

مسئولیت مدنی شهرداری ناشی از وظیفه مراقبت از اموال با نگاهی تطبیقی به حقوق کامن لا و رویه های قضایی

رضا بیرانوند، ناز خانم فتحی

چکیده

شناختن مسئولیت برای مالک و دارنده آن مساله جدید و نویی به نظر نمی رسد. هرچند این مسئولیت در اکثر نظام های حقوقی وارد شده و در حقوق کنونی اختلاط بین مسئولیت ها دچار دگرگونی هایی شده است که یکی از آنها، مسئولیت ناشی از مالکیت، مراقبت و حفاظت است. در این مسئولیت خاص، تقصیر نقش به سزایی برای تحقق مسئولیت ایفا می کند خصوصاً که این مسئولیت در مورد شهرداری که یک نهاد عمومی بوده و از طرفی بنابر حاکمیت اصل قانونی بودن بر نهادهای عمومی دولتی، لذا تقصیر شهرداری در واقع به معنای تخلف از وظایف آن می باشد. لیکن باید در نظر بگیریم در این وادی تکیه بر عنصر تقصیر و لزوم اثبات آن، می تواند باعث تضییع بعضاً حقوق شهروندان جهت جبران خسارت وارده به آنها شود. زیرا زیان دیده با اثبات تقصیر شهرداری و اثبات رابطه سببیت میان تقصیر و زیان وارده به خود، قادر به دریافت غرامت خواهد بود. در رابطه با اشخاص حقیقی، چنانچه شخص یا اشخاصی باعث ضرر به شخص دیگر شوند بی درنگ مقصر شناخته می شوند و مسئول جبران خسارات می گردند اما در رابطه با مسئولیت اشخاص حقوقی همانند شهرداری به راحتی قابل تشخیص نمی باشد. فلذا در رابطه با شهرداری و خسارات وارده به شهروندان لازم است معیاری روشن تبیین گردد تا حقوق اشخاص زیان دیده به درستی تعیین گردد. زیرا شهرداری یا به دلیل کوتاهی در وظیفه مواظبت و مراقبتی که از اموال تحت مالکیت خود یا دیگران، دارد مسئولیت مدنی پیدا می کند و یا به دلیل اهمال و عدم انجام در حفظ و نگهداری آنچه به وی منتسب است ملزم به جبران خسارت می گردد. از طرفی میرهن است در رابطه با مسئولیت ناشی از مالکیت و حفاظت بین حقوق ایران و حقوق کامن لا تشابهاتی وجود دارد بطوری که شاید بتوان با در نظر گرفتن فرض تقصیر برای شهرداری، حقوق اشخاص را در دعاوی مسئولیت مدنی علیه شهرداری حفظ نموده و عینیت بخشید و گامی هرچند کوچک اما مهم برای تحقق غایت نهایی مسئولیت مدنی (عدالت قضایی) برداشت. در این پژوهش از روش مطالعات کتابخانه ای، بررسی آراء دادگاه ها و مقایسه تطبیقی در حقوق ایران و کامن لا استفاده شده است.

واژگان کلیدی: شهرداری، مسئولیت مدنی، مسئولیت ناشی از اموال و مالکیت، حقوق کامن لا.

مقدمه

در جوامع کنونی واحدهای اداره کننده در امور متنوعی تصدی تامین نیازها و ارائه خدمات به افراد جامعه را عهده دار هستند که این واحدهای عمومی از نهادهای دولتی مستقل یا به نوعی تحت عنوان نهادهای عمومی دولتی یا غیر دولتی در تامین اهداف عمومی جامعه مشغول خدمات رسانی می باشند. در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی: "مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخص هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده یا می

شود. [۱]

در ماده ۵۵ مجموعه محشای شهرداری و شوراهای اسلامی وظایف شهرداری بطور کامل در بندهای مختلف از جمله ۲، ۷، ۱۴ و ... توضیح داده شده است. لذا بعلمت تعدد وظایف شهرداری و شفاف نبودن مقررات و وجود ابهامات قانونی دو گونه مسئولیت مدنی برای آن در نظر گرفته می شود:

- ۱- مسئولیت ناشی از عدم اجرای صحیح قوانین در شهرداری که منجر به وارد شدن زیان به ارباب رجوع می شود.
- ۲- مسئولیت ناشی از حوادث و اتفاقات که بعلمت عدم نظارت دقیق بر وظایف شهرداری در سطح شهر اتفاق می افتد.

بیان مسأله

همانطور که می دانیم هدف اصلی مسئولیت مدنی حمایت از شخص زیان دیده و به طور کلی حمایت از حقوق انسانها و برقراری عدالت اجتماعی است. اما در خصوص مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی به خصوص شهرداری ها (ماده ۳ قانون شهرداری ها مصوب ۱۳۴۴/۴/۱۱ و اصلاحیه های بعدی) که به فعالیتهای عمومی می پردازند نباید این نکته را فراموش کنیم که نظام مسئولیت مدنی و جبران خسارت باید بگونه ای طراحی شود که از یک طرف حقوق زیان دیده حفظ و از طرف دیگر از ایجاد موانع برسر راه اقدامات شهرداری که در زمینه ی منافع عمومی و توسعه و پیشرفت کالبد شهری می باشد، خودداری نماییم. قانون گذاران از دیرباز دریافته اند که هیچ کس نباید به دیگران ضرر بزند و هیچ ضرری نباید جبران نشده باقی بماند و موضوع مسئولیت مدنی، تعهدات شهروندانی است که با هم زندگی می کنند از این رو روشن است که چه قواعدی بر همگان تحمیل می شود تا از اضرار ناروا به دیگران پرهیز شده و در صورت لزوم زیان های وارده جبران شوند. در واقع مسئولیت مدنی بیانگر تجمیع قواعدی است که وارد کننده ی زیان را به جبران خسارت زیان دیده ملزم می سازد و هرگاه در هر موردی که شخص ناگزیر از جبران خسارت دیگری باشد، می گویند در برابر او " مسئولیت مدنی " دارد. به عبارتی الزام به جبران ضرر اعم از اینکه منشاء ضرر وقایع حقوقی باشند یا اعمال حقوقی. [۱] لازم به ذکر است جبران خسارت به صورت پرداخت مبلغی پول به عنوان خسارت، در ارتباط با زیان دیده تنها هدف نیست و در کنار آن رفع هر گونه دست درازی و تجاوز نسبت به حقوق خواهان و جلوگیری از ورود خسارت به وی در آینده نیز به نوعی مطرح است.

اهمیت و ضرورت پژوهش

در دنیای امروز که قوانین و مقررات با توجه به مقتضیات زمان و مکان و بسته به اندیشه های متفکران عصر تغییر می یابد. بدون تردید توجه به مسئولیت مدنی در قبال خسارات وارده از سوی نهادهای مسئول علی الخصوص در مسئولیت مدنی شهرداری ها مستثنی از این قاعده نیست. با مروری به ادبیات و پیشینه گذشته بر روی مسئولیت مدنی شهرداری در حفاظت و مالکیت بر اموال مشخص می شود سخنی از مصادیق و آراء دادگاههای کشور نشده است. با مروری بر تحقیق های انجام شده در حول و حوش این موضوع خصوصاً از سال ۱۳۹۳ به بعد و نتیجه بدست آمده، می توان گفت مقاله ی پیش رو از حیث پرداختن به بررسی و تشریح آراء موجود متفاوت و غیر تکراری است.

اهداف پژوهش

اهداف علمی :

بررسی و تبیین مسئولیت مدنی و مفهوم آن.

بررسی و تبیین مسئولیت مدنی شهرداری ها در حفاظت و مراقبت از اموال

اهداف عملی :

شناسایی و معرفی مسئولیت مدنی شهرداری ها در ایفای وظایف و امور محوله به ایشان و کوشش در حفظ و نگهداری از آن مسئولیت.

