



Civil Liability Due to Negligence and Fault of Municipal Managers with Emphasis on Jurisprudence

Seyed Mohammadsadeq Sharifi^{1*}

1 Master of Private Law, Science and Research Unit, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Article Type: Original Research

Pages: 721-738

Article history:

Received: 23 Oct 2023

Edition: 5 Jan 2024

Accepted: 29 Feb 2024

Published online: 15 Sep 2024

Keywords:

Civil Liability,
Municipal Manager, Fault,
Principle of No Harm.

Corresponding Author:

Seyed Mohammad Sadeq Sharifi

Address:

Iran, Tehran, Islamic Azad
University, Science and Research
Unit, Department of Private Law.

Orchid Code:

0009-0009-2250-6444

Tel:

Email:

sharifi13258@gmail.com

ABSTRACT

Background and Aims: Civil liability is the need to compensate for the damage that individual causes to others through non contractual obligations. The obligation that a person has to compensate for the damage caused to other regardless of whether the damage causes was a result of personal actions or related person includes a liability. In the course of his responsibilities, municipal manager has duties that can lead to damage. The purpose of present study is to discuss civil liability due to the fault of the municipal managers.

Method and Materials: The research method is descriptive_ analytical

Ethical Considerations: In present paper, the principles of text originality, trustworthiness and honesty have been observed.

Findings: The elements of civil liability of mayors are (fault, existence of loss committing harmful act and causation relationship). The mayor can be held responsible for the damage if his fault cause the loss. The damage caused by the manager can be personal negligence of the mayor. Additionally, the loss can be due to the weakness of law. Therefore, in the case of lack of fault by managers, the government will be liable.

Conclusion: If the manager commits a fault in the administrative affairs, the government is obliged to compensate the damage, but if the administrative performance of manager is not due to duty, it is considered personal negligence and is guaranteed.

u

Cite this article as:

Sharifi SMS. Civil Liability Due to Negligence and Fault of Municipal Managers with Emphasis on Jurisprudence. *Economic Jurisprudence Studies*. 2024.



دوره ششم، شماره پیاپی ۵، سال ۱۴۰۳

مسئولیت مدنی ناشی از قصور و تقصیر مدیران شهرداری با تأکید بر فقه

سید محمدصادق شریفی*

۱. کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

چکیده

زمینه و هدف: مسئولیت مدنی لزوم جبران خسارتی است که از اشخاص به طریق الزامات خارج از قرارداد به دیگران وارد می‌شود. تعهدی که فرد نسبت به جبران زیان وارده به دیگری دارد، اعم از اینکه زیان مذکور در اثر عمل شخصی یا اشخاص وابسته وارد شده باشد دربرگیرنده مسئولیت می‌شود. مدیر شهرداری در رهگذر عملکرد خود وظایفی دارد که می‌تواند منجر به خسارت گردد. هدف از پژوهش مسئولیت مدنی ناشی تقصیر مدیران شهرداری می‌باشد.

مواد و روش‌ها: روش این پژوهش توصیفی - تحلیلی است.

ملاحظات اخلاقی: در نگارش مقاله اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

یافته‌ها: ارکان مسئولیت مدنی شهردار (تقصیر، وجود ضرر، ارتکاب فعل زیان‌بار و رابطه سببیت) است. در حالتی می‌توان شهردار را مسئول خسارت دانست که تقصیر او باعث ضرر شده باشد. ضرری که از مدیر به مردم وارد می‌شود، می‌تواند قصور شخصی شهردار باشد، هم‌چنین ضرر می‌تواند از ضعف قانون باشد، لذا در صورت عدم تقصیر مدیر، دولت مسئول است.

نتیجه: مدیر شهرداری در امور اداری اگر مرتکب خطا و تقصیر شود، دولت ملزم به جبران خسارت می‌باشد اما اگر عملکرد اداری مدیر نشئت از وظیفه نبوده، قصور شخصی محسوب می‌شود و ضمان‌آور است.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۷۲۱-۷۳۸

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۸/۰۱

تاریخ اصلاح: ۱۴۰۲/۱۰/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۱۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۶/۲۵

واژگان کلیدی:

مسئولیت مدنی، مدیران شهرداری، تقصیر، قاعده لاضرر.

نویسنده مسئول:

سید محمدصادق شریفی

آدرس پستی:

ایران، تهران، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، گروه حقوق خصوصی.
کد ارکید:

0009-0009-2250-6444

تلفن:

پست الکترونیک:

sharifi13258@gmail.com

۱. مقدمه

ها، اداره محیط‌های عمومی به نمایندگی مردم مستلزم مدیریتی نوین است. در این میان، گاهی تدبیر امور شهری با اجرای طرح‌های عمومی و تملک اراضی همراه می‌شود و سؤالاتی را در موضوع احترام به حقوق مالکانه اشخاص در تقابل با مصالح عمومی مطرح می‌سازد (وحدانی نیا، ۱۳۹۷، ۱۰).

مضافاً اینکه اهمیت مبحث مسئولیت مدنی را از لحاظ نظری نیز نباید فراموش کرد، زیرا صرفاً با اتکا به چند ماده انگشت شمار قانونی که مقنن در سال ۱۳۳۹ به‌عنوان قانون مسئولیت مدنی وضع نموده نمی‌توان به تمام دعاوی راجع به مسئولیت مدنی در محاکم پاسخ گفت و فصل خصومت نمود. البته در این راستا نباید از نقش احکام و قواعد فقهی غافل ماند زیرا با تمسک به برخی از قواعد فقهی مانند اتلاف یا تسبیب و... می‌توان بسیاری از مسائل راجع به مسئولیت مدنی را خصوصاً در بخش ضمان قهری بیان نمود. به همین منظور سؤالی که مطرح می‌شود این است که مدیران شهرداری در فرض قصور و تقصیر چه مسولیتی دارند و چه کسانی باید از عهده جبران خسارت ناشی از عملکرد مدیران شهرداری برآید؟ برای پاسخ‌گویی به سؤال مطرح‌شده به جست‌وجو مطالب موجود در این زمینه پرداختیم. اما پژوهشی که در خصوص مسئولیت مدنی مدیران شهرداری در فرض قصور و تقصیر پرداخته باشد، مورد پژوهش قرار نگرفته است. موضوعات نزدیک به بحث شامل مقاله «مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان» نگارش‌شده توسط طاهره شگری و علی زارع (۱۳۹۵) می‌باشد. نویسندگان به احکام خاص رجوع به شهرداری و پرسنل تحت امر می‌پردازند و

مسئولیت به معنای پاسخ‌گویی به تخلفاتی است که شخصی نسبت به وظایف و تعهدات خود مرتکب شده است و مسئول کسی است که مسئولیتی بر ذمه دارد که چنانچه به آن عمل نکند مورد بازخواست قرار می‌گیرد. به همین منظور تلف یا ضرری که به وسیله دیگری تحقق یابد، خواه منشأ آن بی‌احتیاطی، اهمال یا عدم اطلاع از امری که دانستن آن لازم است یا خطای مشابه هرچند بسیار سبک باشد، باید به وسیله کسی که بی‌احتیاطی یا خطای داشته است، جبران شود.

می‌توان گفت که مدیریت شهری و نهادهای متشکله آن در رهگذر انجام تکالیف و وظایف خود ممکن است موجبات ورود خسارت به دیگران را فراهم آورند که این خسارت در حوزه مسئولیت کیفری و مدنی مورد توجه قرار گرفته است. در این موضوع محتمل است، که مدیر شهرداری به دلیل اجرای وظایف و تکالیف خود به صورت ویژه و عام مسئولیت داشته باشد (باقری سجیرانی، ۱۳۹۷، ۲).

