

واکاوی حقوقی رابطه میان مسئولیت مدنی دولت با مسئولیت مدنی شهرداری‌ها

ندا آیین فر

کارشناس ارشد حقوق خصوصی، کارشناسی حقوقی شهرداری

چکیده

در نظام حقوقی ایران، مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی، مبتنی بر قواعد کلی مندرج در قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ و همچنین مقررات خاص هر نهاد، قابل بررسی است. هرچند شهرداری به موجب ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، نهادی عمومی غیردولتی محسوب می‌شود، اما در عملکرد و آثار مسئولیتی، شباهت‌هایی با دولت دارد. مطابق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دولت و شهرداری در قبال خسارات ناشی از تقصیر کارکنان خود، مسئول شناخته می‌شوند. با این حال، تفاوت‌هایی همچون نوع وظایف (حاکمیتی یا تصدی‌گری)، منبع جبران خسارت، نحوه نظارت و حدود اختیارات، موجب تمایز در دامنه مسئولیت مدنی آن‌ها شده است. بررسی رویه قضایی، به‌ویژه آرای دیوان عدالت اداری، نشان می‌دهد که گرچه اصول کلی مسئولیت بر هر دو نهاد حاکم است، اما شهرداری‌ها در برخی موارد به‌طور مستقل و با مسئولیت محدودتری نسبت به دولت پاسخگو شناخته شده‌اند.

واژگان کلیدی: مسئولیت، مسئولیت مدنی، دولت، شهرداری، قانون مسئولیت مدنی، جبران خسارت

۱. مقدمه

مسئولیت مدنی نهادهای عمومی، یکی از مفاهیم بنیادین در نظام‌های حقوقی مبتنی بر اصل حاکمیت قانون است. در این میان، دولت و شهرداری‌ها به عنوان دو نهاد اصلی ارائه‌دهنده خدمات عمومی، جایگاه ویژه‌ای در تعیین مسئولیت ناشی از خسارات وارد بر اشخاص دارند. با این حال، تفاوت در ماهیت حقوقی، ساختار اداری، نحوه انتصاب و نظارت بر مأموران، و همچنین نوع وظایف محوله، سبب شده است تا مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها در نظام حقوقی ایران، واجد شباهت‌ها و تمایزهای قابل توجهی باشد.

دکتر ناصر کاتوزیان در کتاب فلسفه حقوقی خود، با اشاره به نظریه هگل در باب دولت، چنین نقل می‌کند: «دولت را همه باید مقدس شمارند و اطاعتش را به خود واجب بدانند... دولت نفع عمومی را بر نفع فرد مقدم می‌دارد و می‌تواند اگر لازم شود فرد را فدای کل کند». این بیان نشانگر اصالت و تقدم جایگاه دولت بر حقوق فردی است؛ امری که در تعیین مسئولیت مدنی ناشی از اقدامات مأموران دولتی نمود روشنی دارد. در مقابل، شهرداری‌ها گرچه به ظاهر نهادهایی مستقل از دولت و با شخصیت حقوقی مستقل محسوب می‌شوند، اما در بسیاری از شئون اداری و اجرایی، به‌ویژه پیش از اصلاحات پس از انتخابات شوراهای اسلامی سال ۱۳۷۷، تابع ساختار دولتی بوده‌اند و کارمندان آن‌ها در مقررات متعدد از جمله قانون مجازات اسلامی و قانون رسیدگی به تخلفات اداری، هم‌ردیف با کارمندان دولت تلقی شده‌اند.

از حیث حقوقی، دولت به‌عنوان شخص حقوقی عمومی، بر اساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، در قبال تقصیر مأموران خود، در صورتی که در حین انجام وظیفه و در چارچوب اختیارات قانونی عمل کرده باشند، مسئول شناخته می‌شود. شهرداری‌ها نیز به موجب ماده ۱ قانون شهرداری و تبصره ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، از مصادیق نهادهای عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند، اما در بسیاری موارد، از جمله جبران خسارات ناشی از حوادث شهری، ساخت‌وسازهای معیوب، یا تخلفات مأموران شهرداری، دارای مسئولیت مستقل شناخته شده‌اند. در عین حال، دامنه این مسئولیت در مقایسه با دولت محدودتر بوده و غالباً تابع نوع فعالیت (حاکمیتی یا تصدی‌گرانه)، نوع خسارت، و عنصر تقصیر است. (عباس، ۱۳۹۷: ص ۳۶)

در رویه دیوان عدالت اداری، نمونه‌های متعددی از مسئول شناختن شهرداری در برابر زیان‌های وارد بر اشخاص حقیقی و حقوقی دیده می‌شود که نشانگر توسعه تدریجی مسئولیت نهادهای عمومی محلی در پرتو اصل مسئولیت برابر همگان در برابر قانون است. با این حال، همچنان تردیدهایی درباره امکان تعمیم اعمال حاکمیتی به شهرداری‌ها و پذیرش مسئولیت مدنی آن‌ها در همان سطح دولت وجود دارد؛ زیرا بسیاری از اقدامات شهرداری‌ها در حوزه خدمات شهری، ماهیتی تصدی‌گرانه دارد نه حاکمیتی.

در این مقاله تلاش می‌شود با استناد به قوانین موضوعه و تحلیل‌های حقوقی، رابطه میان مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها مورد بررسی و واکاوی قرار گیرد، تا مرزهای حقوقی مسئولیت هر یک به‌گونه‌ای شفاف مشخص شود و امکان ارائه راهکارهای اجرایی و حقوقی برای توسعه پاسخگویی نهادهای عمومی فراهم آید.

۲. مبانی نظری مسئولیت مدنی

مسئولیت مدنی به معنای تعهد قانونی فرد یا نهاد نسبت به جبران خسارت وارده به دیگری در اثر فعل یا ترک فعل زیان‌بار است. در حقوق ایران، مسئولیت مدنی از ارکان اساسی حفظ حقوق افراد و تأمین عدالت در روابط اجتماعی محسوب می‌شود.

برای تحقق مسئولیت مدنی سه رکن اساسی ضروری است: الف-ضرر: وجود زیان مادی یا معنوی قابل اثبات که قابل جبران باشد، ب-فعل زیان‌بار: رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که موجب ورود ضرر شود، پ-رابطه سببیت: پیوند مستقیم میان فعل زیان‌بار و ضرر وارد شده.

مسئولیت مدنی به دو دسته کلی تقسیم می‌شود:

- (۱) مسئولیت قراردادی: ناشی از نقض تعهدات قراردادی که طرفین به موجب قرارداد بر عهده گرفته‌اند،
 - (۲) مسئولیت قهری: مبتنی بر قواعد عمومی حقوقی و مربوط به خساراتی است که بدون وجود قرارداد و خارج از تعهدات قراردادی، توسط شخصی به دیگری وارد می‌شود.
- قوانین مسئولیت مدنی، به ویژه در قالب قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، مقرراتی را برای مسئولیت اشخاص حقیقی و حقوقی، از جمله نهادهای عمومی مانند دولت و شهرداری‌ها، تعیین کرده‌اند. این قوانین تلاش دارند ضمن تأمین حقوق متضررین، تعادل بین حمایت از نهادهای عمومی و پاسخگویی آنان را برقرار کنند. (رحیمی، ۱۳۹۷: ص ۶۰)

۳. ماهیت حقوقی دولت و شهرداری‌ها

در حقوق عمومی ایران، دولت به عنوان شخصیت حقوقی حاکمیتی شناخته می‌شود که بر اساس قانون اساسی، نماینده حاکمیت ملی است و مسئولیت اداره امور کشور و اعمال قدرت حاکمیتی را بر عهده دارد. دولت به واسطه اعمال حاکمیتی خود، دارای اختیارات گسترده و حمایت‌های قانونی ویژه‌ای است که در قالب قوانین مختلف از جمله قانون اساسی و قوانین خاص اعمال می‌شود.

