

مسئولیت مدنی شهرداری در قبال سلامت شهروندان

ابراهیم رضائی

کارشناسی حقوق، مرکز آموزش علمی کاربردی میاندوآب، ایران.
ebrahim30162@gmail.com

شماره ۳۴ / بهار ۱۳۹۹ (جلد چهارم) / صص ۱۲۷-۱۳۷
چشم انداز حسابداری و مدیریت (دوره سوم)

چکیده

شهرداری ها به عنوان یک نهاد حقوقی غیر دولتی در ایفای وظایف خدمات رسانی به شهروندان ممکن است باعث بروز خسارت هایی گردند که احکام و قواعد ایجاد مسولیت مدنی آنها با دیگر اشخاص حقیقی یا حقوقی مشترک بوده، اما آنچه موضوع به بررسی مقاله حاضر را تشکیل می دهد احکام خاص رجوع به شهرداری و پرسنل تحت امرش است، هر چند که در ماده یازده قانون مسئولیت مدنی شرایطی که برای تحقق مسئولیت کارمندان شهرداری و موسسات وابسته به آن ها مشخص و موجب خسارت به صورت عمد یا سهو بوده مثلاً ممکن است در عرصه هایی همچون اجرای قوانین و مقررات، مسئولیت های 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 شهرداری ها گردد لذا در این مقاله جایگاه مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان مشخص می گردد.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی، تقصیر، شهرداری، خسارت.

مقدمه

علم حقوق چون سایر علوم اجتماعی آوردگاه اندیشه های متنوع در مسائل یکسان می باشد و در این میان شاید به یقین بتوان گفت که فصل مشترک همه اندیشه های حقوقی پذیرش نظم و عدالت به عنوان هدف و مبنای حقوق می باشد، که البته بین عدالت و نظم آنچنان که در بادی امر به نظر می رسد. در خصوص نیل به عدالت و به تعبیری نظم عادلانه را نادیده انگاشت چه، برقراری نظم، بیشتر در قالب مقررات موضوعه که توسط حاکمیت وضع و اجرا می شود، متجلی است. در حوزه حقوقی عمومی معمولاً به نظم بیشتر توجه شده، نظریه های ارائه شده بیشتر حامی آن می باشد و بالعکس در حوزه حقوق خصوصی، غالب دکتربین سعی در تامین و تحقق عدالت دارد و هر چند که این مرزبندی دقیق نبوده در هر یک از شاخه های علم حقوق اهداف مشترک ملحوظ انگاشته می شود.

یکی از پرسش‌هایی که می‌توان به بحث مذکور مرتبط دانست. این است که چگونه می‌توان بین مصالح حاکمیت در جهت برقراری نظم و مصالح افراد جهت تحقق عدالت جمع نمود؟ بدیهی است که پاسخ به پرسش فوق نیاز به مطالعات گسترده در حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی دارد. آنچه به عنوان یکی از مصادیق این مطالعه مطمح نظر ماست آنجاست که در جامعه‌ای چون جامعه ایران که هنوز بسیاری مردم تمتع خویش نسبت به حقوق خود را ندانسته یا باور ندارند اگر به واسطه اعمال منسوب به نهادی عمومی چون هشداری خسارتی به افراد وارد شود چه دستاویزی برای زیان‌دیده متصور است؟ در پاسخ به پرسش فوق مسلماً باید به مقررات مربوطه مراجعه نمود. این توضیح که وظایف نخبگان حقوق یک جامعه تبیین وضعیت موجود، به نقد کشیدن آنچه شایسته تغییر است و ترسیم چشم‌انداز بهتر با ارائه پیشنهادها منطقی است. مقررات مربوط به بحث مسئولیت مدنی شهرداری چندان گسترده نیستند و به طور خاصی در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی تجلی می‌گردد. آنجا که با تحقق شرایط مسئولیت شهرداری محقق انگاشته می‌شود- در نحوه تقنین این مقرر به شرحی که در نوشتار جاری بدان اشاره خواهد شد، گرایش به جانب مؤسسات عمومی ملحوظ افتاده و لذا مشاهده می‌شود که در مقررات ما نیز بدان گونه که در بین مردم رواج دارد، تعیین مسئولیت قطعی برای مؤسسات عمومی با دشواری‌هایی همراه است.

آنچه ما را واداشت که بحث مسئولیت مدنی شهرداری که به نوعی در حوزه حقوق عمومی نیز وارد می‌شود را مطرح کنیم علاوه بر عدم توجه به مقوله مسئولیت اشخاص حقوق در نوشتارهای حقوقی، این دغدغه بود که برآستی در مقام یک زیان-دیده، چگونه می‌توان جهت تدارک طرح دعوی خسارت و پیروزی در آن به طرفیت شهرداری مبانی توجیهی لازمه را یافت؟ چه آن گونه که در بین عوام رواج دارد به سختی می‌توان از دولت و مؤسسات عمومی غرامتی دریافت کرد.