امروزه این فکر که اشخاص حقوقی حقوق عمومی به دلیل آن که فعالیت آن‌ها در جهت مراعات منافع عمومی است مسئولیتی نداشته باشند مردود است و جایگاهی در حقوق پیشرفته کنونی ندارد. در بیان اهمیت و جایگاه مسئولیت مدنی همین بس که امروزه حجیم‌ترین دعاوی کلیه بخش‌های مربوط به حقوق مدنی را دعاوی راجع به مسئولیت مدنی تشکیل می‌دهند که این امر به خاطر پیشرفت روزافزون جامعه و افزایش میزان کمی خسارات است. در نظام زندگی شهری با حاکمیت دولت‌ها و سازمان‌های متولی مدیریت شهری مانند شهرداری-

تحلیل اطلاعات مورد استفاده قرار گرفته است. پژوهشگر، مطالب مورد نیاز خود را از مقالات علمی و متون تخصصی گردآوری کرده و آن‌ها را به‌طور خلاصه از طریق فیش‌برداری تنظیم می‌کند.

۳. ملاحظات اخلاقی

در مراحل مختلف نگارش این مقاله، ضمن رعایت اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

۴. یافته‌ها

یافته‌ها حاکی از این است که مسئولیت مدنی مدیر شهرداری در امور اداری و تصمیمات شخصی باعث تمایز در جبران خسارت توسط مدیر شهرداری یا دولت می‌گردد. در نتیجه در فرض تقصیر یا عدم تقصیر باید در نظر گرفت که مدیر شهرداری در راستای امور اداری یا غیر ارادی مرتکب خطا شده است.

۵. بحث

۵-۱. مفهوم تقصیر

طبق ماده ۹۵۳ قانون مدنی تقصیر اعم است از تعدی و تفریط و طبق ماده ۹۵۱ همین قانون «تعدی تجاوز نمودن از حدود اذن یا متعارف است نسبت به مال یا حق دیگری و طبق ماده ۹۵۲ قانون مذکور «تفریط عبارت است از ترک عملی که به موجب قرارداد یا متعارف برای حفظ مال غیر لازم است».

۵-۲. مفهوم ضرر

هرچند بیان تعریفی کامل و جامع از برخی موضوع-های حقوقی بسیار سخت است؛ اما به‌منظور درک بهتر موضوع به تعریف ضرر می‌پردازیم. «ضرر عبارت

بیان می‌کنند که میزان تقصیر و عمد یا سهو بودن دغدغه اصلی بحث است. در تمایز می‌توان گفت پژوهش مذکور در خصوص نهاد شهرداری به موضوع مسئولیت مدنی پرداخته است و مدیر شهرداری را مورد تحلیل قرار نداده است.

در مقاله دیگر تحت عنوان «مبانی مسئولیت مدنی شهرداری و طرق جبران خسارت آن در ساختمان-سازی» نگارش شده توسط سیامک ره‌پیک و سعید محمودوردی (۱۳۹۹)، نویسندگان بیان می‌کنند که تحلیل مسئولیت در ساختمان‌سازی با توجه به تقصیر کار دشواری است و اصل جبران خسارت را تحت تاثیر قرار می‌دهد و در این پژوهش رویکردی قانون نسبت به قانون مجازات اسلامی، قانون کار، قانون مسئولیت مدنی و آیین دادرسی کیفری داشته‌اند. همچنین در پی تحلیل تعهد به نتیجه و تعهد به وسیله می‌باشند. وجه تمایز مورد نظر پژوهش مسئولیت مدنی مدیر شهرداری در کلیه تصمیمات و عملکردها می‌باشد.

موضوعات مذکور نشان‌دهنده نوآوری بحث است که مسئولیت مدنی مدیر شهرداری مورد مذاقه پژوهشگران قرار نگرفته است.

۲. مواد و روش‌ها

پژوهش حاضر یک مطالعه توصیفی-تحلیلی است. از روش کتاب‌خانه‌ای به‌منظور جمع‌آوری داده‌ها و مطالب در این تحقیق استفاده شده است. پژوهشگر در بررسی‌های کتاب‌خانه‌ای از طریق رجوع به مجلات علمی، سایت‌ها و متون تخصصی اطلاعات مورد نیاز مربوط به موضوع مورد مطالعه را جمع‌آوری می‌کنند. هم‌چنین روش فیش‌برداری جهت تجزیه و

سازمان ملل با عنوان برنامه مدیریت شهری قرار گرفت. مطرح شدن چنین مفهوم و اصطلاحی از مدیریت در قالب مدیریت شهری ناشی از حرکت شیوه مدیریت متمرکز به سمت مدیریت غیر متمرکز در چارچوب مدیریت‌های محلی‌تر با هدف توسعه شهری به وسیله سازمان‌های محلی می‌باشد (پرهیزکار و همکاران، ۱۳۹۰، ۴۷)

مدیریت شهری صرفاً مدیریت مشکلات شهر را بر عهده ندارد؛ بلکه فراتر از این موضوع، راهبری شهر به سوی توسعه‌ای همه‌جانبه و پایدار را بر عهده دارد (همان، ۴۴). در واقع منظور از مدیریت شهری بر عهده گرفتن نقشی فعال در توسعه، مدیریت و هماهنگ‌سازی منابع برای دستیابی به اهداف توسعه شهری است. استرن، مدیریت شهری را مفهومی چندوجهی به شمار می‌آورد که تعریف‌پذیر نیست؛ آنچه اهمیت دارد این است که او مدیریت شهری را مفهومی هماهنگ و یکپارچه به شمار می‌آورد و معتقد است مدیریت شهری نوعی رویکرد هماهنگ و یکپارچه را نسبت به مسائل شهری در کشورهای در حال توسعه ضروری می‌سازد (سعیدی، ۱۳۸۷، ۷۰۷؛ نقل از ضرابی و همکاران، ۱۳۸۹، ۲۲۷). مدیریت شهری، ابزاری است که به وسیله آن حکومت می‌تواند توسعه مشارکتی و پایدار را به وجود آورد (سعیدی رضوانی، ۱۳۷۳، ۴).

۴-۵. مدیر شهری به عنوان امر غیر قانونی

مدیران شهری بعنوان یک مقام عمومی و تصمیم‌گیر، گاهی به دلیل دستور غیرقانونی که به مأموران شهرداری می‌دهد، عامل ورود خسارت به اشخاص می‌شود در موردی که سببی اقوی از مباشر باشد به نحوی که عرفاً اتلاف مستند به سبب گردد، مباشر

از هر کاستی و نقصانی است که بر مال و حقوق مالی یا جسم یا حیثیت و شهرت یا عواطف شخص، به‌طور ناروا و ناخواسته، از طرف دیگری وارد شود». این تعریف نسبتاً مشابهت بسیار زیادی با تعریفی که فقها از واژه ضرر داشته اند دارد. از نظر فقهی ضرر یعنی نقص و کاستی که در جان یا جسم یا اموال به وجود می‌آید، اما برخلاف مشابهتی که بیان نمودیم تفاوت‌هایی نیز وجود دارد و به صورت مطلق، نقص ضرر محسوب نمی‌گردد؛ بلکه نقصی ضرر تلقی می‌شود که به صورت تحمیلی و غیر ارادی صورت گرفته است. به همین منظور نقص ناخواسته را ضرر تلقی می‌کنند. حال نقصی که ارادی می‌باشد قسمت تخصصی و موضوعی از مفهوم ضرر خارج می‌شود (خوانساری نجفی، ۱۴۱۸ق، ج ۱، ۳۷۸). لذا ضرر نشان‌دهنده نقص و کاستی است که به صورت ناخواسته و ناروا بر شخصی وارد می‌شود و همانند نظر فقها، نقص ارادی مثل هبه، ضرر محسوب نمی‌گردد (باریکلو، ۱۴۰۲، ۶۸).

