

Abstract

The main purpose of the rules of civil liability is to compensate the material and moral damages and repair the damage, which the municipality and its employees are no exception to this rule. The legal basis of civil liability of municipalities is Article 11 of the Civil Liability Law approved in 1339. According to this article, damages may be caused by personal fault of employees or municipal administrative error or damage to the community, but what is the subject of this article is to review the cases of municipal exemption from civil liability by looking at the judicial procedure in This is the case, although the legislator in Article 11 of the Civil Liability Law states the conditions for the realization of the responsibility of employees or the municipality, but it must be seen in which cases the municipality is exempt from compensation for damages caused by its actions. On the other hand, in the last part of this article, only the government is mentioned about the exemption from compensation for damages caused by government actions. It has been used, so it should be seen that the non-use of the word municipalities in this section was due to the negligence of the legislator or the legislator has deliberately taken such an action, in which case the non-use of the word municipalities is related to the type of municipal actions. Has the legislature consciously spoken only of the government because it did not consider municipal action to be sovereign?

Keyword Civil liability, exemption, municipality, damages

اسباب معافیت شهرداری از مسئولیت مدنی با نگاهی به رویه قضایی

مرصاد ابوذری^۱تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۲۳ داریوش بابایی (نویسنده مسئول)^۲تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱/۲۶ علی مهبودی^۳

چکیده

هدف اصلی قواعد مسئولیت مدنی جبران خسارت‌های مادی و معنوی زیان‌دیده و ترمیم زیان وارده می‌باشد که شهرداری و کارمندان آن نیز از این قاعده مستثنا نیستند مبنای قانونی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ است. بر مبنای این ماده خسارت ممکن است ناشی از تقصیر شخصی کارمندان یا خطای اداری شهرداری و یا ورود خسارت به اجتماع هر دو صورت پذیرد اما آنچه موضوع بررسی مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد، بررسی موارد معافیت شهرداری از مسئولیت مدنی با نگاهی به رویه قضایی موجود در این رابطه می‌باشد، هرچند قانون‌گذار در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی شرایط تحقق مسئولیت کارمندان و یا شهرداری را بیان نموده لکن باید دید شهرداری در چه مواردی از جبران خسارت ایجادشده در رابطه با اعمال خود معاف است. از طرفی در قسمت اخیر این ماده در باب معافیت از پرداخت خسارت‌های وارده ناشی از اعمال حاکمیتی تنها از دولت سخن به میان آمده این در حالی است که در صدر ماده در مقام بیان شرایط مسئولیت کارمندان از عبارت کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها استفاده شده است لذا باید دید که عدم استفاده از واژه شهرداری‌ها در این قسمت، از باب مسامحه قانون‌گذار بوده یا آنکه قانون‌گذار آگاهانه دست به چنین اقدامی زده است که در این صورت تا چه میزانی عدم استفاده از واژه شهرداری‌ها به نوع اعمال شهرداری مربوط می‌شود به عبارتی آیا مقنن به جهت آنکه عمل شهرداری را حاکمیتی ندانسته آگاهانه تنها از دولت سخن به میان آورده است.

کلیدواژه‌ها

مسئولیت مدنی، معافیت، شهرداری، خسارت

^۱ دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، واحد یاسوج، دانشگاه آزاد اسلامی، یاسوج، ایران. رایانامه abozarimersad@yahoo.com^۲ استادیار گروه حقوق، واحد یاسوج، دانشگاه آزاد اسلامی، یاسوج، ایران (نویسنده مسئول). رایانامه dariushbabaei@iauyasooj.ac.ir^۳ استادیار گروه مهندسی عمران، واحد یاسوج، دانشگاه آزاد اسلامی، یاسوج، ایران. رایانامه mehbdiali@yahoo.com

* نام مقاله اسباب معافیت شهرداری از مسئولیت مدنی با نگاهی به رویه قضایی

۱. مقدمه

بنا بر اصل عدالت‌خواهی و در جهت تأمین نظم و امنیت بیشتر بر جوامع انسانی لازم است تا اشخاص اعم از حقوقی و حقیقی در برابر اعمال و رفتار خویش مسئول باشند. در رهگذر انجام وظایف ممکن است شهرداری موجبات ورود خسارت به دیگران را فراهم آورد که در حوزه مسئولیت مدنی مورد توجه قرار می‌گیرد. در رابطه با مسئولیت مدنی شهرداری‌ها و کارمندان آن در قبال اعمال زیان‌بار کارمندان، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بیان 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 شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است...» با دقت در این ماده می‌بینیم هرچند صدر ماده از عبارت کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنان و نیز در ادامه از عبارت وسایل ادارات و مؤسسات مزبور سخن گفته است لکن در قسمت پایانی این ماده در باب بیان شرایط معافیت از مسئولیت چنین مقرر گشته است که «ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.» همان‌گونه که در این قسمت می‌بینیم برخلاف صدر ماده از دو واژه دولت و شهرداری در کنار هم استفاده شده ولی در این قسمت در باب بیان شرایط معافیت تنها از دولت سخن به میان آمده است که در ظاهر امر این چنین به نظر می‌رسد این ماده تنها در مقام بیان شرایط مسئولیت شامل شهرداری‌ها و کارمندان آن می‌شود. باید دید این دیدگاه تا چه میزان به مراد قانون‌گذار نزدیک بوده و باهدف قواعد مسئولیت مدنی هم‌خوانی دارد و نیز تا چه میزان این نگارش قانونی به وظایف شهرداری‌ها و نوع اعمال آن‌ها بستگی دارد به سخن دیگر آیا چنین نگارشی در ارتباط با اعمال حاکمیتی می‌باشد و قانون‌گذار آگاه از این موضوع که اعمال شهرداری تنها از نوع تصدی‌گری بوده در این قسمت از عبارت شهرداری‌ها استفاده ننموده است و به‌طور کلی اینکه شهرداری‌ها در چه مواردی از جبران خسارت مرتبط با اعمال خود معاف می‌باشند که در جهت تبیین موضوع ضمن بررسی آراء صادر شده در رویه حاکم، دیدگاه قضات محترم نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۱. مسئولیت مدنی

بنا بر قاعده فقهی (لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام) اگر کسی به دیگری ضرری وارد کند بایستی آن را جبران نماید. در واقع تکلیف شخص به جبران زیانی که به دیگری وارد شده، مسئولیت مدنی است خواه منشأ آن قرارداد و نقض آن باشد یا خارج از قرارداد، در واقع مسئولیت مدنی در دو معنای عام و خاص کاربرد دارد. معنای عام مسئولیت مدنی اعم از این است که ریشه مسئولیت قراردادی باشد یا قهری و معنای خاص آن منصرف از مسئولیت قراردادی است (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۱۳) در واقع

مسئولیت مدنی در معنای خاص به ضرر و زیان‌هایی اطلاق می‌شود که خارج از شمول قراردادی است، به کسی وارد شود. مسئولیت مدنی نوعی ضمان قهری است (شکری و زارع، ۱۳۹۵: ۱۲).

۱-۲. مسئولیت مدنی شهرداری‌ها

شهرداری سازمان اداری محلی، جهت اداره امور شهر است که وظایف آن را غالباً قانون شهرداری مشخص نموده است. مسئولیت مدنی شهرداری‌ها را در کنار مسئولیت دولت و در قالب مسئولیت ناشی از فعل غیر می‌آورند. مبنای مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ است. بر مبنای این ماده خسارت ممکن است ناشی از تقصیر شخصی کارمندان یا خطای اداری شهرداری و یا ورود خسارت به اجتماع هر دو صورت پذیرد. آثار هر یک از حالت‌های فوق متفاوت است. همچنین شهرداری در رهگذر انجام وظایف خود ممکن است موجبات ورود خسارت به دیگران را فراهم آورد که در حوزه مسئولیت مدنی مورد توجه قرار گرفته است.

برای تحقق مسئولیت مدنی علاوه بر لزوم وجود ضرر و فعل زیان‌بار، احراز رابطه سببیت بین ضرر و فعل زیان‌بار ضروری است در مبحث مسئولیت مدنی شهرداری احراز رابطه سببیت ممکن است به دو حالت نمودار گردد. حالت اول مربوط به زمانی است که کارمند شهرداری به خاطر عمد یا بی‌احتیاطی خود مسئول جبران خسارت شناخته می‌شود در این مورد و به‌طور کلی مواردی که مسئولیت مبتنی بر تقصیر و ناشی از فعل شخص هست باید رابطه سببیت بین تقصیر عامل ورود زیان و زیان وارده اثبات گردد. حالت دوم ناظر به موردی است که خسارت به‌وسیله کارمند لکن به دلیل نقص در تشکیلات و وسایل اداری ایجاد می‌گردد، در این صورت هر چند که شهرداری مسئول جبران زیان وارده به زیان‌دیده هست اما نیازی به اثبات رابطه سببیت بین تقصیر اداره و ورود ضرر نیست و صرف باید رابطه علیت میان فعل یا خطای شغلی کارمند و ضرر وارده احراز گردد (حسینی، ۱۳۸۱: ۲۸).

ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی مقرر می‌دارد: کارمندان دولت و شهرداری‌ها مؤسسات وابسته به آنان که به مناسبت انجام وظیفه، عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئولیت جبران خسارات وارده هستند؛ ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده، بلکه مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است.

۱-۳. اسباب معافیت شهرداری از مسئولیت مدنی

۱-۳-۱. خطای کارمند

شناخت مسئولیت مدنی کارمند نسبت به اشخاص منوط تمییز تقصیر شخصی از تقصیر اداری (خطای شغلی) است تا تقصیر شخصی بر عهده کارمند و تقصیر اداری بر عهده شهرداری باشد.

خطای شخصی کارمندان عبارت است از خطایی که غیرحرفه‌ای است و هیچ ارتباطی با موضوع و هدف شغلی کارمند و ارائه خدمات عمومی ندارد (غمامی، ۱۳۷۶: ۹۸) به عبارت دیگر هرگاه کارمند مرتکب خطایی شود که ارتباطی با موضوع و هدف فعالیت اداری او نداشته باشد تقصیر شخصی است البته باید این تقصیر منطبق با شرایط عمومی تعریف نیز باشد. به عبارت دیگر با امکانات موجود که شهرداری در اختیار کارمندان خود قرار داده حادثه زیان‌بار نمی‌بایست اتفاق می‌افتاد با توضیحات فوق می‌توان به این نتیجه رسید که آن دسته از اعمال خطا آمیز مأموران و مستخدمین عمومی را که خود آنان باید جوابگوی آن باشند خطای شخصی می‌نامند (مؤتمنی طباطبائی، ۱۳۷۸: ۴۳۷) البته تقصیر یا خطای شخصی کارمندان صرفاً ناظر به اقدام عملی آن‌ها نیست بلکه شامل تصمیماتی که کارمندان شهرداری یا مؤسسات عمومی اتخاذ می‌نمایند به نحوی که آن تصمیمات خارج از وظایف اداری آنان باشد و از لحاظ منطقی نتوان آن امور را به اداره و سازمان متبوع نسبت داد نیز می‌شود. اما همیشه و به روشنی نمی‌توان خساراتی را که از اعمال و تصمیم‌های شخصی کارمندان به بار آمده از زیان‌های ناشی از نقص وسایل و تشکیلات اداری بازشناخت زیرا نقص در وسایل اداری هم نهایتاً ناشی از سهل‌انگاری و عدم کارایی لازم کارمندان اداره حاصل می‌گردد، چراکه هر شخص حقوقی مانند شهرداری به وسیله اشخاص حقیقی اداره می‌شود و اعمال و تصمیمات آن اعم از اینکه صحیح باشد یا مبتنی بر اشتباه قلمداد گردد به وسیله همین اشخاص حقیقی (کارمندان) صورت می‌پذیرد (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۹۷).

به موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی کارمندان شهرداری و مؤسسات وابسته، در صورت وقوع تقصیر شخصی، از مال خود ضامن خسارات وارده می‌باشند. تقصیر شخصی که ماده مرقوم بدان اشاره نموده ورود زیان به سبب عمد یا در نتیجه بی‌احتیاطی کارمندان است که این امر نتیجه مسئولیت مدنی است.

برخی از حقوقدانان بر این عقیده‌اند که خطای اداری عبارت است از تقصیرهای متعارف یک سازمان دولتی «هر اداره یا مؤسسه عمومی در انجام وظایف خود باید در حدود متعارف مراقبت داشته باشد که از اعمال او زیانی به کسی وارد نشود. در این حدود البته اشتباه‌ها و تقصیرها برای دستگاه غیرقابل اجتناب است و مسئول آن باید دولت باشد، ولی اگر اشتباه‌ها و تقصیرها از این حدود که تشخیص آن بر عهده قاضی است خارج شود، تقصیرهای مزبور خطای شخصی مستخدم بوده و او باید از عهده خسارت برآید» (مؤتمنی طباطبائی، ۱۳۷۸: ۴۰۱). یکی از نویسندگان بیان کرده که «مهم‌ترین ویژگی خطای اداری این است که تقصیر ایشان در حین انجام وظیفه یک تقصیر حرفه‌ای به شمار می‌رود» (غمامی، ۱۳۷۶: ۳۳). همان‌گونه که رفتار شخص عادی معیار وجود خطای عادی است، در خطای فنی رفتار شخص متعارف از آن صنف که از لحاظ آگاهی و صلاحیت علمی در حد معمول باشد ملاک خطای شغلی است. منظور از اصول ثابت و مستقر اصولی است که رجال فن، در آن‌ها مناقشه‌ای نداشته باشند و اکثریت به آن تسلیم بوده و در آن مجادله‌ای ندارند.

البته باید اوضاع احوال خارجی که او را احاطه کرده است نیز در نظر گرفته شود، زیرا در مشاغل سطوح و درجه‌هایی وجود دارد. به نحوی که ممکن است یک شغل معین دارای چندین درجه و سطح باشد؛ بنابراین باید برای هر یک از آن‌ها معیار فنی خاصی وجود داشته باشد. برای نمونه پزشک عمومی در رفتار و انجام عمل فنی خویش از یک پزشک متخصص تفاوت‌هایی دارد. بالطبع ارزیابی خطای او با خطای پزشک متخصص تفاوت دارد، پس باید برای هر گروه از مشاغل معیاری در نظر گرفته شود که رفتار فنی شخص متوسط از همان گروه است. برای مثال در حرفه وکالت معیار خطای شغلی برای کارآموز وکالت غیر از معیار خطای وکیل درجه یک می‌باشد.

هرگاه عمل اداری را به منظور اجرای وظیفه و دستیابی به هدفی که اداره از او خواسته است، انجام دهد و در این راه مرتکب خطای سبک غیر عمدی گردد تقصیر او اداری محسوب شده و شهرداری مسئول جبران خسارت است. ولی اگر رفتار زیان‌بار او برای انجام وظیفه نباشد و عمداً صورت پذیرد، یک تقصیر شخصی به شمار می‌رود و ضمان آور است. بنابراین این امر در مورد کارکنان شهرداری نیز صادق می‌باشد (غمامی، ۱۳۷۶: ۳۲).

در حقوق ایران نیز که ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مبنای مسئولیت کارمندان شهرداری را بیان کرده در مورد مسئولیت کارمندان قائل به تفکیک شده و در قسمت اول ماده مذکور نیز مورد بحث ما در این مبحث می‌باشد مسئولیت شخصی کارمندان شهرداری و مؤسسات وابسته را به هنگامی دانست که کارمندان عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خسارتی را به شخص ثالث اعم از حقیقی یا حقوقی وارد نمایند به شرط آنکه خسارت مذکور به مناسبت انجام وظیفه باشد و در عین حال خطای اداری شهرداری نقشی در حادثه نداشته باشد. قید به مناسبت انجام وظیفه معنای عامی به ماده داده و همان طوری که قبلاً بیان شد منظور مقنن از قید مذکور آن است که لازم نیست الزاماً خسارت در حین انجام کار یا وظیفه وارد گردد و همین که کارمند شهرداری مشغول به انجام فعلیتی باشد که در زمره لوازم کار اصلی است در حکم کار اصلی محسوب و در صورت ورود خسارت موجب مسئولیت شخصی برای کارمندان خواهد بود (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۲۴۷).

هر چند که مقنن در صدر ماده قید به سبب انجام وظیفه را بیان نموده لکن باید توجه داشت که چنانچه کارمند شهرداری خارج از وقت اداری و در جهت انجام کار شخصی خود خسارتی وارد نماید مسئول اعمال خود می‌باشد و این امر ارتباطی با شغل وی و شهرداری ندارد و در این صورت مسئولیت شخصی وفق مقررات عمومی بوده و از باب قاعده اتلاف یا تسبیب و یا بر اساس ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی با وی برخورد خواهد شد و قید مذکور در ماده صرفاً به خاطر این بوده که قانون‌گذار در صدد بیان مسئولیت کارمند و تفکیک میان مسئولیت کارمند یا اداره بوده است. البته ذکر این نکته ضروری که چنانچه شهرداری جهت انجام کاری کارگرانی را استخدام نماید و رابطه کارگر و کارفرمایی بین آنان حاکم شود هر چند که در صورت وجود زیان بر اثر تقصیر شخصی مسئولیت نهایی با کارگر مقصر خواهد بود ولی در رابطه با زیان دیده و شهرداری مقررات ماده ۱۲

قانون مورد بحث حاکم خواهد شد به نحوی که بدواً شهرداری به عنوان کارفرما مکلف به جبران خسارت بوده و متعاقباً آن حق مراجعه به کارگر مقصر را دارد. (حسینی، ۱۳۸۱: ۳۹)