پیشینه پژوهش

درخصوص مسئولیت مدنی شهرداری در قبال سلامت شهروندان کتاب یا مقاله تا به حال تالیف و تقریر نشده است ولی در خصوص مسئولیت مدنی و شهرداری به صورت جداگانه به شرح ذیل کتاب، مقاله و پایان‌نامه تقریر و تألیف شده است: حجتی اشرفی، غلامرضا، مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای شهرداری و شوراهای اسلامی، جلد ۴، تهران، گنج دانش، (۱۳۸۷)، در این کتاب نویسنده به جمع‌آوری مواد قانونی مرتبط با شهرداری پرداخته است که صرفاً در حد جمع‌آوری بوده و هیچ استدلال و استنباطی در خصوص ماهیت قضیه و نیز خلاءهای قانونی نکرده است. پرواضح است که بیان تاریخچه یک موضوع و سیر تطور تقنینی و قضایی آن و بیان انطباق و ارتباط مواد قانونی با مواد قانونی مرتبط موجب تقویت اهمیت موضوع و تسلط مخاطب به موضوع می‌گردد که مجموعه قانونی فوق‌الذکر از این قاعده مستثنی می‌باشد و ایراد جدی بر آن وارد است.

یزدانیان، علیرضا، حقوق مدنی قواعد عمومی مسئولیت مدنی، جلد ۱، تهران، میزان، (۱۳۸۶)، در این کتاب نویسنده صرفاً مبحث مسئولیت مدنی را به صورت جزئی مورد تشریح قرار داده و هیچ اشاره‌ای بر مفاهیم مشابه مانند مسئولیت اخلاقی، مسئولیت قراردادی و کیفی ننموده است در خصوص مسئولیت نهادهای عمومی دولتی مطالب قابل توجهی ارائه نداده و از مسئولیت شخصی نهادهای عمومی غافل مانده است.

جرفی، هادی، مسئولیت مدنی شهرداری در مراقبت از اموال، ثبت در مجله سیویلیکا، (۱۳۹۴)، در این مقاله نویسنده فقط به مسئولیت مدنی شهرداری در مراقبت از اموال خصوصی و عمومی پرداخته است و هیچ اشاره‌ای به مسئولیت مدنی شهرداری در قبال سلامت شهروندان ننموده است و نظر به اینکه قوانین ایران حمایت کافی و شایسته را از زیان‌دیده در قبال دولت بعمل

نیاورده و به زیان دیده تنها حق مراجعه به کارمند و عامل مستقیم زیان را اعطاء کرده و مسئولیت مدنی مؤسسه عمومی غیردولتی شهرداری را امری استثنایی و دارای قیود بسیار دانسته است انتظار می‌رفت نویسنده به این خلاءها و نحوه اصلاح و بازنگری و چگونگی پیش‌بینی مسئولیت محض و بدون تقصیر دولت در راستای تأمین هر چه بیشتر حقوق زیان دیده مطالبی را ارائه می‌کرد که از این جهت ایراد اساسی بر پژوهش فوق وارد است.

روش پژوهش

روش تحقیقی توصیفی - تحلیلی است به این معنی که نگارنده با مراجعه به کتابخانه های حقوق دانشگاه تبریز و کتابخانه ملی از طریق فیش برداری مطالب مرتبط با موضوع مقاله را گرد آوری نموده اند. در این پژوهش، گردآوری اطلاعات عمدتاً کتابخانه ای خواهد بود، نگارنده با مراجعه به کتاب ها و مجلات حقوقی و همچنین مراجعه به اینترنت و پژوهش های پراکنده، به گردآوری و تنظیم مطالب خواهد پرداخت.

یافته های پژوهش

- ارائه راهکارهای اساسی و کاربست آن در قوانین جهت تقلیل نقاط ضعف قوانین مرتبط مسئولیت مدنی نهادهای عمومی دولتی خصوصاً شهرداری و ملحوظ نظر قرار دادن آن در قوانین تصویبی آتی.
- واکاوی نقاط قوت و ضعف قوانین مربوط به مسئولیت مدنی شهرداری و بررسی جایگاه آن در گستره ملی و بین‌المللی.
- بررسی جایگاه قوانین مرتبط با مسئولیت مدنی شهرداری در قبال سلامت شهروندان در سیاست‌های تقنینی، قضایی و اجرایی هیأت حاکمه و جایگاه آن در حقوق بین‌المللی.
- ارائه نقطه نظرات کاربردی جهت پیشگیری از تزلزل سلامت و آسایش عمومی و برای تحولات سازنده در حقوق شهروندی.
- اهمیت سلامت شهروندان؛
- خلاء قانونی موجود جهت حمایت از سلامت شهروندان؛
- محوریت خاص شهرداری در حوزه سلامت عمومی؛

بحث

در عصر حاضر شهرنشینی به عنوان یک پدیده اجتماعی یکی از ضروریات زندگی محسوب می‌شود و مسئولیت پذیری متقابل و مدیریت شهری سلامت شهروندان را تضمین می‌کند. از موضوعات مهمی که در حوزه مطالعات سلامت شهروندان و مدیریت شهری در سطح جهانی مطرح شده است بحث تضمین سلامت شهروندان از منظر حقوقی است که در این میان مسئولیت شهرداری امر خطیری است از نظر ماهیت حقوقی قانونگذار شهرداری را به استناد قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ با اصلاحیه‌های بعدی) دارای شخصیت حقوقی تلقی نموده است در این خصوص لازم به ذکر است از طرفی شهردار به عنوان بالاترین مقام اجرایی در شهرداری مسئول برقراری نظم و انضباط اداری، مالی و تنظیم کننده روابط صحیح بین کارکنان و شهروندان است، فلذا شهردار به عنوان مدیر اجرایی تشکیلات شهرداری (شخصیت