محمد اشتیاق، ۱۳۸۹، ص: ۱-۱

کاتوزیان، ۱۳۹۰، ص: ۲۵-

سوالات پژوهش :

۱- سوال اصلی :

۱-۱- نقش تقصیر در مسئولیت مدنی شهرداری ها از باب حفاظت و مراقبت از اموال چیست؟

۲- سوالات فرعی :

۱-۲- آیا شخص زیان دیده از شهرداری، با اثبات تقصیر و اثبات رابطه ی سببیت، قادر به دریافت خسارت وارده خواهد شد؟

۲-۲- آیا با پذیرش صرف ورود خسارت از سوی شهرداری می توان این نهاد عمومی را منتسب به زیان دانست؟

فرضیات پژوهش :

۱- آیا با در نظر گرفتن فرض تقصیر از سوی شهرداری، می توان شهرداری را مقصر معرفی نمود؟

۲- آیا فعل شخص زیان دیده در ایجاد خسارت به وی مؤثر می باشد؟

فلذا در این مقاله ابتدا به بررسی مسئولیت مدنی شهرداری از باب وظیفه مالکیت بر اموال و سپس به علل مستقیم یا موثر بر مراقبت از اموال شهرداری می پردازیم. از سوی دیگر به نظر می رسد در این میان پرداختن به نظریه مسئولیت مبتنی بر تقصیر و نظریه مبتنی بر عدم تقصیر و مسئولیت محض و مطلق بتواند تمامیت موضوع را پوشش دهد که در این پژوهش لحاظ نشده است.

بخش اول : مبانی مسئولیت مدنی ناشی از وظیفه مراقبت (مالکیت بر اموال)

در این رابطه دو مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر و مسئولیت مبتنی بر عدم تقصیر را بررسی خواهیم کرد. در مسئولیت مبتنی بر تقصیر زیان دیده باید ثابت کند که زیانی که به وی وارد شده است ناشی از تقصیر شهرداری است ولی در مسئولیت ناشی از عدم تقصیر هرگونه زیانی که بر زیان دیده وارد شده است و به نوعی هرچند بسیار اندک مرتبط به شهرداری یا ارکان و اموال آن باشد شهرداری مسئول جبران خسارت است. البته نظریه ای فیمابین در این زمینه وجود دارد که هرگونه پرداخت خسارت وارده با رابطه سببیت مابین زیان وارده با وظیفه محافظت قانونی از اموال تحت سیطره شهرداری بر عهده این نهاد است مگر خلاف آن اثبات شود.

نظریه مسئولیت مبتنی بر تقصیر شهرداری

پس از اثبات وجود تکلیف و نقض آن توسط خواننده، خواهان باید ثابت نماید بی احتیاطی خواننده به او زیانی وارد نموده است. هر چقدر هم بی احتیاطی و غفلت خواننده شدید و غیرقابل اغماض بوده باشد، اگر خسارتی به خواهان وارد نیاید، خواننده مسئولیتی نخواهد داشت. برای اثبات ورود خسارت لازم است اولاً؛ رابطه ی سببیتی بین عمل مرتکب و عواقب ناشی از آن وجود داشته باشد. در حقوق کامن لا گاه رابطه سببی تنها بین یک عامل، با خسارات وارده برقرار است که در این صورت همان عامل، مسئول خسارات وارده شناخته خواهد شد. گاه نیز از بین چند عامل، تنها یک مقصر وجود دارد که در این صورت با توجه به معیارهایی چون «عامل اصلی» و «عامل فزاینده ی ریسک وقوع خسارات»، سبب واقعه شناخته خواهد شد. [۱] هر گاه نیز عامل مقصر (مقصر مجمل)، مستتر باشد بین چند عامل، باید قایل به مسئولیت تضامنی عاملین شد. در مواردی نیز که چند عامل مقصر در حادثه وجود دارند (مقصرین متعدد) مسئولیت نسبت به درجه تاثیر، تقسیم خواهد شد. [۲] ثانیاً خسارات وارده از انواعی باشند که متعارفاً قابل پیش بینی بوده است.

در حقوق ایران نیز می توان رابطه سببیت را همانند قواعد حقوق کامن لا مطرح نمود (یعنی سه حالت مقصر واحد، مقصر مجمل و مقصرین متعدد). در مورد مقصر مجمل و مقصرین متعدد اختلاف نظر بسیار است. در مورد اول برخی مسئولیت تضامنی را پذیرفته اند^[۱]؛ عده ای توسل به قرعه می جویند^[۲]؛ گروهی نیز تساوی در مسئولیت را در نظر می گیرند. که نظر اخیر مقبول به نظر می رسد.

در مواردی که مقصرین متعددی در حادثه دخالت داشته اند، عده ای عقیده به مسئولیت تضامنی دارند. [۳] در حالی که برخی تساوی در مسئولیت را پذیرفته اند. با این وجود به نظر می رسد باید بین حالات مختلف قایل به تفکیک شد و گاه مسئولیت تضامنی عاملان را پذیرفت و گاه مسئولیت را به صورت مساوی بین آنان تقسیم نمود. [۴]. در مورد شروط زیان قابل جبران در حقوق مسئولیت مدنی ایران نیز باید گفت، علاوه بر قابلیت پیش بینی زیان مسلم، مستقیم بودن نیز از دیگر شروط لازم برای اثبات آن به شمار می آیند. تشریح و مشخص نمودن مسئولیت مدنی برای نهادهای همانند شهرداری که وظایف و مسوولیت هایی گوناگون و از جنس های متفاوت دارد آن هم بر مبنای عنصر تقصیر به دلیل ماهیت وجودی آن بسیار دشوار است. این نظریه، خود بر مبنای ضوابطی قابل تشخیص و تبیین است. در واقع چنانچه ما بخواهیم تقصیر شهرداری یا مستخدم شهرداری را مورد بررسی قرار دهیم و تقصیری بر آنها قابل انتساب نباشد، ضرر و زیان وارده را باید شخصیت حقوقی شهرداری جبران کند.

پس در این میان ابتدا می بایست شدت تقصیر در مقابل نوع خدمتی که مقام عمومی انجام می دهد مقایسه شود. مثلاً در خدمتی همچون عملیات آتش نشانی، به دشواری می توان خطای یک آتش نشان را بطور مستقیم شناسایی کنیم و وی را مقصر تشخیص دهیم. در حالی که وارد کردن خسارت توسط مأمور شهرداری به دلیل عدم تبحر در کندن چاه و خسارت به ملک مجاور، یا در مورد سقوط دیوار روی اتومبیل پارک شده در کنار خیابان به راحتی می توان خطای شخصی را شناسایی و مشخص نمود. خطای شخصی علاوه بر این شامل، اقدامات عمدی و همراه با سوءنیت نیز می شود. گاهی هم که خطا بر مقام عمومی قابل انتساب نباشد بالاچار این مسئولیت بر شخصیت حقوقی حقوق عمومی تحمیل می گردد.

در حقوق ایران مسئولیت های مدنی یا مبتنی بر تقصیرند و یا بدون تقصیر؛ تقسیم بندی که بی شباهت با تقسیمات کلی حاکم بر حقوق کامن لا نیست. ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی و قاعده ی تسبیب بیان کننده ی ماهیت مسئولیت های مبتنی بر تقصیرند و اتلاف نماد مسئولیت های بدون تقصیر محسوب می شود.

تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۲۹، تحت تأثیر حقوق اروپایی [۵] به معنای تثبیت جایگاه مسئولیت مبتنی بر تقصیر در ایران بوده است. رابطه ی ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی با ماده ۳۲۸ قانون مدنی را باید رابطه ی عموم و خصوص مطلق دانست نه عموم و خصوص من وجه. زیرا در ماده ۳۲۸ برای جبران زیان سه شرط لازم است: وجود ضرر، عمل زیان بار، رابطه ی سببیت. بنابراین در صورت وجود این سه شرط بدون نیاز به اثبات تقصیر، خسارت باید جبران شود. اما ماده ۱ ق.م.م، امر دیگری را بر سه مورد فوق افزوده است. در این قانون اثبات تقصیر (عمدی یا غیرعمدی) به عهده ی شاکی یا زیان دیده قرار داده شده است.

