

مبانی مسئولیت مدنی شهرداری ها در رابطه با کارکنان و مستخدمان

علی زارع* - استادیار حقوق خصوصی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران، تهران، ایران.
محمدرضا حسین پور - پژوهشیار بنیاد ملی نخبگان و دانشجوی دکتری تخصصی حقوق گروه خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران، تهران، ایران.

چکیده

شهرداریها از جمله مهمترین نهادهای جامعه مدنی هستند که در قانون اساسی در چهارچوب حاکمیت قرار دارند و در عرصه های اجتماعی، محلی و شهری جزء ساختارهای مهم مشارکتی و توسعه محسوب می شوند. شهرداریها از جمله مهمترین ضرورت های نظام اجتماعی محسوب می شوند که الزاماً با ساختاری که تنها از طریق مداخله مردم امکان پذیر است نمایان می گردد و به دلیل وجود این روابط گسترده و نزدیک با جامعه و اشخاص، بستر مناسبی برای ورود خسارات و عدم رعایت توازن قدرتی از یکسو و اخلال در عملکرد شهرداریها از سوی دیگر فراهم می گردد. که باید با تعیین مبنایی حقوقی و متناسب با شرایط و اوضاع و احوال خاص این سازمان، حتی المقدور از ورود خسارات جلوگیری نمود یا تدابیری اندیشید تا در صورت ورود خسارت به بهترین نحو جبران شوند. لذا در این پژوهش با توسل به روش تحلیلی - توصیفی و نظریه پردازی سعی دارد که موضوع مبانی مسئولیت مدنی در موضوع خسارات وارده از سوی شهرداریها و همچنین موضوع مسئول جبران خسارات در روابط میان شهرداریها و کارکنان و مستخدمان را بیان کند.

واژگان کلیدی: مسوولیت مدنی، دولت، شهرداریها، مینا، تقصیر، خسارت، کارکنان.

Foundations of municipal civil liability in respect of the staff and employees

Abstract

Municipalities are among the most important institutions of civil society within the framework of the rule of the constitution and in the areas of social, local and municipal participation and development are important components of structures. Municipalities are among the most important needs of society. Not necessarily with a structure that is possible only through the intervention of people is shown. There is an extensive and close tie with the community and suitable persons for damages and failure to observe the balance of power on the one hand and disruption in the functioning of municipalities is provided. Must determine the legal basis and in accordance with the terms and conditions the organization as much as possible be prevented from entering damage. Or measures thought to be compensated for damages to the fullest; this study, analytical - descriptive attempts, The subject matter of the fundamental principles of civil liability in damages from the municipalities and the issue of relations between municipalities and employees' compensation.

Keywords: civil liability, government, municipalities, foundations, guilt, loss of employees.

مقدمه

می دارد:

«کارمندان دولت و شهرداری‌ها و موسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و موسسات مزبور باشند، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا موسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تامین منافع اجتماعی طبق قانونی به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود».

با توجه به نواقص و ابهامات ماده ۱۱ ق.م.م، لایحه جدیدی از سوی دولت وقت ارائه گردید که هماهنگ با نظریه‌های جدید علمی و منطبق با نیازهای جامعه ایرانی است برآمد و با استفاده از مطالعات تطبیقی و با توجه به نیازهای اجتماعی بوسیله گروهی از محققان اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی نهاد ریاست جمهوری فراهم آمد که پس از بررسی و اصلاحات لازم به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. این لایحه مشتمل بر ۸ ماده و ۴ تبصره و دارای قواعد مهمی است که جای بحث و تحلیل و نقد علمی دارد. ماده ۱ لایحه مذکور، مقرر می‌دارد که:

«کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی، موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، نیروهای مسلح و قوه قضاییه، کلیه دستگاه‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است و در این قانون موسسات عمومی خوانده می‌شوند جبران خسارات مادی، معنوی و بدنی هستند که مستخدمان و کارکنان آنها در نتیجه بی احتیاطی، بی‌مبالاتی، عدم مهارت یا عدم رعایت غیرعمدی قوانین، مقررات یا نظامات مربوط در حین انجام وظیفه یا به مناسبت آن به اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی وارد می‌آورند».

لازم به ذکر است که در این پژوهش با توجه به اختلافات موجود در تعریف شهرداریها و دولتی بودن

ماصل حاکمیت و اقتدار دولتها نسبت به مردم جامعه و برتری نهادهای حکومتی در سطوح مختلف زندگی، منجر به خودداری دولتها از پذیرش مسوولیت و پاسخگویی در قبال مردم جامعه شده بود؛ به گونه‌ای که اصل مصونیت دولت، به طور ناعادلانه، مورد پذیرش مردم قرار گرفته بود. تا اینکه با درخواست‌های ضمنی و مستقیم مردم جامعه، از طریق اجتماعات، انقلابها و حرکتهای، مسوولیت دولتها بتدریج مورد پذیرش دولتمردان قرار گرفت. یکی از مهمترین موضوعات قابل بحث، موضوع مبنای مسوولیت مدنی دولتهاست. چراکه با توجه به برتری قوای حکومتی نسبت به مردم جامعه و امکان عدم جبران خسارات وارده از سوی آنها و حفظ حقوق اشخاص، از اهمیت بسزایی برخوردار است. این موضوع در رابطه با شهرداریها به دلیل وجود ارتباطات گسترده میان این نهاد و اهالی مردم جامعه از اهمیت دو چندان برخوردار است و توسعه روابط میان اشخاص و شهرداریها در سطوح مختلف جامعه بستر مناسبی را برای ورود خسارات از جانب این نهاد دولتی و اجتماعی فراهم می‌سازد و امکان عدم اعمال توازن قدرتی را در ورود و جبران خسارات بالا می‌برد. شهرنشینی و توسعه شهری یکی از پدیده‌های مهم و قابل توجه در دوران معاصر است که در راس این پدیده شهرداریها قرار دارند و همانگونه که قرن گذشته را قرن انقلاب صنعتی نامیده‌اند، از قرن حاضر به عنوان قرن «انقلاب شهری» یاد می‌کنند و به همین دلیل مطالعات علمی- کاربردی در این زمینه از اهمیت بسزایی برخوردار است.

موضوع مبنای مسوولیت مدنی شهرداریها در رابطه با کارکنان و مستخدمان علاوه بر تعیین مبنای مسوولیت مدنی در روابط میان شهرداریها و اشخاص جامعه به روابط میان این سازمان و کارکنان و مستخدمان خود نیز می‌پردازد چراکه در قانون مسوولیت مدنی سال ۱۳۳۹، موادی از جمله ماده ۱۱ این قانون، دولت و سازمانهای دولتی را به نحوی محدود و مشروط نموده است. ماده ۱۱ قانون مسوولیت مدنی سال ۱۳۳۹، مقرر

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۴ پاییز ۹۵
No.44 Autumn 2016

۴۶۰

ایران مبتنی بر نظریه ی تقصیر می باشد؟ و آیا مبنای مسئولیت مدنی شهرداریها نیز همسو با آن است یا اینکه به دلیل شرایط و اوضاع و احوال خاص شهرداری، بایستی مبنای دیگری برای مسئولیت مدنی شهرداری در در رابطه با کارکنان و مستخدمان در نظر گرفت؟ به همین دلیل برای پاسخ به سوالات فوق الذکر، در ابتدا بطور مختصر به بررسی مبنای مسئولیت مدنی در نظام حقوقی ایران و بررسی نظریه تقصیر می پردازیم:

