاکنون با تحولات بسیاری روبرو شده که مطمئناً این تحولات منتهی به تکامل مفهوم حاکمیت شده است. شکل‌گیری دولت‌ها در قرن شانزدهم در اروپا یکی از تحولات بسیار مهم در این حوزه می‌باشد. پس از این رویداد که نقطه‌ی عطفی در تاریخ حقوق به حساب می‌آید، اندیشمندان بسیاری درصدد قبض و بسط مفهوم حاکمیت بر آمدند که نتیجه‌ی بحث ایشان در عصر حاضر منتهی به کاهش قدرت حاکمیتی دولت‌ها و افزایش قدرت حاکمیت قانون گردید که مفهوم اخیر به دنبال تأمین حقوق مردم به بهترین شکل ممکن است. یکی از آثار حقوقی فروکش کردن دیوار حاکمیت دولت‌ها، که ناشی از تکامل تدریجی عقل بشریت و خروج جامعه از حالت دولت محور مطلق و ورود به ملت محور نسبی می‌باشد اصل مسئول قلمداد نمودن دولت و نهادهای وابسته به آن می‌باشد که در این مقاله مسئولیت مدنی یکی از نهادهای حقوق عمومی غیردولتی (شهرداری) در برابر شهروندان مورد کنکاش قرار می‌گیرد.

۱- مسئولیت مدنی

تکلیف شخص به جبران زبانی که به دیگری وارد شده، مسئولیت مدنی است خواه منشأ آن قرارداد و نقض آن باشد یا خارج از قرارداد، در این صورت مسئولیت مدنی دو معنای عام و خاص دارد:

در معنای عام: الزام قانون‌گذار است به این که شخص، زیان وارد شده به دیگری را جبران کند؛ خواه این زیان ریشه‌ی قراردادی داشته باشد یا نه. (بادینی، ۱۳۹۲، ص ۶۵) بیمه‌ی مسئولیت مدنی پزشکان اغلب حاوی چنین معنایی است زیرا هم زیان ناشی از نقض تعهدات قراردادی مربوط به اعمال جراحی را پوشش می‌دهد و هم زیان ناشی از رفتار خلاف عرف پزشکی را که منشأ قراردادی نداشته باشد.

در معنای خاص: الزام شخص است به جبران زیان‌هایی که در اثر عمد یا خطا به دیگری وارد شده است. (کاتوزیان، ۱۳۸۹، ص ۳۲) در نوشته‌های حقوقدانان، اصطلاح مسئولیت مدنی اغلب در این معنا به کار برده شده است.

در حقوق اسلامی، «ضمان قهری» مشتمل بر مسئولیت مدنی به معنای خاص و غیر آن است. در این نظام حقوقی، غصب، اتلاف و تسبیب که عامل اضرار به اموال دیگران هستند و جبران زیان ناشی از

آن‌ها ضروری است، تنها بخشی از ضمان قہری را تشکیل می‌دهند. به سخن دیگر، ضمان قہری فقط مسئولیت مدنی به معنای خاص را در بر نمی‌گیرد، دارا شدن غیرعادلانه را هم که اضرار نیست شامل می‌شود. از این رو بهره‌برداری ناروا از مال یا عمل دیگری موجب ضمان قہری است و با عنوان‌های «ایفای ناروا»، «استیفاء» و «ادارہ‌ی فضولی مال غیر» مطالعه می‌شود. بنابراین دامنه‌ی ضمان قہری گسترده‌تر از مسئولیت مدنی به معنای خاص می‌باشد.

از سوی دیگر، در نظام حقوقی اسلام، جبران آسیب‌های بدنی با «دیه» و «ارش» صورت می‌گیرد. اگرچه مبنای مسئولیت آسیب‌های بدنی نیز به طور کلی اتلاف و تسبیب است، اما فقہیان مباحث دیه و ارش را به طور مستقل در «کتاب دیات» بحث کرده‌اند. بنابراین دامنه‌ی ضمان قہری از این جهت تنگ‌تر از مسئولیت مدنی به معنای خاص است. (بادینی، ۱۳۹۲، ص ۳۵) مسئولیت مدنی ناشی از اعمال شہرداری، نسبت به شہروندان، گاهی ممکن است ناشی از نقض قرارداد باشد؛ مسئولیت مدنی و بیمه‌گر نسبت به شخص ثالث زیان‌دیده در ظاهر مبتنی بر قرارداد است؛ و مسئولیت مدنی شہرداری، مسئولیت به معنای عام است زیرا گاهی ریشہ قراردادی دارد و زمانی خارج از قرارداد می‌باشد.