برخی اساتید معتقدند ماده ۱ ق.م.م ناسخ قواعد اتلاف است، زیرا رابطه ی سببیت کافی نبوده و شرط ایجاد مسئولیت تقصیر است. بنابراین ماده ی مذکور با قواعد اتلاف، علی الخصوص، اتلاف غیرعمد در تعارض بوده و قانون لاحق قوانین سابق را نسخ می نماید. [۶] اما به نظر می رسد باید دیدگاهی را پذیرفت که بیان می دارد ماده (به معنای ممنوع شناختن مسئولیت های بدون تقصیر نیست. زیرا اولاً: از لحاظ منطقی ماده ۱ تعارضی با قاعده ی اتلاف نداشته و تنها مفهوم مخالف آن دلالت بر نپذیرفتن مسئولیت مدنی دارد. ثانیاً: قواعد اتلاف از جهت موضوع در برابر قانون مسئولیت مدنی خاص بوده و در نتیجه بین خاص قدیم و عام جدید، عام ناسخ خاص نمی شود. ثالثاً: اصل ۴ قانون اساسی تفسیری را می پذیرد که سازگارتر با حقوق اسلام باشد و اتلاف را نسخ ننماید. رابعاً: در صورت پذیرش این امر که قانون تلف مستقیم مال دیگری را تقصیر دانسته، تعارضی به وجود نخواهند آمد و توهم نسخ ضمنی از بین می رود. خامساً: تقصیر در مفهوم اجتماعی

رحیمی، ۱۳۹۰: ص ۳۱۸-

باریکلو، ۱۳۸۹: ص ۱۳۴-

-بهرامی، ۱۳۸۸: ص ۱۱۵

عباسلو، ۱۳۹۰: ص ۹۱-

امامی، ۱۳۸۵: ص ۱۸۷-

امیری قائم مقام، ۱۳۸۵: ص ۱۸۹ و کیلی، ۱۳۴۴: ص ۳۲-

تجاوز از رفتار انسانی متعارف است و تمرکز بر این امر امکان تعارض را در بسیاری موارد می‌کاهد. [۱] اساساً: مصلحت اجتماعی اقتضای آن دارد که مسئولیت بدون تقصیر حذف نشود و نظام حقوقی موجود درهم نریزد.

در مورد تسبیب باید گفت به نظر می‌رسد در فقه اسلام نمی‌توان به رأی این قاعده استقلال قایل شد، هر چند در این مورد نظر مخالفی هم وجود دارد. زیرا تفکیک بین اتلاف و تسبیب در فقه منطقی نبوده و مدلول «من اتلف مال الغير فهو له ضامن» که در نگاه اول تنها شامل اتلاف به مباشرت است را باید به طور تبعی شامل تسبیب هم دانست و تسبیب را هم نوعی اتلاف در نظر گرفت. با این وجود در حقوق ایران باید اتلاف و تسبیب را مستقل از یکدیگر دانست و برای تسبیب اصالت قایل شد. به نظر می‌رسد وضع قانون مسئولیت مدنی خود مهر تأییدی بوده بر اهمیت و استقلال تسبیب. تسبیب یعنی فراهم آوردن سبب تلف مال غیر و برای تحقق این موجب ضمان قهری وجود تقصیر شرط است. البته لزوم تقصیر به صراحت در هیچ ماده‌ای نیامده اما در برخی موارد مسئولیت منوط است به وجود خطای مسبب که از آن جمله می‌توان به ماده ۳۳۱ تا ۳۳۴ ق.م.ا اشاره نمود [۲]. بنابراین برای تعریف تسبیب می‌توان عناصری را برشمرد. این عناصر عبارتند از: وجود فعل یا ترک فعل، احتمال نوعی وقوع ضرر، انتساب عرفی اضرار به فاعل یا تارک فعل و قابلیت نکوهش مرتکب (یا عدوان عرفی).

از نقطه نظر ارتکاب اعمال زیانبار تفاوتی میان اشخاص حقوق خصوصی و عمومی به صورت عام وجود ندارد در واقع چنانچه در رابطه علیت، تقصیری بر شخصی تحمیل شود که نتیجه آن ورود زیان بر شخص دیگری است، وارد کننده ضرر و زیان مسئول پرداخت خسارت و غرامت است. اما این مسئولیت برای شخص حقوقی مقصر دشوار است. در نظریه تقصیر، زیان‌دیده به اثبات تقصیرمقام عمومی و اثبات رابطه سببیت میان تقصیر و زیان وارد به او، قادر به دریافت غرامت خواهد بود. [۳]

مبحث دوم) نظریه مسئولیت مبتنی بر عدم تقصیر شهرداری

بطور کلی حقوق مسئولیت مدنی در غرب، بر نظریه خطا استوار بوده و قرن‌ها این مبنای حقوقی بدون مشکل خاصی حاکم بوده، و مسئولیت مدنی بدون اثبات تقصیر مردود شمرده می‌شد، ولی این نظام حقوقی از اواخر سده ۱۹ با پیشرفت ماشین‌ساز چهار مشکلات عدیده‌ای شد. به گونه‌ای که با بهره‌گیری از نظریه خطر و مسئولیت بدون خطا راه حل‌هایی نوین در حقوق غرب مطرح شد. اینجا بود که صرف ایجاد ضرر توسط وسیله‌ای که مالکیت آن متعلق به دیگری است و باعث ایجاد ضرر شده است را به مثابه تقصیر صاحب آن شیء دانستند. [۴]

در مورد مسئولیت‌های بدون تقصیر در حقوق ایران باید به اتلاف در ماده ۳۲۸ قانون مدنی اشاره کرد. در این ماده نظریه‌ی خطر یا مسئولیت را به راحتی می‌توان دریافت. اتلاف مصدر عربی است از باب افعال و از آنجا که باب افعال برای متعدی کردن فعل لازم به کار برده می‌شود، پس اتلاف یعنی تلف نمودن. تلف نمودن عرفاً در مفهوم از بین بردن کلی یا جزیی مال بکار می‌رود. ممکن است مالی از نظر مادی نابود شود یا اصلاً از جهت فیزیکی دچار تغییری نشده ولی خاصیت خود را از دست دهد؛ در هر صورت اتلاف محقق شده است. ممکن است گفته شود صرف تلف مال دیگری به مباشرت، خود تقصیر است؛ همان‌طوری که عهده‌شکنی تقصیر است. اما این گفته را نمی‌توان تأیید نمود زیرا در عهده‌شکنی، اماره‌ی قانونی انتساب اجرا نشدن قرار داد به عمل مدیون، طرف قرارداد را از اثبات انتساب و استناد معاف می‌کند و باعث می‌شود اصل بر مسئولیت متعهد باشد. در حالی که در اتلاف چنین اماره‌ای به سود مالک موجود نیست و اوست که باید انتساب تلف به خواننده را اثبات نماید. البته معمولاً احراز رابطه‌ی علیت بین فعل مرتکب و تلف در صورتی امکان دارد که کاری نامتعارف سرزده باشد یا تجاوزی به عمد رخ داده و ضمان مسبوق به تجاوز بوده باشد.

به طور کلی در مسئولیت‌های بدون تقصیر اگر فاعل زیان مرتکب تقصیر شده باشد، زیان دیده برای مطالبه‌ی خسارت، دو راه پیش رو دارد: یا می‌تواند بدون اثبات تقصیر، انتساب زیان را به فاعل اثبات نموده و یا با اثبات تقصیر، جبران خسارت را مطالبه نماید. البته این در حالتی است که هر دو نوع مسئولیت مربوط به یک شخص باشد. اما در موردی که دو نوع مسئولیت به دو شخص منتسب باشند، به نظر مسئولیت مبتنی بر تقصیر مقدم است. برای مثال در ماده ۱۲۱۶ قانون مدنی، مسئولیت مبتنی بر تقصیر محافظ در عدم مراقبت کافی، مقدم است بر مسئولیت بدون تقصیر صغیر. همچنین است در ماده ۷ قانون مسئولیت مدنی. اتلاف به عنوان قاعده‌ای الگویی برای مسئولیت بدون

جعفری لنگرودی، ۱۳۴۴: ص ۱۱۱ و کاتوزیان، ۱۳۸۵: ص ۳۳-

کاتوزیان، ۱۳۸۷: ص ۴۱۷-

ابوالحمد، ۱۳۸۱: ص ۱۳-

دومیشل و لامویر، ۱۳۷۶: ص ۱۴-

تقصیر در بسیاری از آرای دیوان عالی کشور هم مد نظر قرار گرفته است که از آن جمله می توان به آرای شعب ۱۰، ۱۸ و ۲۱ دیوان عالی کشور در سال ۱۳۷۲ اشاره نمود^[۴].

در مسئولیت های بدون تقصیر، صرف اثبات ورود خسارت ناشی از عمل مرتکب کفایت نموده و نیازی به اثبات تقصیر نیست. کشورهای مختلف در مورد مسئولیت بدون تقصیر دیدگاه های متفاوتی دارند. برخی هم چون کشورهای کامن لایی، اسکندیناوی این نوع مسئولیت را در موارد خاص و معین می پذیرند (نظام های بسته). عده ای رویکردی توسعه ای نسبت به آن دارند (نظام های باز). عده ای هم چون ایتالیا و پرتغال هم میانه رو هستند. در حقوق انگلستان این نوع مسئولیت بیشتر در مواردی چون آتش سوزی، نگهداری از حیوانات، نگهداری مواد منفجره، نگهداری مواد سمی و ... عنوان شده است.