۱-۱- نظریه تقصیر در نظام حقوقی ایران

در رابطه با مبنای مسئولیت مدنی در نظام حقوقی ایران، نظرات مختلفی بیان شده است که به بیان مهمترین آنها می پردازیم:

۱- با استناد به موادی از قانون مدنی، از جمله مواد ۳۳۳ و ۳۳۴ و بویژه ماده ۳۳۵ قانون مدنی که بیان می دارد: «در صورت تصادم بین دو کشتی یا دو قطار راه آهن یا دو اتومبیل و امثال آن ها، مسئولیت متوجه طرفی خواهد بود که تصادم در نتیجه عمد یا مسامحه او حاصل شده باشد. و اگر طرفین تقصیر یا مسامحه کرده باشند، هر دو مسئول خواهند بود»، به نظر می رسد که: در نظام حقوقی ایران، مسئولیت مبتنی بر تقصیر است؛ چرا که در این ماده به صراحت بیان داشته که: اگر یکی از عوامل مقصر و دیگری غیرمقصر باشد، عامل مقصر مسئول است. و اگر هر دو عامل مقصر باشند، هر دو عامل مسئولند و سخنی درباره مسئولیت غیرمقصر نرده است.

در این مورد، اگر بگوییم که قانونگذار در مقام بیان بوده و عمداً مسئولیت غیرمقصر را مطرح نکرده است، به خوبی دانسته می شود که در نظام حقوقی ما، مسئولیت مبتنی بر تقصیر است و هدف قانونگذار هم، از عدم ذکر مسئولیت غیرمقصر همین بوده است. همچنین، با توجه به مواد ۸ و ۱۰ از قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹، به نظر می رسد، هر چند که مواد مذکور، در رابطه با خسارات معنوی و لطمه وارد کردن به حیثیت و اعتبارات اشخاص در کنار خسارات مادی است، لیکن با صراحت به لزوم اثبات عنصر تقصیر اشاره کرده که دلیلی بر صحت نظریه تقصیر، به عنوان

یا نبودن آنها، دولت را در معنای عام آن در نظر گرفته و شهرداریها و سازمانهای وابسته به آن را نیز شامل می شود. لذا در این پژوهش با توجه و بررسی قوانین مذکور سعی بر تبیین و تشریح روابط میان شهرداریها به عنوان یک شخصیت حقوقی با اشخاص جامعه و روابط میان شهرداریها با کارکنان و مستخدمان خود در ورود و جبران خسارات شده است. تا مشخص گردد که سازمان مذکور به عنوان یک شخصیت حقوقی دولتی و کارکنان این سازمان در شخصیت حقیقی و حقوقی خود دارای چه مسئولیتهای مستقل و مرتبط با یکدیگر می باشند.

به همین لحاظ به دلیل اختلاف نظرات بسیار در رابطه با موضوع مبنای مسئولیت مدنی در نظامهای حقوقی از جمله نظام حقوقی ایران، در ابتدا به بررسی مختصر و کلی مبنای مسئولیت مدنی در نظام حقوقی ایران می پردازیم و سپس به سراغ تعیین این مبنا در خصوص شهرداریها و سازمانهای وابسته خواهیم رفت. تا مشخص گردد که مبنای مسئولیت مدنی در هر دو حوزه یکسان است یا اینکه باید در رابطه با شهرداریها بر خلاف نظام کلی، قائل به مبنای دیگری بود. چرا که بر اساس «نظریه نسبی»، که از جمله ابداعات و نوآوریهای این پژوهش است مبنای مسئولیت مدنی را باید با توجه به شرایط و اوضاع و احوال موضوع، مورد بررسی قرار داد و به نسبت آن شرایط، مبنایی متناسب و حقوقی تعیین نمود.

۱- نظریه تقصیر

پیروان این نظریه، در باره ی مفهوم تقصیر یکسان نمی اندیشند. پاره ای از آنان، معنای اخلاقی و شخصی تقصیر را در نظر می گیرند و گروهی دیگر، جنبه اجتماعی و نوعی تقصیر را در نظر دارند (کاتوزیان، ۱۳۸۷، ص ۱۷۱). همچنین به نظر می رسد از لحاظ حقوقی، در رابطه با مبنای مسئولیت سازمانها و موسسات عمومی و دولتی و بررسی نظریه تقصیر، جنبه نوعی تقصیر، مورد نظر است (حسین پور، ۱۳۹۲، ص ۶۲).

نکته ای که در این بخش قابل بیان است، این است که آیا مبنای مسئولیت مدنی، به طور کلی در نظام حقوقی

مبنای مسئولیت مدنی است و در نهایت ماده ۱ از قانون مذکور که به عنوان پایه قاعده‌ی عام نظریه‌ی تقصیر را مبنای مسوولیت مدنی می‌داند.

۲- نظر دیگری هم، در این رابطه موجود است که برخلاف نظر مذکور بیان می‌دارد که:

هرچند که قانونگذار مسئولیت غیرمقصر را در ماده ۳۳۵ قانون مدنی، به سکوت برگزار کرده است، ولی به این معنا نیست که اگر هر دو عامل مقصر نبودند، هیچ یک از آن‌ها مسئول نیست. و نکته‌ای که در این جا باید مورد توجه قرار داد، این است که اگر یکی از عوامل، مقصر و دیگری غیر مقصر باشد، خوب قطعاً عامل مقصر مسئول است و بحث درجایی است که هر دو عامل غیر مقصر باشند. و می‌افزایند که: در نظام حقوقی ایران، تقصیر مبنای مسئولیت مدنی نمی‌باشد، چرا که در قوانین، مواردی را داریم که شخص غیرمقصر، مسئول خوانده شده است.

از جمله این مواد قانونی، ماده ۳۳۶ قانون مجازات اسلامی است که بیان می‌دارد:

«... در صورتی که تصادم و برخورد به هردو نسبت داده شود و هردو مقصر باشند، یا هیچ کدام مقصر نباشند، هر کدام نصف خسارت وسیله نقلیه دیگری را ضامن خواهد بود...».

همچنین، در صورت قبول نظریه تقصیر، بار اثبات تقصیر عامل زیان، بر دوش زیان دیده می‌افتد و در نظام حقوقی ما که مبتنی بر حقوق اسلام می‌باشد، اصل بر حمایت از زیان دیده می‌باشد که نظریه تقصیر، مطابق با این اصل نیست و مشکلاتی را برای زیان دیده به وجود می‌آورد.

۳- قانونگذار با وضع ماده نخست قانون مسئولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹، و به تقلید از حقوق خارجی، تقصیر را مبنای مسئولیت قرار داد و بدین سان به اختلاف نظرهای شدید بین حقوقدانان و استادان دامن زد. چه حکم این ماده به ظاهر با مقررات اتلاف در قانون مدنی مصوب سال ۱۳۰۷ (ماده ۳۲۸ به بعد) و دیگر مسئولیت‌های بدون تقصیر نظیر ماده ۱۲۱۶ قانون مدنی مغایرت دارد و جمع حکم آن با این گونه مقررات از اهمیت ویژه

ای برخوردار است.