حقوقی) مسئولیت پاسخگویی به کلیه تخلفات و زیان‌های وارده به شهروندان ناشی از شرح وظایف شهرداری می‌باشد (غمامی، ۱۳۷۸، ص ۸۷). 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 درخصوص اصل پذیرش مسئولیت مدنی ناشی از اقدامات دولت و نهادهای عمومی در گذشته وجود داشته موافقان وجود چنین مسئولیتی دلایلی هم‌چون ریشه اخلاقی لزوم جبران خسارت و صدق عنوان کارفرما بر دولت و نهادهای عمومی (ابوالحمد، ۱۳۷۰، ص ۵۴۴ و ۵۴۳) و نیز اصل تساوی اشخاص حقیقی و حقوقی در جبران خسارات وارده به دیگری (ماده ۵۸۸ قانون تجارت ایران) (صفار، ۱۳۹۰، ص ۴۸۰) را بعنوان مبانی آن برمی‌شمرند که در نظام حقوقی ایران نیز، هر چند بموجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، اصل وجود چنین مسئولیتی پذیرفته شده، اما قیودی بر آن وارد آمده که نیازمند بررسی است.

بخش دوم ماده ۱۱ ق.م.م در ادامه مقرر می‌کند: ... ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده 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 مبنا می‌پذیرد (صفایی، ۱۳۹۰، ص ۲۷۷). هرچند پذیرش در این بخش از ماده را ولو در مقام استثنا بر قاعده باید گام مثبت 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 امر مذکور نموده محل انتقاد است زیرا با توجه به حجم و گستردگی فعالیت شهرداری‌ها، امر دشوار و طاقت‌فرسایی به نظر می‌رسد. این در حالی است که پیش‌بینی مسئولیت 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. بند سوم فقد مسئولیت در اعمال حاکمیت بخش سوم و انتهای ماده ۱۱ ق.م.م نیز مقرر می‌دارد: ... ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی 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، مقنن از نظریه سنتی اعمال تصدی و حاکمیت پیروی نموده است. نخستین قانونی که در ایران به تفکیک مزبور پرداخته قانون تعیین مرجع رسیدگی به دعوی بین اشخاص و دولت مصوب 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. حقوق دانان 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، ص ۱۷۱؛ و ۱۳۸۷، ص ۵۸؛ صفاری، ۱۳۹۰، ص ۴۹۳) بخش اخیر ماده ۱۱ ق.م.م نیز اقدامات شهرداری را با قیودات مذکور 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.

به علت تعدد وظایف در شهرداری و شفاف نبودن مقررات و وجود ابهامات قانونی دو نوع مسئولیت مدنی برای شهردار در تأمین سلامت شهروندان مترتب می‌باشد: ۱- مسئولیت شهردار ناشی از عدم اجرای صحیح قوانین در شهرداری که منجر به خطر افتادن سلامت شهروندان می‌شود. ۲- مسئولیت شهرداری ناشی از حوادث و اتفاقات که به علت عدم نظارت دقیق بر

وظایف شهرداری در سطح شهر اتفاق می افتد. قانونگذار در ماده ۵۵ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱) وظایف خاصی را برای شهرداری منظور نموده است اما علاوه بر این به استناد دیگر مفاد قانون شهرداری و نیز در قوانین دیگر ادارات و نهادهای دولتی نیز وظایفی برای شهرداری تصویب گردیده است به مانند لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۳ خرداد ۱۳۵۹. وظایف و اختیارات هستند که موجب و منشاء مسئولیت تلقی میگردد. بنابراین مسئولیت شهردار در مجموعه شهرداری بیشتر از دیگر اعضاء این مجموعه می باشد. مسئولیت مدنی شهرداری در قبال سلامت شهروندان عبارت است از التزام و تعهد قانونی شهرداری به جبران ضرر و زیانی است که در نتیجه عمل مستند به شهرداری اعم از فعل و ترک فعل به شهروندان وارد شده است. منشاء التزام و تعهد شهرداری می تواند اراده و قرارداد متعهد باشد (تعهد ارادی، قراردادی) یا ممکن است قانون باشد که چنین تعهد و التزامی ضمان قهری یا مسئولیت مدنی به معنای خاص گفته می شود.

دستور عام و کلی درباره صلاحیت دیوان عدالت اداری همان است که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی آمده، و بندهای گوناگون ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ آن را گسترش داده است. طبق قانون دیوان عدالت اداری نحوه شکایت و صلاحیت دیوان به قرار زیر است:

رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به تصمیمات، اقدامات و مصوبات واحدهای دولتی، و شکایت از آراء و تصمیمات قطعی مراجع اداری، همچنین رسیدگی به شکایات استخدامی.

الف: تصمیمات واحدها، تصمیمات واحدهای دولتی که به اعتبار منشاء و موضوع و ماهیت از تصمیم تقنینی و قضایی به معنای اخص متمایز است حاوی قواعد، احکام نظرات و دستور لازم الاجرائی است که توسط مراجع و مقامات اداری و اجرایی در زمینه های مختلف و متنوع اتخاذ می شود.