کشور ما نیز تمایل زیادی به گسترش مسئولیت های بدون تقصیر نشان نداده و تنها در مواردی مثل تبصره ۳ ماده ۱۴ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی، ماده ۱ قانون بیمه اجباری قدیم، ماده ۱۸ قانون حمایت از مصرف کننده مصوب ۱۳۸۸ و ماده ۳ قانون حمایت از مصرف کننده ی خودرو مصوب ۱۳۸۶، این نوع مسئولیت را پذیرفته است. با این وجود هنوز قانون گذار رویکرد کاملاً روشنی در مورد گسترش یا عدم گسترش مسئولیت های بدون تقصیر اتخاذ ننموده و دچار تردید است از طرفی در سال ۱۳۸۷ مسئولیت های بدون تقصیر در قانون بیمه اجباری قدیم را کنار گذاشته و از طرفی بعد از تنها یک سال یعنی در سال ۱۳۸۸ در قانون حمایت از مصرف کننده خودرو، دوباره این نوع مسئولیت را وارد عرصه حقوقی نموده است. بی تردید ادامه قانون گذاری بدین روش، از انسجام قواعد موجود می کاهد و به نظر می رسد رشد و توسعه ی روز افزون صنعت و تکنولوژی در ایران کنونی، اقتضای گسترش چنین مسئولیت هایی را داشته باشد.

در مفهومی وسیع تر، نگهدارنده شیء مسئول جبران خسارت وارده از آن شیء می باشد. بنابراین چنانچه شهرداری وظیفه ای همچون نگهداری معابر و حفاظت از درختان و ... را بر عهده داشته باشد، پس هرگونه خسارتی که به آنها وارد می شود را می توان بر شهرداری تحمیل نمود. بنابراین صرف وقوع زیان و برقراری رابطه علیت میان آن و عمل زیانبار منتسب به شهرداری، الزام شهرداری نسبت به جبران زیان وارده را ایجاد خواهد نمود، حتی اگر نتوان در منشاء زیان تقصیری کشف کرد.

نظریه ایجاد خطر از پدیده های فکری قرن بیستم و انقلاب صنعتی و ادامه ی نظریه های فلسفی است که از اواخر سده نوزدهم آغاز شده و هنوز هم ادامه دارد. ماده ی اصلی این نظریه، از ایتالیا و نظریه فری درباره مسئولیت کیفری سرچشمه می گیرد. فری: برای اینکه مفهوم اخلاقی تقصیر به شخصی شدن مجازات ها نیانجامد و بزه کاران از مجازات ها فرار نکنند بیان کرد برای اینکه سلامت جامعه حفظ شود، اندازه مجازات ها وابسته به مسئولیت اخلاقی مجرم نیست، بلکه مسئولیت را به درجه زیانی دانست که عمل ارتکاب شده به جامعه وارد می کند. بدین ترتیب تقصیر که خود از جنبه ای اخلاقی نشأت می گرفت کمرنگ شد و جای خود را به نظام اجتماعی و میزان ضرر داد.^[۵] مهم ترین فایده ی نظریه جدید این بود که با حذف تقصیر از زمره ارکان مسئولیت مدنی، دعاوی جبران خسارت آسانتر به مقصود رسیدند و خواننده ملزم به اثبات تقصیر نبود. علمای مکتب مادی حقوق بر این نظرند که جبران خسارت در مسئولیت مدنی مجازات نیست تا نیاز به تقصیر داشته باشد، بلکه انتقال مال از یک دارایی به دارایی دیگر است اما علمای مکتب اصالت اجتماعی که هدف حقوق را تأمین منافع و مصالح اجتماعی میدانند معتقدند حقوق فردی، تحت الشعاع حقوق اجتماعی است و در خصوص مبنای مسئولیت مدنی معتقدند به جای کاوش روانی بررسی تقصیر، منافع و مصالحه جامعه را در نظر بگیریم.

بخش دوم: مصادیق مسئولیت مدنی شهرداری به واسطه وظیفه مراقبت از اموال

وقتی از مصادیق مسئولیت مدنی شهرداری نسبت به وظیفه مراقبت و محافظت از اموال می گوییم، منظور آن مسئولیتی است که علت مستقیم و مؤثر خسارت وارد شده به اشخاص ثالث (شهروندان)، اموال، وسایل، معابر، و هرگونه مالی که تحت مالکیت و یا محافظت و سیطره شهرداری می باشد.

در حقوق کامن لا، هر شخص نسبت به تمامی افراد جامعه مکلف به رعایت احتیاط و مراقبت نیست و تنها نسبت به گروه خاصی چنین تکلیفی دارد: هر شخص تنها در صورتی مکلف به رعایت احتیاط و مراقبت است که اولاً: قابلیت پیش بینی زیان وجود داشته باشد ثانیاً: نوعی رابطه خاص بین خواهان و خوانده موجود بوده باشد. یعنی بین وارد کننده زیان و زیان دیده، قرابت وجود داشته باشد. (نزدیکی زمانی و مکانی خواهان و خوانده، نزدیکی سببی یا نسبی آنها، روابط پیش قراردادی بین آنان، یا هر نوع رابطه ای که نوعی ارتباط و نزدیکی بین آنان ایجاد می کند). ثالثاً: ایجاد تکلیف احتیاط و مراقبت نیز، عادلانه، منصفانه و متعارف بوده باشد. شرط سوم برای آن است که دست

قاضی در صدور حکم با توجه به شرایط عرفی و اجتماعی و مصالح قضایی باز باشد. به نظر می رسد در حقوق ایران بر خلاف کامن لا برای ایجاد تکلیف احتیاط و مراقبت لازم نیست شروطی در نظر گرفته شود. یعنی هر شخص را باید مکلف به رعایت احتیاط در برابر کل اجتماع شناخت و در این امر محدودیتی در نظر نگرفت. [(نوعی، ۱۳۹۱: ص ۱۱۸-۱۱۳)

در مورد موارد تکلیف مراقبت و احتیاط در حقوق انگلستان باید گفت، علی رغم تمامی محدودیت ها، مصونیت ها و معافیت ها، هنوز هم آرا و سابقه ی قضایی قابل توجهی از موارد تکلیف در انگلستان و آمریکا وجود دارد. به عنوان نمونه تکلیف پزشکان، وکلا، مدیران شرکتها و ... از جمله ی این مواردند. البته در بعضی موضوعات، رویه قضایی تمایل زیادی به ایجاد تکلیف ندارد. برای مثال در عمل برای نیروهای پلیس، قضات و سازمان های عمومی به ندرت تکلیف و مسئولیتی در نظر می گیرند، همچنین است در مورد خسارات معنوی و ترک فعل. در حقوق ایران نیز تکالیف مراقبت مطروحه در قوانین مختلف را می توان «تکالیف ناشی از شغل»، «تکالیف ناشی از دارندگی یا مالکیت اموال»، و «تکالیف مراقبت و فعل غیر» بررسی نمود البته این تکالیف در حال توسعه و گسترش می باشند. پس از اثبات وجود تکلیف، لازم است اثبات شود که خوانده تکلیف مراقبت موجود را نقض کرده است. نقض تکلیف زمانی صورت می پذیرد که شخص در به کارگیری درجه ای از مراقبت و احتیاط، که اشخاص متعارف و معقول به کار می گیرند، کوتاهی کند. از این رو مفهوم مراقبت متعارف، به عنوان الگوی مراقبت، مبنایی است برای حقوق مسئولیت مدنی، تا دادگاه با توسل به الگویی نوعی، متعارف بودن اعمال شخص را بررسی کند. البته در تشخیص الگوی مراقبت و احتیاط عوامل متعددی تأثیرگذارند، از جمله: میزان احتمال وقوع خسارت، شدت خسارات محتمل الوقوع، امکان احتراز از خطر، سودمندی اجتماعی عمل خوانده و معمول بودن عمل خوانده. اگر خوانده با توجه به شرایط و اوضاع و احوال موجود متعارف و معقول عمل نکرده باشد، ناقض تکلیف مراقبت و احتیاط بوده، در نتیجه مسئول شناخته خواهد شد. پس الگوی مراقبت و احتیاط بیان کننده عملی است که شخص می بایست انجام می داده نه عملی که می توانست انجام دهد. نوعی بودن الگوی مراقبت نیز از آن جهت است که تعیین الگوی خاص رفتاری برای هر مورد و با توجه به توانایی و صلاحیت های اشخاص، امری است بس دشوار و زمان بر.