۴- با توجه به ماده ۱ از قانون مسئولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹، به عنوان یک قاعده کلی و عام، مبنای مسئولیت مدنی در نظام حقوقی ایران، مبتنی بر نظریه تقصیر است. منتها این بیان و نظر، به عنوان یک قاعده کلی، مطرح و قابل قبول است و در موارد خاص و استثنایی، با توجه به شرایط و اوضاع و احوال موضوع، می‌توان بطور استثنایی، مبنای دیگری را در نظر گرفت. و این نظریه را تحت عنوان «نظریه نسبی» در رابطه با مبنای مسئولیت مدنی نامیده ایم. بعد از بیان نظریات فوق الذکر باید به بررسی نظریه‌ی تقصیر در شهرداریها و در رابطه با کارکنان و مستخدمان شهرداریها بپردازیم:

۲-۱- نظریه تقصیر در شهرداریها

قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ که تحول چشمگیری در حقوق مسئولیت مدنی ایران ایجاد کرده بطور کلی تقصیر را مبنای مسئولیت قرار داده است.

ماده ۱ قانون مزبور مقرر می‌دارد:

«هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه‌ی بی احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارته‌ی یا به هر حق دیگری که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب خسارت مادی یا معنوی دیگری شود، مسئول جبران خسارات ناشی از عمل خود می‌باشد».

این ماده با عبارت «عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی» به وضوح مبنای تقصیر را پذیرفته است و مواد دیگری از این قانون نیز به مبنای تقصیر اشارت دارد. ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی که مبنای تقصیر را پذیرفته یک قاعده عام است که بیشتر موارد مسئولیت مدنی را در برمی‌گیرد، ولی در مواردی، مسئولیت نوعی یا بدون تقصیر در قوانین ما پذیرفته شده که استثنا بر قاعده عام مذکور و در واقع مخصص آن به شمار می‌آید. براساس این نظریه که آن را «نظریه نسبی» می‌نامیم، مبنای مسئولیت مدنی در نظام حقوقی ایران، تقصیر است، منتها برای تعیین مبنای مسئولیت مدنی در موارد و عناوین خاص و استثنایی، باید قوانین مربوطه و اوضاع و احوال آن مورد، بطور جداگانه مورد بررسی

مؤسسات عمومی دانسته است. منتها در بخش دوم از ماده مزبور به ورود ضرر از سوی شخصیت حقوقی دولت و مؤسسات عمومی پرداخته و مقرر می‌دارد که: «ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت برعهده اداره یا موسسه مربوطه است...»

در بخش دوم از این ماده، این سوال مطرح است که آیا نقص وسائل ادارات و مؤسسات عمومی و دولتی را می‌توان از مصادیق تقصیر شمرد؟ و پاسخ به این سوال نقش موثری در تعیین مبنای مسئولیت مدنی ناشی از شخصیت حقوقی خود شهرداریها دارد.

در پاسخ به این سوال و استدلال بخش دوم از ماده ی مزبور، دو نظر مطرح است که به تبیین آنها می‌پردازیم:

۱- «قانونگذار در بخش دوم از ماده مزبور در مقام بیان مصادیقی از تقصیر نبوده و عبارت «نقص در وسائل» به منزله تقصیر از سوی شهرداریها محسوب نمی‌شود و این عبارت در بخش دوم از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، بصورت مطلق بکار رفته و قانونگذار هیچ قید و شرطی برای این عبارت بکار نبرده است، لذا در صورت وجود نقص در وسائل حتی بدون عنصر تقصیر، مسئولیت جبران خسارات، متوجه شهرداریها می‌باشد. پس بخش دوم از ماده ی مزبور در مقام بیان مسئولیت بدون تقصیر است.»

با توجه به نظر بیان شده، ماده مزبور شامل ۳ بخش متفاوت می‌باشد، که در بخش اول به مسئولیت مدنی شخصیت حقوقی کارکنان و کارمندان شهرداریها پرداخته و دو شرط وجود عنصر تقصیر و به مناسبت انجام وظیفه را برای تحقق این مسئولیت لازم دانسته است و در واقع مبنای مسئولیت مدنی این دسته را مبتنی بر نظریه تقصیر دانسته است. در بخش دوم به مسئولیت مدنی خود سازمان پرداخته و مسئولیت مطلق و بدون تقصیر را برای آن در نظر گرفته و مبنای مسئولیت مدنی را مبتنی بر نظریه خطر دانسته است که با توجه به نبود توازن قدرتی در تحمل و ورود

قرار گیرد و در صورت لزوم، بدنبال مبنای دیگری بود. از جمله این موارد، مسئولیت مدنی شهرداریها می‌باشد که به دلیل حساسیت این نهاد و نبود توازن قدرتی در ورود و تحمل خسارت در بین این نهاد و افراد جامعه بایستی به بررسی مواد قانونی موجود و اوضاع و احوال خاص آن‌ها پرداخت.

۱-۲-۲- ماده ی ۱۱ از قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹

از جمله مهمترین مواد قانونی مصوب و موجود در این رابطه ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ می‌باشد که مقرر می‌دارد:

«کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصا مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشند در این صورت جبران خسارت برعهده اداره یا موسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تامین منافع اجتماعی طبق قانونی به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود». قانونگذار در ماده مزبور با بکار بردن عبارت «به مناسبت انجام» شخصیت حقوقی کارمندان دولت، شهرداری‌ها و مؤسسات را در نظر داشته است چرا که در موارد شخصی و اعمال شخصیت حقیقی باید به قاعده عام یا همان ماده ۹ از ق.م.م رجوع کرد و مبنای تقصیر دانست که از موضوع این ماده خارج است. در این ماده به دنبال مبنای مسئولیت مدنی ناشی از شخصیت حقوقی کارکنان شهرداری یا شخصیت حقوقی خود این سازمان می‌باشیم.

ماده ۱۱ قانون مذکور در بخش اول به ورود ضرر از سوی شخصیت حقوقی کارکنان پرداخته و به تبعیت از ماده ۹ قانون مزبور و با بکار بردن عبارت «عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی»، در رابطه با این بخش، صراحتاً تقصیر را مبنای مسئولیت مدنی کارکنان دولتی و

خسارات در میان آن سازمان و افراد جامعه و همچنین توان بیشتر شهرداریها در جبران خسارات نسبت به کارکنان خود، پذیرش مسئولیت بدون تقصیر سازمان و مسئولیت مبتنی بر تقصیر کارکنان، مورد توجه می باشد. این عدم توازن و برتری بخشی نسبت به بخش دیگر و مسئولیت های قراردادی و خارج از قرارداد و حمایت از طبقات خاص و ضعیف تر، اخیراً مورد حمایت است. چنانچه ردپایی از آن را می توان در حقوق قراردادهای انگلستان مشاهده نمود. در نظام حقوقی ایران نیز نمونه هایی از این حمایت را می توان مشاهده نمود که از آن جمله می توان به ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ و حمایت از طبقه ی ضعیف کارگران اشاره نمود.

۲- ماده ۹۵۳ قانون مدنی ایران مقرر می دارد: «تقصیر اعم است از تفریط و تعدی». و ماده ی ۹۵۲ قانون مزبور نیز تفریط را اینگونه تعریف می کند: «تفریط عبارت است از ترک عملی که به موجب قرارداد یا متعارف برای حفظ مال غیر، لازم است.» بنابراین می توان گفت: تقصیر عبارت است از انجام دادن عملی که شخص نباید مرتکب شود (تعدی) با ترک عملی که شخص باید انجام دهد (تفریط).