۳-۵. مفهوم مدیریت شهری

مدیریت شهری به تمامی نهادها، سازمان‌ها و افرادی گفته می‌شود که به‌صورت رسمی یا غیر رسمی در فرآیند مدیریت شهر اثرگذار هستند. پس مدیریت شهری فقط شهرداری و شورای شهر نمی‌باشد و هر عنصری که به شکلی در فرآیند مدیریتی شهر اثری دارد در این حیطه قرار دارد (لطفی و همکاران، ۱۳۸۸، ۱۰۵).

مفهوم مدیریت شهری اولین بار زمانی مورد توجه واقع گردید که در سال ۱۹۷۶ میلادی در کنار مفاهیم دیگری چون توسعه پایدار شهری و پروژه شهر سالم در دستور کار یکی از برنامه‌های توسعه

یا به این دلیل که آمر به مأموری دستور داده که اساساً جزء زیردستان خود او نیست (گلدوزیان، ۱۴۰۲، ۱۸۹).

البته مأمور باید برحسب قانون موظف به اجرای دستور باشد. هرگاه مأمور به اجرای امری که هیچگونه وظیفه‌ای در قبال آن نداشته مبادرت کند مقصر شناخته خواهد شد، هرچند این امر امری مشروع تلقی شود. نکته‌ای که در آخر می‌توان از آن یاد کرد در رابطه با امر غیر قانونی است، دلایل متعددی می‌تواند دستور و تصمیمی که مدیران شهری صادر می‌کند را غیر قانونی کند. اصلی‌ترین عامل می‌تواند عدم تجویز قانون باشد به این شکل که فرضاً شهرداری به مأموران دستور می‌دهد که تصرفاتی در بستر رودخانه کنند. این در حالی است که با تصویب قانون توزیع عادلانه آب، آخرین اراده قانون‌گذار بر این بوده است که بستر رودخانه‌های واقع در شهر از صلاحیت شهرداری خارج گردد و عملاً تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری در این خصوص نسخ ضمنی شده است.

عامل دیگر می‌تواند عدم رعایت تشریفات قانونی باشد مثلاً شهرداری در مقام اجرای طرح تعریض خیابان ملزم به رعایت تشریفات قانون نحوه خرید اراضی است، عدم رعایت این تشریفات می‌تواند برای مجری و آمر مسئولیت به‌وجود بیاورد. گاهی شهردار به عنوان آمر، صلاحیتی برای صدور دستور ندارد. بدین معنا که دوره خدمت وی خاتمه یافته است. بنابراین دستورات شهردار خارج از زمان تصدی مدیریت بر شهرداری، امری غیر قانونی است و چنانچه از این امر خسارتی وارد آید حسب مورد شهردار یا مأمور شهرداری به تناسب دخالت، مسئول شناخته می‌-

مسئولیتی نخواهد داشت. بنابراین چنانچه مدیران شهری بر خلاف قانون به مأموران خود دستور دهد که بنایی را خراب کنند و مأمورین نیز بنا را خراب کنند در این صورت مدیر شهری مسئول است (عالم-زاده، ۱۳۸۷، ۱۴۵).

از مصادیق سبب اقوی از مباشر می‌توان از اکراه، غرور، سپردن مال به صغیر غیر ممیز و مجنون و امر آمر نام برد. در رابطه با مسئولیت مدیران شهری، بیش از همه امر آمر مصداقیت دارد. دستور مقام صلاحیت‌دار شبیه حکم قانونی، مجری را وادار به انجام دستور امر کننده می‌کند. مأمور وظیفه دارد که در حد و مقدار قانون‌ها و دستورالعمل‌ها، دستورها و حکم‌های رئیس خویش را در کارهای جاری قبول نماید. لیکن اگر مأمور احکام، اوامر رئیس خود را مخالف دستورالعمل‌ها و قانون‌ها بشناسد، وظیفه دارد به صورت کتبی تضاد اوامر با قانون‌ها و دستورالعمل‌ها را به رئیس خود گوشزد نماید و هنگامی که پس از گوشزد فوق، رئیس به صورت کتبی انجام موضوع فوق را تصدیق نماید، مستخدم وظیفه دارد که اوامر بیان شده را انجام نماید. بنابراین باید قائل بر این بود که چنانچه مأمور شهرداری به دستور مدیران شهری، عامل ورود خسارتی شود و غیر قانونی بودن آن را قبل از این به مدیران شهری تذکر داده باشد، مدیران شهری سبب اقوی از مباشر و مسئول جبران خسارت می‌باشند، البته مشکل اصلی در صحت و سقم ادعای مأمور نسبت به اشتباه است که موقعیت مأمور از جهت شغلی و سلسله مراتب اداری و سطح معلومات راه حل مناسبی برای شناسایی می‌باشد، به هر حال، امر غیر قانونی مقام رسمی ممکن است به دلیل خارج بودن از صلاحیت مقام صادرکننده غیر قانونی باشد

مسئولیت مدیر شهری ناشی از تصمیم زیان‌بار شهردار به‌عنوان بالاترین مقام شهرداری وظیفه اداره و مدیریت را بر عهده دارد. در واقع شهردار نماینده شهرداری از یک طرف و منتخب شورای شهر از جانب دیگر است. وی عهده‌دار اجرای سیاست‌های کلی و پیشنهادات شورای شهر برای پیشبرد وظایف قانونی شهرداری است. اهمال و کوتاهی در اداره کردن شهرداری که موجب ایجاد خسارت بر اشخاص می‌شود شهردار را مسئول جبران خسارت می‌کند. در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ایران، قانونگذار به صراحت پذیرفته است که چنانچه «کارمندان... شهرداری... به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند». بنابراین چنانچه شهردار از صلاحیت و اختیارات خود استفاده کند و فرضاً برای ساخت خانه به متقاضی مجوز لازم را ندهد و از این باب خسارتی بر شخصی وارد آید و شهردار برای این امر دلیل توجیه‌کننده نداشته باشد به طبع، وی مسئول خواهد بود.

بنابراین اختیارات وسیع شهردار نباید به وی اختیار سوء استفاده از حق را بدهد. اصل چهلم قانون اساسی ایران در این باره می‌گوید: «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.» بنابراین در رابطه با تصمیمات شخصی شهردار باید قائل بر این بود، چنانچه متوجه اشخاص معینی باشد که اغلب همین‌طور است، وی شخصاً مسئول خسارات ناشی از تصمیمات خود است. در فرانسه قائل بر این هستند که همان‌طور که انسان در روابط خود باید به‌طور متعارف و احتیاط عمل کند، در اجرای حق نیز باید جانب احتیاط را از

شوند. در پرونده‌ای موتورسواری که در اثر برخورد با چاله‌ای در یکی از خیابان‌ها فوت کرد کارشناس، علت تصادف را عدم تسطیح به موقع خیابان از طرف شهرداری اعلام کرد و نه منتسب به تصمیم یا امر شهردار.

در حقوق کامن‌لا فرضاً اگر پلیس دستور کتبی مقامات قضایی را با اعتقاد به اینکه صحیح و معتبر است با حسن نیت اجرا نماید؛ ولی بعداً مشخص شود که دستور مذکور ناقص یا فاقد اعتبار است، موجب مسئولیت مأمور نمی‌گردد. اگر مأمور دولتی از نادرست بودن یا الغای حکم مطلع باشد یا در مودر اجرای احکام به مفاد حکم و احراز هویت محکوم علیه یا موضوع حکم دقت نکند و بعداً معلوم شود که مرتکب اشتباه شده است و خسارتی به بار آید، مأمور مسئول خواهد شد؛ نه مافوق تصمیم‌گیرنده (عباسلو، ۱۳۸۶، ۶۱).