مقنن در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی با شگرد خاصی و به صورت کلی و با این عبارت که «هرگاه خسارت وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل و مؤسسات مذکور باشد ...» به اصطلاح، مرز میان تقصیر شخصی و شغلی را مشخص کرده است با این توضیح که اگر خسارتی عمداً و یا در نتیجه بی احتیاطی کارمند باشد و نقص وسایل یا تشکیلات اداری در آن دخالتی نداشته باشد تقصیر شخصی است و در تقصیر شخصی هم مسئولیت با کارمندان مقصر است و بالعکس هرگاه کارمند شهرداری دخالتی در حادثه نداشته باشد به نحوی که نتوان خسارت وارده را به عمل ایشان منسوب کرد و علت تامه ورود زیان مربوط به نقص در وسایل اداری باشد تقصیر شغلی محسوب و شهرداری مسئول شناخته می شود؛ بنابراین مشخص است که مفهوم خطای اداری (تقصیر شغلی) همواره با نقص وسایل ادارات و مؤسسات کاملاً در ارتباط بوده و بسته به نوع تعبیری دارد که از نقص وسایل ادارات فهمیده می شود؛ لذا با این وصف خطای اداری شهرداری دارای مفهوم نسبی است نه مطلق و دادگاه‌های در دعوی مطروحه ممکن است مبنا و منشأ خسارت را بر حسب زمان و مکان و موقعیت‌های مختلف ناشی از آن بدانند و یا اینکه علت را چیزی غیر از خطای اداری تشخیص دهند.

بنابراین مشاهده می شود که قاعده خاصی درباره بازشناختن خطای اداری از شخصی وجود ندارد و قانون مسئولیت مدنی نیز در این خصوص ساکت است و صرفاً به عبارت مذکور بسنده کرده و در حقیقت معیاری را هم که ارائه داده چنان کلی و فاقد تعریف مشخص است که در همه جا نمی تواند راهگشا باشد.

در این رابطه می توان به دعوی طرح شده در شعبه ۲۰۶ دادگاه عمومی حقوقی تهران اشاره کرد که در آن آقای م.م. دادخواستی به طرفیت ۱- آقای م.ح. ۲- شهرداری منطقه ۵ تهران به خواسته صدور حکم بر محکومیت تضامنی خواندگان به پرداخت خسارات ناشی از ممانعت از حق و تفویض منافع مقوم به پنج میلیون و یکصد هزار تومان و خسارت و هزینه دادرسی را طرح نموده است که شعبه مذکور با این استدلال که «به دلالت رأی شماره ۸۹۰۱۲۴۵-۸۹/۱۲/۸ شعبه ۱۰۳۶ دادگاه عمومی جزایی، آقای م.ح. بدون اذن و اجازه مسئولین شهرداری اقدام به پلمپ مغازه خواهان نمودند و به استناد ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی به تحمل چهار ماه حبس محکوم شدن» و پس از برآورد خسارت از طریق ارجاع امر به کارشناسی «ضمن اینکه دعوی خواهان را متوجه خوانده ردیف دوم ندانسته و به استناد مواد ۸۴ و ۸۹ قانون آ.د.م. قرار رد دعوی خواهان صادر می گردد، ولی نسبت به خوانده ردیف اول که مسبب پلمپ مغازه بودند را، به استناد مواد مذکور محکوم به پرداخت مبلغ ۱۸۶/۰۰۰/۰۰۰ ریال به انضمام کلیه خسارت دادرسی و قانونی صادر و اعلام می دارد.» که رأی صادر شده پس از تجدیدنظرخواهی و طرح در شعبه ۵۹ دادگاه تجدیدنظر استان تهران با این استدلال که «با توجه به تبصره ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ دعوی ورود خسارت از

اشخاص و ادارات دولتی و یا مؤسساتی که با بودجه عمومی اداره می‌شوند، طی دو مرحله رسیدگی می‌شود: طی مرحله اول با دادخواست به دیوان عدالت اداری اصل وقوع خسارت از ناحیه اشخاص و ادارات دولتی و یا مؤسساتی که با بودجه عمومی اداره می‌شوند اثبات می‌گردد؛ سپس (و در صورت اثبات وقوع خسارت) طی دادخواست دوم خسارت وارده از طریق تسلیم دادخواست به دادگستری مطالبه می‌گردد مع الاسف خواهان بدوی هر دو موضوع را یکجا از دادگاه بدوی مطالبه نموده و دادگاه بدوی نیز بدون توجه به تبصره ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ابتدا وقوع خسارت را احراز نموده سپس با معرفی کارشناس رسمی آن را برآورد نموده، علیرغم اعتراض ذینفع مبادرت به صدور حکم بر مبنای نظر کارشناس کرده است، که به لحاظ عدم رعایت تشریفات قانونی مذکور در مستند مارالذکر رأی معترض‌عنه^۱ قرار رد دعوی مطروحه را طی دادنامه ۹۲۰۹۹۷۰۲۷۰۴۰۰۰۵۰ مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۸ صادر نموده است.^۱

۲-۳-۱. تقصیر زیان‌دیده

در صورت جمع شرایط و موثر بودن تقصیر زیان‌دیده؛ مطالبه تمام یا بخشی از خسارت به علت منسوب بودن آن به زیان‌دیده، منتفی می‌گردد این شرایط را می‌توان این‌گونه برشمرد: ۱. رفتار زیان‌دیده به‌گونه‌ای باشد که بتوان آن را تقصیر تلقی نمود. ۲. عمل یا رفتار مؤثر در ایجاد زیان از زیان‌دیده و یا از کسی سرزده باشد که زیان‌دیده در قبال اعمال وی مسئول است. ۳. بین رفتار زیان‌دیده و زیان وارده رابطه سببیت (عرفی) وجود داشته باشد.

در نظام حقوقی ما از تقصیر زیان‌دیده نسبت به خود تحت عنوان قاعده اقدام نام‌برده شده است. اقدام در لغت به معنی «پیش رفتن در کاری»، «به کاری دست زدن» و یا «پیش گذاردن در امری» است (فرهنگ فارسی عمید، ۱۳۵۶: ۲۰۶). در اصطلاح فقهی قاعده اقدام دارای دو معنی یا دو وجه است:

الف. چنانچه از ناحیه غیر مالک اقدامی بر ضمان مال کسی گردد، از موجبات ضمان است .
ب. چنانچه مالک بر اسقاط احترام مال خویش اقدام نماید و تصرف بلاعوض در مال خود را بپذیرد، این اقدام از مسقطات ضمان است زیرا منشأ ضمان احترام مال است که مالک خود آن را از بین برده است.

بر اساس قاعده فقهی اقدام، هرکسی به ضرر خود اقدام نماید کسی مسئول زیان نخواهد بود. ثانیاً اقدام زیان‌دیده برای خواننده دعوی یک علت خارجی غیرقابل پیش‌بینی و غیرقابل دفع بوده است که اگر مسئولیت شهرداری یا کارمندان را بر مبنای تقصیر استوار نمائیم با تقصیر زیان‌دیده رابطه سببیت بین شهرداری یا کارمندان با زیان وارده به‌طورکلی قطع خواهد شد.

صرف ارتکاب تقصیر از ناحیه زیان‌دیده برای تحقق تقصیر مشترک و تأثیر آن بر مسئولیت مدنی عامل زیان کافی نیست بلکه باید بین تقصیر زیان‌دیده و ضرر ایجادشده، رابطه سببیت وجود داشته

^۱ سامانه ملی آرای قضای به آدرس <https://ara.jri.ac.ir>

باشد. همان عاملی که وجود رابطه سببیت را در تحقق مسئولیت مدنی توجیه می‌کند، در این مورد نیز وجود آن را لازم و ضروری می‌گرداند؛ چون علی‌القاعده هر کس فقط در مقابل اعمال خود مسئولیت دارد. براین اساس، چنان‌که صرف ارتکاب تقصیر از ناحیه شخص، بدون اینکه سبب زیان دیگری شود، موجب مسئولیت نیست، صرف تقصیر زیان‌دیده در صورتی که در ورود زیان به او دخالت نداشته باشد، تأثیری بر مسئولیت مدنی عامل زیان ندارد. شرط دیگری که برای اثرگذاری تقصیر زیان‌دیده بر مسئولیت عامل زیان لازم است، اینکه تقصیر زیان‌دیده نباید نتیجه تقصیر عامل زیان باشد؛ به عبارت دیگر، عامل زیان محرک و موجب ارتکاب تقصیر او نشده باشد. هنگامی که زیان‌دیده در اثر تقصیر عامل زیان در وضعیت خطرناک قرار می‌گیرد و مجبور می‌شود که یکی از چند خطر را انتخاب کند و در نتیجه آن متحمل زیان می‌شود، نمی‌توان ضرر ایجادشده را منتسب به او دانست؛ حتی اگر بعداً اشتباه او در انتخاب ثابت شود (کاظمی، ۱۳۸۴: ۱۱۷).