با توجه به مواد قانونی و نظریات فوق الذکر بنظر می رسد که بتوان نقص وسائل ادارات و موسسات را در زمره مصادیقی از تقصیر شمرد و قانونگذار نیز در بخش دوم از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹، در مقام بیان مصداق بارز تقصیر کارمندان دولت و شهرداری ها و موسسات وابسته به آن ها بوده است و این بیان در مقام انحصار نبوده است.

با توجه به این نظریه می توان گفت که ماده ۱۱ از قانون مزبور، چه در بخش اول و چه در بخش دوم، مبنای مسئولیت شهرداریها را مبتنی بر نظریه تقصیر می داند با این تفاوت که در قسم اول از ماده مزبور، تقصیر شخصیت حقوقی کارکنان و کارمندان (صفایی و رحیمی، پیشین، ص ۱۵۱) و در قسم دوم، تقصیر شخصیت حقوقی خود شهرداری مورد نظر بوده است.

۲-۲-۲- لایحه جدید دولت

از جمله مهمترین مواد این لایحه، ماده ۱ و ۲ است که در رابطه با موضوع مورد پژوهش از اهمیت بسزایی برخوردار است. و به ترتیب مورد بحث و تحلیل قرار می گیرد.

۱-۲-۲- ماده یکم از لایحه ی جدید دولت

مهمترین و اصلی ترین ماده لایحه مذکور همانند سایر قوانین، ماده ۱ است که سازمان ها و موسسات دولتی را در برابر خسارات ناشی از اعمال تقصیر آمیز کارکنان و بدون تفکیک بین اعمال حاکمیت و اعمال تصدی مسئول می داند. ماده ۱ از لایحه مزبور چنین بیان می دارد که:

«کلیه وزارتخانه ها، سازمان ها و موسسات و شرکت های دولتی، موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نیروهای مسلح و قوه قضاییه، کلیه دستگاه هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به آن ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است و در این قانون موسسات عمومی خوانده می شوند جبران خسارات مادی، معنوی و بدنی هستند که مستخدمان و کارکنان آنها در نتیجه بی احتیاطی، بی مبالاتی، عدم مهارت یا عدم رعایت غیرعمدی قوانین، مقررات یا نظامات مربوط در حین انجام وظیفه یا به مناسبت آن به اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی وارد می آورند».

چنانکه ملاحظه می شود با استناد به این ماده می توان اصل مسئولیت مدنی شهرداری را مبتنی بر نظریه تقصیر دانست و بدون تفکیک بین اعمال حاکمیت و اعمال تصدی پذیرفت، در حالی که از ماده ۱۱ ق.م.م. اصل عدم مسئولیت، قابل استنباط است و پذیرش مسئولیت در اعمال تصدی، جنبه استثنایی دارد. ماده یک لایحه از لحاظ قلمرو اجرا و مبنای مسئولیت قابل توجه است.

منتها در رابطه با پذیرش اصل مسئولیت مدنی شهرداریها بر مبنای نظریه تقصیر، بیان این نکته لازم و ضروری است که اصل مذکور یک اصل کلی است و شهرداری در این اصل در معنای عام بکار رفته است و اعم از شخصیت حقوقی کارکنان و خود سازمان است و همانطور که در مباحث قبلی بیان شد، تفکیک بین

در رابطه با مسئولیت مدنی شهرداریها و سازمانهای وابسته به آن، بخش اول از ماده ۱ لایحه، مقرر می‌دارد: «کلیه وزارتخانه‌ها، سازمانها،... و در این قانون موسسات عمومی خوانده می‌شوند مسئول جبران خسارات مادی، معنوی و بدنی هستند که مستخدمان و کارکنان آن‌ها در نتیجه بی احتیاطی، بی‌مبالاتی.....».

چنان که ملاحظه می‌شود، در این بخش از ماده مسئولیت جبران خسارات وارده از سوی کارکنان مقصر را بر دوش سازمان شهرداری قرار می‌دهد. لذا در تعیین مبنای این مسئولیت و بررسی نظریه تقصیر، نظرات متفاوتی قابل طرح است که به بیان آن‌ها می‌پردازیم:

۱-۲-۲-۲-۱-۲- «نظریه ی حمایتی»

مسئولیت دولت و سازمانهای دولتی و وابسته از جمله شهرداریها در ماده ۱ لایحه جدید دولت، یک مسئولیت حمایتی و در راستای نظام حقوق اسلامی و اصل حمایت از زیان دیده می‌باشد و قانونگذار به منظور تسهیل جبران خسارات و اجرای اصل باقی نماندن خسارات جبران نشده، برای روبرو نشدن زیان دیده با افسار کارکنان دولتی و بدلیل عدم توازن قدرتی در تحمل و ورود خسارات در بین دولت و افراد جامعه این مسئولیت حمایتی را پایه نهاده است. لذا مسئولیت مذکور در بخش اول از ماده ۱ لایحه از زمره مسئولیت مدنی مورد بحث و الزامات خارج از قرارداد، خارج است و مبنای این مسئولیت حمایت از کارکنان می‌باشد. و این نظریه مبنایی را تحت عنوان «نظریه حمایتی» نامگذاری می‌نماییم.

چنانکه ملاحظه شد مبنای مسئولیت دولت در این بخش، مبتنی بر نظریه ی حمایتی است و نظریه تقصیر در این مورد جایگاهی ندارد. لذا براساس «نظریه حمایتی»، زیان دیده بایستی در ابتدا بر علیه کارکنان مقصر شهرداریها، اقامه دعوی جبران خسارت نماید و پس از اثبات عنصر تقصیر و رابطه سببیت و تحقق مسئولیت مدنی، جبران آن‌ها را از سازمان شهرداری مطالبه نماید. و سازمان مذکور بعد از جبران خسارات، حق رجوع به کارکنان یا مستخدمان مقصر خود را

شخصیت حقیقی کارکنان، شخصیت حقوقی آن‌ها و شخصیت حقوقی دولت و موسسات عمومی لازم و ضروری است. منتها تحلیل و بررسی خسارات ناشی از شخصیت حقوقی کارکنان و خود سازمان و تفکیک بین این دو شخصیت در تعیین مبنای مسئولیت مدنی ناشی از هریک از آن‌ها از اهمیت بسزایی برخوردار است که تا حدودی مورد توجه قانونگذار نیز بوده است و در قسمت‌های مختلف ماده ی ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ اعمال شده است.

لذا بایستی مبنای مسئولیت مدنی شهرداریها را در هریک از موارد مذکور و با توجه به ماده ۱ از لایحه، بطور جداگانه مورد بررسی قرار داد.

۱-۲-۲-۲-۱-۲- شخصیت حقوقی کارکنان

در رابطه با خسارات ناشی از کارکنان شهرداریها و تعیین مبنای مسئولیت مدنی برای این دسته، بخش دوم از ماده ۱ از لایحه مقرر می‌دارد: «...که مستخدمان و کارکنان آن‌ها در نتیجه بی احتیاطی، بی‌مبالاتی، عدم مهارت یا عدم رعایت غیر عمدی قوانین، مقررات یا نظامات مربوط در حین انجام وظیفه یا به مناسبت آن به اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی وارد می‌آورند».