این حکم را می‌توان به سایر مقامات و مستخدمات دولتی و محلی کامن‌لا تعمیم داد. چراکه ویژگی استثنایی برای پلیس و مقامات قضایی از این حیث وجود ندارد. در حقوق انگلیس، خروج از صلاحیت از برجسته‌ترین نمادهای عمل غیر عمومی و از موارد تقصیر شخصی می‌باشد. البته مطابق نظر دکتر کاتوزیان چنانچه نحوه دخالت مباشر و سبب در نظر عرف یکسان باشد، به نظر می‌رسد که باید هر دو را مسئول شمرد به‌ویژه جایی که هر دو قصد ائتلاف دارند. البته اگر مباشر ائتلاف (مستخدم) حکم وسیله را داشته باشد دخالت وی در حکم اضطرار است و زیان‌دیده باید به سبب حادثه مراجعه کند که همان شهردار است (کاتوزیان، ۱۴۰۱، ۲۱۱).

در انگلیس و در دعوای گاوآرنیه سال ۱۹۶۳ میلادی شهردار محل نسبت به عبور و مرور افراد از برخی خیابان‌های شهر تصمیماتی اتخاذ کرد که در نتیجه آن‌ها صاحبان مغازه‌های تجاری، به دلیل از دست دادن مشتریان علیه شهرداری اقامه دعوی کردند. دادگاه با اینکه غیر قانونی بودن تصمیمات شهردار تشخیص داده شد، اما به این دلیل که شهردار سوءنیتی از باب تصمیمات خود ندارد و تقصیری ساده از سوی وی رخ داده است، در این باب برای جبران خسارت، شهرداری مسئول شناخته شد. بنابراین راجع به شهردار در امور اداری، اگر وی مرتکب خطای سنگین و فاحش در تصمیم‌گیری شده باشد، مسئول است. این رویه در حقوق فرانسه نیز دیده می‌شود. در حقوق انگلیس و حقوق آمریکا نیز چنانچه تقصیر شخصی همراه با استفاده غیراخلاقی و متجاوزانه از قدرت باشد و ناشی از سوءاستفاده از وظیفه و خطای فاحش باشد باعث مسئولیت مدنی مقام عمومی می‌شود. یکی از معیارهای خطای فاحش می‌تواند تکرار اشتباه موجب مسئولیت است که رویه قضایی در دعوای «لیمونه» برای شهردار مورد شناسایی قرار داده است (هارپوود، ۲۰۰۴، ۱۲۲).

ذکر این نکته الزامی است که در رابطه با فعل عمدی اکثر نظام‌های حقوقی از جمله حقوق کامن‌لا، برخوردی سختگیرانه دارند. مثلاً اگر شهردار دستوری در رابطه با تخریب مکانی دهد درحالی که از این اقدام سوءنیتی داشته و این سوءنیت احراز شود، وی مسئول جبران خسارت است.

در حقوق انگلیس، برقراری رابطه سببیت میان ترک فعل و خسارت به دشواری صورت می‌گیرد در واقع

دست ندهد. بنابراین گاهی با وجود اینکه شخص اختیار دارد ولی ممکن است خطا کند. معیار شناسایی این خطا نیز رفتار انسان متعارف در آن وضعیت خاص است (بهرامی و همکاران، ۱۳۹۵، ۱۲۳).

در فرانسه و آلمان میان خطای فاحش و خطای ساده مستخدم قائل به تمایز می‌شوند. و مسئولیت ناشی از خطای فاحش را بر عهده مقام عمومی و خطای ساده را بر عهده شهرداری می‌دانند. در حقوق ایران و در اصل یکصد و هفتاد و یکم از اشتباه و تقصیر قاضی سخن آورده شده است، و شیوه‌های مشابه حقوق فرانسه اتخاذ شده است؛ به این شکل که اشتباه را همان خطای ساده و تقصیر را خطای فاحش به حساب آورده است و به این شکل مسئولیت اشتباه را بر عهده دولت و مسئولیت تقصیر را بر عهده خود قاضی دانسته است (زرگوش، ۱۴۰۰، ۱۴۲).

در رویه انگلیس برای شناخت خطای شهردار در تصمیم‌گیری، باید استانداردها و شرایط هر دعوی به صورت خاص مورد بررسی قرار بگیرد. در ایالت متحده، ارتکاب عالمانه و توأم با قصد مؤذیان و نیز خروج مقام عمومی از صلاحیت خویش صرفاً موجب مسئولیتش در اتخاذ تصمیم‌ها می‌شود (زرگوش، ۱۴۰۰، ۱۴۲).

در مورد اعمال عالمانه و با سوءنیت، اکثر کشورها، مورد را از موارد تقصیر شخصی شمرده‌اند و خسارتی که از تصمیم همراه با سوءنیت گرفته می‌شود را بر عهده شخص با سوءنیت قرار می‌دهند، چراکه در این موارد رابطه سببیت میان تقصیر و زیان به راحتی شکل خواهد گرفت.

بار آید و سبب نامشخص باشد، بر اساس نظریه تکمیلی مشارکت مادی، امکان جبران تمام زیانها وجود خواهد داشت. در پرونده فیرچیلد که چندین کارفرما به نوعی در صدمه به کارگری دخالت داشتند به‌عنوان مسئولان تضامنی شناخته شدند (محسنی و مرادی‌نژاد، ۱۳۸۹، ۳۰۷).

ماده ۸۳۰ قانون مدنی آلمان و ماده ۷۱۹ قانون مدنی ژاپن و ماده ۱۳۷ قانون مدنی لهستان برای اسباب مجمل مسئولیت جمعی و تضامنی قائل شده‌اند (کاتوزیان، ۱۴۰۱، ۲۴۱). به نظر می‌رسد در حقوق ایران در صورت مبهم بودن سبب اصلی در وقوع حادثه می‌بایست تقصیر منتسب به دولت شود (صفری، ۱۳۷۹، ۶۷).

۵-۵. منابع فقهی

در خصوص منابع فقهی مسئولیت می‌توان به سه قاعده در این حوزه اشاره نمود.

۵-۵-۱. قاعده لاضرر

قاعده لاضرر که مبنایی قابل توجه برای حقوق مسئولیت مدنی ایران محسوب می‌شود، چه از جهت مفاد حقوقی روایت و چه از جهت مفهوم «ضرر و ضرار» عمومیت و اطلاقی دارد که برای آن محدودیتی در نظر گرفته نشده است.

بسیاری از حقوق‌دانان از قاعده فقهی لاضرر، حکم لزوم جبران کلیه خسارات را استنتاج نموده‌اند (شعاریان، ۱۳۹۰، ۱۳۳). درباره مفهوم موضوع فوق، میان صاحب‌نظران فقه تضاد نظر دیده می‌شود؛ اما مطلعان علم حقوق مدافعین لازمه جبران همه خسارت‌ها، به خاطر تعدادی از تفسیرهای علم

دادگاه‌های انگلیس دعاوی مربوط به مسئولیت مدنی که به ترک فعل نهادهای عمومی مرتبط می‌شوند را به سختی می‌پذیرند. معیار پذیرش وجود رابطه سببیت در این کشور، اوضاع و احوال حاکم بر قضیه می‌باشد. مطابق رویه قضایی در کامن‌لا عملی به عنوان سبب شناخته می‌شود که احتمال دخالت آن در وقوع زیان بیش از پنجاه درصد باشد. در دعاوی «هاستن» دادگاه به این علت که احتمال دخالت عمل نسبت به مرجع عمومی در زیان مورد ادعای خواهان کمتر از ۲۵ درصد بود، دعوا را رد کرد (اسکوآپرز و بوت، ۲۰۰۶، ۱۸۵).

