

**Basics of city council civil liability and methods of compensating  
individuals**

Abstract

The civil liability of public non-governmental organizations has always been a matter of debate. In the meantime, the Islamic Council of the city is considered as one of the important elements of the urban management system and as a policy-making and decision-making body at the local level, whose decisions can lead to damages for other people. The main question that arises in this regard is what are the basics of civil liability of the city council and what are the methods of compensating individuals? The present article is a descriptive-analytical study and examines the question using the library method. The results indicate that the civil liability of the city council has been accepted under the Civil Liability Law and the council also has civil liability based on collective decisions as a legal entity and council members have individual responsibilities according to their duties. As a result of implementing the resolutions of the city council or leaving the act in the form of not acting in accordance with the defined duties, damaging other persons, is responsible for the fault or omission of the act. The study of civil liability of members of town and village councils and mayors in the Iranian legal system shows that, despite the provision of certain situations in the adopted laws, which has accepted the responsibility of the government in accordance with theories of fault or danger; In many cases there is a legal problem or vacuum. The necessity of justice, which dictates the compensation of damages, makes the realization and consolidation of civil liability of a kind and without "fault" that is similar to the theories of "danger" or "guarantee of rights" in foreign law as an inevitable principle and rule.

Keywords: Civil Liability, City Council, Compensation, Fault

ماهنامه علمی (مقاله علمی- پژوهشی) جامعه شناسی سیاسی ایران،

سال پنجم، شماره ۵۵، دی ۱۴۰۱، صص ۱۲۶۷-۱۲۸۲

<https://dx.doi.org/10.30510/psi.2022.319641.2799>

### مبانی مسئولیت مدنی شورای شهر و شیوه های جبران خسارت اشخاص

میثم یوسفی طهارم<sup>۱</sup>

علیرضا رجبزاده اصطهباناتی<sup>۲</sup>

علی زارع<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۵/۰۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۷/۰۵

#### چکیده

مسئولیت مدنی نهادهای عمومی غیردولتی همواره از موضوعات محل بحث و نظر بوده است. در این میان شورای اسلامی شهر به عنوان یکی از عناصر مهم سیستم مدیریت شهری و به عنوان نهاد سیاست‌گذار و تصمیم‌گیر در سطح محلی مطرح است که تصمیمات آن می‌تواند خسارت‌هایی برای اشخاص دیگر به دنبال داشته باشد. سوال اساسی که در این زمینه مطرح می‌شود این است که مبانی مسئولیت مدنی شورای شهر چیست و شیوه های جبران خسارت اشخاص به چه صورت است؟ مقاله حاضر توصیفی تحلیلی بوده و با استفاده از روش کتابخانه‌ای به بررسی سوال مورد اشاره پرداخته است. نتایج بیانگر این امر است که مسئولیت مدنی شورای شهر مستند از قانون مسئولیت مدنی پذیرفته شده و شورا هم بر اساس تصمیمات جمعی به عنوان یک شخصیت حقوقی و اعضای شورا نیز بر حسب وظایف فردی دارای مسئولیت مدنی است و اگر چه شورای شهر نقش اجرائی ندارد لکن در نتیجه اجرای مصوبات شورای شهر و یا ترک فعل به صورت عدم اقدام در راستای وظایف تعریف شده، به اشخاص دیگر خسارت وارد شود، از باب تقصیر یا ترک فعل مسئولیت دارد. مطالعه مسئولیت مدنی اعضای شوراهای شهر و روستا و شهرداران در نظام حقوقی ایران مبین آن است که، علیرغم پیش‌بینی برخی موقعیت‌های خاص در قوانین مصوب، که مسئولیت دولت را منطبق با تئوریهای تقصیر یا خطر پذیرفته است؛ در بسیاری از موارد مواجهه با اشکال یا خلاء قانونی است. اقتضای عدالت که بر جبران خسارت زیان‌دیده حکم می‌کند، تحقق و تثبیت مسئولیت مدنی نوعی و بدون «تقصیر» را که مشابهت با نظریات «خطر» یا «تضمین حق» در حقوق خارجی دارد، به عنوان یک اصل و قاعده اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. کلیدواژه‌ها: مسئولیت مدنی، شورای شهر، جبران خسارت، تقصیر

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، واحد امارات، دانشگاه آزاد اسلامی، دبی، امارات متحده عربی.<sup>۱</sup>

استادیار گروه حقوق خصوصی، دانشگاه رجا، قزوین، ایران. (نویسنده مسئول)<sup>۲</sup>

استادیار گروه حقوق، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.<sup>۳</sup>