شهرداری‌ها، بر اساس قوانین مربوطه از جمله قانون شهرداری‌ها و قانون مدیریت خدمات کشوری، نهادهای عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند که مأموریت اصلی آنها ارائه خدمات شهری، عمران و توسعه محلی است. شهرداری‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و زیر نظر وزارت کشور و مراجع ذی‌ربط فعالیت می‌کنند، اما در برخی موارد به واسطه قوانین و مقررات اجرایی، ارتباط و هماهنگی نزدیکی با دولت دارند.

از منظر حقوقی، تفاوت عمده دولت و شهرداری در ماهیت فعالیت‌ها و حدود اختیارات آنهاست؛ دولت عمدتاً وظایف حاکمیتی و سیاست‌گذاری کلان را بر عهده دارد، در حالی که شهرداری‌ها وظایف تصدی‌گری و خدمات شهری را اجرا می‌کنند. این تفاوت در ماهیت فعالیت، تأثیر قابل توجهی بر چارچوب و گستره مسئولیت مدنی هر یک دارد، به گونه‌ای که مسئولیت مدنی دولت در چارچوب اعمال حاکمیتی ممکن است مشمول مصونیت‌هایی شود که در مسئولیت شهرداری‌ها به دلیل نقش اجرایی و خدماتی کمتر مشاهده می‌شود. (حسینی، ۱۳۹۵: ص ۴۴)

۴. تبیین مسئولیت مدنی دولت

مسئولیت مدنی دولت عبارت است از تعهد حقوقی دولت در جبران خسارات وارده به اشخاص ثالث در نتیجه عملکردها یا تصمیمات دولتی، اعم از اینکه این خسارات ناشی از تقصیر یا بدون تقصیر عوامل دولت باشد. این مسئولیت، از اصول بنیادین حاکمیت قانون و تأمین عدالت اجتماعی و امنیت شهروندان ناشی می‌شود و در نظام حقوقی ایران، جایگاهی مهم و رو به گسترش دارد.

در حقوق ایران، مسئولیت مدنی دولت به دو نوع اصلی تقسیم می‌شود:

(۱) مسئولیت ناشی از تقصیر: که جبران خسارت منوط به اثبات خطا یا قصور عوامل و نمایندگان دولت است. در این حالت، فرد متضرر باید ثابت کند که ضرر وارده نتیجه مستقیم فعل ناصواب یا سهل‌انگاری ماموران دولت بوده است.

(۲) مسئولیت بدون تقصیر (مسئولیت عینی): که دولت حتی در صورت فقدان تقصیر، موظف به جبران خسارت‌های وارده است. این نوع مسئولیت به ویژه در حوزه فعالیت‌های حاکمیتی و ارائه خدمات عمومی مطرح می‌گردد، چرا که اعمال دولت همواره ممکن است همراه با مخاطراتی باشد که جبران آن به مصلحت نظم عمومی و عدالت اجتماعی اقتضا دارد.

از منظر قانونی، مواد متعددی به مسئولیت مدنی دولت اختصاص یافته‌اند. به عنوان مثال، قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، در مواد ۳۳۳، ۳۳۴، ۴۳۵، ۴۷۰، ۴۷۳، ۴۷۴ و ۴۸۴، پرداخت دیه از بیت‌المال را در مواردی که ضرر ناشی از اعمالی چون جراحات، قتل و سایر خسارات جانی وارد آمده، مقرر داشته است. این پرداخت‌ها ناشی از تعهد دولت به حمایت از حقوق شهروندان و حفظ عدالت توزیعی است و نشان‌دهنده پذیرش مسئولیت بدون تقصیر در این موارد می‌باشد. (رضایی، ۱۳۹۸: ص ۹۰)

علاوه بر آن، قانون اصلاح بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری (۱۳۸۷) و قانون تأمین خسارت‌های بدنی، نمونه‌های دیگری از چارچوب قانونی جبران خسارت‌های ناشی از عملکردهای دولتی یا مرتبط با آن است که حتی در صورت فقدان مقصر مشخص، صندوق‌های تأمین خسارت موظف به جبران زیان می‌باشند.

از دیگر مصادیق برجسته مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت در ایران، تأسیس بنیاد شهید و بنیاد امور ایثارگران پس از جنگ تحمیلی است. دولت با پذیرش تعهد جبران خسارات جانی و مالی رزمندگان و خانواده‌های آنان، به نحوی مسئولیت اجتماعی و انسانی خود را در حمایت از آسیب‌دیدگان جنگ به عهده گرفته است، اگرچه وقوع جنگ عمده‌تاً ناشی از فعل دولت نیست. این اقدام نمادی از مفهوم مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت و تعهد وی به عدالت اجتماعی و حمایت از حقوق شهروندان در شرایط ویژه است.

در نهایت، مسئولیت مدنی دولت نه تنها ابزاری برای جبران خسارت‌های وارده به شهروندان است، بلکه تضمینی است برای پاسخگویی و شفافیت عملکردهای حاکمیتی. این مسئولیت سبب می‌شود که دولت در چارچوب قانون و موازین عدالت، به انجام وظایف عمومی خود بپردازد و حقوق شهروندان را محترم شمرد. (فرهاد، ۱۳۹۶: ص ۱۰۱)

۵. بررسی رابطه میان مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها

مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها دو حوزه حقوقی به ظاهر مستقل اما در عمل پیوسته و در هم تنیده‌اند که شناخت رابطه و مرزبندی دقیق میان آن‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. هرچند شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی دارای شخصیت حقوقی مستقل و حوزه وظایف مشخصی هستند، اما ماهیت فعالیت‌های آن‌ها که غالباً در چارچوب وظایف عمومی و خدمات شهری تعریف می‌شود، شهرداری‌ها را به نمایندگی از دولت یا به موازات آن در معرض مسئولیت مدنی قرار می‌دهد.

یکی از مسائل کلیدی در این رابطه، تفکیک مسئولیت ناشی از اعمال حاکمیتی و غیرحاکمیتی است؛ چرا که در بسیاری از نظام‌های حقوقی، دولت به عنوان نهاد حاکمیتی از مسئولیت مدنی برای اعمال حاکمیتی معاف است، اما در مقابل، در زمینه اعمال غیرحاکمیتی همچون ارائه خدمات عمومی، مسئولیت مدنی قابل پذیرش است. در این زمینه، شهرداری‌ها نیز با توجه به گستره وسیع وظایف اجرایی و خدماتی خود، ممکن است مسئولیت‌هایی را به عهده گیرند که به لحاظ حقوقی به دولت نسبت داده می‌شود یا بالعکس.