گاهی اسباب دخالت‌کننده در ایجاد خسارت چنان به هم درآمیخته‌اند که نمی‌توان از میان آن‌ها سببی مؤثر در ایجاد خسارت، به‌طور مشخص، تعیین کرد. فرض کنید که مأموران شهرداری اقدام به حفر چاهی غیر مجاز می‌کنند و این امر باعث ورود خسارت بر موتورسیکلت سواری می‌شود. عامل ورود زیان مأموران شهرداری هستند؛ اما چنانچه هویت این مأموران آشکار نباشد مسئولیت با کیست؟ یا فرض کنیم که پلی که شهرداری و وزارت راه آن را مشترکاً ساخته‌اند بعد از مدتی فرو می‌ریزد اینجا تقصیر را باید منتسب به شهرداری یا کارکنان آن کرد یا به وزارت راه و مستخدمان آن؟

گاه سبب حادثه، فعل یکی از افراد گروه معین است. برخی از آرای کشور فرانسه مسئولیت اسباب مجمل را ناشی از مسئولیت گروهی اشخاص شرکت‌کننده در فعالیت زیان‌بار دانسته‌اند. در حقوق انگلیس تنها در صورتی حکم به جبران خسارت زیان‌دیده صادر می‌کنند که رابطه علیت روشن میان عامل ورود زیان و زیان‌دیده وجود داشته باشد. البته اگر خسارتی به

بر اساس قاعده اتلاف نیز که از قاعده فقهی «من اتلف مال الغير فهو له ضامن»، گرفته شده: هر کس باعث تلف مال دیگری شود، ضامن است؛ چه بالمباشرت و چه بالتسبیب. تسبیب نیز به عنوان یکی از شاخه های اتلاف مطرح شده است. سبب در منابع فقهی و حقوقی در برابر مباشرت (به معنای انجام دادن بی- واسطه یک کار) به کار می رود که به صورت اتلاف مال یا جنایت بر نفس به طور غیرمستقیم و با زمینه سازی و تمهید مقدمات صورت می گیرد (محقق حلی، ۱۳۹۳، ۱۸۶). لذا فعل یا ترک فعلی که منجر به اتلاف می گردد، سبب و عامل آن مسبب یا ذوالسبب خوانده می شود. شهردار نمی تواند مرتکب فعل یا ترک فعلی باشد که باعث اتلاف گردد. در نتیجه ضامن است و باید جبران خسارت نماید.

۵-۳-۵. قاعده تسبیب

اگر کسی باعث ضرری به دیگری شود ملزم به جبران خسارت با توجه به قاعده لاضرر است. برای جبران ضرر از دیدگاه مسئولیت دو دیدگاه وجود دارد. دیدگاه مسئولیت و دیدگاه تقدیر. با توجه به قانون مدنی ایران، دیدگاه تقدیر و مسئولیت برای جبران ضرر تحت عناوین اتلاف و تسبیب می باشد. فقهای اسلامی بیان کرده اند که اگر مال دیگری را کلاً یا بعضاً از بین ببریم، به نحوی که این تلف به علت فعل هدایت شده باشد یا مستقیماً اقدام کرده باشیم به صورت عمدی یا غیر عمدی، در خصوص مسئولیت مدنی مسبب ضرر، تفاوتی ایجاد نمی کند. در کنار اتلاف قاعده تسبیب نیز گاهی مبنای مسئولیت مدنی است (مراغی، ۱۴۱۸، ۴۱۵).

تسبیب عبارت است از وارد کردن ضرر به مال غیر که فعل و منشأ ضرر به وسیله خود فاعل به هدف

فقه درباره موضوع فوق اعتقاد دارند، فقیه به هر شکل وارد آمدن آسیب را محدود ساخته و لزوم محدود ساختن فوق و تضمین آن را، فراهم نمودن آسیب- های صورت گرفته می داند. بررسی دیدگاه و نتیجه- گیری فوق، لازمه تحلیل فوق، مقام و مرتبه قاعده لاضرر نزد فقیهان می باشد. فقهای امامیه درباره مفهومی و اثرات قاعده لاضرر اتفاق دیدگاهی نداشته- اند (شیخ انصاری، ۱۳۸۷، ۳۷۲؛ النجفی الخوانساری، بی تا، ۱۹۱) و در خصوص موضوع فوق نظرهای مختلفی بیان شده که ماحصل و حکم های نتیجه شده است که این قاعده را خیلی متفاوت کرده است. در هر صورت، فقها مدارک متعددی از سنت و کتاب را در این خصوص بیان کرده اند؛ اما چیزی که غالباً موضوع مباحث ویژه آن ها و دلیل لحاظ شده است، کلمه لاضرر و لاضرر می باشد که در تعدادی از حدیث ها، کلمه علی مومن یا فی اسلام را در کنار خود داشته است. مضمون فوق به روشنی بعد از اهل سنت و شیعیان در حدیث نبوی در موضوع مرد انصاری و ثمره بن جندب بیان شده و موجود می- باشد (خمینی موسوی، ۱۳۸۵، ۲۹).

این قاعده نیز برای انکار احکام ویژه تأثیر دارد و نیز نفی از اضرار خارجه و موضوع فوق با دوراندیشی پاسخ در جهت پیش گیری از آسیب و خسارت همراه داشته است (ابراهیمی نسب، ۱۳۹۳، ۵). به همین منظور باید گفت که مدیر شهرداری نمی تواند اقدامی انجام دهد که از عملکرد و اقدامات ذیل، ضرری به جامعه وارد گردد و هر گونه حکم ضرری، غیر قابل پذیرش می باشد شهردار نمی تواند از جایگاه خود سوءاستفاده کند و ضرری به جامعه وارد سازد.

۵-۲-۵. قاعده اتلاف

اساس تقصیر، چنانچه به دیگری ضرری وارد گردد، می‌باید به‌خاطر حرکتی عامدانه و سهل‌انگارانه به وجود آید که مورد فوق می‌تواند تقصیری سنگین و غیر عامدانه یا در حکم عمد باشد (میرخلیلی، ۱۳۹۷، ۶۰).

لذا در قصور عامدانه، شخص باید در خسارت حاصله و رکن فعل زیانبار، دارای تقصیر باشد. حال اگر قصور سنگینی داشته باشد؛ اما دارای قصد و نیت ضرر نباشد؛ اما عملکرد وی به نحوی بوده است که اصولاً ضرر عمدی به دیگران وارد شود و عملکرد به نحوی باشد که باعث ایجاد خسارت شود، می‌توان نتیجه عمدی را بر آن در نظر گرفت.

حال ضرری که مدیر شهرداری به جامعه وارد می‌کند می‌تواند ناشی از تقصیر وی باشد و باید در نظر گرفت که میزان این تقصیر بر اساس معیارهای عرفی به چه میزان است که در ردیف قصور عامدانه، سهل‌انگارانه، بی‌مبالاتی و سایرین قابل تقسیم و تفکیک می‌باشد.

اگر ثابت شود که یک مدیر در سمت کاری خود خساراتی را به جامعه و مردم وارد ساخته است، به این دلیل که در انجام امور اداری مرتکب خسارت شده است، مسئول تلقی می‌شود. گاهاً این تقصیر می‌تواند به دلایلی نظیر نقص کیفی و کمی وسایل و اشکالات سیستماتیک باشد. در نتیجه نمی‌توان خسارت‌های وارد شده به دلیل نقص وسایل را به مدیر شهرداری مستند نمود.

گاهاً این زیان می‌تواند به دلیل ضعفی که در قانون و مصوبات وجود دارد رخ دهد. در چنین حالتی مدیر شهرداری را نمی‌توان مسئول ضرر وارده در نظر گرفت؛ بلکه جبران خسارت توسط دولت صورت می‌

هدایت نشده باشد؛ بلکه بر اثر تقصیر و بی‌مبالاتی و غفلت و عدم احتیاط وی ضرری متوجه غیر گردد (کاتوزیان، ۱۳۹۵، ۴۲).