بنا بر توضیح فوق مشخص می‌شود که در مسئولیت مدنی شهرداری هر زمان عمل و تقصیر زیان‌دیده منجر به قطع رابطه سببیت بین عمل شهرداری و حادثه زیان‌بار گردد. شهرداری معاف از مسئولیت تلقی می‌شود که این معافیت ممکن است نسبت به کل مسئولیت و یا قسمتی از آن باشد. رویه قضائی حاکم بر محاکم نیز ضمن پذیرش نظریه تقصیر، شهرداری را زمانی مسئول جبران خسارت‌های واردشده به زیان‌دیده می‌داند که، زیان‌دیده خود مسبب بروز حادثه و زیان نباشد لذا همواره این زیان‌دیده است که می‌بایست تقصیر شهرداری را ثابت تا از طریق احراز رابطه سببیت شهرداری مسئول شناخته شود برای مثال در پرونده مطروحه در شعبه ۱ دادگاه عمومی و حقوقی شهرستان رباط‌کریم آقای و.ف. به طرفیت شهرداری به خواسته مطالبه خسارت وارده به خودرو خود بر اثر سقوط به داخل گودال حفرشده توسط شهرداری نموده است که این دعوی از سوی شعبه محترم به این استدلال که «هیچ دلیلی از ناحیه خواهان مبنی بر مقصر بودن خواننده ابراز نشده است لذا قاعدتاً مسئولیت وی احراز نمی‌گردد» منتهی به صدور حکم به بی‌حقی خواهان شده است لکن این رأی در مرحله تجدیدنظرخواهی در شعبه ۳۷ دادگاه تجدیدنظر استان تهران ضمن مخدوش دانستن رأی صادره از محکمه بدوی طی استدلالی «۱-حفر گودال در معبر عمومی و محل گذر اتومبیل‌ها در شهر پرند، و سقوط اتومبیل در آن ورود خسارت محرز بوده و نماینده خواننده نیز منکر این امر نشده است. ۲- خواننده دعوی مجوز قانونی بر حفر گودال و نصب علائم هشداردهنده در اطراف آن به صورتی که هر راننده متعارفی متوجه آن گردد را ارائه ننموده لذا گودال بدون رعایت مقررات قانونی و نکات ایمنی در معبر عمومی حفرشده و سبب بروز خسارت گردیده است.» عدم نصب علائم هشداردهنده در اطراف گودال را به‌نحوی که هر راننده متعارفی متوجه آن گردد را منشأ

تقصیر شهرداری دانسته و ضمن احراز تقصیر خوانده طی دادنامه به شماره ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۳۰۰۰۴۷ مورخ ۱۳۹۳/۱/۳۰ ضمن نقض رأی بدوی حکم ب محکومیت شهرداری صادر نموده است.^۲

۱-۳-۳. دخالت اسباب خارجی

۱-۳-۳-۱. تقصیر شخص ثالث

هرگاه شخص مرتکب تقصیر شود ولی بین خطای او و ضرر ایجادشده سبب دیگری واقع شود، مانند اقدام ثالث یا خود زیان دیده، هرگاه این اقدام از ناحیه مقصر اولی قابل پیش بینی نباشد، رابطه سببیت بین تقصیر او و ضرر ایجادشده قطع می شود و او مسئول جبران خسارت نیست ولی هرگاه اقدام دوم از ناحیه مقصر اولی قابل پیش بینی باشد، او مسئول ضرر ایجادشده است. مداخله شخص ثالث در ورود زیان در دو حالت مطرح می شود اول مربوط به زمانی است تقصیر شخص ثالث علت منحصر زیان و حادثه باشد و حالت دوم مربوط به موردی است که تقصیر شخص ثالث یکی از اسباب ورود زیان باشد که در حالت اول شهرداری را مبری از مسئولیت می نماید چراکه با وجود تقصیر شخص ثالث و عدم انتساب زیان واردشده به شهرداری نمی توان حکم به محکومیت شهرداری به جبران خسارت داد؛ و در حالتی که تقصیر شخص ثالث یکی از علل حادثه باشد که طبق قواعد تداخل اسباب متعدد در وقوع زیان واحد می بایست سهم هر یک از اسباب در وقوع حادثه را شناسایی کرد.

در این خصوص می توان به پرونده مطرح شده در شعبه ۶ دادگاه عمومی حقوقی اسلامشهر اشاره کرد که علیه شهرداری و م.ن. به عنوان مهندس ناظر و م.ع. به عنوان سازنده ملک به خواسته مطالبه خسارت اشاره نمود که شعبه مربوطه به استناد به نظریه کارشناسان منتخب که طی آن میزان تقصیر هر یک از خواندگان را بیست درصد تعیین کرده است حکم به محکومیت هر یک به جبران خسارت به میزان تأثیر تقصیر آن ها داده شده است که رأی صادره پس از تجدیدنظرخواهی در شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران به این استدلال که « اولاً - در این مرحله ایراد مؤثری که موجبات گسیختن دادنامه معترض عنه را فراهم آورد اقامه نگردیده است. ثانیاً - طبق نظر هیئت کارشناسان به علت وجود نخاله و خاک دستی در لایه های زیرین فونداسیون ساختمان، ملک پس از گذشت چندین سال در زمان ساخت دچار نشست اساسی و دارای ترک های طولی و عرضی در کل ساختمان گردیده به نحوی که امکان سکونت در ساختمان مقدور نمی باشد بنابراین ورود ضرر محرز و مسلم است. ثالثاً - شهرداری می بایست قبل از صدور پروانه ساخت نقشه های توپوگرافی منطقه را کنترل و از عدم قرارگیری بروی مسیل، نهر و دره و غیره اطمینان حاصل می کرد و چون به وظیفه قانونی و عرفی خود عمل نکرده مرتکب قصور و سهل انگاری شده که حسب نظریه کارشناسان به میزان ۲۰ درصد در ورود خسارت به ساختمان سهیم است. رابعاً مهندس ناظر نیز علی رغم اینکه در گزارش

^۲ - سامانه ملی آرای قضای به آدرس <https://ara.jri.ac.ir>

به بودن خاک دستی در لایه زیرین اشاره کرده لیکن تمهیدات لازم و پیشگیرانه را انجام نداده و نامبرده نیز طبق نظریه کارشناسان به میزان ۲۰ درصد مقصر اعلام شده است رابعاً - مالک (تجدیدنظرخواه ردیف سوم) نیز به جهت حضور در پروژه و عدم اطلاع‌رسانی لازم به مهندس ناظر، مهندس محاسب و شهرداری به میزان بیست درصد مقصر اعلام شده است» طی دادنامه به شماره ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۱۲۰۰۵۹۶ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۵ ضمن تایید رأی بدوی خواندگان دعوی بدوی را از باب تسبیب، ضامن جبران خسارت وارده به خواهان‌ها دانسته است.

۲-۳-۳-۱. اثر حوادث غیرمترقبه

در قانون مدنی و قانون مسئولیت مدنی سخنی راجع به تأثیر قوه قاهره در معافیت از مسئولیت در ضمان قهری به میان نیامده است، تنها در بحث «خسارت حاصله از عدم اجرای تعهدات قراردادی» است که قانون مدنی با مواد ۲۲۷ و ۲۲۹ وجود این عامل را سبب محافظت می‌کند. به همین جهت هم مرسوم آن است که در حقوق ما آثار آن در بخش معاملات و خودداری از اجرای قرارداد مطرح و مورد بحث قرار گرفته و می‌گیرد. با وجود این نباید چنین پنداشت که اثبات قوه قاهره در زمینه ضمان قهری نقشی در معاف شدن مدیون ندارد.