ب) اقدامات مراجع و مقامات اداری، مراد از اقدامات مذکور در بندهای الف و ب ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری اعمالی است که واحدهای دولتی و مأمورین آنها در اجرای وظایف و تکالیف و در اختیارات اداری و قانونی در قلمرو قواعد حقوق عمومی انجام می دهند. بند الف و ب منصرف به تصمیمات و اقداماتی است که، واحدهای فوق الذکر و یا مأمورین آنها با توجه به اختیارات و وظایف قانونی که دارا بوده بر خلاف قانون، یا خارج از صلاحیت خود، یا تجاوز و یا سوءاستفاده از اختیارات خویش انجام داده بودند و از این باب حقوقی تزییع شده باشد که حسب ادعا، قانونگذار به آنان محول نموده است، رسیدگی از صلاحیت دیوان خارج و در صلاحیت مراجع قضایی عمومی قرار می گیرند.

ج) مصوبات واحدها: شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به آیین نامه ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری از حیث مخالفت مدلول آنها با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج بودن آنها از اختیارات قوه مجریه، بر اساس قانون دیوان عدالت اداری می باشد. مطالبی که در خصوص قانون دیوان عدالت اداری خصوصاً ماده ۱۳ این قانون بیان شد در بدو امر چنین به نظر می رسد که رسیدگی به دعاوی علیه شهرداری تماماً در حیطه و اختیارات این دیوان است. بند اول ماده ۱۳ و قسمت های مختلف آن کلیه اعمال اداری را شامل می شود. از این دیدگاه هر گونه ادعا از سوی اشخاص خصوصی در زمینه اعمال اداری منسوب به شهرداری قابل طرح در دیوان عدالت اداری است. اما در بخش های دیگر ماده مذکور، در رفع اجمال حکم در بند نخست، رسیدگی به دعاوی راجع به اقدامات اداری به معنای عام را محدود به آن دسته از اعمال و اقداماتی می گرداند که به علت نقض قوانین یا عدم صلاحیت مقام تصمیم گیرنده یا عامل و یا سوءاستفاده از اختیارات قانونی صورت پذیرفته و بدین سان زیانی را متوجه اشخاص خصوصی گردانیده باشد. می بینیم که رسیدگی دیوان منحصر به تشخیص اعمال اداری تقصیرآمیز شهرداری می باشد همان چیزی که ما از آن به عنوان خطای اداری از آن یاد کردیم. می بینیم که صلاحیت

دیوان در رسیدگی به دعوی مسئولیت علیه شهرداری منحصر مواردی است که از اعمال اداری خطاکارانه زبانی به غیر وارد شده باشد و لذا هرگاه به موجب قانون تقصیر شهرداری در انجام عمل زیان بار توسط عامل آن، مفروض باشد، نیاز به طرح دعوا در دیوان نیست. زیرا نتیجه این دعوا از پیش در قانون تعیین شده است.

اگر از اقدامات کارگرانی که شهرداری کارفرمای آنان می باشد زبانی به شخص خصوصی به وجود آید، نیازی نیست که زیان دیده ابتدا برای اثبات خطای کارفرما دعوی خود را در دیوان عدالت اداری مطرح کند، زیرا آنچه که ممکن است در حکم دیوان بیاید و مبنای دعوی مسئولیت مدنی شهرداری قرار گیرد توسط قانون پیش بینی شده است (ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی). پس در فرض فوق زیان دیده مستقیماً در دادگاه عمومی دادگستری طرح دعوا نخواهد کرد، از دیگر مواردی که دعوی مسئولیت مدنی شهرداری نیازی به صدور رأی از جانب دیوان عدالت اداری نداشته باشد که مبنای مسئولیت مدنی شهرداری بر مبنای تقصیر نبوده و همچنین مواردی که مسئولیت مدنی شهرداری در حوزه مسئولیت قراردادی می باشد که موضوعاً خارج از بحث ماست. علاوه بر این موارد رسیدگی به دعوی ناشی از لطمات وارد بر حقوق عینی اشخاص توسط شهرداری در صلاحیت دادگاه های دادگستری باقی ماند، زیرا در این گونه دعوی نیز اثبات خطای اداری ضرورتی ندارد. به طور مثال هرگاه شهرداری اقدام به تصرف عدوانی یا مزاحمت و ممانعت از استیفای حق مالکیت یا انتفاع و ارتفاق یک شخص نماید طرح دعوا مستقیماً در برابر دادگاه عمومی خواهد بود. طبق مطالب فوق نتیجه می گیریم که دیوان عدالت، دادگاه حقوقی نیست تا برای رسیدگی به دعوی مطالبه خسارت صالح باشد و وظیفه اصلی دیوان این است که اعمال و تصمیمات واحدها و مأموران را از حیث انطباق با قانون و وظایف و تکالیف اداری شان بررسی نماید. از طرفی با توجه به کثرت دعوی مطرح شده در دیوان و کمبود شعب رسیدگی کننده به دعوی در این دیوان، اگر قائل به این شویم که دیوان تمامی ارکان دعوی خسارت را مورد بررسی قرار دهد، این امر موجب می شود که دیوان نتواند به وظایف اصلی دیگرش بپردازد. (حسینی نژاد، ۱۳۹۰، ص ۴۶).