در فقه معنای اجمالی تسبیب، در مقابل معنای مباشرت است؛ یعنی انسان ضرری را به طور غیر مستقیم به دیگری وارد کند مانند کندن چاه در راه (جمعی از پژوهشگران، ۱۴۲۶، ۴۶۶؛ طاهری، ۱۴۱۸، ۲۴۷). عده‌ای از فقها معتقدند که اعمال قاعده تسبیب فقط در مواردی که فاعل عمد دارد قابل اجرا است، برخی هم اعمال این قاعده را به‌طور مطلق قابل اجرا می‌دانند (کاشف الغطاء، ۱۴۳۲، ۱۷۵). شهردار اگر باعث زیان به غیر شود ملزم به جبران خسارت است و برای این جبران خسارت، عملکرد مستقیم یا غیر مستقیم و عمدی یا غیرعمدی شهردار مورد توجه قرار می‌گیرد.

۵-۶. مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر شخصی مدیر

دیدگاه فوق به‌مثابه اساس مسئولیت مدنی مدیرها، بر پایه اساس فلسفی و نظری استوار می‌باشد که به خاطر این مورد، نیت قاعده حقوقی را فراهم کنند احترامات به حق‌های ذاتی و شخصیتی و آزادانه اشخاص می‌باشد. عنایت به آزاد بودن و اختیارات باعث می‌گردد که ضمان قهری، وظیفه برگرفته از گناه محسوب گردد. شخصی را باعث خسارتی به شخص دیگری پنداشت که گناه و خطای وی باعث وارد شدن آسیب شده است، چون ضمان فقط در صورتی حادث می‌گردد که آدمی امر غیر قانونی را عامداً صورت داده و یا به‌خاطر تقصیر وی آسیبی به وجود آید (زرگوش، ۱۳۸۸، ۱۲). مسئولیت مدنی بر

چنانچه مسئول یا مدیری بدون اینکه مجوز قانونی داشته باشد، به صورت عمدی یا سهواً به دیگران ضرری وارد سازد که این ضرر باعث خسران مادی یا معنوی گردد مسئول تلقی می‌شود و باید جبران خسارت نسبت به رفتار و عملکرد خود داشته باشد، اما در نقطه مقابل اگر این عملکرد به خاطر اعمال حاکمیت باشد می‌توان عدم مسئولیت مدیر را مطرح نماییم (میرداداشی، ۱۳۹۲، ۱۲۹). در هر حال گاهی مسئولیت اداری مطرح نیست، بلکه بحث مسئولیت مدنی ناشی از تقصیر شخصی است.

گفته شده برخلاف قانون مسئولیت مدنی، بین تقصیر شخصی و اداری امکان جمع می‌باشد و در نتیجه مسئولیت شخص حقیقی کارمند و شخص حقوقی اداره را در کنار یکدیگر قابل پذیرش دانست (کاتوزیان، ۱۴۰۱، ۴۲۳). به نظر می‌رسد جز در شرایطی که قانون خاصی متضمن حکم متفاوتی باشد، بر مبنای همین قاعده باید عمل شود که اگر اشتباه ناشی از شخص مدیر و یا شخص باشد؛ نمی‌توان اداره را نیز مقصر دانست.

در خصوص عملکرد ناقصی که در اداره‌ها به علت عملکرد کارگزاران باشد و ناشی از نقص در سامانه‌های اداره به وجود آید، این نقص متوجه شخص حقوقی می‌باشد. از این رو اگر قسمت نخست ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بر مسئولیت اشخاص حقوقی را در نظر بگیریم می‌توان گفت که اقدام و عملکرد عاقدانه کارمند، نتیجه قصور شخصی بوده است و این قصور را به عنوان یک خطای اداری نمی‌توان در نظر گرفت. لذا گرچه خود شهرداری در انجام وظایف اداری باید با مراقبت و احتیاط عمل نماید؛ اما گاهی

گیرد. حال اگر فردی از جامعه یا دستگاه‌های اداری به دلیل مصوبات قانونی و نقصی که در آن‌ها وجود دارد، زیان و خسارت بر وی وارد شود، این حق را دارد که به دیوان عدالت اداری شکایت کند و از دولت جبران خسارت وارده را بخواهد (میرخلیلی، ۱۳۹۷، ۶۰) در نتیجه مدیر شهرداری که باعث زیان به مردم شود و تقصیر مدیر ثابت شود باید در مقابل مردم، جامعه (زیان دیده) به جبران خسارت بپردازد و مسئول تلقی می‌شود.

حال مسئولیت شهرداری در راستای اجرای وظیفه حمل و نقل عمومی بر مبنای قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه و بر اساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در راستای وظایف عمرانی در قبال خساراتی که بر اشخاص وارد می‌کند، در بیشتر موارد در قالب نظریه تقصیر قابل توجیه است.

لذا با استناد به ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی، که به کلمه «هرکس» اشاره دارد، بیانگر عام بودن و نامحصور بودن افراد می‌باشد. یعنی هرکسی در محدوده شهر در اثر تقصیر شهرداری دچار سانحه و خسارت شود، شهرداری باید نسبت به جبران خسارت اقدام نماید.

گاهی نیز قوانین از عهده جبران خسارات وارده در مورد برخی از سوانح سخن نگفته و عبارت نقص‌ها بیان شده (مثل عدم قبول تقصیر از طرف شهرداری و احاله تقصیر به زیان دیده یا قوه قاهره) که در این مورد دخالت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و قانون گذار را لازم می‌نماید.

باید جبران خسارت نماید یا فردی که زیان دیده تلقی می‌شود، می‌توان مطالبه خسارت را بخواهد؟ در پاسخ باید گفت قبول حق زیان دیده ناشی از حکم وضعی باعث جبران خسارت متصرف می‌باشد (حکمت‌نیا و همکاران، ۱۳۹۴، ۹۷). ضرر به مال، جان و شخصیت مردم حق الناس بوده و توسط مدیران دولت نیز ممنوع خواهد بود و لذا شخص متضرر امکان مطالبه خسارت را دارد.

یکی از موارد تقصیر مدیر شهری، نقض صلاحیت‌های تکلیفی است، مدیر شهرداری باید عملکردی در حیطه صلاحیت داشته باشد و نمی‌تواند در دیگر سطوح اداری دخالت نماید. این دخالت منشأ سوءاستفاده از اختیارات تلقی می‌شود و باعث اقدامات نامشروع از طرف مدیران می‌گردد. حال اگر این سوءاستفاده با غرض‌ورزی توأم باشد در این حالت مدیر شهرداری مقصر شناخته می‌شود و تقصیر وی محرز می‌گردد و مسئولیت مدنی متوجه اوست.

۵-۷. تقصیر اداری مدیر در شهرداری

تقصیر اداری به مفهوم نقض مقررات اداری و قوانین، توسط شخص مدیر و ارتکاب اعمال غیر قانونی، استنکاف از انجام وظیفه قانونی و خطا از صلاحیت است (موسی‌زاده، ۱۳۹۶، ۲۵۴) است.

از قوانین جزایی و مدنی و اصول قانون اساسی نمی‌توان مسئولیت مدنی مدیر شهرداری را بیان نمود؛ اما با امعان نظر به اصول ۱۷۱ و ۱۷۳ قانون اساسی و قانون مسئولیت مدنی مواد ۱، ۱۱ و ۱۲ گنجایش قانونی مسئولیت مدیران و کارمندان را می‌توان درک نمود (ابراهیمی، ۱۳۸۹، ۵۴).

مسئولیت شخصی نیز مطرح است (حسینی‌نژاد، ۱۳۹۱، ۴۶).

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 مرتبط با رجال فن و مورد قبول اکثریت می‌باشد (رحیمی سکه‌روانی، ۱۳۹۴، ۱۰۴).