در پایان باید گفت به نظر می رسد شخص متعارف و معقول در تمامی نظام های حقوقی مفهومی مشابه دارد و ایران نیز از این قاعده مستثنی نیست: شخص متعارف و معقول در حقوق ایران، انسان معقول در کامن لا، پدر صالح یا مرد عاقل در کشورهای عربی و ... همگی معنا و معیار واحدی را در نظر دارند. [۲]

تقصیر شهرداری ناشی از اموال و مالکیت

شهرداری به دلیل وظیفه نظارتی و مراقبتی که نسبت به معابر و ساختمانها دارند مسئولیت پیدا می کنند (مستفاد از بند ۱۴ ماده ۱۵ قانون شهرداری) علاوه بر این گاهی شهرداری به دلیل خساراتی که به خاطر نقص وسایل به وجود می آید مسئول شناخته می شود و گاهی هم به خاطر مسئولیت خاص دارنده اتومبیل مسئولیت پیدا می کند. در این بخش ابتدا به مسئولیت مدنی ناشی از اموال غیرمنقول حسب مالکیت یا حفاظت از ساختمانها، راهها و معابر و خطوط تأسیسات شهری پرداخته و در ادامه در خصوص مسئولیت مدنی ناشی از اموال منقول که شامل مالکیت وسایل نقلیه از جانب شهرداری و نقص وسایل موضوع بند ۴ ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی می پردازیم.

الف- مسئولیت شهرداری ناشی از اموال غیرمنقول

تعدی و تجاوز به اموال غیر منقول عموماً به شکل ورود غیرمجاز در ملکی که محصور بودن آن قابل رویت و آشکار است، رخ می دهد. تجاوز به ملک دیگری ممکن است به سه صورت تحقق یابد: ورود به ملک غیر، بقاء و تصرف ملک غیر، قرار دادن اشیاء و اموال در ملک غیر. آن چه در تمامی این حالات ضرورت دارد آن است که اولاً: آنچه مورد تجاوز قرار گرفته، ملک باشد، ثانیاً: ملک در تصرف شخصی بوده باشد، اعم از اینکه تصرف به دلیل مالکیت باشد یا رابطه ی استیجاری... ثالثاً: مداخله ای مستقیم و فیزیکی هم صورت گرفته باشد. در موردی هم که شخص اجازه ی ورود به ملک را داشته اما از حق ورود خود سوءاستفاده می کند، تحت همین عنوان مسئولیت خواهد داشت. مثلاً شخصی که برای نقاشی آشپزخانه ی منزلی وارد شده، اما بدون اجازه وارد پذیرایی یا اتاق خواب می شود را نیز می توان تحت همین عنوان مورد اقامه دعوی قرار داد.

قانون شهرداری ها در تبصره ۶ ماده ۹۶ تمامی اراضی، کوچه های عمومی، میدان ها، پیاده روها، خیابان ها و به طور کلی معابر و بستر

رودخانه ها و... را ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری می داند. از طرفی دیگر در نص ماده ۳۳۳ قانون مدنی مقرر شده است: «صاحب دیوار یا عمارت یا کارخانه، مسئول خسارتی است که از خراب شدن آن وارد می شود، مشروط بر اینکه خرابی در نتیجه عیبی حاصل گردد که مالک مطلع بر آن بوده و یا از عدم مواظبت و تولید شده است.» با این تعریف به مسئولیت های مدنی شهرداری از اموال غیرمنقول خواهیم پرداخت:

۱- مسئولیت مدنی شهرداری در رابطه با مالکیت یا حفاظت از ساختمانها

ماده ۳۳۳ قانون مدنی مسئولیتی مبتنی بر تقصیر را برای مالک بنا برشمرده است و آنچه از این ماده بر می آید اینست که این ماده مترداف با اثبات تقصیر مالک می باشد. زیرا مسئولیت مالک مشروط بر این شده است که خرابی در نتیجه عیبی حاصل شود که مالک بر آن مطلع بوده یا از عدم مواظبت وی تولید شده باشد و لذا چیزی جز اثبات تقصیر مالک نیست. [۱]^۱

بنابراین چنانچه ساختمانی که متعلق به شهرداری است به هر دلیلی فرو ریزد و اثبات شود شهرداری بر این امر مطلع و واقف بوده و این مسأله باعث ایجاد خسارت شود شهرداری مسئول پرداخت غرامت است. البته در این میان نظریه ی دیگری وجود دارد مبنی بر اینکه اصل بر این امر استوار است که هر مالکی نسبت به عیب و نقص مایملک و آنچه تحت نظر اوست، خود آگاهی دارد لذا باید فرض را بر تقصیر مالک بدانیم و به این ترتیب اماره ی تقصیری به نفع زیان دیده بوجود می آوریم که مالک برای رهایی از مسئولیت آن لازم است اثبات کند از عیب آن مایملک مطلع نبوده و مراقبت و نگهداری لازم را به عمل آورده است.

البته راجع به مالکیت شهرداری بر معابر و ساختمان ها و ابنیه عمومی نظرات مختلفی بیان شده است. برخی حقوق دانان عقیده دارند که حق نهادهای عمومی نوعی مالکیت محدود است و باید در حدود قوانین اعمال شود و برخی آن را مالکیت اداری و برخی دیگر صرفاً حق اداره این اموال را به شهرداری داده اند. به نظر می آید مالکیت در معنای اول مورد پذیرش است و مطابق با ماده ی ۳۳۳ قانون مدنی است. لذا باید قائل به این نظر شویم که چنانچه وظیفه حفاظت و مراقبت از ابنیه های عمومی به شهرداری انتقال یافته باشد، مسئولیت ناشی از آن هم قاعدتاً باید به شهرداری منتقل شود. این همان است که در بند ۱۴ ماده ی ۵۵ قانون شهرداری ها پیش بینی شده است.

شهرداری حتی نسبت به ابنیه دیگران که در محدوده شهر می باشند به نوعی مسئولیت دارد. این مسئولیت به صراحت از در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری ها مشخص شده است: «اتخاذ تدابیر اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و هم چنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک، ... و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن ها و ایوان های مشرف و مجاور به معابر عمومی و دودکش های ساختمان ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد.»

شهرداری را مکلف کرده است که اقدامات پیشگیرانه را برای جلوگیری از خسارات انجام دهد. در حقوق کامن لا، این نوع مسئولیت ممکن است متوجه مالک یا متصرف شود و تحقق آن مبتنی بر شبه جرم تقصیر است که در این رابطه باید سه امر اثبات شود. اولاً: لزوم وجود وظیفه مراقبت ناشی از استفاده؛ دوماً: نقض این وظیفه از سوی خواننده؛ سوماً: نقض وظیفه مذکور به عنوان علت یا سبب خسارت وارده به خواهان باشد.

۲- مسئولیت شهرداری در رابطه با مالکیت و حفاظت از راهها و معابر

شهرداری مطابق آنچه در تعریف از معابر و راهها آمده، مسئولیت حفاظت از آنها معرفی شده است. پس چنانچه شهرداری به عنوان محافظ معابر، باحفر چاله ای منجر به حادثه ساز شود و در زمینه اقدامی از جانب وی متصور نباشد، مسئول شناخته خواهد شد. حال در صورتی که سبب دیگری باعث ایجاد این خسارت شود این سبب از نظر تاثیر، مسئول اصلی خسارت شناخته می شود. هم چنین به جز وظیفه ی حفاظت از معابر با توجه به قانون جدید (۱۳۹۰) رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ماده ۱۲ مقرر میدارد که: «وزارت راه و ترابری و شهرداری ها بنا به تشخیص و اعلام راهنمایی و رانندگی موظف اند محل هایی را که توقف وسایل نقلیه در آنها به هر میزان موجب بروز خطر و کاهش ظرفیت و انسداد راه می شود را با نصب علامت مخصوص مشخص نمایند...» و در ادامه در تبصره ۳ ماده ۱۴ قانون رسیدگی به تخلف رانندگی مقرر میدارد که: «در صورتی که بر اساس نظر کارشناسان تصادف، نقص راه یا وسیله نقلیه موثر در علت تصادفات باشد حسب مورد متصدیان ذیربط، مسئول جبران خسارات وارده بوده و با آنان برابر قانون رفتار خواهد شد در بند ۲ و ۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری ها تنظیم و نگهداری و تسطیع معابر از وظایف شهرداری شناخته شده است. همچنین شهرداری مکلف است از سد