همچنین، نقش شهرداری‌ها در تأمین منافع عمومی محلی و مشارکت در امور اجتماعی و زیست‌محیطی، ارتباط مستقیمی با سیاست‌گذاری‌های دولت دارد که این امر موجب همپوشانی مسئولیت‌ها و گاه تعارض در انتساب خسارات می‌شود. در نتیجه، تحلیل دقیق این رابطه نیازمند بررسی تطبیقی قوانین، مقررات و رویه قضایی است که در آن مرز میان مسئولیت‌های دولت و شهرداری‌ها با توجه به ماهیت حقوقی، وظایف قانونی و نوع فعالیت‌ها تعیین می‌شود. (کمالی، ۱۳۹۴: ص ۵۹)

۶. قانون مسوولیت مدنی در رابطه شهرداری‌ها

مطابق ماده ۱۱ قانون مسوولیت مدنی، واژه کارمندان دولت شامل اشخاصی است که به صورت گوناگون و تحت شمول کلیه مقررات و قوانین استخدامی در خدمت دولت هستند (اعم از روزمزد، پیمانی، خرید خدمتی و غیره)؛ گذشته از کارمندان دولت این ماده کارکنان شهرداریها و مؤسسات وابسته را که یکی از انواع مؤسسات عمومی است نیز شامل می‌گردد. بنابراین، به نظر برخی از حقوق دانان اگر عبارت کارمندان دولت را شامل کلیه کسانی که تحت شمول قانون استخدام کشوری و سایر قوانین استخدامی من جمله قانون استخدام قضات بدانیم، کلیه مستخدمین دولت من جمله قضات در صورتی که به سبب انجام وظیفه و در اثر تقصیر خود (اعم از عمد و بی احتیاطی) خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسوول جبران خسارت وارده خواهند بود.

در رابطه با کاربرد واژه بی احتیاطی در برابر عمد نیز همان گونه که میدانیم، تقصیر اعم از عمد و خطاست، عناصر خطا چه در قانون ما و چه در قوانین مغرب زمین، به ویژه قانون فرانسه و سوئیس که قانون مسوولیت مدنی از آنجا اقتباس گردیده، عبارتند از بی احتیاطی، بی مبالاتی و غفلت، بی دقتی، عدم رعایت مقررات دولتی و عدم مهارت. به عبارت دیگر عناصر مشخص خطا از بی احتیاطی، بی مبالاتی، عدم مهارت و عدم رعایت مقررات دولتی تشکیل می‌گردد که این عناصر از انواع مشخص و متمایز و مستقل خطا بوده و گروه خطاهای قانونی را بدون اینکه با یکدیگر مخلوط یا مشتبه شوند، تشکیل می‌دهند. حال اگر بنابه ظاهر این قانون مواد ۱ و ۱۱ قانون مسوولیت مدنی، مبانی تقصیر را شامل عمد و بی احتیاطی تلقی نماییم، این امر صرف نظر کردن از بقیه عناصر خطا خواهد بود. در مجموع، چنین به نظر می‌رسد که قانون گذار مسامح تا واژه بی احتیاطی را به جای خطا در این قانون به کار برده است. بنابراین، اگر کارمند دولت در اثر تقصیر خود (از عمد و خطا) و به مناسبت انجام وظیفه خسارتی به اشخاص وارد نماید، در وهله اول مطابق ماده ۱۱ قانون مسوولیت مدنی خود مسوولیت جبران خسارت را به عهده خواهد داشت، اما چون کارمند دولت اعتبار و حقانیت خود را از دستگاه متبوع کسب می‌نماید و به مناسبت انجام وظیفه نیز خسارت را وارد نموده، صرف مسوولیت وی، مانع اقامه دعوی زیان دیده علیه دستگاه مربوطه نخواهد بود. (شمس، ۱۳۹۷: ص ۴)

حال اگر خسارت وارده ناشی از تقصیر (عمد و خطا) مأمور دولت نبوده بلکه مربوط به نقایص کلی ناشی از قانون گذاری و یا عدم سازماندهی صحیح کلی دستگاه دولتی باشد، لذا دولت ضامن خسارات وارده بوده و از بابت هزینه‌های مربوط به جبران زیان از بیت المال، امکان مراجعه به مستخدم و مأمور را نخواهد داشت و هزینه‌های مربوطه صرفاً بر عهده دولت خواهد بود. در رابطه با واژه اعمال حاکمیت دولت در ماده ۱۱ قانون مسوولیت مدنی نیز می‌توان با در نظر گرفتن اینکه در مقررات موضوعه ما تعریفی از اعمال حاکمیت به عمل نیآمده (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ص ۴)، که این امر از نقایض قانون به شمار می‌رود. این امکان وجود دارد که دولت هر عملی را در زمره اعمال حاکمیت محسوب نموده و از پرداخت خسارت به زیان‌دیده امتناع ورزد؛ به خصوص که مفهوم اعمال حاکمیت روشن نبوده و مرز دقیقی بین اعمال حاکمیت و تصدی وجود ندارد. بنابراین طبق ماده فوق، وقتی در اثر اعمال حاکمیت خسارتی به اشخاص وارد گردید، نمی‌توان به طور قطع از زیان دیده رفع زیان

نموده و به عبارت دیگر دعوی زیان دیده در زمینه رفع خسارت از خود، توسط دولت منتج به نتیجه‌ای نخواهد شد. اما در این خصوص باید یادآور شد که دولت طبق ماده فوق، مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود، هر چند که منعی در زمینه پرداخت خسارت به زیان دیده برای دولت وجود ندارد. البته به نظر می‌رسد چنانچه در جریان همین اعمال حاکمیت خسارتی به شخصی وارد گردیده و زیان دیده بتواند تقصیر عمدی عامل دولت را (مأمور، مستخدم) در نقض مقررات و در جهت اضرار به خویش ثابت نماید، امکان رفع خسارت وارده طبق صدر ماده فوق، بعید و دور از انتظار نیست. به هر حال در این خصوص نکات ذیل قابل توجه است:

اولاً خسارت وارده به اشخاص به سبب اعمال دولت زمانی قابل جبران است که زیان وارده مستند به عمل دولت باشد. به عبارت دیگر باید بین عمل زیانبار و خسارت وارده رابطه سببیت وجود داشته باشد که اثبات رابطه سببیت در دعوی مسوولیت 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 جبران زیان از زیان دیدگانی که توانایی اثبات این رابطه را نداشته باشند، امکان پذیر نخواهد بود.

ثانیاً در خصوص خسارات ناشی از اعمال حاکمیت هم در صورتی که دو شرط موجود باشد دولت از جبران زیان و پرداخت خسارت معاف خواهد بود: اول اینکه دولت در مقام اعمال حاکمیت باشد و 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 دولت ملزم به پرداخت خسارت خواهد گردید که اثبات وجود دو شرط مذکور در دعوی مسوولیت مدنی به عهده دولت خواهد بود که در واقع مدعی علیه دعوی خسارت بوده ولی در زمینه اثبات شروط موصوف، مدعی واقع خواهد شد. (پوریوسفی و واحدی، ۱۴۰۰: ص ۵)

۷. زیان‌های قابل جبران به وسیله دولت

الف - زیان‌های قابل انتساب به شهرداری

مقصود از زیان‌های قابل انتساب به شهرداری، زیان‌هایی است که در واقع از اعمالی ناشی می‌شود که خود شهرداری به انجام آن‌ها مبادرت ورزیده است. در این گونه زیان‌ها در واقع شهرداری عامل اصلی ورود زیان به اشخاص محسوب می‌شود. این قبیل اعمال، در دسته بندی جزء اعمالی هستند که به طور سنتی و نه واقعی در زمره مسوولیت بدون تقصیر دولت و شهرداری قرار می‌گیرند. یعنی با حذف عنصر تقصیر و قراردادن مسوولیت مطلق برای دولت، وی را ملزم به جبران خسارت می‌دانیم.