سبک اداره امور کشور به شیوه غیر متمرکز ایجاب می کند که در رابطه با امور محلی مربوط به تقسیمات کشوری توسط نمایندگان مردم در آن محل تصمیم گیری شود. به همین دلیل، بر اساس قانون اساسی، شوراها از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشور هستند. یکی از این شوراها، شورای اسلامی شهر می باشد که وظایف آن در قانون پیش بینی شده است. بر اساس ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور، شورای اسلامی شهر دارای وظایف متعددی است. انتخاب شهردار برای مدت چهار سال، بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرحها و پیشنهادهای اصلاحی و راه حل های کاربردی در این زمینه ها جهت برنامه ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذی ربط، نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمانهای خدماتی در صورتی که این نظارت مخل جریان عادی این امور نگردد و همکاری با مسئولین اجرائی و نهادها و سازمانهای مملکتی در زمینه های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان صرفا چند مورد از وظایف شورای اسلامی شهر است. فارغ از سطح کلان مسئله که در ابعادی همچون مقاومت دولت در پذیرش نقش شوراها و عدم واگذاری مسئولیت های قانونی شوراها، در برخی از موارد تصمیمات شورا و به دنبال آن شهرداری در مقام مجری مصوبات شورا در پی اجرا مسبب بروز ضرر و زیان به شهروندان شود. سوال اساسی که در این خصوص مطرح می شود این است که مبانی مسئولیت مدنی شورا و شیوه هیأ جبران خسارت به اشخاص زیان دیده به چه صورت است؟ در راستای بررسی و پاسخ به سوال مورد اشاره ابتدا، ماهیت حقوقی شورای شهر تبیین و تحلیل شده و در ادامه از مبانی مسئولیت مدنی شورا بحث شده و در نهایت به بررسی شیوه های جبران خسارت پرداخته شده است.

## ۲. بحث نظری، ماهیت حقوقی شورای شهر

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی های کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ برای شورای محلی هم کارکرد نظارتی و هم مقررت گذاری و هم مشورتی قائل شده است. این قانون مقررات گذاری مقرر در قانون اساسی برای شوراها محلی را مورد توجه قرارداده است. این قانون در موارد بسیاری به صراحت از وضع قوانین هر چند به صورت جزئی و محدود نام می برد. چنانچه وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان های عمومی به صراحت نشان از مقررات گذاری شوراها محلی در قانون شوراها دارد. این شناسایی هر چند به صورت جزئی، نشان از کارکرد تقنینی شوراها محلی در قانون شوراها دارد. از سوی دیگر در این قانون در مواردی از وضع قانون در کنار امر نظارت و برنامه ریزی نام می برد. برای نمونه وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تاسیسات شهری، که نشان دهنده این است قانونگذار به جدایی این مفاهیم توجه داشته است.

شوراها شهر رو شاید بتوان نوعی نهاد محلی تلقی کرد. نهاد محلی شامل واحدهای دولتی می شود که به طور مستقل حوزه های شهری و روستایی نواحی یک کشور، شامل استان ها، شهرها، شهرهای کوچک، محدوده های آموزشی، و مانند آن، اعمال صلاحیت می کنند. یک موجودیت در صورتی دولت محلی شناخته می شود که خود دارایی هایی داشته باشد، منابع مالی ای

خلق کند، تا حدی در زمینه خرج کردن اختیار عمل داشته باشد. قادر به منتصب کردن کارمندان خود، مستقل از مدیریت بیرونی، باشد. (آذر، ۱۳۹۱: ۴۸)

قالب مقررات قانونی که هم‌اکنون لازم‌الاجرا است شوراهای را به عنوان نهادی که صرفاً جنبه مشورتی و همکاری داشته و فاقد کم‌ترین اهرم نظارتی قوی یا تصمیم‌گیری و اداره امور باشد تلقی نموده‌اند. با ملاحظه مقررات مربوط به شورای اسلامی شهر نیز درمی‌یابیم که از سی و چهار بند وظیفه مقرر برای این شورا غالب موارد مرتبط با شهرداری است و تصمیم‌گیری در رابطه با شهر در این مقررات کم‌رنگ است. از سوی دیگر در بیشتر موارد به همکاری شورا با سایر ادارات دولتی اشاره شده است. (دشتی، ۱۳۸۸: ۵۱۵)