قوه قاهره و حادثه غیرمترقبه دارای معنای متفاوتی هستند اما در نوشته‌های حقوقی ما، چنین تفکیک مفهومی، بحثی لغوی دانسته شده و هر دو مورد، تحت عنوان قوه قاهره به معنای عام مورد بررسی قرار گرفته‌اند. اصطلاح «حوادث غیرمترقبه» از دو واژه «حوادث» و «غیرمترقبه» ترکیب شده است. حوادث واژه‌ای عربی جمع حادثه به معنای نورسیده، آنچه تازه پدید آمده، پیش آمد تازه، واقعه، رویداد، آسیب و بلا آمده است (عمید، ۱۳۷۸: ۹۱۶). واژه «غیرمترقبه» نیز به معنای غیرمنتظره است. بنابراین معنای لغوی اصطلاح «حوادث غیرمترقبه» هر رویدادی را در برمی‌گیرد که ناگهانی و غیرمنتظره بوده و از قبل پیش‌بینی نشده باشد. اصطلاح حوادث غیرمترقبه در عرف عام و در میان مردم، غالباً در معنای حوادث طبیعی قهری مثل سیل، زلزله و مانند این‌ها کاربرد دارد و در معنای عام لغوی آن که شامل هر رویداد غیرمنتظره باشد کمتر کاربرد دارد (فلاح، ۱۳۹۷: ۲۶۶). در نوشته‌ای حقوقی، اصطلاح حادثه غیرمترقبه در بحث موانع مسئولیت مدنی و مطالبه خسارت ناشی از عدم اجرای قرارداد، به‌عنوان معادل قوه قاهره (فورس ماژور) به کار می‌رود. برخی صریحاً حوادث غیرمترقبه را معادل و مترادف قوه قاهره قرار دانسته و می‌نویسند: «مقصود از قوه قاهره یا آفت ناگهانی (حادثه غیرمترقبه)، تنها حوادث قهری و طبیعی مانند سیل و زلزله و طوفان نیست و مفهومی وسیع‌تر دارد. در واقع قوه قاهره حادثه‌ای است که: ۱. خارجی باشد و نتوان به متعهد یا مقصر مربوط کرد (ماده ۲۲۷ ق. م) ۲. غیرقابل پیش‌بینی باشد و شخص انتظار وقوع آن را نداشته باشد. ۳. احتراز ناپذیر باشد و شخص نتواند آن را دفع کند» (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۴۷۹). دکتر جعفری لنگرودی در ترمینولوژی حقوق، در تعریف قوه قاهره گفته است: قوه قاهره چیزی است که قابل پیش‌بینی و اجتناب نباشد و متعهد را در حالت عدم قدرت بر اجرای تعهد خود قرار دهد و یا موجب شود که کسی به علت عدم توانایی خود یا دیگری زبانی وارد کرده است، از مسئولیت ناشی از آن می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۴۶: ۵۵۳). قدر متیقن از نوشته‌های حقوقی آن است که حادثه غیرمترقبه، پیشامدی غیرقابل دفع، و غیرمنتظره است و از نمونه‌های بارز آن حوادث طبیعی مثل سیل و زلزله و مانند این‌ها است.

حال باید دید اینکه چه زمانی می‌توان شهرداری را مسئول جبران خسارت‌هایی دانست که حوادث غیرمترقبه یکی از عوامل بروز آن بوده است؟ آیا شهرداری در هر صورت ملزم به جبران خسارت‌های وارده تحت تأثیر حوادث

غیرمترقبه و در ارتباط با اعمال خود می‌باشد؟ و چنانچه خسارت منتسب به شهرداری نیست بلکه منتسب به حوادث غیرمترقبه می‌باشد طریقه جبران زیان چگونه خواهد بود و به عبارتی آیا امکان جبران زیان در چنین حالتی وجود دارد یا خیر؟

درباره تأثیر حوادث غیرمترقبه در مسئولیت غیر قراردادی باید بین دو حالت قائل به تفکیک شد: گاهی حوادث غیرمترقبه یکی از عوامل ورود زیان به زیان‌دیده می‌باشد در این مورد باید با دقت نسبت به شناسایی سبب بروز حادثه اقدام کرد چراکه در مواردی و با نگاه سطحی به موضوع هرچند به‌ظاهر حادثه غیرمترقبه عامل ورود زیان است ولی کوتاهی شهرداری در اجرای وظایف خود فرصت تأثیر حادثه غیرمترقبه را فراهم نموده است برای مثال چنانچه بر اثر وزش باد و شکستن درخت، خودرو شخصی دچار خسارت شود باید دید آیا شهرداری به وظیفه خود در نگهداری از اشجار در محدوده شهر اقدام نموده است که در این حالت شهرداری تنها درجایی از مسئولیت معاف می‌شود که حادثه غیرمترقبه با توجه شدت تأثیر رابطه علیت بین عمل شهرداری و زیان وارده را از بین ببرد. اما اگر حادثه غیرمترقبه همراه با تقصیر شهرداری موجب ورود ضرر شده باشد در این صورت مسئولیت شهرداری به قوت خود باقی خواهد بود لکن در خصوص نحوه جبران خسارت می‌توان دو دیدگاه داشت یکی مطابق با قواعد مسئولیت مدنی چون زیان وارده مستند به حادثه غیرمترقبه و عمل عامل ورود زیان بوده باید به میزان تأثیر هر یک عوامل مسئولیت نیز بین آن‌ها تقسیم شود و از طرف دیگر تقسیم مسئولیت بین قوه حادثه غیرمترقبه و عمل شهرداری باعث عدم جبران قسمتی از زیان وارده می‌گردد از این رو تقسیم مسئولیت ممکن نخواهد بود که در این مورد همین‌که تأثیر تقصیر شهرداری در ورود زیان احراز شود وی مسئول است.

گاهی حادثه غیرمترقبه تنها عامل ورود زیان است. در این حالت در عدم مسئولیت شهرداری نباید تردید دانست زیرا رابطه سببیت عرفی میان فعل شهرداری یا کارمندان را با حادثه زیان‌بار قطع می‌کند بنابراین نظر به اینکه مبنای مسئولیت در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی تقصیر عامل ورود زیان است باوجود دخالت مستقیم حوادث غیرمترقبه دیگر وجود تقصیر شهرداری یا کارمندان منتفی است.

هرچند مسئولیت مدنی شهرداری‌ها را در کنار مسئولیت دولت و در قالب مسئولیت ناشی از فعل غیر می‌آورند لکن در این فرض بین مسئولیت دولت و شهرداری‌ها باید قائل به تفاوت بود. مطابق با نظریه برابری همگان در برابر هزینه‌های عمومی که به‌موجب آن، چون همگان در ارائه خدمات عمومی باهم برابر هستند و به‌طور یکسان از ارائه خدمات عمومی بهره‌مندی شوند، پس باید هزینه‌های مربوط به ارائه این خدمات را به‌طور یکسان و برابر متحمل شوند که همین ملازمه بین انتفاع و مسئولیت پرداخت هزینه‌های ناشی از آن، سبب مسئولیت مدنی دولت می‌شود و یا مطابق با نظریه مصلحت عمومی که حقوق اداری را بر خود استوار ساخته است؛ اعمال اداری تنها به‌منظور برقراری نظم عمومی صورت می‌پذیرند؛ بنابراین تکلیف اداری دولت برقراری نظم عمومی است و منظور از نظم عمومی تأمین امنیت اشخاص، اموال، سلامت و اطمینان خاطر است درواقع این نظریه در بیان الزام دولت در ارائه مستمر، مطلوب و مؤثر خدماتی است که هر فرد به‌صورت دائم به بهره‌مندی از آن نیاز دارد درواقع مسئولیت دولت در بلایای طبیعی چیزی جز الزام دولت در ارائه خدمات رفاهی، برقراری امنیت و اقدامات هم‌عرض نیست. و یا اینکه مطابق با نظریه تضمین مشروعیت مبنای تشکیل دولت، در مهم‌ترین وجه خود، تعریف حقوق افراد، تعریف و تضمین آن‌ها است و در نتیجه، مشروعیت آن درگرو پاسداشت این تعهد است به عبارتی دولت مکلف است با انجام اقداماتی اثرات مترتب بر وقوع این بلایا را به‌گونه‌ای مرتفع یا حداقل کاهش دهد که بلادیدگان امکان بهره‌مندی یا اعمال این حقوق را بازیابند یا اینکه مطابق با نظریه قرارداد بیمه دولت بر طبق قراردادی که با افراد منعقد می‌سازد ملزم می‌گردد که زیان‌های وارد بر آنان را که ناشی از بلایای طبیعی باشد، از طریق ترمیم ضایعات وارده به حداقل برساند. به عبارت ساده‌تر، افراد طبق قرارداد منعقد در مقابل بلایای طبیعی بیمه می‌شوند. مطابق با این نظریات دولت تا حد امکان مسئول جبران یا ترمیم زیان‌های وارد شده می‌باشد لکن با توجه به وظایف شهرداری‌ها این نظریات در مورد شهرداری

به‌عنوان سازمان اداری محلی صادق نبوده و در مواردی که حادثه غیرمترقبه تنها عامل ورود زیان است با گسسته شدن رابطه علیت به شکلی که عرض شد یکی از شرایط عمومی تحقق مسئولیت از دست می‌رود که با این وصف زیان به بار آمده بدون جبران خواهد ماند و این باهدف و غایت مسئولیت مدنی منافاتی هم ندارد، زیرا هدف مسئولیت مدنی جبران همه زیان‌ها نیست بلکه برابر اصول علمی و حقوقی زبانی قابل جبران است که شرایط آن مهیا باشد که در ما نحن فی چنین نیست ولی این نافی مسئولیت دولت در جبران خسارت شهروندان مطابق با نظریات عنوان‌شده نمی‌باشد.