چنانچه در رویه قضایی نیز به این مسئله اشاره شده که با توجه به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی باید میان تقصیر مأمور و تقصیر مؤسسه عمومی تمایز قائل شد. چنانچه گاهی نیز بیان شده که فرض تقدم تقصیر مستخدم در مواردی مطرح است، اما بر مبنای رضایت دولت در پذیرفتن مسئولیت، باید گفت قصور کارمند ابتدائاً مورد نظر است. اگر خلاف این امر ثابت شود در آن صورت می‌توان دولت را مسئول تلقی نمود و عملکرد کارمند بدون تقصیر در نظر گرفته می‌شود (زرگوش، ۱۳۹۶، ۲۲۱).

به نظر می‌رسد در شرایطی که بحث ضرورت حمایت از زیان دیده، مطرح است، الزام اولیه در جبران زیان بر عهده دولت و یا نهاد مربوطه چون شهرداری است. چراکه شهرداری می‌تواند به مستخدم برای وصول آنچه به زیان دیده پرداخت کرده است رجوع نماید. در این حالت؛ زیان دیده مسئولیت را متوجه نهاد مزبور نموده است؛ ولی با این همه حق رجوع نهاد یادشده به مأمور مقصر را محفوظ نگاه داشته است.

حال در صورت مشغولیت ذمه تصرف‌کننده بر کسی که زیان بر او وارد شده است، آیا مدیر تصرف‌کننده

هم تقصیر را مبنای مسئولیت دانسته و در ماده ۱۲ نیز اگرچه ظاهراً مسئولیت کارفرما منوط به تقصیر نمی‌باشد، تحمل جبران خسارت را نهایتاً بر عهده مقصر می‌باشد.

در این حوزه دو معیار قابل بحث است. بر اساس عنصر عینی، مدیر دولت تنها به اعمال و کارهایی اهتمام نماید که قانون در صلاحیت‌های او قرار داده است. این مسئله به‌عنوان معیار عینی بازشناسی صلاحیت‌های مقام عمومی، اصولاً با مراجعه به قانون به‌عنوان متن نوشتاری، امکان‌پذیر است (زرگوش، ۱۳۹۶، ۶۶). گاهی معیار ذهنی و روانی و قصد مدیر دولت در اعمال صلاحیت‌های مندرج در قانون، باید مدنظر قرار گرفته و منطبق با آن هدفی باشد که در صلاحیت‌های قانونی او و به عبارتی دیگر، در به خدمت گرفتن یا پذیرفتن او بوده است (زرگوش، ۱۳۹۶، ۶۷).

البته باید توجه داشت هرگاه مدیر، عمل اداری را به‌منظور اجرای وظیفه و دستیابی به هدف که اداره از او خواسته است، انجام دهد و در این راه مرتکب خطای سبک و غیر عمدی گردد، تقصیر او اداری محسوب شده و دولت مسئول جبران خسارت است؛ ولی اگر رفتار زیان‌بار وظیفه نبوده و عمداً صورت پذیرد، تقصیر شخصی به حساب می‌آید. همچنین هرگاه رفتار او خطای فاحش باشد، در این صورت نیز در حکم عمد بوده و ضمان‌آور است.

ضررهای اداری مدیران هم می‌تواند شامل نقض صلاحیت‌های تکلیفی، انجام نادرست صلاحیت‌های قانونی، خودداری از انجام وظیفه و ترک فعل گردد.

با توجه به قانون مسئولیت مدنی ماده ۱۲ می‌توان بیان نمود که کارفرما (یعنی شهرداری) در مقابل ضرر دارای مسئولیت می‌باشد. لذا کارفرما چنانچه مشمول قانون کار باشد، مسئول تلقی می‌شود و باید جبران خسارت به خاطر عملکرد مستخدمان و کارمندان اداری در حین انجام کار نماید. اگر مشخص شود که کارفرما تلاش کرده است که جانب احتیاط را فراهم نماید و با وجود جانب احتیاط ممانعت از ضرر امکان پذیر نبوده است دیگر مسئول تلقی نمی‌شود (رضایی، ۱۳۹۹، ۱۳۳).

ماده راجع به کارفرمایان مشمول قانون کار سخن می‌گوید. شهرداری نیز در قالب ارائه خدمات شهری گاه‌ها به‌عنوان کارفرما عمل می‌نماید.

البته در صورتی می‌توان به این مسئولیت استناد نمود که هم‌زمانی میان ارتکاب فعل زیان‌بار و انجام وظیفه کارمندان اداری محقق باشد و وقوع ضرر به‌دلیل عملکرد کارگزاران شهرداری باشد و در ساعت‌های اداری رخ دهد می‌توان به مسئولیت مدنی استناد نمود. اگر به خاطر انجام وظیفه کارمندی و مطابق خواست اداری ایجاد شده باشد می‌توان خلاف آن را از سوی خواهان قابل اثبات دانست.

لذا برابر قسمت اخیر ماده ۱۲ خود تقصیر رکن رکین تحقق مسئولیت مدنی است؛ با اینکه قانون‌گذار در ماده ۱۰ قانون مسئولیت مدنی در خصوص اشخاص به‌طور کلی تقصیر را شرط مسئولیت معرفی نموده و در ماده ۱۱ در خصوص مسئولیت مدنی شهرداری

۶. نتیجه

هر حال باید توجه کرد که مسئولیت هر یک از اسباب بر اساس نحوه مداخله آنها تعیین خواهد شد.

چنانچه مدیر شهری مستقیماً در راستای ایفای صلاحیت‌های رسمی (وظایف قانونی) و با لحاظ آنها اقدام به تصمیم نموده است و اتفاقاً با اجرای آن تصمیم شخصی متضرر شود تنها اداره ذی‌ربط مسئول جبران خسارت است. این به شرطی است که در این بین شخصی در بالفعل درآوردن تصمیم مرتکب خطا یا تقصیر غیر قابل مسامحه نشود. هم‌چنین نظریه مذکور بیان می‌دارد خطای ناشی از تصمیم مدیر قابل تفکیک و شناسایی از خطای اداره نمی‌باشد. به نظر می‌رسد با توجه به اینکه مدیر جزء ارکان و اعضای مجموعه‌ای به نام شهرداری است در واقع خطای وی تقصیر مجموعه محسوب می‌گردد و زیان‌دیده برای جبران خسارت می‌بایست به این مجموعه مراجعه نماید. البته این اصل را نباید بدون استثناء پذیرفت و هر آنجا که نظم عمومی مورد تهدید قرار بگیرد لازم است مسئول نهایی را خود شهردار یا مدیر شهری بدانیم. بنابراین چنانچه شهردار عمداً یا بدلیل ارتکاب عملی که در حکم عمد است و از نظر حرفه‌ای از بدیهیات و ابتدائیات مرتبط به مدیریت شهری است رعایت نگردد وی مسئول است.

در جمع‌بندی باید گفت در رابطه با مسئولیت مدنی شهردار، قانون‌گذار از تئوری خطا بهره گرفته است. بدین معنا که زیان‌دیده باید ثابت کند خسارات ناشی از تصمیمات شخصی یا دستورات غیر قانونی، غیرمتعارف و نسنجیده‌ی شهردار است. اگرچه در حقوق ما برای امر غیر قانونی‌ای که از سوی شهردار صادر می‌شود و باعث خسارت بر شخصی می‌گردد معیاری مشخص مانند غیر قانونی بودن مطرح است؛ ولی نسبت به تصمیمات اشتباه شهردار، هم‌چنان معیاری وجود ندارد. بنابراین در این رابطه بهتر است قانون‌گذار از ملاک‌های موجود در حقوق کامن‌لا بهره بگیرد و میان خطای ساده و فاحش تفکیک قائل شود و اتخاذ تصمیماتی با خطای فاحش و همراه با سوءنیت یا جهت جلب نفع شخصی از جانب شهردار را که موجب خسارت بر اشخاص شده باشد برای تحقق مسئولیت مدنی شهردار کافی بداند. ماهیت تعهد به جبران خسارت مسئول در صورت تعدد اسباب از دو حالت خارج نیست:

۱- مسئولیت کامل در قبال زیان‌دیده یعنی یکی از اسباب مسئول پرداخت کل خسارات است.