۲: مبانی فقہی حقوقی مسئولیت مدنی شہرداری

۱-۲: مبانی فقہی مسئولیت مدنی

نظام حقوقی اسلام در مسئول دانستن اشخاص از مبانی نظری خاصی پیروی می‌کند از جمله این قواعد که شہرداری هم می‌تواند به استناد آن مورد مؤاخذہ قرار گیرد اشارہ می‌گردد:

قاعدہ احسان: احسان به کار مشروعی می‌گویند که برای جلب منفعت و یا دفع ضرر از دیگران انجام می‌شود. پس اگر کسی بدین منظور بر مال دیگری دست یابد مشمول قاعدہ علی‌البد واقع نمی‌شود و ضمان تلف مال را به عہدہ نمی‌گیرد. بنابراین در فقہ، احسان مانع از ایجاد ضمان است. یعنی اگر کسی کاری انجام دہد کہ در عرف پسندیدہ به سود عموم است از این راه مسئولیتی پیدا نمی‌کند ہر چند کہ اتفاقی زینانی ہم بہ بار آید. (کاتوزیان، ۱۳۸۹، صص ۱۶۲-۱۷۶)

قاعدہ غرور: در اصطلاح عبارت است از وادار کردن دیگری بہ تصرف زیان‌بار مالی و جانی با آراستن ظاہر و اقتناع او، بہ گونه‌ای کہ خود با ارادہ و اختیار اقدام زیان‌بار را انجام دہد. مبنای مسئولیت در اتلاف بہ مباشرت و اتلاف بہ تسبیب متفاوت است و حقوق اسلام در ہر دو مورد از یک قاعدہ استفادہ نکرده است. در مورد اتلاف بہ مباشرت بہ برقراری رابطہ سببیت و اسناد اتلاف توجہ شدہ است ولی در اتلاف بہ تسبیب، بہ استثنای مسئولیت‌های عینی کہ بہ تصریح قانونی نیاز دارد، تقصیر مبنای مسئولیت است. بنابراین غرور در اتلاف زمانی موجب معافیت متلف خواهد شد کہ بہ عنوان سبب قوی رابطہ عرفی بین تلف و فعل شخص را قطع کند. بہ سخن دیگر برای نسبت دادن زیان بہ غار رابطہ سببیت بین فعل مغرور کنندہ و زیان‌ها لازم و ضروری است ولی در مورد اتلاف بہ تسبیب چون اصولاً تقصیر مبنای

مسئولیت است، مغرور می‌تواند با استناد به قاعده غرور خود را بی‌تقصیر بداند و از مسئولیت معاف گردد مشروط بر این که عمل غار عرفاً رابطه سببیت بین عمل اتلاف کننده و زیان را قطع نماید و از موارد اقوی بودن سبب از مباشر تلقی گردد. در این موارد دلیل سقوط ضامن (مشروعیت فعل اتلاف کننده) نبودن تقصیر به دلیل جهل است نه فعل مغرور کننده. زیرا ناآگاهی از موانع ایجاد مسئولیت است و فعل را مباح می‌سازد. بنابراین عمل مغرور را می‌توان از جمله اعمال مباحی دانست که برای او ایجاد مسئولیت نمی‌کند. (کاتوزیان، ۱۳۸۹، ص ۱۵۶)

قاعده لاضرر: محوریت قاعده لاضرر تحریم ضرر به دیگری است. چنانچه شخص اعم حقیقی و حقوقی با اعمال و رفتار خویش ضرر به شهروندان وارد نماید بایستی این ضرر به نحوی از انحا برطرف گردد تا حقوق تضییع شده شخص زیان دیده برطرف گردد.

۲-۲: مبانی حقوقی مسئولیت مدنی شهرداری

۱- اصل ۱۷۱ قانون اساسی به صراحت مسئولیت مدنی دولت را مورد پذیرش قرار داده و مقرر می‌دارد: «هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا 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 می‌گردد و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد». روشن است که مقصود از دولت در اصل مذکور، مفهوم عام آنست که در بردارنده قوای سه گانه مجریه، مقننه و قضائیه و در حقیقت همه نهادهای رسمی و عمومی کشور است، نه به مفهوم خاص آن که به معنای قوه مجریه و نه به معنای اخص آن که مشعر بر هیئت دولت است.