چنان که ملاحظه می‌شود، بخش دوم از ماده ی مزبور صرف نظر از ارتباط آن با بخش اول و موضوع مسئولیت مدنی دولت و موسسات، به تبعیت از قاعده ی عام ماده ۱ از قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹، مبنای مسئولیت مدنی کارکنان را مبتنی بر نظریه ی تقصیر می‌داند و با آوردن عبارت «..... در نتیجه بی احتیاطی، بی‌مبالاتی و.....» صراحتاً به لزوم وجود عنصر تقصیر برای جبران خسارات وارده تاکید دارد. منتها نکته مهمی که در رابطه با ماده ۱ لایحه مسئولیت مدنی کارکنان وجود دارد این است که علی‌رغم صراحت ماده بر لزوم وجود عنصر تقصیر کارکنان، این مسئولیت را متوجه دولت و موسسات ساخته است و در رابطه بالزوم اثبات عنصر تقصیر برای مطالبه خسارات نیز سکوت نموده است که بایستی مورد بحث و تحلیل واقع شود.

۱-۲-۲-۲-۱-۲- شهرداریها و سازمانهای وابسته

خواهد داشت.

۲-۲-۱-۲-۲-مسئولیت مبتنی بر تقصیر

چنانکه اشاره شد مبنای مسئولیت در لایحه، بنا بر آنچه از ماده ۱ برمی آید تقصیر است و این مبنا در حقوق تطبیقی بیشتر پذیرفته شده و طرفداران زیادتری دارد. در حقیقت قبول مسئولیت بدون تقصیر برای دولت و موسسات عمومی، مستلزم پرداخت مبالغ هنگفت به عنوان خسارت است و بودجه سنگینی را بر موسسات عمومی تحمیل می کند که با منافع عمومی سازگار نیست. از این رو در بیشتر کشورها مسئولیت موسسات عمومی و سازمانهای دولتی از جمله شهرداریها مبتنی بر تقصیر است. ماده ۱ لایحه از «بی احتیاطی، بی موالاتی، عدم مهارت یا عدم رعایت غیر عمدی قوانین، مقررات یا نظامات مربوط» سخن می گوید که گونه های تقصیر غیرعمدی است. کلمه بی احتیاطی به معنای عام که در قانون مسئولیت مدنی به کار رفته شامل همه انواع تقصیر غیرعمدی است و به ذکر انواع دیگر، نیازی نبوده است. به نظر می رسد که نویسندگان لایحه در ذکر مصادیق تقصیر غیرعمدی تحت تاثیر تبصره ماده ۳۳۶ ق.م.ا. سابق (که مفاد آن در تبصره ماده ۱۴۵ ق.ج.م.ا. تکرار شده) واقع شده اند. لذا با توجه به نظر فوق الذکر، برای تعیین مبنای مسئولیت، شهرداریها به همراه کارکنان و مستخدمان خود از یک منظر و در یک مجموعه و تحت یک عنوان در نظر گرفته می شوند و با توجه به ماده ۱ لایحه، مبنای این مسئولیت، نظریه تقصیر است.

با توجه به این تحلیل، نظریه حمایتی جنبه استثنایی پیدا کرده و در موارد خاص و به شرط تصریح از سوی قانونگذار اعمال می شود و اصل ۱۷۱ قانون اساسی و مسئولیت قاضی و حمایت دولت از آن را می توان به دلیل شرایط خاص و استثنائی منسب قضا، از جمله موارد استثنایی و اعمال نظریه ی حمایتی دانست.

۲-۲-۲-۲-ماده ی دوم از لایحه جدید دولت

در ماده ی ۲ از لایحه جدید دولت، به تقصیر عمدی مستخدمان و کارمندان اشاره شده است. نمونه این تقصیر عمدی را می توان در اصل ۱۷۱ از قانون اساسی

و در مورد مسئولیت مدنی قاضی مشاهده نمود. ماده ۲ از لایحه مقرر می دارد:

«چنانچه مستخدمان و کارکنان مشمول ماده ۱ قانون، بدون مجوز قانونی، در حین انجام وظیفه یا به مناسبت آن، عمدا سبب خسارت به دیگری شوند، متضامنا با موسسه عمومی که آنان را استخدام کرده یا به عنوان مامور پذیرفته است مسئول جبران خسارت خواهند بود. چنانچه زیان دیده ابتدائاً به موسسه عمومی مراجعه کند، موسسه نیز پس از جبران خسارت باید به مستخدم یا کارمند رجوع نماید. تبصره، در صورتی که ورود خسارت عمدی بوده و در مقام انجام وظیفه نباشد موسسه مسئول جبران خسارت نخواهد بود»

چنان که ملاحظه می شود، ماده ۲ لایحه با بکار بردن عبارت «عمدا سبب خسارت به دیگری شوند»، صراحتاً به لزوم وجود عنصر تقصیر برای دعوی مسئولیت مدنی اشاره نموده است. اصطلاح تقصیر در حوزه حقوق مدنی و با توجه به قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹، برخلاف حقوق اداری اعم از تقصیر عمدی و غیر عمدی است. چراکه در حقوق اداری مابین تقصیر عمدی و غیر عمدی قائل به تفکیک شده و تقصیر غیرعمدی را تحت عنوان قصور می نامند. لذا به طور کلی در رابطه با لزوم وجود عنصر تقصیر برای دعوی مسئولیت مدنی و مبنا بودن آن در این ماده، تردیدی نیست. منتها از آن جایی که این تقصیر شخصی و عمدی، صرفاً متوجه مستخدمان و کارکنان شهرداریها می شود، باید در رابطه با تعیین مبنای مسئولیت مدنی در این حوزه، قائل به تفکیک شد و هریک از کارکنان و سازمان را بطور جداگانه مورد بررسی قرار داد.

۲-۲-۱-۲-۲-۱-مسئولیت مدنی قاضی مشاهده نمود. ماده ۲ از لایحه مقرر می دارد: مشمول ماده

همانطور که بیان شد ماده ۲ از لایحه جدید دولت با بکار بردن عبارت «عمدا»، صراحتاً به لزوم وجود عنصر تقصیر عمدی برای مسئولیت مدنی اشاره نموده است و مبنای مسئولیت مدنی کارکنان و مستخدمین شهرداری را مبتنی بر نظریه تقصیر دانسته است و آنها را مسئول

یکی از معیارهای تفکیک بین تقصیر اداری و تقصیر شخصی، زمان، موقعیت و شرایط ارتکاب تقصیر است و از جمله شرایط تحقق تقصیر اداری، بمناسبت انجام وظیفه و یا در مقام انجام وظیفه بودن یا نبودن است. که متفاوت از عبارت «در حین انجام وظیفه» می باشد؛ چراکه کارکنان و مستخدمان شهرداریها در حین انجام وظایف هم می توانند مرتکب تقصیر اداری شوند و هم مرتکب تقصیر شخصی و به عبارت دیگر این اشخاص در حین انجام وظیفه می توانند عمدا مرتکب تقصیری شوند که به مناسبت انجام وظیفه و در مقام آن نبوده و تحت عنوان «تقصیر شخصی» بیان شود. لذا بکار بردن عبارت «در حین انجام وظیفه یا بمناسبت آن» باید با توجه به نوع تقصیر بررسی شود. و چنان چه تقصیر موضوع ماده ۲ لایحه از نوع تقصیر شخصی و یا اعم از تقصیر شخصی و اداری باشد بکاربردن این عبارت صحیح بنظر می رسد و در غیر این صورت و شمول ماده به تقصیر اداری، باید یا عبارت «در حین انجام وظیفه» حذف گردد یا اینکه بجای استفاده از لفظ ارتباطی «یا» از واژه ی ارتباطی «و» استفاده گردد. چنان که ملاحظه می شود قانونگذار در تبصره ماده ۲ لایحه به این نکته توجه نموده و ورود خسارت عمدی که در مقام انجام وظیفه نباشد را از شمول ماده ۲ خارج نموده است و دیگر از عبارت «در حین انجام وظیفه یا به مناسبت آن» استفاده نکرده است و تنها عبارت «در مقام انجام وظیفه» را آورده است که می تواند حاکی از شمول ماده ۲ به تقصیر اداری باشد که مورد ایراد است و در بخش بعدی پژوهش مورد بررسی قرار می گیرد.