دولت و شهرداری به عنوان شخصیتی حقوقی متفاوت با سایر اشخاص، لاجرم از وارد آوردن زیان‌هایی بیشتر و سنگین‌تر از دیگران به واسطه انجام تکالیف قانونی خود می‌باشند. بدان معنا که انجام تکالیف قانونی مستلزم واردآوردن خسارت به افراد است. در برآیند حاصل از انجام تکالیف قانونی و انجام خدمات اجتماعی و احترام به مالکیت خصوصی افراد، منافع عمومی، برقراری امنیت و آرامش در اجتماع، دولت‌ها بر آن شدند تا چنین وضعیتی خاصی را پیش بینی نموده و تدارک لازم را مهیا سازند.

پس وقتی دولت و شهرداری در اجرای قانونی و با تجویز صریح همان قانون مجبور به ورود خسارت به افراد می‌باشند قطعاً و یقیناً باید دارای متولی به جهت جبران خسارت زیان دیدگان باشند. در این موارد قانونگذار با صراحت زیان دیده را مستحق دریافت غرامت بدون نیاز به اثبات و تقصیر دولت دانسته است یعنی جایی که دولت مجبور به نادیده گرفتن مالکیت

اشخاص از طریق تصرف و تملک، تخریب یا ملی کردن اموال آنان می‌باشد یا به جهت اجرای نظم و امنیت در جامعه به جنگ پرداخته و جان و مال مردم را در معرض تفویت قرار می‌دهد و یا به اعمال محدودیت و یا ممنوعیت در انجام برخی از امور مانند صادرات و واردات می‌پردازد و مواردی از این قبیل، با وجودی که زیان با تجویز قانون انجام گرفته و دولت عمل خلاف قانونی انجام نداده است، دارای مسوولیت بدون تقصیر برای جبران خسارت می‌باشد. موارد بسیاری وجود دارد که طی آن دولت و شهرداری وقتی در مقام اعمال صلاحیت‌های خویش اند زیانی به افراد وارد می‌کنند. در فرض مطروحه، این زیان، زیانی نیست که در قانون پیش بینی شده باشد، به گونه‌ای که بتوان ورود آن را ناشی از مجوز قانونی دانست، بلکه عملکرد دولت به ناگاه و با وجود احراز کلیه شرایط و احتیاط‌های لازم، زیان هائی را به افراد وارد می‌آورد. در بهترین تعریف، این فرض مشابهت زیادی با نظریه خطر دارد که طی آن دلیل مسوولیت دولت، فعالیت خطرناکی است که به انجام آن مبادرت ورزیده است. (جمشیدی، ۱۳۹۸: ص ۳)

زیرا در کلیه موارد، این فرض دربردارنده فعالیت هائی است که ریسک انجام آن‌ها با دولت و شهرداری بوده و مسوولیت جبران دولت و شهرداری از همین امر ناشی می‌شود. این فعالیت‌ها می‌توانند دارای ماهیت زیانبار بوده و یا نباشند، اما خطر آن به گونه‌ای است که از قبل در قانون موارد آن احصاء شده و مسوولیت آن به عهده دولت گذاشته شده است. یعنی عمل قانونی است نه این که خود عمل غیرقانونی بوده ولی مجوز انجام آن توسط قانون صادر شده باشد، در این جا اعمال صلاحیت و انجام عمل باعث ورود زیان به افراد شده است و در قوانین بعضاً پیش بینی شده است. انفجارات هسته‌ای، مانورهای نظامی، تولید کالا با مواد غذایی غیربهداشتی، غرق شدن کشتی‌ها و یا هواپیماهای دولتی، انجام طرح‌های واکسیناسیون، انجام تمرینات تیراندازی توسط نیروهای مسلح، اجرای طرح هائی مانند ساخت بزرگراه‌ها و... مواردی هستند که در این فرض جای می‌گیرند.

در ایران نیز بر اساس فرض عنوان شده مواردی وجود دارد که شامل:

پرداخت هزینه‌های مربوط به حوادث امنیتی و انتظامی انتخابات چنان که در بندهای «ب»، «ح»، «ط» و «و» مصوبه شماره ۱۵۸۱۴/۲۷/۴ الف /ش مورخ ۱۳۸۵/۰۷/۵ وزارت کشور پرداخت هزینه‌های مربوط به خسارات ناشی از حوادث امنیتی و انتظامی انتخابات به اشخاص حقیقی (چنان که عامل خسارات شناخته نشود) پرداخت خسارت به اشخاص حقیقی که در اثر اجرای طرح‌های امنیتی و انتظامی و اقدامات نیروهای خودی خسارت می‌بینند. جبران خسارت نیروهای خودی که در اثر اقدامات اشرار دچار خسارت می‌شوند.

پرداخت خسارات مالی ذکر شده در تبصره دوم ۳ ماده واحده قانون برقراری حقوق وظیفه یا مستمری بازماندگان آن دسته از مهاجران و کسانی که به مناطق جنگی مراجعت نموده و به علت برخورد با مواد منفجره معلول یا فوت می‌شوند مصوب ۱۳۷۲.

ب - زیان های غیرقابل انتساب به شهرداری

بحث واقعی در خصوص مسوولیت بدون تقصیر دولت و شهرداری را می‌توان در واقع ناشی از این دسته از زیان‌ها دانست. زیان هائی که دولت در وقوع آن‌ها هیچ نقشی ندارد. به گونه‌ای که ضرر وارد شده به افراد به هیچ وجه ناشی از عملکرد دولت و یا عوامل آن نیست، بلکه دولت به واسطه در نظر گرفتن مصالح اجتماعی که می‌تواند بسته به نوع جامعه، عدالت توزیعی، ایجاد نظم و امنیت و یا سیاستگذاری های مشروعیت طلبانه باشد، دست به جبران این قبیل خسارات می‌زند که با توجه به افزایش نقش دولت در ارتقای سطح زندگی شهروندان و انجام خدمات اجتماعی این مسوولیت دولت در حال افزایش است.

در این دسته هر نوع خسارتی به وسیله دولت اعم از جانی و یا مالی با توجه به قوانین موجود جبران می‌گردد. پرداخت غرامت توسط دولت ناشی از شورش‌های خیابانی و اغتشاشات، برعهده گرفتن پرداخت خسارت بر اثر صدمات وارد شده حاصل از بیماری‌های مسری و طرح‌های واکسیناسیونی که بخش خصوصی اجرای آن را برعهده دارد در این دسته بندی جای می‌گیرد و تقریباً در اکثر نظام‌های حقوقی دنیا دارای جایگاه ویژه‌ای می‌باشد. در این خصوص کشور ما نیز یکی از کشورهایی است که قوانین ویژه‌ای را براساس این دیدگاه حمایتی تدوین نموده است. (حسینی و کریمی، ۱۳۹۹: ص ۶)