۲- در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، امکان شکایت مردم از دولت پذیرفته شده و مرجع رسیدگی به شکایات نیز به روشنی تعیین شده است و بدیهی است که این به معنای پذیرش اصل مسئولیت مدنی و مالی دولت است. اصل مذکور مقرر می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تاسیس می‌گردد...»

۳- طبق ماده یک قانون مسئولیت مدنی کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی 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.

۴- ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به عنوان مبنای مسئولیت مدنی اشخاص حقوق عمومی (شهرداری) بیان می‌دارد: کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی 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. اکنون به بررسی و تحلیل ماده مزبور می‌پردازیم. هر چند بموجب قانون مسئولیت مدنی اصل جبران خسارت پذیرفته شده، اما احکام خاص رجوع به شهرداری و پرسنل تحت امرش نیازمند بررسی دقیق است که در اینجا با تحلیل ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی که در دو قسمت موضوع بررسی می‌شود، چنانچه در بخش نخست مقرر شده: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی، خسارتی به اشخاص وارد (می‌کنند) شخصاً مسئول جبران خسارت وارده هستند...» (کمالان، ۱۳۸۲، قانون مدنی) به موجب این مقرر، مسئولیت مدنی در اینجا متوجه شخص کارمند شهرداری خواهد بود و شهرداری بعنوان یک موسسه عمومی جوابگو نمی‌باشد که البته چنین مقرره‌ای توانایی لازم را جهت حمایت از زیان دیده ندارد زیرا چه بسا زیان هنگفت ناشی از اقدام کارمند، به واسطه اعسار او غیرقابل جبران باقی بماند. لذا ذکر این نکته لازم است که اثبات تقصیر کارمند نیز به دلالت عبارت «عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی» امری ضروری است. بنابراین در مواردی که پرسنل شهرداری، به مناسبت انجام وظیفه، مرتکب فعل زیان‌باری می‌شوند بعنوان مثال، بواسطه بی‌احتیاطی در امر رانندگی با وسایل نقلیه متعلق به شهرداری، منجر به ایراد خسارت جانی و مالی به شهروندان می‌گردد، راننده مزبور مسئولیت جبران ضرر خواهد بود و موضوع ربطی به شهرداری نخواهد داشت مگر در مواردی که در بخش دوم ماده ۱۱ ق.م.م ذکر می‌کند: «... ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عملاً نانبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات 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 مسئولیت مدنی است که انتساب زیان وارده به عامل زیان را مقرر می‌نماید و تقصیر اداری را بعنوان مبنای مسئولیت مدنی شهرداری می‌پذیرد، هر چند پذیرش مسئولیت مدنی شهرداری در این بخش از ماده را گام مثبتی تلقی کرد اما نظر به اینکه، تکلیف اثبات «نقص وسایل» متعلق به شهرداری را بر دوش زیان‌دیده قرار داده و امکان رجوع مستقیم به او را منوط به اثبات این امر نموده، جای بسی انتقاد دارد زیرا باتوجه به حجم و گستردگی فعالیت شهرداری‌ها، امر اثبات به دشواری و طاقت‌فرسایی زیاد قضایی منجر خواهد شد. این در حالی است که پیش‌بینی مسئولیت مدنی محض و بدون تقصیر شهرداری می‌تواند موجب حمایت از شهروندان

و عامل باز دارنده به منظور نظارت شهرداری‌ها بر نحوه فعالیت پرسنل و نیز سلامت وسایل متعلق به خود گردد.