معابر و اشغال پیاده رو و استفاده غیرمجاز آنها جلوگیری نماید. البته شرط تحقق این مسئولیت برای شهرداری مسئول شناخته نشدن عامل اصلی و سبب مقدم برای خسارت ناشی از سد معبر و همچنین اثبات تقصیر شهرداری می باشد. در اینجا لازم است به بیان آراء پرداخت تا بتوان با واکاوی و بررسی عمیق تر به جزئیات مسئولیت مدنی از باب شهرداری و حفاظت از اموال پرداخت: در خصوص رأی نهایی به شماره ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۰۱۰۱۶۷۶ به تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۴ به طرفیت شهرداری و شرکت بیمه دایر بر مطالبه خسارت وارده به خودرو، ماحصل دعوی مطروحه آنست که بر اثر طوفان یک اصله درخت در خیابان بر روی اتومبیل سقوط نموده و باعث بروز خسارت می شود. شهرداری اظهار می دارد که این حادثه جزء قوای قاهره بوده و شهرداری هیچ گونه مسئولیتی در این خصوص ندارد شرکت بیمه نیز در لایحه دفاعیه بیان داشته که اساساً حوادث طبیعی مانند طوفان از جمله استثنائات تعهدات بیمه گر می باشد و مسئولیت شرکت بیمه گر فرع بر احراز مسئولیت بیمه گذار است لذا تقاضای رد دعوی را نموده است. دادگاه عنوان کرد هرچند طوفان جزء مصادیق فورس ماژور محسوب می گردد لیکن در تداخل میان اسباب، سبب نزدیکتر مسؤول بروز خسارت محسوب می گردد که در مانحن فیه سقوط درخت بنا بر گزارش نیروی انتظامی باعث ایجاد خسارت به خودرو گردیده است و بنا بر تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری ها، درختان واقع در معابر عمومی متعلق به شهرداری می باشد لذا با توجه به کلیه مراتب معنونه و مستنداً به مواد ۱ و ۲ قانون مسئولیت مدنی و مواد ۱۹۸ و ۵۱۵ و ۵۱۹ قانون آیین دادرسی مدنی و ماده ۳۳۱ قانون مدنی حکم بر محکومیت شهرداری به عنوان اصل خواسته و پرداخت خسارات دادرسی در حق خواهان صادر و اعلام می گردد همچنین دعوی متوجه شرکت بیمه نبوده و مستنداً به بند ۴ ماده ۸۴ ناظر به ماده ۸۹ قانون آیین دادرسی مدنی قرار رد دعوی صادر و اعلام می گردد ضمناً خواسته مزاد بر محکوم به مستنداً به ماده ۱۹۷ قانون آیین دادرسی مدنی محکوم بر بی حقی است، رأی صادره حضوری ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظرخواهی در محاکم تجدیدنظر استان تهران می باشد. در رأی تجدیدنظرخواهی شهرداری بدین لحاظ که حسب محتویات پرونده و ادعای تجدیدنظرخوانده خسارات وارده بر اتومبیل مشارالیه ناشی از حوادث غیرمترقبه بوده که این موضوع در رأی صادره از دادگاه بدوی مورد تأکید قرار گرفته و با توجه به اینکه خسارات وارده در نتیجه عمل و اقدامات تجدیدنظرخواه نبوده و خارج از اراده وی صورت گرفته و از مصادیق بارز فورس ماژور محسوب می گردد و قصوری از ناحیه تجدیدنظرخواه صورت نپذیرفته و مستنبط از ماده ۳۳۱ قانون مدنی و ماده یک قانون مسئولیت مدنی آنچه که موجب ضمان است سبب ورود خسارت ناشی از عمد یا در نتیجه بی احتیاطی و بی مبالائی می باشد که در مانحن فیه چنین مواردی از ناحیه تجدیدنظرخواه به وقوع نپیوسته و سقوط درخت خارج از اراده تجدیدنظرخواه و بر اثر حوادث طبیعی بوده و دلیلی که مؤید قصور شهرداری (تجدیدنظرخواه) در حفظ و حراست از درختان باشد ارائه نشده، بنابراین تجدیدنظرخواهی را موجه دانسته و با استناد به ماده ۳۵۸ از قانون آیین دادرسی در امور مدنی ضمن نقض دادنامه معترض عنه حکم بر بی حقی خواهان صادر می نماید.

شخصی که خودروی او در هنگام حرکت از خیابان، بر اثر سقوط درخت و شکسته شدن شاخه های آن، آسیب دیده بود، در دادخواستی به طرفیت شهرداری، خواستار مطالبه زیانش شد. خوانده در مقام پاسخ در لایحه دفاعیه خود نوشت: «در دادخواست تقدیمی، خواهان علت خسارت وارده را افتادن درخت بر روی خودرو اظهار نموده اند، نظر به اینکه عوامل متعددی می توانند باعث سقوط درخت شوند که از حیثه کنترل شهرداری خارج می باشند؛ چه بسا بی احتیاطی و بی مبالائی خواهان در پارک نمودن خودرو در محل نامناسب باعث بروز حادثه فوق گردیده است و همان گونه که استحضار دارید، در اثبات مطالبه خسارت بر اساس قانون مسئولیت مدنی در مواد یک و دو آن قانون، بایستی رابطه سببیت بین زیان وارده و فعل زیان بار وجود داشته باشد که اساساً در پرونده فوق این رکن اثبات نگردیده و نظریه کارشناسی نیز صرفاً به میزان خسارت وارده است و به هیچ وجه نمی تواند مثبت تقصیر شهرداری باشد، نکته حائز اهمیت این است که گزارش تنظیمی از سوی مرجع انتظامی صرفاً بر پایه اظهارات شاکی می باشد و عنوان نموده که شاکی به واحد گشت مراجعه و اظهار داشتند که سقوط درخت بر روی خودرو ایشان باعث خسارت شده؛ در واقع سانه از سوی شاهدی رؤیت نشده است».

سرانجام، دادگاه، با این توضیح که خواهان در دادخواست مذکور عنوان نمود که در حین حرکت بر اثر سقوط درخت و شکسته شدن شاخه های آن، به وسیله نقلیه وی خسارت وارد شده... نظر به اینکه شهرداری بر اساس لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مسول حفظ و نگهداری از اشجار در محدوده شهر می باشد و در صورتی که بر اثر عدم حفظ و نگهداری موجب ورود خسارت به اشخاص یا اموال گردد، باید خسارت وارده را جبران نماید، بنابراین، نظر به احراز مالکیت خواهان، سقوط درخت بر روی وسیله نقلیه، پذیرش نظر کارشناس در پرونده تأمین دلیل که با اوضاع و احوال مسلم قضیه مغایرت و مبادی ندارد، خوانده را از باب تسبیب به استناد قانون فوق الذکر و مواد یک و دو از قانون مسئولیت مدنی و مواد ۱۹۸، ۵۱۵، ۵۱۹ و ۵۲۰ از قانون آیین دادرسی مدنی، به پرداخت خسارت اصل خواسته... در حق خواهان محکوم می نماید.

در تحلیل رویداد پرونده فوق اشاره این سؤال پیش می آید که آیا شهرداری ها نسبت به زیان حاصله از درختان شهر مسئولیتی دارند یا خیر؟ خوانده پرونده، تلاش دارد تا مبنای مسئولیت شهرداری را بر پایه ی تقصیر استوار کند؛ چنانکه نوشته: «عوامل متعددی می توانند باعث سقوط

درخت شوند که از حیطة کنترل شهرداری خارج می‌باشند...» و یا در قسمتی می‌خوانیم:

«نظریه کارشناسی... به هیچ‌وجه نمی‌تواند مثبتِ تقصیر شهرداری باشد». بر این اساس، از خواهان پرونده انتظار دارد تا تقصیر شهرداری را اثبات کند؛ امری که به آسانی شدنی نیست. دادگاه تجدیدنظر نیز به همین سمت و سو گرایش دارد؛ آنجا که در بخشی از دادنامه‌اش می‌خوانیم: «عنایتاً به اینکه دلیل و مدرکی یا نظریه کارشناس که اثبات نماید شهرداری از جریان شکسته شدن درخت در اثر بارش برف مطلع بوده و کوتاهی کرده است یا مقصر اعلام و شناخته شود، به چشم نمی‌خورد». به این ترتیب، دادگاه تجدیدنظر تکلیف سنگینی بر عهده‌ی زیان‌دیده می‌گذارد: «اثبات آگاهی شهرداری از شکسته شدن درخت». حتی این دادگاه گامی فراتر برداشته و از خواننده می‌خواهد تا کوتاهی شهرداری را نیز اثبات کند.