۲-۲-۲-۲-۲-۲-شهرداریها و سازمانهای وابسته

تقصیر بیان شده در ماده ۲ لایحه، یک تقصیر کاملا شخصی است؛ چرا که تقصیر عمومی هر چند که در حین انجام وظیفه یا بمناسبت آن صورت پذیرد یک تقصیر شخصی محسوب می شود که ناشی از شخصیت حقیقی کارکنان و مستخدمان شهرداری است و تقصیر شخصی نیز قائم به اشخاص می باشد و مطابق با ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ بررسی میشود. لذا در صورت پذیرش تقصیر شخصی کارکنان

جبران خسارات می داند. اثبات تقصیر عمدی کارکنان و مستخدمان شهرداری در مقایسه با ماده ۱ لایحه، از اهمیت دوچندانی برخوردار است. چراکه در صورت ارتکاب تقصیر عمدی، مسئولیت متوجه خود آنان نیز خواهد بود. در صورتی که در ماده ۱ لایحه، مسئولیت به طور کلی متوجه دولت و موسسات عمومی و دولتی از جمله شهرداریها بود. لذا با توجه به مواد ۱ و ۲ لایحه، تعیین و تشخیص تقصیر عمدی از تقصیر غیر عمدی و اثبات آن از اهمیت بسزایی برخوردار است. ماده ۲ لایحه جدید دولت در رابطه با مستخدمان و کارکنان دولتی از جمله شهرداریها دارای اقسام متفاوتی است که از جمله مهمترین آن ها شرایط زمانی و مکانی اعمال تقصیر و نوع تقصیر می باشد که بررسی هر یک از این مواد، بطور جداگانه از اهمیت بسزایی برخوردار است.

۱-۱-۲-۲-۲-۲-شرایط اعمال تقصیر

از جمله مباحثی که در رابطه با ماده ۲ از لایحه قابل بررسی است، شرایط ارتکاب و اعمال عنصر تقصیر می باشد و قانونگذار برای اجرای مفاد این ماده در مورد مستخدمین و کارکنان شهرداریها و سایر سازمانهای دولتی، به دو شرط مهم اشاره نموده است که با توجه به بکاربردن لغت ارتباطی «یا»، از نظر لایحه وجود هر یک از آن ها به تنهایی برای مسئول دانستن کارکنان و مستخدمین شهرداریها براساس نظریه ی تقصیر کفایست و مورد بررسی قرار می گیرد:

از جمله مهمترین مباحث در رابطه با ماده ۱ و ۲ لایحه و مبنای مسئولیت مدنی کارکنان و مستخدمین شهرداریها تفکیک بین شخصیت حقوقی و حقیقی آنان است؛ چرا که ارتکاب تقصیر در هر یک از دو مورد دارای آثار متفاوتی می باشد. چنان که حوزه شمول مواد ۱ و ۲ لایحه مربوط به تقصیر ناشی از شخصیت حقوقی کارکنان و مستخدمان شهرداریها می باشد که تحت عنوان تقصیر اداری مطرح است و چنانچه کارکنان و مستخدمان مرتکب تقصیر شخصی بشوند که ناشی از شخصیت حقیقی آن ها بوده باشد مبنای مسئولیت مدنی براساس قاعده عام و یا همان ماده ۱ از قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ تعیین می گردد.

و مستخدمان شهرداریها در ماده ۲ لایحه، مسئولیت تضامنی شهرداریها در کنار کارکنان و مستخدمان آنها، دچار چالش و تردید می شود و بررسی و تعیین مبنای این مسئولیت، دارای اهمیت دوجندانی می گردد که به تبیین آن می پردازیم:

چنانکه ملاحظه شد تقصیر مذکور در ماده ۲ لایحه از نوع تقصیر شخصی است و رابطه ای که بین کارکنان و مستخدمان با دولت در ماده ی ۱۱ از قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ و ماده ۱ لایحه وجود داشت در این ماده وجود ندارد. لذا برای تعیین مبنای مسئولیت تضامنی موضوع این ماده، نمی توان به سراغ نظریات مشهور در باب مبنای مسئولیت مدنی رفت. منتها این مسئولیت تضامنی را می توان با توجه به مصلحت و اصل حمایت از زیان دیده و مسئولیت و حمایت کلی دولت و سازمانهای وابسته از جمله شهرداریها نسبت به اشخاص جامعه توجیه نمود. این حمایت نیز می تواند به سبب منافی که شهرداریها از ملت و اشخاص جامعه دریافت می نمایند باشد. یا به عبارت دیگر «دولت به سبب منافی (از قبیل زکات، خمس، جزیه و...) که از ملت دریافت می نماید، ضامن اداره ی امور جامعه و رفع نیازهای ملت است»، و این معنا و مفهوم را می توان از ترجمه قاعده فقهی «الخراج بالضمان»، نیز استخراج نمود و هرچند که این قاعده یک قاعده فقهی عام است و از لحاظ سند و مدرک دچار ضعف است منتها می تواند موکدی بر این مطلب باشد. لذا مبنای مسئولیت تضامنی شهرداریها را می توان مبتنی بر نظریه ای دانست که آن را «نظریه حمایتی» می نامیم و تفاوت اعمال نظریه حمایتی در ماده ۲ لایحه با ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ و ماده ۱ لایحه در این است که در ماده ۲، حمایت شهرداریها به صرف وجود یک رابطه سازمانی و از باب حمایت اشخاص جامعه می باشد. در صورتی که در مواد دیگر، مسئولیت سازمانهای دولتی و موسسات عمومی از جمله شهرداریها، بواسطه تقصیر اداری در ارتباط با آن مسئولیت (هرچند بصورت غیرمستقیم)، می باشد.

با توجه به استدلال فوق، تبصره ماده ۲ لایحه با ایراد

اساسی مواجه است چرا که ارتکاب ورود خسارت عمومی از سوی کارکنان و مستخدمان شهرداریها چه در مقام انجام وظیفه باشند و چه نباشند، یک تقصیر شخصی به حساب می آید و مشمول ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ می شود و مسئولیت تضامنی دولت نیز، مبتنی بر نظریه «حمایتی» می باشد. لذا دلیل و مبنایی برای تبصره مذکور وجود نخواهد داشت.