در مثالی دیگر در تحلیل موارد فوق و فرض تقصیر شهرداری‌ها به دو نمونه پرونده مشابه ولی با نتایج متفاوت درباره موضوع مقاله اشاره و بیان می‌گردد، پرونده‌ها مربوط به مسوولیت شهرداری نسبت به زبانی است که از بابت شکسته شدن درختان حاصل شده، چنانچه در پرونده اولی خواهان در دادخواست خود چنین اظهار می‌دارد که خودرو پراید و یدر هنگام حرکت در خیابان، بر اثر سقوط درخت و شکسته شدن شاخه‌های آن آسیب می‌بیند و باتنظیم دادخواستی به طرفیت شهرداری با استناد به گزارش کارشناس منتخب در پرونده تأمین دلیل و صورت جلسه تنظیمی از سوی مرجع انتظامی خواستار مطالبه زیانش می‌شود، خوانده (شهردار تهران) در مقام دفاع چنین پاسخ می‌دهد: «در دادخواست تقدیمی، خواهان علت خسارت وارده را افتادن درخت بر روی خودرو اظهار نموده‌اند، نظر به اینکه عوامل متعددی می‌توانند باعث سقوط درخت شوند که از حیطة کنترل شهرداری خارج می‌باشند؛ چه بسا بی‌احتیاطی و بی‌مبالاتی خواهان در پارک نمودن خودرو در محل نامناسب باعث بروز حادثه فوق گردیده است و چنانچه اصولاً در اثبات مطالبه خسارت براساس قانون مسوولیت مدنی در مواد یک و دو آن قانون، بایستی رابطه سببیت بین زیان وارده و فعل زیان‌بار وجود داشته باشد که اساساً در پرونده فوق این رکن اثبات نگردیده و نظریه کارشناسی نیز صرفاً به میزان خسارت وارده است و به هیچ‌وجه نمی‌تواند مثبت تقصیر شهرداری باشد، نکته حائز اهمیت این است که گزارش تنظیمی از سوی مرجع انتظامی صرفاً بر پایه اظهارات شاکی است که اعلام نموده سقوط درخت بر روی خودرو ایشان باعث بروز خسارت به وی شده است». سرانجام، دادگاه در دادنامه چنین نظر داده: «در خصوص دعوی مطروحه به طرفیت شهرداری منطقه - تهران، به خواسته مطالبه خسارت وارده به یک دستگاه خودرو پراید نظر به اینکه شهرداری براساس لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مسوول حفظ و نگهداری از اشجار در محدوده شهر می‌باشد و در صورتی که بر اثر عدم حفظ و نگهداری موجب ورود خسارت به اشخاص یا اموال گردد، باید خسارت وارده را جبران نماید، بنابراین، با احراز مالکیت خواهان، سقوط درخت بر روی وسیله نقلیه، که با اوضاع و احوال مسلم قضیه مغایرت و مبادینتی ندارد، خوانده را از باب تسبیب به استناد قانون فوق‌الذکر و مواد یک و دو از قانون مسوولیت مدنی و مواد ۱۹۸، ۵۱۵، ۵۱۹ و ۵۲۰ از قانون آیین داری مدنی، به پرداخت اصل خواسته در حق خواهان محکوم می‌نماید که با تجدید نظرخواهی انجام گرفته توسط شهرداری، دادگاه تجدیدنظر استان تهران چنین اظهار نظر کرده: «با توجه به اوراق و محتویات پرونده نظر به اینکه دلیل و مدرکی که با نظریه کارشناس اثبات نماید شهرداری از جریان شکسته شدن درخت در اثر بارش برف مطلع بوده و کوتاهی کرده است یا مقصر اعلام و شناخته شود، به چشم نمی‌خورد؛ علی‌هذا دادگاه رأی معترض‌عنه را که موافق موازین شرعی و قانونی اصدار نیافته است، مستنداً به ماده ۳۵۸ قانون آیین

دادرسی مدنی نقض و استناداً به بند چهار ماده ۸۴ قانون مارالذکر، قرار رد دعوی تجدیدنظر خوانده صادر و اعلام می‌نماید». (میرشکاری، ۱۳۹۰، مقاله)

در پرونده دومی که در استان اردبیل مطرح شده، حادثه تقریباً با چنین رویه‌ای شروع می‌شود که یک دستگاه خودرو پارس در کنار خیابان پارک شده، ناگهان درختی در اثر وزش شدید باد بر روی آن می‌افتد، منتها دادگاه بدوی با استناد به این مساله که نگهداری و حفاظت از درختان شهر با شهرداری بوده و باید نسبت به کنترل و حرس درختان در زمان مناسب اقدامات لازم را انجام می‌داد، لذا شهرداری اردبیل را محکوم به جبران خسارت می‌نمایند که با تجدیدنظر خواهی از رای فوق، دادگاه تجدیدنظر رای بدوی را عیناً تایید و استوار می‌نماید. (رای شماره ۹۱۷-۸۸/۱۰/۲۰-۱ صادره از شعبه نهم دادگاه عمومی حقوقی اردبیل)