در کل تفکر تمرکز محور اداری باعث شده و می‌شود تا به شوراهای به عنوان ابزاری اجرایی و در امتداد قوه مجریه نگریسته شود نه یک نهاد مردمی که جایگاه قانونی دارد و متأسفانه عدم تعریف دقیق ارتباط نهاد شورا با قوای سه‌گانه و سایر ارکان نظام به این تفکر قوت می‌بخشد. به‌هرحال دیدگاه یاد شده که ریشه در نظام مدیریت گذشته کشور دارد که باعث شده تا هم‌اکنون نیز بسیاری از مسئولین دستگاه‌های دولتی با شوراهای به صورتی رفتار نمایند که گویا آنان کارمندان بدون حقوق دولت‌اند و لذا در مواقع نیاز برای اجرای برخی امور به آنها مراجعه می‌کنند. این امر البته در روستاها نمود بیشتری دارد. (اشتریان و کریمی، ۱۳۹۵)

بایستی اذعان نمود که مانع عمده و اصلی فراروی شوراهای اسلامی از حیث صلاحیتی را باید ابتدا در قانون اساسی جستجو کرد. با مطالعه و بررسی اصول قانون اساسی، به تناقض در خصوص صلاحیت شوراهای اسلامی در قانون اساسی پی می‌بریم. در حالی که اصل ششم قانون اساسی یکی از راه‌های اداره امور کشور با اتکاء به آرای عمومی را شوراهای اسلامی دانسته است و در کنار آن، اصل هفتم برای شوراهای صلاحیت تصمیم‌گیری و اداره امور قائل گردیده و همچنین اصل دوازدهم اختیار مقررگذار برای شوراهای محلی را در چارچوب مقررات مذهبی در نظر گرفته است، اصل یکصدم صلاحیت شوراهای را نظارت بر اداره امور قلمداد کرده است. یکی از مبانی چالش برانگیز شوراهای از حیث صلاحیتی را می‌توان عدم تفکیک امور ملی و محلی و تبعات ناشی از آن دانست. عدم انجام این امر، ما را در تعیین حوزه صلاحیت شوراهای و دولت دچار سردرگمی ساخته، حدود وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی را ناقص و ابتر می‌سازد. این امر زمانی آشکارتر می‌شود که اصل بر ملی بودن امور بدانیم؛ توضیح اینکه «با دقت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌توان استنباط نمود که در قوانین ما اصل بر ملی بودن امور است مگر آنکه خلاف آن ذکر شود. لذا در مواقع شک و تردید در خصوص آنکه امری در صلاحیت کدام یک از مقامات یا نهادهای ملی یا محلی است، بایستی اصل را بر ملی بودن آن قرار داد و در نتیجه آن را در صلاحیت مقام یا نهاد ملی دانست. (طیبی؛ عمادزاده؛ معین فرد، ۱۳۹۷: ۱۸۰) از جمله موانع صلاحیت تصمیم‌گیری شوراهای شهر، انتخاب مهم‌ترین مقام محلی یعنی شهردار است که می‌توان این انتخاب را مهم‌ترین وظیفه شورای شهر دانست. حال با توجه به تبصره ۳ ماده (۷۱) قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ مشاهده می‌شود که در صورت اختلاف نظر بین مقامات دولتی در محل و شورای شهر در خصوص شهردار انتخابی، صلاحیت رفع اختلاف و تصمیم‌گیری در مورد شهردار مورد نظر بر عهده هیئت حل اختلاف استان با ترکیب اعضای اکثر دولتی می‌باشد. یعنی در صورت اعتراض مقامات دولتی در خصوص نظر شورا راجع به شهردار منتخب و عدم عدول شورای شهر از تصمیم خود در انتخاب شهردار، هیئتی تقریباً دولتی بر اساس قانون، صالح به رسیدگی بوده که

اصولاً مصالح و منافع حکومت مرکزی را در این خصوص رعایت نموده که این امر دور از شأن انتخابی بودن اعضای نهاد محلی شورای شهر می‌باشد. (طیبی؛ عمادزاده؛ معین فرد، پیشین: ۱۸۱)

اصول ششم و هفتم و فصل هفتم قانون اساسی که به بیان شوراها پرداخته‌اند، در ترسیم شمایی از چگونگی روابط میان نهادهای دولت مرکزی و شوراهای اسلامی چندان شفاف نیستند. برای مثال، در دو اصل ششم و هفتم، شوراها را در تصمیم‌گیری و اداره امور کشور، هم سطح ریاست‌جمهوری و مجلس شورای اسلامی قرار داده در حالی که در اصول بعدی قانون اساسی، شوراها هم‌شأن نهادهای مزبور مورد توجه قرار نگرفته‌اند. اختصاص یک فصل به شوراها نیز هیچ‌گاه نمی‌تواند این عدم توجه را جبران کند، زیرا در این فصل جایگاه شوراها به روشنی بیان نشده است.