۲- نظریه خطر

نظریه خطر، در بعضی از کتابهای حقوقی با عنوان مسئولیت بدون تقصیر، بیان شده است. این به معنای آن است که وقتی شخصی، به خاطر منافع و مصلحت خود، محیطی را خطرناک می کند که سود ناشی از این خطر به جیب خود او برود، باید خسارات ناشی از این محیط را نیز جبران نماید. پیروان نظریه خطر در این امر اتفاق نظر دارند که تقصیر در زمره ارکان ایجاد مسئولیت نیست و به گفته آنان، همین که شخص زبانی به بار آورد، باید آن را جبران کند خواه کاری که سبب ایجاد ضرر شده است، صواب باشد یا خطا (کاتوزیان، پیشین، ص ۱۸۵). طبق نظریه خطر، زیان دیده کافی است ورود ضرر و رابطه علیت بین ضرر و فعل خواننده دعوی را ثابت نماید و نیازی به اثبات تقصیر عامل زیان نیست و چنانچه عامل زیان مدعی هرگونه تعدی و تفریط و یا ایجاد خسارات بر اثر قوای قاهره باشد، خودش باید اثبات نماید. نظریه ی ایجاد خطر تا حدود زیادی مطابق با اهداف نظام حقوق اسلامی و در راستای حمایت از زیان دیده می باشد و با توجه به برتری قوای حکومتی و دولت نسبت به مردم جامعه، می تواند مبنایی برای مسئولیت مدنی نهاد ها و سازمانهای دولتی باشد. در رابطه با اینکه مبنای مسئولیت مدنی شهرداریها را مبتنی بر نظریه خطر بدانیم، نظریات متفاوتی قابل طرح است که به تبیین و تشریح آن ها می پردازیم:

۱-۲- نظریه تفکیک کارکنان و مستخدمان از

شهرداری ها

در صورتی که در مورد شخصیت حقوقی کارکنان و مستخدمان شهرداریها با شخصیت حقوقی این سازمان

با کارکنان و مستخدمین، نظریات متفاوتی قابل طرح است که به تبیین و تشریح آن‌ها می‌پردازیم:

۱- یکی از نظریات قابل توجه و موثر در مبنای مسئولیت مدنی دولت و موسسات عمومی، نظریه خطر است و نظریه خطر تا حدود زیادی مطابق با اهداف نظام حقوق اسلامی و در راستای حمایت از زیان دیده می‌باشد و براساس این نظریه به صرف اثبات ورود ضرر و رابطه سببیت، عامل زیان مسئول جبران خسارات می‌باشد و دیگر نیازی به اثبات عنصر تقصیر نیست. با توجه به تفکیک شخصیت حقوقی شهرداریها از کارکنان و مستخدمان، می‌توان ردپایی از این مسئولیت بدون تقصیر را در مواد ۱ و ۲ لایحه جدید نیز مشاهده نمود؛ چرا که در مواد مذکور شهرداریها مسئول جبران خساراتی شده‌اند که از سوی کارکنان و مستخدمان خود وارد شده است و هر چند که مبنای مورد نظر برای کارکنان و مستخدمان نظریه تقصیر است، منتها در رابطه با مسئولیت شهرداریها نمی‌توان قائل به این نظر شد و از جمله دلایلی که این مسئولیت بدون تقصیر را قوت می‌بخشد، موضوع برتری شهرداریها نسبت به افراد جامعه است. که این برتری در رابطه با خود شهرداریها از میزان بیشتری برخوردار است تا جایی که قانونگذار در بخش پایانی از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ صراحتاً این برتری قدرتی و اعمال حاکمیت را مورد تایید قرار می‌دهد، که مورد ایراد اساسی است، چنان چه بخش پایانی از ماده مزبور مقرر می‌دارد:

«... ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تامین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود».

لذا با توجه به این برتری فاحش و نابرابری قدرتی در تحمل ورود خسارات، نمی‌توان بار اثبات عنصر تقصیر را هم بر دوش زیان دیده قرارداد، بنابراین مسئولیت بدون تقصیر شهرداریها قابل دفاع می‌باشد.

۲- هر چند که نظریه خطر، یکی از مهمترین و موثرترین نظریات قابل بررسی در رابطه با مبنای مسئولیت مدنی شهرداریهاست، منتها این نظریه در صورت عدم

قائل به تفکیک شویم و آثار مسئولیت مدنی را در هریک بطور جداگانه مورد بررسی قرار دهیم، باید مبنای مسئولیت مدنی را نیز بطور جداگانه در هریک تعیین نمود. یا به عبارت دیگر در صورتی که مفهوم شخصیت حقوقی وجود داشته باشد تفکیک مسئولیت بین دستگاه اداری و کارمندان موضوعیت پیدا می‌کند و به همین لحاظ در ماده ی ۱۱ ق.م.م. مسئولیت مدنی مستخدم از مسئولیت مدنی دولت تفکیک شده است (امامی و استوارسنگی، پیشین). و به همین خاطر در ابتدا به بررسی نظریه خطر در رابطه با کارکنان و مستخدمان می‌پردازیم و در ادامه به سراغ سازمان شهرداری خواهیم رفت:

۱-۲- کارکنان و مستخدمان

همان طور که در گذشته بیان شد، قانونگذار در رابطه با مبنای مسئولیت مدنی کارکنان و مستخدمین سازمان شهرداری-ها، از قاعده عام پیروی نموده و مبنای مسئولیت مدنی این دسته از اشخاص را در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ و همچنین در مواد ۱ و ۲ از لایحه جدید دولت، مبتنی بر نظریه تقصیر دانسته است و مسئولیت بدون تقصیر آن‌ها را نپذیرفته است که در رابطه با این مبنا و عدم پذیرش نظریه خطر، ایراد مهم و اساسی عدم توازن قدرتی، مطرح است که به بیان آن می‌پردازیم:

کارکنان و مستخدمان دولتی به دلیل جایگاه خاص و ویژه‌ای که از باب دولتی بودن و حاکمیت به خود دارند از قدرت بیشتری برای ورود ضرر به افراد جامعه برخوردارند و حتی در صورت ورود خسارات با توجه به مواد قانونی مذکور، از حمایت دولت متبوع خود برخوردارند. با توجه به این برتری فاحش در ورود و تحمل خسارات، صحیح نیست که بار اثبات تقصیر کارکنان و مستخدمان دولتی را هم بر دوش زیان دیده قرار داد. اصل حمایت از زیان دیده در نظام حقوقی اسلام نیز، ایراد فوق الذکر را تقویت می‌نماید.

۲-۱-۲- شهرداریها و سازمانهای وابسته

در رابطه با مبنای مسئولیت مدنی شهرداریها در تفکیک

تفکیک بین شخصیت حقوقی این سازمان با کارکنان و مستخدمان می باشد. چرا که در روابط بین دولت و موسسات با کارکنان و مستخدمین موضوع مواد ۱ و ۲ از لایحه جدید دولت، مسئولیت دولت و موسسات در جبران خسارات، یک مسئولیت مصلحتی است و مسئولیت مدنی متوجه کارکنان و مستخدمین است و شخص زیان دیده باید براساس مواد ۱۱ از قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ یا مواد ۱ و ۲ از لایحه جدید دولت و مطابق با قاعده عام ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی مزبور، بر مبنای نظریه تقصیر، مسئولیت مدنی کارکنان و مستخدمان را احراز و اثبات نماید و پس از احراز مسئولیت مذکور، با مراجعه به سازمان شهرداریها جبران خسارات را مطالبه نماید و به همین دلیل، شهرداریها می توانند بعد از جبران خسارات، به مسئول واقعی که در واقع همان مستخدمان یا کارکنان مقصر هستند رجوع کنند. لذا مسئولیت شهرداریها در این موارد، از شمول مباحث مسئولیت مدنی حقوقی خارج است و صرفاً یک مسئولیت مصلحتی و حمایتی می باشد و مبنای آن نیز مبتنی بر «نظریه حمایتی»، می باشد.