با توجه به اینکه دادگاه بدوی (تهران) با نظر قابل تقدیری طبق لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها، شهرداری را مسوول حفظ و نگهداری از اشجار در محدوده شهر دانسته و بیان کرده در صورتی که بر اثر عدم حفظ و نگهداری موجب ورود خسارت به اشخاص یا اموال گردد (چنانچه رای صادره در اردبیل چنین استنباط شده)، باید خسارت وارده را جبران نماید به این ترتیب، می‌توان به استناد ظاهر تبصره ماده پنج قانون پیش گفته، به صورت مطلق شهرداری‌ها را نسبت به زیان حاصله از درختان مسوول دانست، مسلم است که شهرداری‌ها هم مکلف‌اند تا از وضعیت درختان آگاه باشند، پس باید اصل را بر آگاهی آنها دانست. اثبات خلاف این اصل نیز تنها به معنای ترک وظیفه و تقصیر شهرداری خواهد بود، اما آنچه دادگاه تجدید نظر (تهران) توجه کافی به آن نکرده، لزوم فرض تقصیر شهرداری‌ها بوده تا طبق قاعده تقصیر نسبت به حمایت از زیان دیده اقدام می‌کرد.

نظر به اینکه اصولاً خسارت وارده به اشخاص به سبب اعمال اشخاص حقوق عمومی، زمانی قابل جبران است که زیان وارده مستند به عمل اشخاص حقوق عمومی باشد. به عبارت دیگر باید بین عمل زیان‌بار و خسارت وارده رابطه سببیت وجود داشته باشد. بدیهی است چنانچه این رابطه قابل اثبات نبوده و یا زیان وارده ناشی از حوادث طبیعی و غیر مترقبه چون سیل، طوفان، زلزله و غیره بوده باشد، چون رابطه سببیت بین عمل اشخاص حقوق عمومی و خسارت وارده وجود ندارد، لذا مسؤلیتی در این زمینه متوجه اشخاص حقوق عمومی نخواهد بود که البته این موضوع بدلیل عدم حمایت نهاد عمومی از شهروندان و جبران نشدن ضرر آنها قابل انتقاد و ایراد می‌باشد، هرچند امروزه این اهتمام وجود دارد که خسارتی بدون جبران باقی نماند. زیرا هزینه‌های اجتماعی عدم جبران به مراتب بالاتر از خسارت فردی است و ایجاد رویه مثبت از بابت بیمه نمودن شهروندان به علت اقدامات عمرانی توسط شهرداری و پیمان‌کاران بخش خصوصی فعال در پروژه‌های عمرانی ملی و حوادث طبیعی صورت گرفته، گام مثبتی بوده که لزوم ایجاد رویه در تمام شهرداری‌های سراسر کشور دارد و متأسفانه هنوز در اکثر مناطق ایران چنین کاری صورت نمی‌گیرد. نظر به اینکه اثبات رابطه سببیت در دعوی مسؤلیت مدنی به عهده شخص متضرر از عمل

زیان بار یا به عبارتی دیگر مدعی بوده که اثبات این رابطه هم با توجه به وضعیت زیان دیدگان از اعمال شهرداری تا حدی مشکل هست که بالمال جبران زیان از زیان دیدگانی که توانایی اثبات این رابطه را نداشته باشند، امکان پذیر و میسر نخواهد بود.

تحقق مسئولیت مدنی نهاد شهرداری در برابر شهروندان منوط به اجتماع شرایط ذیل می باشد:

۱- کارمندان شهرداری در مقام انجام وظیفه به اشخاص خسارتی را وارد نمایند چنانچه کارمندان نهاد شهرداری خارج از مقام انجام وظیفه خسارتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارات وارده به اشخاص خواهند بود و نهاد شهرداری در این خصوص مسئولیتی نخواهد داشت.