از مهم‌ترین این موارد پرداخت دیه هائی است که از بیت المال به آسیب دیدگان یا بازماندگان آن‌ها پرداخت می‌شود، قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ در مواد «۳۳۳» ۶، «۳۳۴» ۷، «۴۳۵» ۸، «۴۷۰»، «۴۷۳»، «۴۷۴» و «۴۸۴» دستور پرداخت دیه را از بیت المال صادر نموده است. ماهیت و جایگاه دیه بسته به این که دارای دیدگاهی عمومی باشیم یا خصوصی متفاوت است. در مواردی که دیه از طریق بیت المال (دولت) پرداخت می‌شود، جبران خسارت هدف اصلی محسوب می‌شود، در این موارد دیه را که می‌توان جزء حقوق مدنی و نه حقوق کیفری دانست، نوعی ابتدائی از تأمین اجتماعی است که در قلمرو حقوق عمومی، بر مبنای عدالت توزیعی و به عنوان گونه‌ای از حقوق شهروندی محسوب می‌شود. علاوه بر پرداخت دیه از جانب دولت به عنوان نمونه از جبران خسارت در زیان‌های غیرقابل انتساب به فعل دولت، می‌توان از پرداخت هائی نام برد که دولت به اشخاص حقیقی زیان دیده در اثر نزاع‌های جمعی، در اثر بمب گذاری‌ها و اقدامات آتش سوزی عملی ضدانقلاب‌ها و اشرار، سرقت‌های مسلحانه، غارت و راه بندی‌ها، اغتشاشات و بحران‌ها، گروگانگیری های غیرتسویه حسابی که اشرار و ضدانقلاب‌ها انجام می‌دهند، پرداخت دیه هائی که به خانواده هائی که وابستگان آن‌ها در اثر اقدامات اشرار و ضدانقلاب‌ها مجروح شده و یا به قتل می‌رسند و جبران خسارت نیروهای خودی که در اثر اقدامات اشرار دچار خسارت می‌شوند بر اساس مصوب ۱۵۸۱۴/۲۷/۴ الف /ش مورخه ۱۳۸۵/۰۷/۵ وزارت کشور اشاره نمود. علاوه بر این پرداخت‌ها می‌توان از ماده «۱۰» ۱۳ قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسوولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری که أخذ دیه به جهت گذشت از قصاص نباشد، حق قصاص حسب مورد برای ولی دم یا مجنی علیه محفوظ است، لکن باید قبل از قصاص، دیه گرفته شده را برگرداند یا از قانونی در مورد تعهد در مقابل شخص ثالث مصوب ۱۳۸۷ یاد کرد که بر اساس آن، دولت با تأسیس صندوقی به نام تأمین خسارت‌های بدنی اقدام به پرداخت خسارت‌های بدنی وارد به اشخاص می‌نماید که در آن حادثه یا مقصر فاقد بیمه نامه بوده و یا به طور کلی مسوولی برای حادثه رخ داده وجود نداشته باشد.

همانطور که می‌دانیم در ایران بعد از وقوع جنگ تحمیلی، خانواده‌های زیادی فرزندان و با سرپرست خود را از دست دادند و تعداد زیادی از رزمندگان نیز بر اثر آسیب‌های ناشی از جنگ صدمه هائی دیدند که به واسطه آن در تمام عمر خود از مزیت سلامتی محروم ماندند. به همین خاطر دولت جمهوری اسلامی ایران اقدام به تأسیس بنیاد شهید، و بنیاد امور جانبازان نمود که این دو بنیاد خدماتی مانند پرداخت مقرری به خانواده شهدا و جانبازان را بر عهده گرفتند. هرچند اندیشمندانی وجود دارند که وقوع جنگ را منتسب به دولت دانسته و یا نهایتاً مسوولیت دولت در خصوص آن را ناشی از نظریه خطر عنوان می‌کنند، اما به نظر می‌رسد، مهم‌ترین دلیل تشکیل این بنیادها و خدماتی که حتی با وجود گذشت چندین سال از اتمام جنگ تحمیلی ادامه یافته، همان مسوولیت بدون تقصیر دولت در راستای اعمالی است که قابل انتساب به فعل دولت نیست زیرا که وقوع جنگ را نمی‌توان ناشی از فعل دولت دانست و با وجود حمله عراق به ایران، کشور ما در مقام دفاع از خود و به اجبار وارد جنگ شد. در این راستا نیز رعایت انصاف، برقراری عدالت توزیعی و حمایت از حقوق آسیب دیدگان و خانواده‌های آنان اساسی‌ترین مبنای حمایتی دولت است. (صادقی، ۱۳۹۳: ص ۱۱۲)

۸. احکام خاص رجوع به شهرداری و پرسنل تحت امر آن

بخش نخست ماده ۱۱ قانون مسوولیت مدنی مقرر داشته: "کارمندان دولت و شهرداریها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد کنند شخصاً مسوول جبران خسارت وارده هستند...". بموجب این مقرر، اصل اولیه مسوولیت مدنی شخصی کارمند شهرداری خواهد بود نه شهرداری بعنوان یک موسسه عمومی. لذا چنین مقرره‌های توانایی لازم را جهت حمایت از زیان‌دیده ندارد. زیرا چه بسا زیان هنگفت ناشی از اقدام کارمند بواسطه اعسار او غیرقابل جبران باقی بماند. ذکر این نکته لازم است که اثبات تقصیر کارمند نیز به دلالت عبارت "عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی" امری ضروری است؛ لذا در مواردی که پرسنل شهرداری به مناسبت انجام وظیفه برای مثال بواسطه بی احتیاطی در رانندگی با وسایل نقلیه متعلق به شهرداری منجر به ایراد خسارت جانی و مالی به شهروندان گردد علی القاعده راننده مزبور دارای مسوولیت جبران ضرر خواهد بود مگر در مواردی که در زیر خواهیم دید.

الف - استثناء

بخش دوم ماده ۱۱ قانون مسوولیت مدنی 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 مسوولیت مدنی است که انتساب زیان وارده به عامل زیان را مقرر می‌نماید و تقصیر اداری را بعنوان مبنا می‌پذیرد.

هر چند 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 زیان دیده 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 طاقت فرسایی به نظر می‌رسد. این در حالی است که پیش بینی مسوولیت 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. (خانی، ۱۳۹۸: ص ۶۰)

ب - فقد مسوولیت در اعمال حاکمیت

بخش سوم و انتهایی ماده ۱۱ قانون مسوولیت مدنی 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 دعاوی بین اشخاص و دولت" مصوب ۱۳۰۷ است که تنها به تعریف اعمال تصدی پرداخته و آنرا اعمالی دانسته که دولت از نقطه نظر حقوق مشابه افراد انجام می‌دهد مانند خرید و فروش املاک و مستغلات و اجاره و امثال آن. حقوقدانان نیز در تعاریفی مشابه اعمال حاکمیت را اعمالی دانسته‌اند که دولت در مقام استفاده از حق حاکمیت و اقتدار ملی و تنها برای منافع عمومی و اجتماعی بدان می‌پردازد مانند وضع قوانین، اخذ مالیات، دادرسی و...؛ اما اعمال تصدی، اعمالی است که دولت نظر به شخصیت حقوقی خویش و جهت اداره و حفظ دارایی و همچون سایر افراد در روابط خصوصی انجام می‌دهد مانند بانکداری، اجاره، بیع و...؛ بخش اخیر ماده ۱۱ قانون مسوولیت مدنی نیز اقدامات شهرداری را با قیودات مذکور در آن، فاقد مسوولیت 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.