۲-۲- نظریه عدم تفکیک کارکنان و مستخدمان از شهرداریها

شخصیت حقوقی کارکنان و مستخدمین جدای از شخصیت حقوقی شهرداری نمی باشد و در واقع مجموعه از کارکنان و مستخدمین هستند که نهادی تحت عنوان شهرداری را تشکیل می دهند و در واقع براساس این نظر، دولت در معنای عام خود بکار می رود و براین اساس با توجه به مواد ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و مواد ۱ و ۲ از لایحه جدید دولت، مسئولیت بدون تقصیر دولت منتفی می گردد و مبنای این مسئولیت همسو و مطابق با قاعده عام ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹، مبتنی بر نظریه تقصیر می باشد. در حقیقت، قبول مسئولیت بدون تقصیر برای دولت و موسسات عمومی مستلزم پرداخت مبالغ هنگفت به عنوان خسارت است و بودجه سنگینی را بر موسسات عمومی تحمیل می کند که با منافع عمومی

سازگار نیست و از این رو در بیشتر کشورها مسئولیت دولت مبتنی بر تقصیر است. منتها ایرادی که به نظریه ی مذکور وارد است بدین بیان است که شاید بتوان در رابطه با ماده ی ۱۱ از قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹، مسئولیت شهرداریها را از مسئولیت مستخدمان و کارکنان تفکیک نمود و به دلیل ورود خسارات در نتیجه عمدتاً یا بی احتیاطی یا نقص در وسایل، دولت و موسسه را مسئول دانست و مبنای این مسئولیت را هم مبتنی بر نظریه تقصیر دانست منتها در رابطه با مواد ۱ و ۲ از لایحه جدید دولت نمی توان این استدلال را پذیرفت چرا که مبنای مسئولیت شهرداریها در مواد مذکور مبتنی بر مصلحت و برای حمایت از زیان دیده و تسهیل جبران خسارات است و مبتنی بر نظریه حمایتی می باشد.

نتیجه گیری و جمع بندی

نتایج حاصل از این پژوهش را در چهار بند بیان می نمایم که عبارتند از:

۱. شخصیت حقوقی کارکنان و مستخدمین، متمایز از شخصیت حقوقی شهرداریها می باشد.
۲. مبنای مسئولیت مدنی کارکنان و مستخدمین با استناد به ماده ۱۱ از قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ و مواد ۱ و ۲ از لایحه جدید دولت در این مورد و همسو با قاعده عام ماده ۱ از قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹، مبتنی بر «نظریه تقصیر» می باشد.
۳. مبنای مسئولیت مدنی شهرداریها با استناد به ماده ۱۱ از قانون مسئولیت مدنی ۱۳۹۹ و با توجه به اینکه نقص وسایل ادارات نیز در زمره موارد تقصیر می باشد، مبتنی بر «نظریه تقصیر» است.
۴. مبنای مسئولیت مدنی شهرداریها براساس مواد ۱ و ۲ از لایحه جدید دولت، مبتنی بر «نظریه حمایتی» می باشد که از باب مصلحت و تامین منافع اجتماعی و به منظور حمایت از زیان دیده و تسهیل در جبران خسارات اعمال شده است و در واقع مسئول واقعی و حقوقی جبران خسارات، همان کارکنان و مستخدمان مقصر هستند.

منابع و مأخذ

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۴ پاییز ۹۵
No.44 Autumn 2016

۴۷۱

۱. امامی و استوار سنگی، محمد و کورش (۱۳۸۶)، حقوق اداری، تهران: نشر میزان، جلد اول، چاپ اول.
۲. پروین، فرهاد (۱۳۸۲)، خسارت معنوی در حقوق ایران، تهران: نشر ققنوس، چاپ دوم.
۳. حسین پور، محمدرضا (۱۳۹۲)، مسئولیت مطبوعاتی، قم: انتشارات مولف، چاپ اول.
۴. حسینی نژاد، حسینقلی (۱۳۸۹)، مسئولیت مدنی، تهران: انتشارات مجد، چاپ اول.
۵. دالوند، فضل الله (۱۳۸۶)، تقسیم مسئولیت مدنی، تهران: انتشارات دادیار، چاپ اول.
۶. ژوردن، پاتریس (۱۳۸۵)، اصول مسئولیت مدنی، ترجمه از مجید ادیب، تهران: نشر میزان، چاپ دوم.
۷. نوری، محمدعلی (۱۳۸۰)، ترجمه‌ی عقود و تعهدات قراردادی به طور کلی و الزامات بدون قرارداد از قانون مدنی فرانسه، تهران: نشر گنج دانش، چاپ اول.
۸. لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۷)، ترمینولوژی حقوق، تهران: نشر گنج دانش، چاپ نهم.
۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)، الزام‌های خارج از قرارداد (مسئولیت مدنی)، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هشتم، جلد اول.
۱۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶)، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، تهران: نشر بنیاد حقوقی میزان، چاپ پانزدهم.
۱۱. صفایی و رحیمی، حسین و حبیب الله (۱۳۹۳)، مسئولیت مدنی (الزامات خارج از قرارداد)، تهران: انتشارات سمت، چاپ هفتم.
۱۲. قاسم زاده، مرتضی (۱۳۸۷)، مبانی مسئولیت مدنی، تهران: نشر میزان، چاپ پنجم.
۱۳. عمید، محمدرضا (۱۳۶۳)، فرهنگ فارسی عمید، تهران: نشر امیرکبیر، چاپ اول.
۱۴. هاشمی، محمد (۱۳۷۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی، قم: نشر مجتمع آموزشی عالی قم، چاپ دوم.
۱۵. آل کاشف الغطاء، محمد الحسین (۱۳۶۱)، تحریر المجله، قم: نشر اسلامی، جلد سوم.
۱۶. دادمرزی، سید مهدی (۱۳۸۵)، ترجمه‌ی تحریر الروضه فی شرح اللمعه، قم: نشر کتاب طه، چاپ دهم.
۱۷. محقق داماد، سید مصطفی (۱۳۸۶)، قواعد فقه، قم: مرکز نشر علوم اسلامی، چاپ هشتم.
۱۸. نجفی، شیخ محمدحسن (۱۳۶۸)، جواهرالکلام، قم: نشر دارالکتب الاسلامیه، جلد ۳۷.

19. Lunney, Mark, Tort Law, published by: oxford, 2000.

20. Hossein pour, Mohammad Reza, Review of legal rules of the tax based on the liability and the base of civil responsibility, International journal of current life sciences, VOL.4, Issue.9, 2014.

21. Ameri and hossein pour, Parviz and mohammad reza, The basic of the journalists civil liability, Borthalia Journal, 2014.

22. Gudarz, Eftekhari Jahroui, Law Texts, Tehranm Tehran, Ganje Danesh Publicationsm, 2014.

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management

شماره ۴۴ پاییز ۹۵
No.44 Autumn 2016

■ ۴۷۲ ■