۲- ورود خسارت به اشخاص از سوی کارمندان نهاد شهرداری ناشی از عمد یا در نتیجه بی احتیاطی نباشد ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است. نقص وسایل ادارات که در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به آن اشاره گردیده، یک عبارت کلی و مبهم می باشد. برخلاف برخی حقوقدانان که معتقدند منظور از عبارت فوق اینست که «اداره مجهز به وسایل یعنی تدابیر و روش های صحیح مدیریت برای انجام کار نبوده و این امر موجب بی نظمی در سازمان و سوء جریان کارهای اداری و در نتیجه وقوع خسارت گردد.» بنظر می رسد منظور مقنن از نقص وسایل ادارات، صرفاً نواقص و نارسائیه‌ها و کاستیهای ابزار و وسایل و امکانات فنی و مادی دستگاههای دولتی است والا اگر منظور از نقص وسایل اداره، اتخاذ تدابیر و روش های بد مدیریت باشد، در این مورد فردی که مسئول این نارسائی هاست باید پاسخگو باشد و مسئول دانستن دولت امری غیر عقلایی است.

۳- در ماده یازده قانون مذکور به «اعمال حاکمیت» اشاره گردیده که در این خصوص لازم است گفته شود که علماء حقوق قبلاً وظایف دولت را به دو دسته وظایف و «اعمال حاکمیتی و تصدی گری» تقسیم نموده اند. در اعمال حاکمیتی دولت در مقام استفاده از حق حاکمیت و اقتدار ملی است، تنها نفع عموم را در نظر دارد و برای اجرای وظایف خود در نقش آمر و فرمانده ظاهر می شود. ولی در اعمال تصدی دولت به کارهایی می پردازد که مردم نیز در روابط خصوصی انجام می دهند. در این گونه اعمال، دولت در نقش تاجر و صنعت گر ظاهر می شود و همانند سایر اشخاص حقوقی به داد و ستد می پردازد. (حیدری، ۱۳۸۸، مقاله: مسئولیت مدنی دولت) ریشه تعریف قانونی اعمال تصدی را می توان در تبصره ماده «۴» قانون راجع به دعوی بین اشخاص و دولت مصوب ۱۳ آبان ماه ۱۳۰۹ و برای تعریف قانونی اعمال حاکمیتی می توان به قسمت آخر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی استناد نمود. علاوه بر این در ماده «۶۴» قانون برنامه سوم توسعه... اعمال و فعالیت های حاکمیتی و تصدیگری اجتماعی و اقتصادی تعریف و مشخص و معین گردیده اند. سوالی که در اینجا مطرح می شود اینست آیا میان مسئولیت اشخاص حقوق عمومی در

خصوصاً اعمال حاکمیتی و تصدیگری تفاوتی وجود دارد؟ جنبه‌های مسئولیت اشخاص حقوق عمومی غالباً در امور تصدیگری برقرار است از این رو سعی می‌شود با بیمه‌های مسئولیت و مکمل جبران شود اما در امور حاکمیتی، این جنبه در برخی قوانین همانند جبران خسارت در تملک املاک مردم وجود دارد. در برخی موارد همانند ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بیان شده است که در مورد اعمال حاکمیت اشخاص حقوق عمومی هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تامین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، اشخاص حقوق عمومی مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود؛ اما امروزه این اهتمام وجود دارد که خسارتی بدون جبران باقی نماند. زیرا هزینه‌های اجتماعی عدم جبران به مراتب بالاتر از خسارت فردی است بنابراین به نظر می‌رسد که باید ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹/۲/۷ اصلاح شود.

۳- حقوق شهروندی شهروندان در مقابل شهرداری

هر شهروند با توجه به جایگاه و پایگاه اجتماعی خویش در جامعه شهری دارای حقوقی می‌باشد. بر این اساس اجماًلاً حقوق شهروندی به سه دسته زیر تقسیم می‌گردد:

(الف) حقوق قانونی و مدنی، (ب) حقوق سیاسی، (ج) حقوق اجتماعی.

• حقوق قانونی و مدنی شامل آزادی‌های فردی، آزادی بیان، حق مالکیت، حق بهره‌مندی از عدالت.

• حقوق سیاسی شامل حق شرکت در انتخابات، حق مشارکت سیاسی.

• حقوق اجتماعی شامل حق بهره‌مندی از امنیت، رفاه اجتماعی، خدمات مدنی.