مطابق با تمام نظریات عنوان‌شده با توجه به حاکمیتی بودن نقش دولت در مواردی که زیان به سبب حوادث غیرمترقبه بوده رویکرد به ترمیم زیان توسط دولت می‌باشد حال آنکه وظیفه شهرداری اداره امور شهر است و اعمال آن نیز در این راستا تعریف‌شده‌اند لذا نمی‌توان برای شهرداری بیش از سایر اشخاص حقوق عمومی قائل به وجود مسئولیت شد و در مواردی که حوادث غیرمترقبه تنها عامل ورود زیان است شهرداری از مسئولیت معاف می‌گردد زیرا با اثبات تأثیر حادثه غیرمترقبه رابطه علیت بین عمل شهرداری و زیان وارده از بین می‌رود بنابراین نمی‌توان شهرداری را مسئول شناخت برای مثال در رأی صادره از شعبه ۴۱ دادگاه عمومی حقوقی موضوع طرح دعوی علیه شهرداری منطقه ۷ تهران به خواسته خسارت وارده به خودرو ناشی از سقوط درخت؛ به استناد به نظریه کارشناسی و با توجه به آنکه «تعلل و تقصیر خواننده نسبت به ترمیم یا قطع درخت فرسوده» را موجب ورود خسارت به خواهان حکم به محکومیت شهرداری منطقه ۷ تهران صادر نموده است که این در شعبه ۳ دادگاه تجدیدنظر استان تهران با این استدلال که «شهرداری به موجب قانون موظف به نگهداری از معابر و درختان می‌باشد» طی دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۲۲۰۳۰۱۶۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ عیناً تایید شده است. و نیز در پرونده دیگری به طرفیت شهرداری منطقه ۳ تهران به خواسته مطالبه خسارت وارده به یک دستگاه پراید شعبه ۸۱ دادگاه عمومی حقوقی تهران با استدلال مشابه «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» از باب تسبیب حکم به محکومیت خواننده صادر نموده است در حالی که این رأی در شعبه ۳۱ دادگاه تجدیدنظر استان تهران با این استدلال «عنایتاً به اینکه دلیل و مدرکی یا نظریه کارشناسی که اثبات نماید شهرداری از جریان شکسته شدن درخت در اثر بارش برف مطلع بوده و کوتاهی کرده است یا مقصر شناخته شود به چشم نمی‌خورد» رأی صادرشده را موافق با موازین شرعی و قانونی ندانسته و طی دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۲۲۳۱۰۰۸۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۶/۲۵ رأی صادرشده را نقض نموده است.^۲

۴-۳-۱. اعمال حاکمیت

بر اساس قسمت اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی معافیت دولت از پرداخت خسارت در قبال زیان‌های وارده به اشخاص ناشی از اعمال حاکمیتی، محدود و منحصر به اجتماع قیود و شرایطی است. (قید ضرورت تأمین منافع اجتماعی و انجام عمل بر طبق قانون). گفتنی است که بین دو قید ضرورت و تأمین منافع اجتماعی، این ضرورت است که مبنا است؛ قید تأمین منافع اجتماعی، جهت ضرورت را مشخص می‌کند؛ یعنی منشأ ضرورت، تأمین منافع اجتماعی است؛ اما صرف این که نوع عمل حاکمیتی و از سر ضرورت و به‌منظور تأمین منافع اجتماعی انجام شود نیز برای معافیت از جبران خسارت کافی نیست، بلکه نحوه انجام اعمال حاکمیتی مزبور باید منطبق با قانون باشد. به‌عبارت‌دیگر، اگر بخواهیم بر اساس ادبیات حقوق عمومی موضوع را تبیین کنیم، قید «طبق قانون» در قسمت اخیر ماده ۱۱ موصوف، ناظر بر قواعد عام صلاحیت در حقوق عمومی است که نقض آن ضابطه احراز تقصیر اداری است.

^۲ - سامانه ملی آرای قضای به آدرس <https://ara.jri.ac.ir>

ازلحاظ حقوقی، مفهوم اصطلاحی ضرورت و اضطرار با مفهوم لغوی آن تناسب دارد و معمولاً ضرورت و اضطرار درجایی به کار می‌رود که شخصی مابین دو وضعیت ضرری، ناچار باید یکی را انتخاب کند (ضرر کمتر). در خصوص قید ضرورت در موضوع مورد بحث (مسئولیت مدنی دولت در اعمال حاکمیتی) نیز گویی دولت بین دو ضرر باید یکی را به ناچار برگزیند؛ یعنی برای تأمین منافع اجتماعی در موارد خاصی، ظاهراً هیچ راه دیگری جز ورود زیان به شخص یا برخی اشخاص وجود ندارد. در اینجا از دست دادن منافع اجتماع، در واقع همان ضرر بزرگ‌تری است که در مقایسه با ضرر کوچک‌تر (ورود ضرر به اشخاص معین)، دفع آن ضروری تلقی می‌شود. به‌عنوان مثال ممکن است سازمان برق به علت ازدیاد مصرف برق توسط شهروندان و ضرورت ذخیره نیروی برق، ناگزیر به قطع برق قسمتی از شهر در ساعاتی از شبانه‌روز شود و بدین سبب عده‌ای دچار خسارت شوند. این عمل در صورتی که به هیچ ترتیب دیگری امکان تجهیز نیروی بیشتر برای دولت وجود نداشته باشد، ضروری است. بر این مبنا، طبق قاعده عقلی «الضرورات تبيح المحظورات» در شرایط خاص و به منظور دفع ضرر بزرگ‌تر (تأمین منافع اجتماعی) به‌طور موقت و در حد ضرورت، ورود زیان به افراد که اصولاً ممنوع است، مجاز می‌گردد.

بنابراین می‌توان بر آن بود که منظور از «عمل حاکمیتی ضروری» در ماده ۱۱ موصوف، عملی است که به‌طور متعارف در شرایط حادثه با وضعیت خاص مربوط، عرفاً هیچ راه مناسب‌تر دیگری برای تأمین منافع اجتماعی مورد نظر، به‌غیر از آن یافت نشود. بنابراین برخی از اقداماتی که دولت در شرایط اضطراری نظیر جنگ، بیماری‌های خطرناک واگیردار، زلزله و نظایر آن برای تأمین منافع یا دفع زیان‌های عظیم اجتماعی انجام می‌دهد، بعضاً با ورود زیان‌های ناخواسته و گریزناپذیر به برخی اشخاص همراه است.

به این ترتیب حکم ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی که در آن معافیت از جبران خسارت، تنها منوط به حاکمیتی بودن عمل زیان‌بار نشده است، بلکه قید «ضرورت» نیز در مورد آن ذکر شده، حاکی از آن است که این حکم (معافیت از جبران خسارت) یک حکم استثنایی و ناشی از شرایط اضطراری است و بنابراین در اعمال این حکم استثنایی نیز تنها به موارد قدر متیقن باید اکتفا شود. بر این اساس باید بر آن بود که عدم تکلیف دولت در جبران خسارات ناشی از اعمال حاکمیتی ضروری، نوعاً ناظر بر ضررهایی است که جبران آن‌ها در عمل با نوعی تعذر مواجه است. همچنان که در مثال مربوط به قطع برق به‌طور موقت برای ذخیره‌سازی نیروی برق، جبران زیان‌های احتمالی وارد شده به شهروندان، در عمل با توجه به گستردگی و عدم امکان ارزیابی دقیق میزان خسارت و ... نظایر آن، میسر نیست. از طرفی باید توجه داشت که از لحاظ منطق حقوقی و عدالت قضایی، ضروری بودن عمل حاکمیتی زیان‌بار، حداکثر می‌تواند عدم ارتکاب تقصیر از سوی دولت را توجیه کند و ملازمه‌ای با عدم جبران خسارات وارده به زیان‌دیدگان را در همه موارد ندارد؛ بنابراین حکم مذکور در قسمت اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مبنی بر «... دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود» نیز در روزگار کنونی باید با توجه به تحولات ایجاد شده در مفهوم و قلمرو مسئولیت مدنی دولت و از جمله رعایت اصل تساوی همگان در مقابل هزینه‌های عمومی و اقتضائات هر مورد خاص تفسیر شود.

تعبیر «دولت مجبور به جبران خسارت نیست» در قسمت اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و اینکه قانون‌گذار از تعبیر «دولت از جبران خسارت معاف است» استفاده نکرده نیز، قابل تأمل به نظر می‌رسد. قدر مسلم آن است که عبارت مزبور را نباید به گونه‌ای تفسیر کرد که لازمه آن، نوعی اختیار بدون ضابطه در جبران یا عدم جبران خسارت برای دولت باشد (توزانی زاده، ۱۳۹۱: ۳۰).