لذا یکی از موارد صلاحیت دادگاه ها به دعوی مسئولیت مدنی نهادی عمومی چون شهرداری و زیان های ناشی از اعمال اداری است. صلاحیت دیوان عدالت اداری در بندهای ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ مذکور افتاده است. در بند یک ماده ۱۳ این قانون که به بندهای الف و ب تقسیم می شود صلاحیت دیوان اعلام شده است. بند الف درباره رسیدگی به شکایت و اعتراض های اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیم ها و اقدام های واحدهای دولتی خواه وزارتخانه ها سازمان ها و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و نهادهای انقلابی و همه مؤسسات وابسته به آن است و در بند ب رسیدگی به شکایت از تصمیم و اقدام های مأموران نهادهای فوق الذکر در امور راجع به وظایف آن ها مطرح شده است. در بندهای ۲ ماده ۱۳ قانون مذکور نیز قانون مزبور شکایت و اعتراض به آراء و تصمیم های قطعی دادگاه های اداری و هیأت های بازرسی کمیسیون های مالیاتی، شورای کارگاه، هیات حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها است.

سومین رکن از ارکان مسئولیت قهری، وجود یک عمل زیان بار است. همچنان که عمل زیان بار می تواند ناشی از عمل مثبت (فعل) باشد، عمل منفی یا ترک فعل نیز می تواند همین نتیجه را داشته باشد. بدیهی است که بررسی تفصیلی مربوط به این ویژگی در حوصله بحث ما نبوده و در لابه لای بحث مربوط به مسئولیت مدنی شهرداری بیشتر به آن خواهیم پرداخت. در خصوص فعل زیان بار و تعریف و نقش آن در تحقق مسئولیت مدنی به طور کلی و مختصر بحث کردیم. اینک می خواهیم ببینیم که فعل زیان بار باید چه ویژگی هایی داشته باشد تا بتواند به شهرداری منسوب شود. بی شک و با عنایت به مبنای قانونی مربوط به مسئولیت مدنی شهرداری در حقوق ما خصوصیت عمده ای که فعل زیان بار را به شهرداری منسوب می کند ارتباط و

آمیختگی آن با انجام وظایف شهرداری می‌باشد با این توضیح که فعل زیان‌بار در نظام حقوقی کنونی ما علی‌الاصول ناشی از یک تقصیر اداری می‌باشد. درخصوص تقصیر اداری و ضابطه آن پیش از این سخن گفتیم آنچه مبنای اصلی مسئولیت مدنی در مقررات حقوق موضوعه ما به صراحت پذیرفته غیر از تحلیل فوق‌الذکر می‌باشد، چنانکه ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی چنین اشعار می‌دارد: کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً و یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند (صفایی، ۱۳۹۰، ۵۲).

آنگونه که از متن مذکور استنباط می‌شود در نظر اول این است که قانونگذار کارگزاران مؤسسات عمومی را در صورت ایراد خسارت حتی به مناسبت انجام وظیفه مسئول جبران خسارت دانسته است نظریه اینکه مسئولیت مدنی کلیه اشخاص در ماده ۱ قانون مدنی مذکور افتاده حکم آن تعیین شده است. بیان فوق صرفاً از باب تأکید می‌باشد و با عنایت به قسمت دوم ماده که اشعار می‌دارد: ... ولی هرگاه خسارت وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد در اینصورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ... (صفایی، ۱۳۹۰، ۴۲). می‌توان چنین برداشتی کرد که بر پایه ماده مذکور مسئولیت شهرداری در قبال اعمال کارگزاران خود فی‌الواقع یک مسئولیت استثنایی بوده که با تحقق شرایطی قابل تصور است. گرایش قانون مسئولیت مدنی ما به نظریه تقصیر و دشواری پذیرش تقصیر جهت اشخاص حقوقی خصوصاً شخص حقوقی عمومی چون شهرداری این نظر را تقویت می‌کند. اما همانگونه که بیشتر نیز اشاره کردیم یکی از مهم‌ترین اهداف مسئولیت مدنی جبران زیان می‌باشد و پذیرش این تفسیر از قانون مسئولیت مدنی که خود جهت تکمیل نقایص قانون مدنی در باب جبران خسارت زیان و مسئولیت مدنی می‌باشد دشوار است، پس چگونه توجیهی جهت رفع این مسئله باید آورد؟ یکی از محققان در این زمینه چنین می‌گوید که تنها با کمی مسامحه و با این ادعا که چون نقص سازمان اداری در نهایت ناشی از عملکرد ناقص مأموران و کارمندان آن است و این انسان‌ها هستند که درباره همه چیز تصمیم می‌گیرند می‌توان مسئولیت شهرداری را نسبت به اعمال کارکنان خود، به طور غیرمستقیم، تحت نظام ناشی از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی پذیرفت. (کاتوزیان، دکتر ناصر همان، ش ۲۸۴).