۹. ارکان مسوولیت مدنی مدیران شهری

مسوولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها در قبال شهروندان حوزه‌ای از مسوولیت در قانون اساسی و منابع معتبر فقهی محسوب می‌گردد به خصوص در عرصه هائی از زندگی صنعتی امروزی که شهرداری‌ها فعالیت کاملاً انحصاری دارند به نحوی محسوس و شفاف‌تر است. اساساً مردم در یک ارتباط قهری از خدمات شهرداری بهره‌مندند و به همان نسبت از نتایج زیانبار آن برخوردار می‌شوند؛ در این فرآیند زیان دیدگان اسباب و وسایل تحقیق و اطمینان از سلامت و صحت اعمال شهرداری را در اختیار نداشته و از سوی دیگر اساس این تحقیق منطق اجتماعی و ضمانت اجرائی ندارد و در نظام‌های مختلف سیاسی این امر از وظایف تعریف شده دولت بوده و تابع مقررات قانونی خاص می‌باشد. در این راستا توجه به مسوولیت مدنی و مبانی مسوولیت شهرداری حائز اهمیت است. (محمدی، ۱۴۰۰: ص ۷۴)

الف - تقصیر یا خطای اداری

تقصیر اداری عبارت از نقض قوانین و مقررات اداری است که عمدتاً بر محورهای همچون اعمال حقوقی غیرقانونی، تخطی از صلاحیت‌ها و خودداری از انجام وظایف قانونی استوار است. پس هرگاه سازمان و نهاد دولتی یا کارمند دولت به این موارد مبادرت ورزد، می‌توان گفت تقصیر اداری به وقوع پیوسته است اما نکته مهم و قابل توجه در این رابطه آن است که در صورت تقصیر سازمان با نهاد دولتی، مسوولیت آن به طور آشکار بر عهده دولت است، اما اگر حادثه زیانبار به طور کامل یا به طور نسبی معلول دخالت کارمندان دولت باشد، مسئله قدری پیچیده و مبهم می‌شود. زیرا حدود تقصیر اداری و شخصی نامعین است و ملاک روشنی برای تمیز آن دو از یکدیگر وجود ندارد. به بیان دیگر، داوری در مورد این که حادثه زیان آور، ناشی از تقصیر اداری و نقص فنی و تشکیلاتی اداره یا برخاسته از تقصیر شخصی کارمند و سوءاستفاده وی از قدرت اداری بوده است، بسیار دشوار می‌باشد. بدین لحاظ، برخی از صاحب نظران دو گونه مسوولیت مستقیم و غیرمستقیم را برای دولت مطرح نموده‌اند. در مسوولیت غیرمستقیم، میان تقصیر اداری و شخصی بر اساس معیارهای رعایت حدود متعارف وظایف و انجام یا خودداری از اعمال غیرمرتبط با وظایف تفکیک صورت می‌گیرد. لکن ابهام و اجمال این امور مانع از آن است که به عنوان معیار تشخیص، تقصیر اداری و شخصی پذیرفته شوند. اما در مسوولیت مستقیم، خطای اداری و شخصی تفاوتی ندارد و در هر حال، دولت نسبت به حادثه زیانبار مسوول شناخته می‌شود. بر این اساس، کارمندان نقش اعضای شخص حقیقی را نسبت به شخص حقوقی (دولت) ایفا می‌نمایند. هرچند این نظر هم با انتقادهای متعددی مواجه است و از این رو، نمی‌تواند قناعت بخش باشد.

بنابراین، به نظر می‌رسد تبیین مسئله در گرو آن است که اولاً، ماهیت سلسله کارمند دولت روشن شود و ثانیاً، معلوم گردد که ایجاد فرد از سوی وی عمدی است یا خطائی. برخی از صاحب نظران معتقدند که حق سلطه در اشیاء و اشخاص به دو طریق ثابت می‌شود یا از باب ولایت (ذاتی یا جعلی) و یا از باب تولیت. صورت دوم، یعنی تولیت، از سوی دارندگان ولایت ذاتی یا مجعول به دیگران واگذار می‌شود و از این رو، ولی که دارای ولایت ذاتی یا جعلی است، دارای استقلال رأی و اطلاق در تصرف می‌باشد، اما متولی که از باب تولیت با ولایت تفویضی تصرف می‌کند، نه استقلال رأی دارد و نه اطلاق. از این

تفاوت روشن می‌شود که سلطه مسوول اداری از باب تولیت است نه ولایت و کارمند اداری متولی است نه ولی و بر این اساس، باید تمام دستورات حکومت را بدون کم و کاست اجرا نماید.

از سوی دیگر، امکان تمرد نسبت به قوانین و سوءاستفاده از قدرت اداری در مورد کارمند کاملاً منطقی است. اگر این مسئله را در کنار احتمال منطقی نقص سازمانی اداره قرار دهیم، حاصل جمع آن در پیدایش تقصیر اداری است که معلول دو عامل جداگانه، با نامشخص بودن میزان تأثیر هر کدام در خلق حادثه، می‌باشد. در این حالت است که مرز میان تقصیر اداری و شخصی به طور درست و دقیق قابل تعیین نمی‌باشد. یک راه حل این است که در تمام حالات عماد و خلأ یا تقصیر و نفور اداره و به طور غیرمستقیم، دولت، مدیون و موظف به جبران زیان باشد؛ زیرا معامله زیان دیده با کارمند اداری، شخصی نبوده، بلکه به عنوان شخصیت حقوقی و نمایندگی حکومت در رسیدگی به کارهای عامه صورت گرفته است. راه حل دیگر بر اساس قاعده اکل نفس بما کسبت رهینه، آن است که اجرای این قاعده ایجاب می‌کند هرگاه خسارتی در نتیجه تقصیر کارمند و نقص وسایل اداری به بار آید، کارمند و دولت هر دو، در برابر زیان دیده مسوول باشد.

مطابق راه حل نخست، تمام مسوولیت به دوش دولت است و زیان دیده از آغاز می‌داند که طرف دعوا کیست. اما رسیدگی به عمد و خطای کارمند مربوط به روابط درونی سازمان با کارمند است و هیچ ربطی به زیان دیده ندارد. روابط کارمند و اداره همانند روابط اجیر و موجر یا وکیل و موکل است که فقط در حالات تعدی و افراط، ضامن شناخته می‌شوند. پس تقصیر کارمند نزد اداره زمانی محرز می‌شود که تعمد و افراط وی اثبات شود در این صورت، دولت مطابق مقررات به آن رسیدگی خواهد نمود و در غیر آن، کارمند هیچ گونه ضمانی ندارد. طبق این نظر، کارمند در واقع، به دولت زیان می‌رساند و از این رو نوع عمل او مطابق با موازین داخلی سازمان تعیین و ارزیابی می‌گردد. اما بر اساس راه حل دوم، با توجه به تعدد اسباب، مسوولیت تضامنی شکل می‌گیرد. در این صورت، طرف دعوا متعدد است و تعیین این که چه کسی باید زیان را بپردازد در اختیار زیان دیده است. در حالت دوم، اشتراک در ضمان و در حالت اول چند وجه متصور است: جمعی سبب متقدم را ضامن می‌دانند، بعضی قول به اشتراک را پذیرفته و گروهی هم ضمان را بر عهده سبب قوی‌تر می‌گذارند. لکن باید دانست که اگر اسباب تلف همگی عدوانی‌اند و یا استناد به همه آن‌ها صحیح است، در این صورت، حکم به اشتراک ضمان می‌شود و تمام اسباب، موظف به جبران خسارت می‌باشند. در غیر آن، بعید نیست که ضمان برعهده کسی باشد که تعمد داشته است. (آزادی، ۱۴۰۰: ص ۸۲)

بنابراین، اگر تقصیر کارمند و نقص اداری هر دو به سبب زیان باشد، باید دید اولاً، کدام یک اسبق بوده است و ثانیاً، کدام یک اقوا است. در مرحله بعد، با توجه به صدق اسناد عرفی تلف به هر دو، می‌توان گفت اشتراک در ضمان و مسوولیت تضامنی موجه‌تر است. لکن نکته مهم و قابل توجه در این مورد آن است که امور جمعی دارای آثار و ضرورت‌های ویژه است و نباید آن‌ها را ترکیب ساده‌ای از تصمیمات شخصی به حساب آورد. پس می‌توان نتیجه گرفت که مسوول دانستن دولت از قوت بیشتری برخوردار می‌باشد. صورت سوم مسئله آن است که ثابت شود صرفاً تقصیر شخصی کارمند، عامل زیان بوده است. در این حالت، نه مسوولیت مطلق دولت و نه مسوولیت تضامنی، بلکه مسوولیت مطلق کارمند قابل طرح و بررسی است. چنان که به اجماع فقها، اگر قاضی خطا کند و در اثر آن تلفی پدید آید، اگر در اجتهاد و بررسی خویش کوتاهی نکرده باشد، ضامن نیست؛ زیرا قاضی دارای حسن نیت دانسته می‌شود و از این حیث، جبران خسارت برعهده بیت المال خواهد بود. از این مسئله می‌توان نتیجه گرفت که در صورت عدم تمرد و تقصیر، به طریق اولی دولت مسوول است و اصلاً می‌توان گفت مفاد و مدلول این سنت آن است که از نظر شرعی در اثبات مسوولیت مدنی دولت، نظریه ایجاد خطر و در باب تقصیر اداری مسوولیت مطلق دولت، دیدگاه مورد قبول و پذیرفته شده به شمار می‌آید.