درینسه حقوق فوق‌الذکر حقوق اجتماعی شهروندی دارای اهمیت خاصی به خصوص برای جوامع مدرن و توسعه یافته غربی می‌باشد. بطور کلی رابطه میان شهروندان و نظام‌های اقتصادی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی جامعه دو سویه می‌باشد بطوری‌که طرفین نسبت به هم دارای حقوق و وظایف متقابل هستند. از دیدگاه سیاست شهری مطالبات و تقاضاهای نامحدود شهروندان از رژیم‌های شهری (مدیریت شهری) عمدتاً معطوف به چند مقوله اساسی زیر است:

(۱) استفاده از منابع شهری و امکانات و خدماتی که نیاز میرم زندگی شهری می‌باشد.

(۲) تأثیر گذاری بیشتر بر سازو کار تصمیم‌گیری‌های شهری.

(۳) فراهم شدن ساز و کارها و ترتیبات نهادی برای تحقق بیشتر مشارکت شهروندی در زندگی شهری.

(۴) تثبیت قانونمندان حقوق و وظایف متقابل شهروندان و مدیریت‌های شهری.

با عنایت به مطالب فوق و نیز با لحاظ این نکته که شناخت اکثر قریب به اتفاق شهروندان از مدیریت شهری به شهرداری و احیاناً شورای شهر محدود می‌گردد لازم می‌باشد که مختصری از آنچه که در قانون شهرداری‌ها از آن بعنوان وظایف شهرداری نام برده شده است ذکر گردد. بدیهی است آنچه که بعنوان وظیفه شهرداری شمرده می‌شود در حقیقت به نوعی ناظر بر حقوق شهروندی می‌باشد. براساس

ماده‌ی ۵۵ فصل ششم قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ شهرداری‌ها دارای وظایف چندی می‌باشند که در ذیل به عمده‌ترین وظایف شهرداری‌ها که با حقوق شهروندی رابطه مستقیم و ملموس‌تری دارند اشاره می‌گردد:

۱- ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میداين، باغ‌های عمومی، مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه.

۲- تنظیم، نگهداری و تسطیح معابر، انهار عمومی، مجاری آب‌ها و فاضلاب‌ها و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تأمین آب و روشنائی به وسائل ممکنه.

۳- مراقبت در امور بهداشت ساکنین شهر و تشریک مساعی با مؤسسات وزارت بهداشت برای جلوگیری از امراض مسری.

۴- جلوگیری از گدائی و واداشتن گدایان به کاروتوسعه آموزش عمومی و غیره.

۵- حفظ و اداره کردندارائی منقول و غیر منقول شهرداری و اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری

۶- ایجاد غسل‌خانه و گورستان و تهیه وسائل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها.

۷- اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالان‌های عمومی و خصوصی و پر کردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف و مجاور با معابر عمومی و دودکش‌های ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد.

۸- جلوگیری از شیوع امراض ساریه انسانی و حیوانی و اعلام این‌گونه بیماری‌ها به وزارت بهداشتی و دامپزشکی و شهرداری‌های مجاور هنگام بروز آنها و دور نگه داشتن بیماران مبتلا به امراض ساریه و معالجه و دفع حیواناتی که مبتلا به امراض ساریه بوده و یا در شهر بلاصاحب و مضر هستند.

۹- پیشنهاد اصلاح نقشه شهر در صورت لزوم و تعیین قیمت عادلانه اراضی و ابنیه متعلق به اشخاص که مورد احتیاج شهر باشد بر طبق قانون توسعه معابر و تأمین محل پرداخت آن و ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میدان‌ها و باغ‌های عمومی و تهیه اراضی مورد احتیاج برای لوله کشی و فاضلاب اعم از داخل یا خارج شهر و همچنین تهیه اراضی لازم برای ساختمان مخزن و نصب دستگاه تصفیه و آبگیری و متعلقات آنها برطبق قانون توسعه معابر.

۱۰- تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزان و توقف وسائط نقلیه و غیره.

۱۱- تشریک مساعی با فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مساجد و غیره اهتمام در مراعات شرایط بهداشت در کارخانه‌ها و مراقبت در پاکیزگی گرمابه‌ها و نگاهداری اطفال بی‌بضاعت و سرراهی.

۱۲- ساختن خیابان‌ها و آسفالت کردن سواره‌روها و پیاده‌روهای معابر و کوچه‌های عمومی و انهار و جوی‌های طرفین از سنگ آسفالت و امثال آن به هزینه شهرداری محل.