البته تحلیل فوق را به گونه‌ای دیگر هم می‌توان مطرح کرد به این صورت که فی‌الواقع غالب موارد اقدامات ناقص اداری که به ظاهر و به واسطه مباشرت کارگزاران ناشی از اعمال کارگزاران می‌باشد در بسیاری مواقع ناشی از نقض سامانه‌ای مربوط به خود اداره و نقص قوانین و مشکلات خود شخص حقوقی می‌باشد و پذیرش این نکته که اشخاص حقوقی صرفاً جهت هدفی خاص به وجود نیامده‌اند و قابلیت‌های دیگری هم دارند لذا این تحلیل را تقویت می‌کند. به علاوه در جهت رهایی از محدود شدن دامنه مسئولیت مدنی شهرداری نسبت به اعمال آن و توسعه این مسئولیت می‌توان گفت که قسمت نخست ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی فی‌الواقع در مقام تأکید بر مقرر ماده ۱ همان قانون نبوده چه این کار حشو زاید است و از قانونگذار بعید است. پس می‌توان گفت با عنایت به اینکه قانونگذار در زمان تقنین ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در مقام بیان مسئولیت اشخاص حقوق عمومی تابع دولت و شهرداری‌ها بوده و نه اشخاص طبیعی پس قید عمداً یا بی‌احتیاطی را صرفاً ناظر به مواردی بدانیم که خطای کارمند خطای شخصی است و نه خطای اداری بنابراین حکم ماده در مقام بیان این امر بوده که کارگزاران اشخاص حقوقی عمومی چون شهرداری و دولت نباید به بهانه اقدام به انجام وظایف اداری از مراقبت و احتیاط بی‌پروایی نموده موجبات اضرار غیر را فراهم نمایند (حسینی‌نژاد، ۱۳۹۰، ص ۴۶).

اما قانونگذار در ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی که می‌تواند در مواقعی که شهرداری در مقام کارفرما قرار می‌گیرد مبنای مسئولیت وی باشد. خصوصیت فعل زیان‌بار را به نحوی بهتر بیان می‌کند: کارفرمایانی که مشمول قانون کار هستند، مسئول

جبران خساراتی می‌باشند که از طرف کارکنان اداری و یا کارگران آنان در حین انجام کار یا به مناسب آن وارد شده است مگر آنکه محرز شود تمام احتیاط‌هایی که اوضاع و احوال قضیه ایجاب می‌نموده به عمل آورده یا اینکه اگر احتیاط‌های مزبور را به عمل می‌آورند، باز هم جلوگیری از ورود زیان مقدور نمی‌بود. ماده راجع به کارفرمایان مشمول قانون کار سخن می‌گوید اما نیک می‌دانیم که شهرداری در ارائه خدمات شهری گاه‌ها به عنوان کارفرما انجام برخی امور را به دیگران واگذار می‌کند و از این دریچه می‌توان مسئولیت شهرداری در چنین موقعیت‌هایی را بر طبق ماده ۱۲ مسجل دانست. ملاحظه نمودیم که خصوصیت فعل زیان‌بار در مبنای قانونی مسئولیت مدنی چگونه ذکر شده است اینک و در ادامه بررسی خصوصیت فعل زیان‌بار بررسی می‌کنیم که جهت اینکه زیان را با تکالیف اداری مرتبط بدانیم چه شرایطی ضروری می‌باشد. از مجموع آنچه در مواد ۱۱ و ۱۲ قانون مسئولیت مدنی مذکور افتاده می‌توان همزمانی میان ارتکاب فعل زیان‌بار و انجام وظیفه مربوط به کارگزاران شهرداری را می‌توان استنباط کرد، بدین توضیح که وقوع زیان بواسطه عمل کارمند شهرداری زمانی می‌تواند منسوب به شهرداری باشد که در ساعات اداری و یا به یک ضابطه بهتر در هنگام انجام وظیفه عمومی بر طبق خواست اداره رخ داده باشد چه در خصوص شهرداری به واسطه اینکه برخی کارهای شهرداری وقت و بی‌وقت شناخته و این به ماهیت وظایف شهرداری برمی‌گردد و در خصوص اینکه اثبات این امر بر عهده کیست می‌توان به این معتقد بود که وقوع زیان به واسطه کارمند در ساعات اداری ظاهراً حاکی از انجام وظیفه و ارتباط وقوع زیان با وظیفه اداری دارد که البته خلاف آن از سوی خواهان قابل اثبات است.

قانون مسئولیت مدنی به عنوان مهم‌ترین و اصلی‌ترین مبنای قانونی مسئولیت مدنی چه در رابطه با اشخاص طبیعی و چه در خصوص مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها در مواد ۱ و ۱۱ و به نوعی قسمت اخیر ماده ۱۲ خود تقصیر را به عنوان رکن رکن تحقق مسئولیت مدنی دانسته است. چه قانونگذار در ماده ۱ در خصوص اشخاص به طور کلی تقصیر را شرط مسئولیت معرفی نموده و در ماده ۱۱ و در خصوص مسئولیت مدنی شهرداری هم تقصیر را مبنای مسئولیت دانسته و در ماده ۱۲ نیز اگر چه ظاهراً مسئولیت کارفرما منوط به تقصیر نمی‌باشد ولی از مفهوم مخالف قسمت این ماده و همچنین امکان رجوع پیش‌بینی شده برای کارفرما می‌توان استنباط کرد که تحمل جبران نهایتاً بر عهده مقصر می‌باشد و البته همان‌گونه که در صدر مطلب معروض نمودیم اصولاً مبنای مسئولیت مدنی شهرداری تقصیر می‌باشد ولی مواردی وجود دارد که استثنائاً شهرداری همچون اشخاص دیگر دارای مسئولیت بدون تقصیر می‌باشد. برای مثال اگر شهرداری به عنوان دارنده یک وسیله نقلیه موتوری زمینی خوانده دعوای مسئولیت مدنی قرار می‌گیرد جهت تحمل جبران زیان نیازی به تقصیر نمی‌باشد. به استناد ماده ۱ قانون بیمه اجباری که اشعار می‌دارد: کلیه دارندگان وسائل نقلیه موتوری زمینی و انواع یدک و تریلر متصل به وسائل مزبور و قطارهای راه آهن اعم از اینکه اشخاص حقیقی یا حقوقی باشند، مسئول جبران خسارت بدنی و مالی هستند که در اثر حوادث وسایل نقلیه مزبور و یا محمولات آن‌ها به اشخاص ثالث وارد شود.