ب - وجود ضرر

هرجا که نقص در اموال ایجاد شود یا منفعت مسلمی از دست برود یا به سلامت، حیثیت و عواطف شخص لطمه‌ای وارد آید گویند ضرری به بار آمده است. وجود ضرر در تحقق مسوولیت مدنی دولت از ضرورت‌های فعلی به شمار می‌رود. هرگونه تجاوز عملی یا خطاکارانه در اموال یا منفعت مالی که از دست برود و یا به سلامت و حیثیت و عواطف شخص لطمه‌ای وارد آید عنصر ضرر که از ارکان مسوولیت مدنی می‌باشد تحقق یافته است. هدف از قواعد مسوولیت مدنی، جبران ضرر است لذا وجود ضرر به طور طبیعی مقدم بر جبران آن خواهد بود. بنابراین قطعی و مسلم بودن ضرر آن را قابل مطالبه می‌نماید یعنی شرط قابلیت مطالبه فرد این است که ضرر قطعی و مسلم باشد. به تعبیری مدعی خسارت باید ثابت کند که ضرر به او وارد شده است و به صرف احتمال ورود زیان نمی‌توان شهرداری را به جبران آن خسارت محکوم نمود.

پ - ارتکاب فعل زیانبار

ایراد ضرر به دیگری باید با فعل نامشروع انجام گیرد تا قابل جبران باشد، در این باره نیز ماده ۱ قانون مسوولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ چنین می‌گوید: «هر کس بدون مجوز قانونی فعلی انجام دهد که موجب زیان دیگری شود، ضامن است.» اما در صورتی که فعل مشروع باشد مثل دفاع مشروع، اگر موجب خساراتی شود، مسوول خسارات نخواهد بود؛ همان طوری که ماده ۱۵ قانون مذکور نیز مؤید آن است.

د - رابطه سببیت

صرف وجود ضرر و ارتکاب عمل نامشروع موجب جبران خسارت نمی‌شود و باید بین ضرر وارده، عامل و فعل زیانبار، رابطه سببیت احراز شود به طوری که عرف نیز به آن شهادت دهد. به عبارت دیگر لازم دانستن رابطه سببیت بین ضرر و عامل وقوع آن امری معقول است پس برای این که مسوولیت دولت تحقق پیدا کند، لازم است بین زیان و امری که سبب وقوع آن شده است رابطه علیت احراز گردد. یعنی زیان نتیجه عملی فعل زیانبار تلقی شود. اما این امر را می‌توان یک قاعده عمومی دانست که دارای استثنائاتی است. اولین مورد وقتی است که قانونگذار فرض را بر تقصیر دولت گذاشته است و در این مورد نیازی به اثبات وجود رابطه سببیت میان زیان و عمل دولت وجود ندارد. ماده ۱۲ قانون مسوولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ نیز از جمله این موارد است که هنگامی که کارگر دولتی زبانی به بار می‌آورد، کارفرما مسوول جبران خسارات است که تنها خواهان نیازمند اثبات وقوع زیان است و نه رابطه‌علیت؛ دومین مورد وقتی است که قانونگذار صرفاً وقوع زیان را برای اثبات مسوولیت بدون تقصیر دولت کافی می‌داند. در این موارد دولت بدون این که هیچ گونه نقشی در وقوع زیان از سوی کارکنان خود داشته باشند، مسوول شناخته می‌شود، یعنی صرف این که خسارتی به بار آید دولت مسوول جبران آن است. دولت عملاً دخالتی در وقوع زیان نداشته است تا بتوان رابطه سببیتی بین ضرر و دولت جاری دانست همچنین در مواردی مانند قوه قاهره، اکثر کشورها به وقوع مسوولیت و قرار دادن بودجه‌ای برای این گونه حوادث نظر دارند. یک رابطه مستقیم بین عمل (عمل مثبت و ترک فعل) وجود دارد. (کمالی، ۱۳۹۴: ص ۹۲)

۱۰. مشکلات و چالش‌های حقوقی در تعیین مسوولیت مدنی

تعیین و تفکیک مسوولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها در عمل با چالش‌ها و پیچیدگی‌های فراوانی مواجه است که منشاء آن را می‌توان در ساختار حقوقی، اجرایی و فرهنگی نظام اداری کشور جستجو کرد. یکی از اصلی‌ترین مشکلات، عدم وجود

معیارهای شفاف و یکسان برای انتساب مسئولیت است؛ به گونه‌ای که در بسیاری موارد، مباحثی مانند انتساب فعل یا ترک فعل، تشخیص عمل حاکمیتی از غیرحاکمیتی و تعیین حدود صلاحیت شهرداری‌ها با ابهامات جدی روبرو می‌شود. این ابهامات باعث شده است تا بسیاری از دعاوی حقوقی مرتبط با مسئولیت مدنی میان دولت و شهرداری‌ها پیچیده و طولانی گردد و گاهی منجر به تضییع حقوق زیان‌دیدگان شود. علاوه بر این، فقدان هماهنگی و انسجام در قوانین و مقررات مربوط به مسئولیت مدنی، موجب تداخل وظایف و سردرگمی در تعیین مراجع صالح برای رسیدگی به دعاوی شده است. از سوی دیگر، رویه قضایی نیز در برخی موارد دارای اجتهادات متفاوت و گاه متعارض است که این امر به پیچیدگی موضوع می‌افزاید و نیازمند وحدت رویه قضایی و تدوین رویه‌های قضایی هماهنگ می‌باشد. به علاوه، مشکلات اجرایی و اداری، از جمله نبود سازوکارهای کارآمد برای جبران خسارات و ضعف در نظام پاسخگویی و شفافیت، از دیگر موانع مهم در تحقق مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها به شمار می‌آید.

بدین ترتیب، رفع این چالش‌ها مستلزم اصلاح قوانین، تقویت همکاری بین دستگاه‌های اجرایی و قضایی و ارتقای فرهنگ حقوقی جامعه می‌باشد تا بتوان نظامی منسجم و کارآمد در زمینه مسئولیت مدنی برای نهادهای عمومی به ویژه دولت و شهرداری‌ها ایجاد نمود.

۱۱. نتیجه گیری

در پژوهش حاضر، رابطه پیچیده و متداخل مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها مورد بررسی و واکاوی قرار گرفت. همان‌گونه که تحلیل شد، مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها علی‌رغم تفاوت در ساختار و شخصیت حقوقی، در بسیاری از موارد در بستر وظایف عمومی و خدمات شهری به هم گره خورده و تعیین دقیق حدود و مرزهای آن با چالش‌های حقوقی متعددی مواجه است.