۲- مسئولیت جزئی در برابر زیان‌دیده یعنی هر کدام از اسباب صرفاً به اندازه تقصیر و مداخله مکلف به جبران است.

ممکن است خسارتی که وارد شده بر اشخاص از اجتماع اسبابی از قبیل: شهرداری، شهردار، مستخدم، خود زیان‌دیده یا سبب ثالثی به وجود بیاید. گاه اسباب به علت وظیفه نظارتی که دارند مسئول ترک فعل هستند گاه به دلیل عدم رعایت احتیاط‌های لازم، به

۷. سهم نویسندگان

در تهیه و تدوین پژوهش حاضر همه نویسندگان مشارکت برابر داشته‌اند.

۸. تضاد منافع

در این پژوهش، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.



منابع

- خمینی موسوی، روح‌الله، الرسائل، مؤسسه نشر اسماعیلیان، ۱۳۸۵.
- رحیمی سکه‌روانی، محمد، «مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های شهروندان»، مدیریت شهری نوین، دوره ۳، شماره ۱۰، ۱۳۹۴.
- ره‌پیک، سیامک؛ محمودوردی، سعید، «مبانی مسئولیت مدنی شهرداری و طرق جبران خسارت آن در ساختمان‌سازی»، دوره ۲۰، شماره ۱۰۲، ۱۳۹۹.
- زرگوش، مشتاق، مسئولیت مدنی دولت، جلد دوم، نشر میزان، ۱۳۹۶.
- زرگوش، مشتاق، مسئولیت مدنی دولت، جلد اول، چاپ دوم، نشر میزان، ۱۴۰۰.
- زرگوش، مشتاق، مبانی مصونیت و مسئولیت در مسئولیت مدنی دولت، مجله حقوق عمومی، ۱۳۸۸.
- سعیدی، عباس، مدیریت شهری، دانش‌نامه مدیریت شهری و رروستایی، چاپ اول، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۸۷.
- سعیدی رضوانی، نوید، «بهبود مدیریت شهری»، گزارش دبیر اجرایی کمیسیون سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل متحد در نشست نایروبی ۱۹۹۳، وزارت کشور، ۱۳۷۳.
- شیخ انصاری، مرتضی، مکاسب، رساله فی قاعده نفی‌لاضرر، ترجمه جمشید سمیعی، انتشارات خاتم-الانبیا، ۱۳۸۷.
- شکری، طاهره؛ زارع، علی، «مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان»، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره ۲۹، ۱۳۹۵.
- ابراهیمی‌نسب، یوسف؛ افشارنیا، فرهاد؛ نیکو منطری، امین، ک «نکاشی بر قاعده لاضرر و تئوری جبران خسارت ضرر معنوی»، کنگره بین‌المللی فرهنگ و اندیشه دینی، ۱۳۹۳.
- ابراهیمی، تقی، مسئولیت مدیران از منظر قانون (مسئولیت جزائی و مدنی مدیران دولتی)، قرارگاه سازندگی خاتم الانبیا، قرب نوح، ۱۳۸۹.
- باریکلو، علیرضا، مسئولیت مدنی، چاپ یازدهم، تهران، بنیاد حقوقی میزان، ۱۴۰۲.
- بهرامی احمدی، حمید، سوءاستفاده از حق، مطالعه تطبیقی در حقوق اسلام و دیگر نظام‌های حقوقی، تهران، نشر اطلاعات، ۱۳۹۵.
- پرهیزکار، ناصر؛ فیروزبخت، علی، «چشم‌انداز مدیریت شهری در ایران با تأکید بر توسعه پایدار شهری»، فصلنامه جغرافیایی سرزمین، علمی-پژوهشی، سال هشتم، شماره ۳۲، ۱۳۹۰.
- جمعی از پژوهشگران، فرهنگ فقه، مطابق مذهب اهل بیت (ع)، زیر نظر سیدمحمود هاشمی شاهرودی، جلد دوم، قم، مؤسسه دائره‌المعارف فقه اسلامی، ۱۴۲۶ق.
- حسینی نژاد، حسینقلی، حقوق مدنی ۴ (الزام‌های خارج از قرارداد)، چاپ سوم، انتشارات جاودانه، ۱۳۹۱.
- حکمت‌نیا، محمود؛ هوشمند فیروزآبادی، حسین، «ادله قرآنی مسئولیت مدنی»، مجله قرآن و فقه، شماره ۲، ۱۳۹۴.

- شعاریان، ابراهیم؛ مولایی، یوسف، «مطالعه تطبیقی مبانی قاعده تقلیل خسارت»، مطالعات حقوقی معاصر، دوره ۲، شماره ۲، ۱۳۹۰.
- صفری، محمد، «مسئولیت مدنی، سبب مجمل»، فصلنامه دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، شماره ۴۹.
- طاهری، حبیب‌الله، حقوق مدنی، چاپ دوم، قم، دفتر انتشارات اسلامی، ۱۴۱۸ق.
- عالم‌زاده، محمد، «حکم اجتماع سبب و مباشر در فقه امامیه و حقوق موضوعه ایران»، فصلنامه فقه و مبنای حقوق، شماره ۱۲، ۱۳۸۷.
- عباسلو، بختیار، «مسئولیت مدنی پلیس»، فصلنامه تحقیقاتی حقوقی آزاد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ۱۳۸۶.
- کاشف‌الغطاء، محمدحسین، تحریر المجله، جلد سوم، چاپ دوم، تهران، مجمع‌العالمی للتقریب بین المذاهب الاسلامیه، ۱۴۳۲ق.
- کاتوزیان، ناصر، قانون مدنی در نظم کنونی، چاپ شصت و چهارم، تهران، نشر میزان، ۱۴۰۱.
- کاتوزیان، ناصر، ضمان قهری، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۵.
- کاتوزیان، ناصر، مسئولیت مدنی - الزام‌های خارج از قرارداد مسئولیت مدنی، جلد دوم، چاپ چهارم، انتشارات گنج دانش، ۱۴۰۱.
- گلدوزیان، ایرج، محشای قانون مجازات اسلامی، چاپ دوازدهم، نشر مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۴۰۲.
- محسنی، حسن؛ مرادی‌نژاد، رضا، «مطالعه تطبیقی راهکارهای جبران زیان ناشی از سبب مجمل و ناشناس در مسئولیت مدنی»، فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۰، شماره ۱، ۱۳۸۹.
- مراغی، میرعبدالفتاح، العناوین الفقهیه، جلد دوم، چاپ دوم، مؤسسه نشر اسلامی، ۱۴۱۸ق.
- موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری، چاپ هجدهم، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۹۶.
- میرخلیلی، احمد؛ حلیمی، صفدر، «مسئولیت مدنی مدیران دولت از منظر فقه و حقوق»، فصلنامه گفتمان فقه حکومتی، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۷.
- محقق حلی، نجم‌الدین، جعفر بن الحسن، شرایع الاسلام، جلد سوم، ترجمه ابوالقاسم بن احمد یزدی و محمدتقی دانش‌پژوه، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۳.
- میرداداشی، مهدی، «مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت مدنی»، مجله حقوق اسلامی، دوره ۱۰، شماره ۳۷، ۱۳۹۲.
- Cherie Booth; Dan Squires, The Negligence Liability Of Public Authorities, Oxford, Oxford University Press, First Published, 2006.
- Harpwood, Vienne, modern, Tort law, fifth Edition, Cavendish publishing limited, London, 2004 .