پس از تفصیل شرایط معافیت در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی حال باید دید آیا شهرداری‌ها نیز مشمول قواعد این ماده می‌شوند؟ با دقت در این ماده می‌بینیم هر چند صدر ماده از عبارت «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنان» و نیز در ادامه از عبارت «وسایل ادارات و مؤسسات مزبور» سخن گفته است لکن در ادامه و در قسمت پایانی این ماده در باب بیان شرایط معافیت از مسئولیت چنین مقرر گشته است که «ولی در مورد اعمال حاکمیت

دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.» همان‌گونه که می‌بینیم برخلاف صدر آن که از دو واژه دولت و شهرداری در کنار هم استفاده شده است ولی در این قسمت در باب بیان شرایط معافیت تنها از دولت سخن به میان آمده که در ظاهر امر این چنین به نظر می‌رسد این ماده تنها در مقام بیان شرایط مسئولیت شامل شهرداری‌ها و کارمندان آن می‌شود و باید دید این دیدگاه تا چه میزان این نگارش قانونی به وظایف شهرداری‌ها و نوع اعمال آن‌ها بستگی دارد به عبارتی آیا به کار نبردن واژه شهرداری در ارتباط با استفاده از عبارت اعمال حاکمیت می‌باشد و قانون‌گذار آگاه از این موضوع که اعمال شهرداری تنها از نوع تصدی‌گری بوده لذا استفاده از در این قسمت جایگاهی نداشته است و در غیر این صورت آیا امکان معافیت شهرداری به جهت نوع عمل آن وجود دارد یا خیر؟

در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به اعمال حاکمیتی اشاره گردیده است که در این خصوص لازم است گفته شود وظایف دولت به دودسته وظایف «اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری» تقسیم می‌شود. در اعمال حاکمیتی دولت در مقام استفاده از حق حاکمیت و اقتدار ملی است، تنها منافع عموم را در نظر دارد و برای اجرای وظایف خود در نقش آمر و فرمانده ظاهر می‌شود. ولی در اعمال تصدی دولت به کارهایی می‌پردازند که مردم نیز در روابط خصوصی انجام می‌دهند در این‌گونه اعمال دولت در نقش تاجر صنعت‌گر ظاهر می‌شود و همانند سایر اشخاص حقوقی به دادوستد می‌پردازد. اعمال حاکمیتی در برابر اعمال تصدی‌گری قرار دارد. تبصره یک ماده‌واحد قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۹ اردیبهشت از ۱۳۰۷ در تعریف اعمال تصدی بیان داشته است «اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد مانند خرید و فروش املاک و غلات و اجاره و استیجاری و امثال آن» هرچند این ماده‌واحد و تبصره‌هایش با تصویب ماده ۱۰ قانون راجع به دعاوی دولت و اشخاص مصوب ۱۳ آبان ماه ۱۳۰۹ خورشیدی منسوخ گردید ولی ماده ۴ این قانون و تبصره آن همان ملاک و معیاری را درباره اعمال تصدی به دست می‌دهد.

با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، در ماده ۸ اعمال حاکمیتی از منظر قانون‌گذار تعریف شده وفق ماده مذکور اعمال حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود که مقنن مصادیقی از اعمال حاکمیتی را به‌طور تمثیلی در ذیل ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری ۴ بیان نموده است. باتوجه به تعریف فوق آن دسته از اعمال که دارای سه شرط زیر باشد جزو اعمال حاکمیتی خواهد بود:

انجام آن‌ها سبب اقتدار و حاکمیت کشور گردد؛ اقتدار و حاکمیت در اینجا معنای عام دارد و اقتدار کشور در تمام

۴- ماده ۸- امور حاکمیتی: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. الف - سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی. ب- برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد. ج - ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم. د - فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری ه- قانون‌گذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی؛ و- حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی ز- ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی ح- اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی ط- حفظ محیط‌زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث ی- تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت کشور ک- ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی ل- بخشی از امور مندرج در مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست و نهم و سی‌ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیئت‌وزیران امکان‌پذیر نمی‌باشد. م- سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به‌موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.

منافع آن شامل همه اقدار جامعه گردد که این امر می‌تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم باشد.

هر یک از افراد جامعه می‌توانند بدون اینکه محدودیتی برای دیگران به وجود آید از خدمات مربوط و امور حاکمیتی برخوردار شوند.

حال سؤال آن است که باید دید آیا چنین تقسیم‌بندی نیز در اعمال شهرداری‌ها وجود دارد به عبارتی آیا اعمال حاکمیتی از ویژگی‌های ذاتی دولت است یا آنکه شهرداری به عنوان سازمان اداری محلی غیرمتمرکز که اداره شهر را بر عهده دارد نیز می‌تواند چنین اعمالی داشته باشد یا آنکه تمامی اعمال شهرداری با توجه به ویژگی ذاتی آن که اداره امور شهر است در زمره اعمال تصدی قرار می‌گیرند

برای آنکه مشخص کنیم اعمال شهرداری‌ها در کدام یک از این تقسیم‌بندی‌ها قرار می‌گیرد ابتدا باید وظایف شهرداری‌ها را بازشناخت که بر اساس ماده ۵۵ فصل ششم قانون شهرداری‌ها ۵۵ مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ این وظایف مشخص شده است.

۵- ماده ۵۵ - وظایف شهرداری به شرح ذیل است: ۱- ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان، باغ‌های عمومی، مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه. ۲- تنظیف، نگهداری و تسطیح معابر، انهار عمومی، مجاری آب‌ها و فاضلاب‌ها و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تأمین آب و روشنایی به وسائل ممکنه. ۳- مراقبت در امور بهداشت ساکنین شهر و تشریک‌مساعی با مؤسسات وزارت بهداشت برای جلوگیری از امراض مسری. ۴- جلوگیری از گدائی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزش عمومی و غیره. ۵- حفظ و اداره کردند ارائه منقول و غیرمنقول شهرداری و اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری ۶- ایجاد غسل‌خانه و گورستان و تهیه وسائل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آن‌ها. ۷- اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالان‌های عمومی و خصوصی و پر کردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف و مجاور با معابر عمومی و دودکش‌های ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد. ۸- جلوگیری از شیوع امراض ساریه انسانی و حیوانی و اعلام این گونه بیماری‌ها به وزارت بهداشت و دامپزشکی و شهرداری‌های مجاور هنگام بروز آن‌ها و دورنگه داشتن بیماران مبتلابه امراض ساریه و معالجه و دفع حیواناتی که مبتلابه امراض ساریه بوده و یا در شهر بلا صاحب و مضر هستند. ۹- پیشنهاد اصلاح نقشه شهر در صورت لزوم و تعیین قیمت عادلانه اراضی و ابنیه متعلق به اشخاص که مورداحتیاج شهر باشد بر طبق قانون توسعه معابر و تأمین محل پرداخت آن و ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میدان‌ها و باغ‌های عمومی و تهیه اراضی مورداحتیاج برای لوله‌کشی و فاضلاب اعم از داخل یا خارج شهر و همچنین تهیه اراضی لازم برای ساختمان مخزن و نصب دستگاه تصفیه و آبیگری و متعلقات آن‌ها بر طبق قانون توسعه معابر. ۱۰- تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزان و توقف وسایط نقلیه و غیره. ۱۱- تشریک‌مساعی با فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مساجد و غیره اهتمام در مراعات شرایط بهداشت در کارخانه‌ها و مراقبت در پاکیزگی گرمابه‌ها و نگاهداری اطفال بی‌بضاعت و سرراهی. ۱۲- ساختن خیابان‌ها و آسفالت کردن سواره‌روها و پیاده‌روهای معابر و کوچه‌های عمومی و انهار و جوی‌های طرفین از سنگ آسفالت و امثال آن به هزینه شهرداری محل. ۱۳- وضع مقررات خاص برای نام‌گذاری معابر و نصب لوحه نام آن‌ها و شماره‌گذاری اماکن و نصب تابلوی الصاق اعلانات و برداشتن و محو کردن آگهی‌ها از محل‌های غیرمجاز و هرگونه اقداماتی که در حفظ و نظارت و زیبایی شهر مؤثر باشند. ۱۴- و غیره

با توجه به وظایف عنوان‌شده برای شهرداری‌ها و تعریف ارائه‌شده از اعمال حاکمیتی به نظر می‌رسد اعمال شهرداری‌ها را می‌بایست در زمره اعمال تصدی‌گری دانست چراکه ازجمله ویژگی‌های برشمرده شده برای عمل حاکمیتی آن است که چنین اعمالی موجب اقتدار و حاکمیت کشور می‌گردند درحالی‌که وظایف برشمرده شده برای شهرداری‌ها به‌طور مستقیم ارتباطی با اقتدار و حاکمیت کشور نداشته بلکه در جهت اداره امور شهر می‌باشند لذا به نظر قانون‌گذار با التفات و آگاهی بر این موضوع در قسمت آخر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی تنها از دولت سخن به میان آورده و شهرداری‌ها را به جهت آنکه عمل حاکمیتی نداشته درهرصورت و در چهارچوب قواعد کلی مسئولیت مدنی و شرایط بیان‌شده در صدر ماده مسئول جبران خسارت‌های منتسب به اعمال خود دانسته است. حال آنکه درهرصورت از لحاظ منطقی حقوقی و عدالت قضایی، ضروری بودن عمل حاکمیتی زیان‌بار، حداکثر می‌تواند عدم ارتکاب تقصیر توجیه کند و ملازمه‌ای با عدم جبران خسارات وارده به زیان‌دیدگان را در همه موارد ندارد؛ بنابراین حکم مذکور در قسمت اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مبنی بر «... دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود» نیز در روزگار کنونی باید با توجه به تحولات ایجادشده در مفهوم و قلمرو مسئولیت مدنی دولت و ازجمله رعایت اصل تساوی همگان در مقابل هزینه‌های عمومی و اقتضائات هر مورد خاص تفسیر شود.