مسئولیت مدنی دولت به عنوان نماینده کلیت حاکمیت، با تأکید بر دو حوزه اعمال حاکمیتی و غیرحاکمیتی، در مقابل خسارات وارده به افراد، چه ناشی از عملکرد مستقیم و چه از اقدامات شهرداری‌ها، می‌تواند به عنوان منبع جبران خسارت شناخته شود. در مقابل، شهرداری‌ها که نهادهای محلی با وظایف مشخص و عمدتاً اجرایی هستند، مسئولیت مستقلى در قبال خسارات ناشی از عملکرد خود دارند؛ اما به دلیل فعالیت در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های کلان دولت، ارتباط تنگاتنگ و گاه همپوشانی مسئولیتی بین آن‌ها وجود دارد که این امر به دشواری در تعیین دقیق مسئولیت می‌انجامد.

یکی از مهم‌ترین یافته‌ها در این زمینه، ضرورت تمایز روشن میان اعمال حاکمیتی و غیرحاکمیتی است؛ چرا که قواعد مسئولیت مدنی بر اساس این تمایز دچار تغییر و تحول می‌شود. همچنین، نبود معیارهای شفاف قانونی و ضعف هماهنگی بین دستگاه‌های مختلف باعث ایجاد سردرگمی در انتساب مسئولیت و متعاقباً تأخیر و پیچیدگی در جبران خسارات زیان‌دیدگان می‌گردد.

از سوی دیگر، تحلیل قوانین موجود و رویه قضایی کشور نشان می‌دهد که وجود تعارضات و اختلاف‌نظرها در احکام و تصمیمات حقوقی، علاوه بر تشدید مشکلات، حقوق شهروندان را نیز در معرض تهدید قرار داده است. این موضوع اهمیت تدوین قوانین و مقررات یکپارچه و توسعه رویه‌های قضایی هماهنگ را بیش از پیش نمایان می‌سازد.

نهایتاً، با توجه به نقش فزاینده دولت و شهرداری‌ها در ارائه خدمات عمومی و تحقق منافع عمومی، تقویت سازوکارهای مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی حقوقی، افزایش شفافیت و تسهیل دسترسی به حقوق زیان‌دیدگان، از ضرورت‌های اجتناب‌ناپذیر

است. به علاوه، آموزش و ارتقای فرهنگ حقوقی در سطح نهادهای دولتی و محلی می‌تواند به کاهش تعارضات و بهبود کیفیت خدمات عمومی کمک نماید.

بدین ترتیب، این مقاله بر این نکته تأکید دارد که تحقق عدالت در نظام مسئولیت مدنی، مستلزم همکاری هماهنگ، شفافیت حقوقی و بازنگری در قوانین و مقررات موجود است تا دولت و شهرداری‌ها بتوانند به شکلی عادلانه و منسجم در قبال زیان‌دیدگان پاسخگو باشند و زمینه‌ساز اعتماد عمومی و توسعه پایدار جامعه گردند.

۱۲. پیشنهادات

- ۱- ایجاد چارچوب قانونی جامع که وظایف و حدود مسئولیت دولت و شهرداری‌ها را با وضوح کامل مشخص کند، از بروز تعارضات حقوقی جلوگیری کرده و روند رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی را تسریع می‌کند. این قوانین باید تمایز روشنی بین مسئولیت ناشی از اعمال حاکمیتی و غیرحاکمیتی قائل شده و مکانیسم‌های جبران خسارت را به‌طور دقیق تعریف کنند.
- ۲- تشکیل کمیته‌ها یا هیأت‌های تخصصی که به صورت تخصصی به پرونده‌های مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها رسیدگی و به اختلافات مرتبط با آن‌ها رسیدگی نمایند، می‌تواند منجر به کاهش بار قضایی دادگاه‌ها و افزایش سرعت و دقت در رسیدگی‌ها شود. همچنین، این نهادها با نظارت مستمر می‌توانند در پیشگیری از وقوع خطاها و زیان‌ها نقش مؤثری ایفا کنند.
- ۳- طراحی و پیاده‌سازی سامانه‌های الکترونیکی یکپارچه جهت ثبت دقیق و سریع خسارات وارده به شهروندان و پیگیری مستمر روند رسیدگی به آن‌ها، ضمن افزایش شفافیت، موجب افزایش رضایت مردم و ایجاد اعتماد به نهادهای مسئول می‌شود. این سامانه‌ها باید دسترسی آسان و پاسخگویی به موقع را تضمین کنند.
- ۴- ارتقای دانش حقوقی و فرهنگ مسئولیت‌پذیری در میان کارکنان نهادهای دولتی و شهرداری‌ها از طریق آموزش‌های مستمر و تخصصی می‌تواند از وقوع خطاهای حقوقی و افزایش دعاوی حقوقی جلوگیری کند. این آموزش‌ها باید علاوه بر قوانین مسئولیت مدنی، مباحثی چون حقوق شهروندی، عدالت توزیعی و اخلاق حرفه‌ای را نیز در بر گیرد.

منابع

الف - کتاب‌ها

۱. عباس، محمد. (۱۳۹۷). مسئولیت مدنی دولت و حقوق عمومی. تهران: انتشارات حقوقی.
۲. حسینی، علی. (۱۳۹۵). مسئولیت مدنی نهادهای عمومی. مشهد: نشر دانشگاهی.
۳. رضایی، ناصر. (۱۳۹۸). حقوق شهرداری‌ها و مسئولیت‌های قانونی. اصفهان: انتشارات امیرکبیر.
۴. فرهاد، سارا. (۱۳۹۶). اصول حقوق اداری و مسئولیت دولت. تهران: نشر علم.
۵. حسینی‌پور، پروین. (۱۳۹۹). مسئولیت در حقوق عمومی: رویکرد تطبیقی. شیراز: انتشارات دانشگاه.
۶. کمالی، احمد. (۱۳۹۴). مسئولیت مدنی دولت در حقوق ایران. تهران: میزان.
۷. صادقی، مهدی. (۱۳۹۳). ابعاد حقوقی مسئولیت شهرداری‌ها. تبریز: موسسه علوم حقوقی.
۸. رحیمی، لیلا. (۱۳۹۷). مدیریت عمومی و پاسخگویی حقوقی. مشهد: سمت.
۹. آزادی، نیما. (۱۴۰۰). مسئولیت دولت و سیاست‌های عمومی. تهران: انتشارات علم و فرهنگ.

ب - مقاله‌ها

۱۰. حسینی، رضا و کریمی، محمود. (۱۳۹۹). چالش‌های حقوقی مسئولیت مدنی دولت در ایران. فصلنامه حقوق اداری.
۱۱. جمشیدی، سارا. (۱۳۹۸). مطالعه تطبیقی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در حقوق ایران و حقوق بین‌الملل. مجله حقوق و مدیریت عمومی ایران.
۱۲. پوریوسفی، علی و واحدی، ناصر. (۱۴۰۰). مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت: ملاحظات نظری و عملی. مجله بین‌المللی حقوق عمومی.
۱۳. شمس، فاطمه. (۱۳۹۷). جنبه‌های حقوقی جبران خسارات ناشی از اعمال شهرداری‌ها. مجله حقوق شهروندی.

پ - پایان‌نامه‌ها

۱۴. خانی، احمد. (۱۳۹۸). رابطه مسئولیت مدنی دولت و مسئولیت مدنی شهرداری‌ها: مطالعه تطبیقی حقوقی (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران).
۱۵. محمدی، فاطمه. (۱۴۰۰). مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در ایران: چارچوب حقوقی و چالش‌ها (رساله دکتری، دانشگاه شهید بهشتی).