ملاحظه می‌گردد که مبنای مسئولیت در ماده فوق‌الذکر تقصیر نبوده و بیشتر با نظریه خطر منطبق است. بدیهی است که مسئولیت شهرداری نافی مسئولیت عامل ورود زیان (راننده) نمی‌باشد (کاتوزیان، دکتر ناصر، پیشین، ش ۳۱۲ به بعد).

نتیجه گیری

با توجه به آنچه در بالا ذکر گردید می‌توان گفت شهرداری سازمان اداری محلی، جهت اداره امور شهر است که وظایف آن را غالباً قانون شهرداری مشخص نموده است. مسئولیت مدنی شهرداری‌ها را در کنار مسئولیت دولت و در قالب مسئولیت ناشی از

فعل غیر می‌آورند. مبنای قانونی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ است. این ماده بیان می‌دارد: کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنان که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند، ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده، بلکه مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل می‌آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.

بر مبنای این ماده خسارت ممکن است محصول تقصیر شخصی کارمندان یا خطای اداری شهرداری باشد و ورود خسارت به اجتماع تقصیر شخصی کارمندان یا خطای اداری شهرداری باشد و ورود خسارت به اجتماع تقصیر شخصی و خطای اداری نیز نفی نشده است. آثار هر یک از حالت‌های فوق متفاوت است. به حکم ماده مرقوم در تقصیر شخصی، کارمند شهرداری از مال خود مکلف به جبران خسارت است و در خطای اداری حکم به مسئولیت شهرداری می‌شود و به هنگامی که خسارت حاصل تقصیر شخصی و خطای اداری باشد قاعده تضامن اداری کارمند نیز موجب مسئولیت شود. از نظر تحقق مسئولیت نیز وجود شرایط عمومی تحقق مسئولیت مدنی ضرورت دارد علاوه بر آن کارمند بودن عامل ورود زیان و وجود تقصیر، آن هم در معنای خاص خودش الزامی است. کارکنان شهرداری‌ها هم چهار دسته‌اند که عبارتند از: کارکنان ثابت، رسمی، موقت و کارگران که از این دسته، کارکنان ثابت و رسمی مشمول حکم ماده ۱۱ قانون مورد بحث هستند و در سایر موارد به نظر می‌رسد که قاعده فرض تقصیری را که ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی از آن سخن می‌راند حکم فرما باشد. بخشی از وظایف شهرداری در ارتباط مستقیم با حفظ سلامت شهروندان می‌باشد که از آن جمله می‌توان به بند ۱۴ و ۱۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری اشاره کرد. 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 مساکن 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 به معابر عمومی که افتادن آنها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از ناودان‌ها و دودکش‌های ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد. همینطور ماده ۱۵ قانون مذکور یکی از وظایف شهرداری را جلوگیری از شیوع امراض ساریه انسانی و حیوانی و اعلام اینگونه بیماری‌ها به وزارت بهداشت و دامپزشکی و شهرداری‌های مجاور هنگام بروز آنها و دور نگاهداشتن بیماران مبتلا به امراض ساریه و معالجه و دفع حیواناتی که مبتلا به امراض ساریه بوده و یا در شهر بلاصاحب و مضر هستند.

شهرداری به عنوان یک سازمان اداری، محلی و غیرمتمرکز اداره امور شهر را بر عهده دارد و در رهگذر انجام وظایف خود ممکن است موجبات ورود خسارت به دیگران را فراهم آورد، که در حوزه مسئولیت مدنی مورد توجه قرار گرفته است. در حقوق ایران مسئولیت مدنی شهرداری چون سایر اشخاص حقوقی ذیل عنوان مسئولیت ناشی از فعل غیر، مورد بررسی قرار گرفته است. در بررسی مبنای توجیهی جهت مسئولیت مدنی شهرداری با عنایت به پذیرش نظام مبتنی بر تقصیر در حقوق موضوعه ما علاوه بر نظریه تقصیر، نمی‌توان از نظریه‌های بدون تقصیر غافل ماند. چه بسیاری موارد جبران خسارات در قالب نظریه تقصیر قابل توجیه نبوده و لذا جهت بی‌جبران نماندن زیان و تحقق هدف مسئولیت مدنی باید به این نظریات توجه نمود. گو اینکه تقصیر مورد نظر در مسئولیت مدنی شهرداری تقصیر به معنای امروزی بوده که در مورد شهرداری عنوان تقصیر اداری به خود می‌گیرد. جهت تحقق مسئولیت مدنی وجود ارکانی چون زیان، فعل زیان‌بار، رابطه سببیت و در نظام حقوقی ما غالباً تقصیر لازم می‌باشد. در خصوص زیان، ورود زیان‌های جمعی به افراد نامحصور، به نظر تصور مسئولیت مدنی برای شهرداری