۱۳- وضع مقررات خاص برای نامگذاری معابر و نصب لوحه نام آنها و شماره‌گذاری اماکن و نصب تابلوی الصاق اعلانات و برداشتن و محو کردن آگهی‌ها از محل‌های غیرمجاز و هرگونه اقداماتی که در حفظ و نظارت و زیبایی شهر مؤثر باشند.

۱۴- و غیره

۱۵-

نتیجه‌گیری

خسارت وارده به اشخاص به سبب اعمال اشخاص حقوق عمومی زمانی قابل جبران است که زیان وارده مستند به عمل اشخاص حقوق عمومی باشد. به عبارت دیگر باید بین عمل زیان‌بار و خسارت وارده رابطه سببیت وجود داشته باشد. بدیهی است چنانچه این رابطه قابل اثبات نبوده و یا زیان وارده ناشی از حوادث طبیعی و غیر مترقبه چون سیل و طوفان و زلزله و غیره و یا فورس ماژور بوده باشد، چون رابطه سببیت بین عمل اشخاص حقوق عمومی و خسارت وارده وجود ندارد، لذا مسؤولیتی در این زمینه متوجه اشخاص حقوق عمومی نخواهد بود. اثبات رابطه سببیت در دعوی مسؤولیت مدنی به عهده شخص متضرر از عمل زیان‌بار یا به عبارتی دیگر مدعی است که البته اثبات این رابطه با توجه به وضعیت زیان‌دیدگان از اعمال دولت تا حدی مشکل بوده و بالمال جبران زیان از زیان‌دیدگانی که توانایی اثبات این رابطه را نداشته باشند، امکان‌پذیر و میسر نخواهد بود. در خصوص خسارات ناشی از اعمال حاکمیت هم در صورتی که دو شرط موجود باشد اشخاص حقوق عمومی از جبران زیان و پرداخت خسارت معاف خواهد بود. اول اینکه اشخاص حقوق عمومی در مقام اعمال حاکمیت باشد دوم آن که، آن عمل حسب ضرورت و طبق قانون برای تأمین منافع اجتماعی به عمل آید. واضح است که با مفقود بودن هر یک از این دو شرط اشخاص حقوق عمومی ملزم به پرداخت خسارت خواهد گردید ولو اینکه خسارت ناشی از اعمال حاکمیت دولت باشد، به نظر می‌رسد که اثبات وجود دو شرط مذکور در دعوی مسؤولیت مدنی به عهده اشخاص حقوق عمومی خواهد بود که در واقع مدعی علیه دعوی خسارت بوده ولی در زمینه اثبات شروط موصوف، مدعی واقع خواهد شد. لازم به توضیح است که با عنایت به مفهوم مخالف قسمت ذیل ماده (۱۱) ق.م.م، به ویژه عبارت «دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود» معافیت دولت در خصوص جبران زیان ناشی از اعمال حاکمیت الزامی نبوده، بلکه امر اختیاریست و به همین جهت در صورتی که دولت مصلحت بداند می‌تواند خسارت وارده در اثر اعمال حاکمیت را نیز جبران نماید.

فهرست منابع

- محمدی، علیرضا، سال ۱۳۹۱، ماهنامه اطلاع رسانی- آموزش و پرورشی شوراها سال پنجم، صفحه ۳۹ و ۴۰
<http://rabanna.blogfa.com/post-2860.aspx>
- کمالان، سید مهدی، قانون مدنی با آخرین اصلاحات و الحاقات به همراه: قانون مسئولیت مدنی (۱۳۸۵)، انتشارات کمالان
- ابوالحمد، دکتر عبدالحمید، (۱۳۷۵)، مسئولیت مدنی دولت، چاپ شده در مجموعه مقالات مندرج در کتاب تحولات حقوق خصوصی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم
- میرشکاری، عباس، عنوان مقاله: نقد یک رای در زمینه مسئولیت شهرداری نسبت به زیان درختان
<http://www.scoda.ir/?cat=10>
- رای شماره ۹۱۷-۲۰/۱۰/۸۸ صادره از شعبه نهم دادگاه عمومی حقوقی اردبیل
- حیدری، ۱۳۸۹، عنوان مقاله: مسئولیت مدنی دولت
<http://hoghoogh-abadan.persianblog.ir/post/118>