حال، پرسش این است که آیا اثبات آگاهی شهرداری از عهده‌ی خواهان بر می‌آید؟ آیا تحمیل چنین تکلیفی بر زیان‌دیده از انصاف به دور نیست؟ از این‌ها گذشته، شهرداری وظیفه دارد که از وضعیت درختان شهر آگاه باشد؛ چنانکه در ماده دوم قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۱ آمده است: «شهرداری‌ها در محدوده قانونی و حریم شهر مکلفند ظرف مدت یک سال شناسنامه شامل تعداد و نوع درختان و محل‌های مشمول این قانون را تنظیم کنند...». بدین ترتیب، شهرداری وظیفه دارد تا برای درختان شهر شناسنامه‌ای تهیه کند، با توجه به این تکلیف، نه تنها اصل بر آگاهی شهرداری از وضعیت درختان است، بلکه شهرداری مکلف به آگاهی از وضعیت درختان بوده و عدم آگاهی، خود، تقصیر به شمار می‌آید. حتی به نظر می‌آید، می‌توان گامی فراتر نیز برداشت؛ به موجب تبصره ماده پنج قانون یاد شده، «...حفاظت... درختان معابر و میادین و پارک‌های عمومی از اهم وظایف شهرداری‌ها می‌باشد». بنابراین، شهرداری وظیفه دارد تا از درختان محافظت کند؛ این محافظت تنها به معنای نگهداری درختان از گزند شهروندان نیست؛ بلکه حفاظت از شهروندان در برابر زیان‌های حاصله از درختان نیز، در قلمرو تبصره یاد شده جای می‌گیرند. دادگاه بدوی نیز با روشن‌بینی قابل تقدیری جانب همین باور را می‌گیرد؛ چنانکه در رای صادره می‌نویسد: «نظر به اینکه شهرداری بر اساس لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مسئول حفظ و نگهداری از اشجار در محدوده شهر می‌باشد و در صورتی که بر اثر عدم حفظ و نگهداری موجب ورود خسارت به اشخاص یا اموال گردد، باید خسارت وارده را جبران نماید...». به این ترتیب، می‌توان به استناد ظاهر تبصره ماده پنج قانون پیش‌گفته، به صورت مطلق شهرداری‌ها را نسبت به زیان حاصله از درختان مسئول دانست؛ حتی اگر این تعبیر را نپذیریم، مسلم است که شهرداری‌ها مکلفاند تا از وضعیت درختان آگاه باشند، پس باید اصل را بر آگاهی آنها دانست. اثبات خلاف این اصل نیز تنها به معنای ترک وظیفه و تقصیر شهرداری خواهد بود.

آنچه تا اینجا نوشته شد، تنها تحلیل حکمی مسوولیت شهرداری‌ها بود؛ اما آنچه دادگاه بدوی توجه کافی به آن نکرد، لزوم اثبات منشاء زیان خواهان است: آیا واقعاً زیان خواهان بر اثر شکسته شدن درختان رخ داده است؟ این پرسش از ابتدای پرونده توسط خواننده مطرح شد؛ چنانکه در لایحه اش می‌خوانیم: «در اثبات مطالبه خسارت بر اساس قانون مسوولیت مدنی در مواد یک و دو آن قانون، بایستی رابطه سببیت بین زیان وارده و فعل زیان‌بار وجود داشته باشد که اساساً در پرونده فوق این رکن اثبات نگردیده و نظریه کارشناسی نیز صرفاً به میزان خسارت وارده است و به هیچ‌وجه نمی‌تواند مثبتِ تقصیر شهرداری باشد، نکته حائز اهمیت این است که گزارش تنظیمی از سوی مرجع انتظامی صرفاً بر پایه اظهارات شاکی می‌باشد و عنوان نموده که شاکی به واحد گشت مراجعه و اظهار داشتند که سقوط درخت بر روی خودرو ایشان باعث خسارت شده؛ در واقع سانحه از سوی شاهی رؤیت نشده است.»

دادگاه تجدیدنظر نیز متوجه غفلت دادگاه بدوی می‌شود؛ برای همین، در سطرهای ابتدائی دادنامه‌اش یادآوری می‌کند که «وقوع زیان به علت شکسته شدن درختان» در هیچ کجای پرونده اثبات نشده است، بلکه تنها نقل قول‌هایی از سوی زیان‌دیده وجود دارد که یک‌بار در گزارش مرجع انتظامی دیده می‌شود و دیگر بار، در گزارش کارشناس منتخب شورای حل اختلاف. بنابراین، هیچ‌گاه دلیلی برای اثبات علت زیان خواهان ارائه نشده است. بر همین اساس، اگرچه به گمان نگارنده، دادگاه تجدیدنظر در تحلیل حکمی پرونده و شناخت صحیح مبنای مسوولیت شهرداری‌ها به خطا رفته است، اما از جهت موضوعی، درست عمل کرده است؛ و خواهان بود که باید منشاء ضرر و زیان خودش را (یعنی شکسته شدن درختان) اثبات می‌کرد؛ حال آنکه از عهده‌ی این تکلیف بر نیامده، رد خواسته‌اش روا می‌شود. نتیجه اینکه به موجب تبصره ماده پنج قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۱، «...حفاظت... درختان معابر و میادین و پارک‌های عمومی از اهم وظایف شهرداری‌ها می‌باشد». بنابراین، شهرداری وظیفه دارد تا از درختان محافظت کند؛ این محافظت تنها به معنای نگهداری درختان از گزند شهروندان نیست؛ بلکه حفاظت از شهروندان در برابر زیان‌های حاصله از درختان نیز، در قلمرو تبصره یاد شده جای می‌گیرند.

در بررسی دادنامه دیگری از این قسم، به شماره ۲۹۱-۲۹/۶/۷۲ شعبه ۲۸ دادگاه حقوقی یک تهران به این شکل نظر داده شده است: «...اولاً به موجب بندهای دوم و چهارم ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، شهرداری موظف به تنظیم و نگهداری و تسطیح انهار عمومی و مجاری انهار و فاضلاب بوده و مکلف به اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم به حفظ شهر از خطر سیل و غیره گردیده است، ثانیاً کارشناس منتخب علت سیل را گرفتگی مدخل کانال سرپوشیده دانسته است ... علهذا دادگاه دعوی خواهان را ثابت و مستنداً به ماده ۲۳۱ قانون مدنی و مواد ۱ و ۲ قانون مسئولیت مدنی حکم بر محکومیت خوانده (شهرداری) صادر و اعلام می نماید.

از طرفی وقتی سخن از مسئولیت مدنی شهرداری ناشی از مالکیت بر معابر میشود در واقع به مجموعه ای از وظایف قانونی شهرداری در این رابطه برمی خوریم اما به دلیل حاکمیت اصل قانونی بودن بر نهادهای عمومی از جمله شهرداری ها، چنانچه به دلیل وجود آلاینده ها در سطح شهر و ...، بیماری ای به وجود بیاید می توان شهرداری را مسئول دانست چرا که در تبصره ۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری، یکی از وظایف شهرداری ها تخلیه زباله، نخاله، فضولات ساختمانی، مواد رسوبی فاضلاب ها و نظایر آنها را در خارج از شهر، مشخص شده است.

۲- خسارات ناشی از حفاظت از خطوط تأسیسات شهری

بطور کلی مطابق ماده ۶ آیین نامه اجرایی قانون احداث تونل مشترک تأسیسات شهری، صدور مجوز عملیات اجرایی احداث تونل مشترک تأسیسات شهری، بر عهده شهرداری و در شهرهای جدید، بر عهده مدیرعامل شرکت شهر جدید است و براساس تبصره ۱ از ماده ۸ آئین نامه فوق، در صورتی که به لحاظ عدم رعایت اصول صحیح، تعمیر و نگهداری تونل مشترک تأسیسات شهری، خسارات و آسیبی به خطوط تأسیسات وارد شود، شهرداری مسئول جبران خسارت وارده خواهد بود.