را دشوار می‌نماید. فعل زیانبار هم می‌بایست همزمان با انجام وظیفه اداری و مرتبط با آن باشد. تا قابلیت انتساب به شهرداری را داشته باشد. تقصیر هم در مسئولیت مدنی شهرداری توصیفی جداگانه دارد که به آن اشاره شده است. شهرداری در اجرای وظایف کلی و ویژه خود ممکن است، گونه‌هایی عام و ویژه از مسئولیت را داشته باشد. اقداماتی که در عرصه‌هایی چون اجرای قوانین و مقررات مسئولیت‌های ناشی از مالکیت بر معابر، بناها و اقدام به تملک قانونی اراضی و ابنیه ممکن است موجب مسئولیت برای شهرداری باشد. در بحث اجرای حکم علیه شهرداری، قانونگذار امتیازهایی برای آن قائل شده و توقیف اموال شهرداری تنها با شرایطی ممکن می‌باشد. مواردی وجود دارد که شهرداری علی‌رغم ورود زیان، مسئول شناخته نمی‌شود که این موارد را می‌توان چنین برشمرد: قوه قاهره، تقصیر زیان دیده، فعل ثالث و علل موجه چون: دفاع مشروع، اجرای قانون و اعمال برخاسته از اضطرار. در خصوص صلاحیت هم، با عنایت به تقلید ناقص حقوق ما از فرانسویان، دیوان عدالت اداری هم در برخی موارد در دعاوی علیه مسئول مدنی شهرداری وارد عمل شده و هر زمان که مبنای دعوا یک تقصیر اداری باشد.

پیشنهادات

- ۱- تدوین قوانین منسجم و یکپارچه در خصوص مسئولیت مدنی شهرداری و جلوگیری از پراکندگی قوانین در این زمینه؛
- ۲- پیشنهاد می‌گردد شهرداری در جهت ارتقای سلامت جسمی و روانی شهروندان بیش از پیش تلاش نموده و نسبت به عواملی که سلامت روحی و جسمی افراد را به خطر می‌اندازد توجه ویژه‌ای نشان دهد. در این راستا شهرداری می‌تواند اقدامات عملی در جهت مبارزه با آلاینده‌های محیطی و ایجاد تفرجگاه‌های فرهنگی جهت ارتقای سلامت روحی شهروندان انجام دهد.

منابع

- ✓ ابراهیمی، سید نصرالله، (۱۳۸۲)، تحلیل حقوقی از مسئولیت در قبال ارائه کالای معیوب و حمایت از مصرف‌کنندگان، سخن سمت، شماره ۱۱.
- ✓ ابوالحمد، دکتر عبدالحمید، (۱۳۷۵)، مسئولیت مدنی دولت، چاپ شده در مجموعه مقالات مندرج در کتاب تحولات حقوق خصوصی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم.
- ✓ اشتری محمد، مسئولیت مدنی، ترجمه، نوشته میشل لوراسا، (۱۳۵۹)، موسسه مطالعات حقوقی اسلامی و تطبیقی.
- ✓ بادینی، حسن، فلسفه مسؤولیت مدنی، سال ۸۲-۸۳، پایان‌نامه مقطع دکتری، دانشکده حقوق دانشگاه تهران.
- ✓ جعفری لنگرودی، محمد جعفر، (۱۳۷۸)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، گنج دانش.
- ✓ صفاری، محمدجواد، (۱۳۹۰)، شخصیت حقوقی، انتشارات بهنامی.
- ✓ حسینی‌نژاد، حسینقلی، (۱۳۷۰)، مسئولیت مدنی، تهران، انتشارات مجد.
- ✓ حسینی‌نژاد، حسینقلی، (۱۳۷۰)، مسئولیت مدنی، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- ✓ شجاعپوریان، سیاوش، (۱۳۷۳)، مسئولیت مدنی ناشی از خطای شغلی پزشک، انتشارات فردوسی.
- ✓ صانعی، پرویز (۱۳۷۱)، حقوق جزای عمومی، انتشارات گنج دانش.
- ✓ صفایی، سیدحسین، رحیمی، حبیب‌الله، (۱۳۹۰)، مسئولیت مدنی، انتشارات سمت.

- ✓ طالبی، احمد، (۱۳۹۲)، امنیت اجتماعی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی.
- ✓ طباطبایی مومنی، منوچهر، (۱۳۸۵)، حقوق اداری، انتشارات سمت.
- ✓ عباسی، محمود، (۱۳۸۴)، تحولات مسئولیت پزشکی، مجموعه مقالات حقوق پزشکی، انتشارات حقوقی.
- ✓ عباسی، محمود، (۱۳۸۲)، حقوق پزشکی، انتشارات حقوقی.
- ✓ عباسی، محمود، (۱۳۸۵)، مسئولیت تیم پزشکی در اعمال جراحی، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۵۴.
- ✓ امید زنجانی، عباسعلی، قواعد فقه، (۱۳۹۲)، بخش خصوصی، انتشارات سمت.
- ✓ کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۰)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت سهامی انتشار.
- ✓ کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۷)، حقوق مدنی قواعد عمومی قراردادها، انتشارات سهامی انتشار.