با این‌وجود برای درک عدم محکومیت دولت به پرداخت خسارت در فرض اعمال حاکمیت در رویه قضایی برای نمونه می‌توان به دعوی مطرح‌شده در شعبه ۱۲۰ دادگاه عمومی حقوقی تهران اشاره کرد که آقای ف. الف به طرفیت سازمان مسکن و شهرسازی (اداره کل راه و شهرسازی استان تهران) و شهرداری دعوی به خواسته حکم بر ابطال نظریه کمیسیون ماده ۱۲ و ابطال اسناد صادره به نام خواندگان و اعاده مالکیت خواهان مطرح نموده که شعبه معنونه به استناد به نظریه کارشناسان منتخب که اعلام داشته «که ملک متنازع فیه از گذشته و قبل از تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵ مسبوق به سابقه احیاء بوده و نوعیت این اراضی غیر موات و بایر می‌باشد» و بر این اساس «مستنداً به مواد ۲ و ۴ و ۱۲ قانون زمین شهری حکم به ابطال رأی صادره از کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری طی شماره ۱۷۲۹ ک ۶۵ در خصوص موات بودن پلاک ثبتی شماره ۴۶/۳۶۵۱ بخش ۱۱ تهران و بایر بودن ملک موصوف صادر و نیز نظر به ابطال رأی کمیسیون مجوز صدور سند مالکیت ملک بنام خواندگان و مستنداً به ماده ۲۲ قانون ثبت و مواد ۳۰ و ۳۱ قانون مدنی حکم به ابطال سند مالکیت صادره بنام خواندگان و اعاده مالکیت خواهان صادر و اعلام می‌دارد و نیز مستنداً به مواد ۱۹۸ - ۵۱۹ قانون آیین دادرسی مدنی خواندگان را به پرداخت مبلغ ۱۵/۰۰۰/۰۰۰ ریال بابت دستمزد کارشناس و نیز پرداخت مبلغ ۱۰۰۰/۰۰۰ ریال بابت هزینه دادرسی و به‌علاوه پرداخت حق‌الوکاله طبق تعرفه قانونی در حق خواهان» صادر نموده است که شعبه ۱۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران طی دادنامه ۱۳۴۰۲۲۱۸۰۰۹۹۷۰ مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۰ رأی صادرشده را ضمن تایید در رابطه با اصل خواسته خواهان تنها در رابطه با «محکومیت تجدیدنظرخواهان به پرداخت خسارات دادرسی و حق‌الوکاله و کیل طبق تعرفه کانون وکلای دادگستری» را به این استدلال که «که اقدامات صورت گرفته از ناحیه مسکن و شهرسازی در جهت اعلام نوعیت پلاک به موات در راستای اعمال مقررات قانون و اعمال حاکمیت دولت بوده است و از این حیث مسئولیتی متوجه آن اداره در جهت پرداخت هزینه‌های معموله از ناحیه تجدیدنظر خوانده در راستای ابطال نظریه کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری نمی‌باشد و از سوی دیگر انتقال صورت گرفته از ناحیه اداره مزبور به ش. نیز در مقطع زمانی واقع که مالکیت دولت بر ملک استقرار یافته و از این جهت نیز شهرداری هم مسئولیتی در جهت پرداخت خسارات دادرسی ندارد» مخالف قانون و مقررات موضوعه دانسته و مبادرت به نقض دادنامه در این بخش نموده است.^۶

شهرداری زمانی مسئول جبران خسارت وارده به اشخاص است که زیان وارده مستند به عمل آن باشد. به عبارت دیگر باید بین عمل زیان‌بار شهرداری و خسارت وارده رابطه سببیت وجود داشته باشد. بدیهی است چنانچه زیان وارده ناشی از خطای شخص کارمند، تقصیر زیان‌دیده یا شخص ثالث، حوادث غیرمترقبه چون سیل و طوفان و زلزله بوده، چون رابطه سببیت بین عمل شهرداری و خسارت وارده وجود ندارد، لذا شهرداری مسئول نخواهد بود که اثبات رابطه سببیت نیز به عهده شخص زیان‌دیده است. با بررسی آراء صادرشده در این رابطه ملاحظه می‌گردد رویه قضائی حاکم نیز این دیدگاه را پذیرفته است. در خصوص خسارات ناشی از اعمال حاکمیت هم در صورتی که اشخاص حقوق عمومی در مقام اعمال حاکمیت باشد و آن عمل حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی و طبق قانون صورت گیرد اشخاص حقوق عمومی از جبران زیان و پرداخت خسارت معاف خواهد بود واضح است که با مفقود بودن هر یک از این شرایط شخص حقوق عمومی ملزم به پرداخت خسارت خواهد گردید ولو اینکه خسارت ناشی از اعمال حاکمیت دولت باشد. لازم به توضیح است که به نظر می‌رسد اعمال شهرداری‌ها را می‌بایست در زمره اعمال تصدی‌گری دانست چراکه از جمله ویژگی‌های برشمرده شده برای عمل حاکمیتی آن است که چنین اعمالی موجب اقتدار و حاکمیت کشور می‌گردند درحالی‌که وظایف برشمرده شده برای شهرداری‌ها به‌طور مستقیم ارتباطی با اقتدار و حاکمیت کشور نداشته بلکه در جهت اداره امور شهر می‌باشند لذا به نظر قانون‌گذار با التفات و آگاهی بر این موضوع در قسمت آخر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی تنها از دولت سخن به میان آورده و شهرداری‌ها را به جهت آنکه عمل حاکمیتی نداشته لذا در چهارچوب قواعد کلی مسئولیت مدنی و شرایط بیان‌شده در صدر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مسئول جبران خسارت‌های منتسب به اعمال خود دانسته است. حال آنکه در صورت ازلحاظ منطق حقوقی و عدالت قضایی، ضروری بودن عمل حاکمیتی زیان‌بار، حداکثر می‌تواند عدم ارتکاب تقصیر توجیه‌کننده و ملازمه‌ای با عدم جبران خسارات وارده به زیان‌دیدگان را در همه موارد ندارد؛ بنابراین حکم مذکور در قسمت اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مبنی بر «... دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود» نیز در روزگار کنونی باید با توجه به تحولات ایجادشده در مفهوم و قلمرو مسئولیت مدنی دولت و نظریات مطروحه از جمله رعایت اصل تساوی همگان در مقابل هزینه‌های عمومی، مصلحت عمومی، تضمین مشروعیت و نظریه قرارداد بیمه اقتضائات هر مورد تفسیر شود.

فهرست منابع

- توزانی زاده، عباس (۱۳۹۱)، «بررسی تأثیر تصدی یا حاکمیتی بودن اعمال دولت در تحقق مسئولیت مدنی دولت در پرونده موسوم به هموفیلی‌ها»، *مجله رأی*، شماره ۱
- جعفری لنگرودی محمدجعفر (۱۳۴۶)، *ترمینولوژی حقوق*، جلد دوم، تهران: نشر ابن سینا
- حسینی، سید عباس (۱۳۸۱)، *مسئولیت مدنی شهرداری‌ها*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه قم.
- شکری، طاهره، زارع، علی (۱۳۹۵)، «مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان»، *نشریه حقوق خصوصی و کیفری*، دوره پاییز، شماره ۲۹
- عمید، حسن (۱۳۷۸)، *فرهنگ فارسی عمید*، جلد دوم، تهران: نشر امیرکبیر
- غمامی، مجید (۱۳۷۶)، «مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود»، *نشر دادگستر*، چاپ اول
- فلاح خاریکی، مهدی (۱۳۹۷) «تحلیلی بر مفهوم حادثه غیر مترقبه و اثر آن در قانون بیمه اجباری مصوب ۱۳۹۵»، *فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی*، سال هفتم، دوره زمستان، شماره ۲۵
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴)، *وقایع حقوقی*، چاپ نوزدهم: نشر یلدا
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۰)، *الزام های خارج از قرارداد: مسئولیت مدنی*، چاپ دهم، جلد ۱ تهران: انتشارات دانشگاه تهران،
- کاظمی، محمود (۱۳۸۴)، «آثار تقصیر زیان‌دیده بر مسئولیت مدنی»، *نشریه دین و ارتباطات*، شماره ۲۸
- مؤتمنی طباطبائی، منوچهر (۱۳۷۸)، *حقوق اداری*، چاپ پنجم، تهران: انتشارات مهر