ب- مسئولیت مدنی ناشی از اموال منقول

هرگونه تجاوز و تعدی به اموال منقول در اثر تماس مستقیم و فیزیکی با مال یا جابجایی آن صورت پذیرد هم مسئولیت به بار خواهد آورد. برای مسئول شناختن مرتکب لازم است اولاً: مداخله ی فیزیکی صورت پذیرد ثانیاً: مال، منقول باشد ثالثاً: مال مذکور در تصرف متصرف بوده باشد. در مورد مسئولیت مدنی شهرداری، گاهی شهرداری به دلیل مالکیتی که بر اموال و اشیائی که موجب خسارت بر اشخاص شده است، مسئولیت پیدا خواهد کرد. این مسئولیت نسبت به شهرداری به دو صورت مطرح می شود. مسئولیت مدنی ناشی از مالکیت وسایل نقلیه و مسئولیت مدنی ناشی از نقض وسایل و تجهیزات مورد استفاده شهرداری ها.

۱- مسئولیت مدنی ناشی از مالکیت وسایل نقلیه از جانب شهرداری

شهرداری ها در راستای انجام وظایف مربوط به حمل و نقل شهری که بر عهده ی آنهاست، وسایل نقلیه ای را خریداری و آنها را در قالب عقود در اختیار رانندگانی برای ادای این وظیفه قرار می دهند. حال چنانچه راننده ی این وسایل به دلیل رعایت نکردن قوانین و ... باعث ایجاد آسیب به اشخاص ثالث (شهروندان) شوند؛ سوال اینست آیا شهرداری به دلیل آنکه دارنده وسیله نقلیه است مسئولیت مدنی پیدا می کند؟

برای پاسخ گویی به این سوال نیاز است نگاهی کوتاه و اجمالی به حقوق ایران در این زمینه داشته باشیم. در حقوق ایران بر اساس اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه مصوب ۱۳۸۷، دارندگان و مالکان وسایل نقلیه مسئولیتی محض در ارتباط با حوادث و ضررهای منتسب به این وسایل دارند. بنابراین شهرداری را باید مسئول حوادثی شناخت که در نتیجه تصادف وسایل مذکور بر اشخاص ثالث وارد می آید. بنابراین زمانی که شهرداری، وسیله نقلیه ای را اجاره می دهد، شخص حقوقی، دارنده ی وسیله نقلیه محسوب می شود. [۹]، پس در رابطه با مسئولیت ناشی از حوادث رانندگی، اگرچه قواعد عمومی بر لزوم اثبات تقصیر وجود دارد اما به دلیل ناکافی بودن این سیستم برای تحقق عدالت اجتماعی و جبران خسارت زیانده، مسئولیتی نیز برای دارنده وسیله نقلیه پیش بینی شده است. در حقوق کامن لا نیز، قوانین بیمه اجباری و رانندگی در جاده ها، مسئولیت محض دارنده وسیله نقلیه را جانشین مسئولیت مبتنی بر تقصیر کرده است.

در حقوق کامن لا، به این دلیل وظیفه ی حمل و نقل شهری با شهرداری است؛ چنانچه شهرداری، وسیله نقلیه ای را در اختیار راننده ای

برای انجام وظایف تحویل دهد و راننده باعث ایجاد خسارتی با وسیله نقلیه شود، شهرداری مسئول خواهد بود. چنانکه در قضیه «لانچبری علیه موگانز» (۱۹۷۳) مالک وسیله نقلیه صرفاً به جهت دادن اذن به دیگری جهت رانندگی با آن وسیله برای تأمین منافع شخصی اش، مسئول نیست. زیرا راننده در این فرض به دنبال تأمین منافع شخصی خود است. اما به هر حال برای احراز مسئولیت مالک وسیله نقلیه باید اثبات شود که راننده به نمایندگی از مالک و برای تأمین منافع او اقدام به رانندگی کرده است.

۲- مسئولیت ناشی از نقص وسایل موضوع بند ۴ ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی

یکی از موارد اصلی مسئولیت مدنی دولت و شهرداری که در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی وارد شده است. در ابتدای ماده ۱۱ قانونگذار مقرر می کند: «کارمندان دولت و شهرداری و مؤسسات وابسته به آنها، که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می باشند...» بدین ترتیب کارمندانی که مرتکب تقصیر شوند شخصاً مسئول هستند. در ادامه ماده و به موجب بند ۴: «...هرگاه خسارت 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 مؤسسه مربوط است...» در این بند از ماده، قانونگذار تقصیر اداری یعنی نقص وسایل و تشکیلات را عامل ایجاد مسئولیت برای اداره یا مؤسسه عمومی محسوب کرده است.

نتیجه گیری

با تحلیل و واکاوی وظایف نظارتی و مراقبتی در مورد نهادی چون شهرداری ها مشخص گردید اصولاً ضررهای منتسب به وسایل نقلیه ی تحت مالکیت شهرداری برعهده این نهاد است لیکن در صورتی که سبب دیگری باعث ایجاد این خسارت شود و این سبب از نظر تاثیر قوی تر باشد، مسئول اصلی خسارت شناخته می شود. این بررسی ما را به پذیرش نظریه ی اماره تقصیر در مسئولیت مدنی شهرداری در قبال ضررهای ناشی از مالکیت بر اموال تحت سیطره آنها رهنمون می کند و فایده آن این است که از یک طرف صرف انتساب ضرر به اموال تحت سلطه ی شهرداری، زیان دیده را از اثبات روابط منتسب به تقصیر اداری یا اقدام شخص ثالث معاف می کند و به این شکل هدف غایی مسئولیت مدنی که چیزی جز جبران خسارت وارده به زیان دیده نیست را محقق می سازد. از طرف دیگر باعث برقراری اعمال کنترل بر رفتار متعارف و منطقی اشخاص ثالث و کارمندان شهرداری جهت جلوگیری از آسیب و خسارت می شود و در نهایت باعث ایجاد روحیه تلاش برای به حداقل رساندن آسیب ها در مورد شخص زیان دیده می شویم.

پیشنهادهای

در این راستا پیشنهاد می شود نقض موجود در برخی از مواد قانون شهرداری ها به لحاظ گسترش و توسعه شهرها و بالتبع آن تغییر و تحول مسائل مربوط به آنها بررسی و موارد ذیل در آن دیده شود:

- لزوم تعریف و تبیین مخاطرات در حوزه عملکرد شهرداری در قانون فوق.

- اهمیت پیش بینی الزامات اجرایی در قانون شهرداری ها.

- به روز رسانی متن و نگارش بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری ها که بخشی از مفاد آن امروزه کمتر مورد استفاده قرار می گیرد (رفع خطر از دیوارهای شکسته، پوشاندن چاله ها، جلوگیری از نصب ناودانی و ...) و بایستی مواردی که شهری همچون پایتخت به آن دچار است لحاظ گردد.

منابع

- کاتوزیان، ناصر، الزام های خارج از قرارداد، انتشارات دانشگاه تهران، ج ۱، چاپ هشتم، ۱۳۸۷
- کاتوزیان، ناصر، مسئولیت مدنی، الزام های خارج از قرارداد، انتشارات دانشگاه تهران، ج ۱، چاپ دهم، ۱۳۹۰
- عباسلو، بختیار، مسئولیت مدنی، میزان، چاپ اول، ۱۳۹۰.
- رحیمی، حبیب اله، مسئولیت مدنی، سمت، چاپ دوم، ۱۳۹۰
- بادینی، حسن، نگرشی تطبیقی به معیار انسان معقول و متعارف، مجله دانشکده حقوق دانشگاه تهران، شماره ۱، بهار ۸۹
- بهرامی احمدی، حمید، مسئولیت مدنی، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۸
- امامی، سیدحسن، حقوق مدنی، اسلامیه، ج ۱، چ بیست و ششم، ۱۳۸۵
- ابوالحمد، عبدالحمید، مقاله مسئولیت مدنی دولت، تحولات حقوق خصوصی، چاپ چهارم، تهران، ۱۳۸۱
- باریکلو، علیرضا، مسئولیت مدنی، میزان، ۱۳۸۹
- وکیلی، محمد، زمینه های حقوق تطبیقی، ۱۳۴۴
- کاتوزیان، ناصر، وقایع حقوقی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ یازدهم، ۱۳۸۵
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، شرط عدم مسئولیت، ۱۳۸۴
- قاسم زاده، سیدمرتضی، مبانی مسئولیت مدنی، میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۷
- حسینی نژاد، حسینقلی، مسئولیت مدنی، مجد، چاپ اول، ۱۳۸۹
- اشتیاق، محمد، مسئولیت مدنی نهادهای غیر دولتی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، ۱۳۸۹
- دومیشل آندره و لامویر پییر، حقوق عمومی، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، جلد اول، انتشارات دادگستر، ۱۳۷۶
- امیری قائم مقام، عبدالمجید، حقوق تعهدات، میزان، ج ۱، چ ۳،