این ابهام باعث شده است تا اهمیت شوراها، هم در نظریه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و هم در مقام عمل، تا حدود زیادی از میان برود. از مهم‌ترین دلایل ملموس و غیر قابل انکار که می‌توان در اثبات این ادعا به آن توجه کرد، این است که پس از تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و همچنین تصویب قانون تشکیل شوراها در سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۷- که شوراها عملاً تأسیس شدند- در امور اداری کل کشور هیچ وقفه‌ای پدید نیامد و تنها پس از به روی کار آمدن دولت هفتم (۱۳۸۰-۱۳۷۶) نیاز به شوراها احساس شد. این به معنای آن است که تأسیس شوراها بر اساس یک نیاز سیاسی بود نه یک نیاز حقوقی. به این ترتیب، می‌توان ادعا کرد که از نظر حقوقی بود یا نبود شوراها برای نظام اداری کشور مشکلی به وجود نمی‌آورد. در حقیقت، به دلیل اینکه در قانون اساسی به صلاحیت‌های ذاتی شوراها، اشاره‌ای نشده است، به نظر می‌رسد، آنها بر خلاف آنچه در اصل هفتم قانون اساسی آمده است، از «ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» به شمار نمی‌آیند. با عدم بیان اینکه شوراها در نظام اداری کشور در چه جایگاهی قرار دارند و چه نسبتی با نهادهای دولت مرکزی مستقر در محل دارند، شوراها بیش از آنکه نهادی حقوقی باشند که نبودشان در امور روزمره کشور خلل وارد کند، به نهادهایی تبدیل شدند که بود و نبودشان به سیاست‌های دولت و دولتمردان وابسته است؛ تجربه‌ای که از دوران مشروطیت تاکنون ادامه یافته است.

قوانین شوراها با الگوبرداری از روی قانون اساسی در ارتباط با این نهاد، یعنی با تأسی از اصل یکصدم قانون اساسی، برای شوراها صلاحیت تصمیم‌گیری و اداره امور محلی» قائل نیستند. به موجب ماده ۶۸ قانون ۱۳۷۵ شوراها در قسمت وظایف و اختیارات شوراهای روستا، وظایف و اختیارات زیادی مبنی بر نظارت، همکاری، پیگیری، ارائه پیشنهاد، بررسی، مشارکت، تشویق و ترغیب و توجیه سیاست‌های دولت و غیره مشاهده و از اختیارات مبتنی بر تصمیم‌گیری و اداره امور بسیار کم دیده می‌شود. تنها یک مورد از این دسته از اختیارات انتخاب دهیار می‌باشد که در این باره نیز صدور حکم اجرایی شدن این تنها اختیار تصویبی شوراهای روستا به بخشدار واگذار شده است (بند م ماده ۶۸)، لذا قانونگذار به نهادی که منتخب محل و آشناتر به محل بوده صلاحیت غیرتصمیم‌گیری اعطا نموده است. در نظر گرفتن این گونه اختیارات برای شوراها فاصله زیادی با جایگاهشان در قانون اساسی که در این قانون مقرر شده اداره امور با تکیه بر شوراها باشد، دارد.

۳. مبنای مسئولیت مدنی شورای شهر

۳-۱. مبنای مسئولیت مدنی شورای شهر در فقه

در بررسی فقهی مسئولیت مدنی شورای شهر، بایستی گفت که این موضوع به علت عدم حضور فقها در دستگاههای حکومتی، به صورت جامع توسط ایشان بررسی نشده است. اما مواردی چون جبران خسارت ناشی از خطای قاضی (اصل ۱۷۱ ق.ا و

ماده ۵۸ ق. م. ۱) و همچنین موارد پرداخت دیه از بیت المال (ماده‌های ۲۶۴ و ۳۱۳ ق. م. ۱) در کتب فقهی توسط فقها بحث شده است که به نوعی مرتبط با موضوع می‌باشند. بنابراین، دیه مقتولی که در شارع عام به قتل رسیده و قاتل وی یافت نشده و نیز دیه شخصی که به عمد یا شبه عمد کشته شده و قاتل متواری گشته و امکان پرداخت دیه از اموال جانی و یا بستگانش ممکن نباشد، دیه از بیت المال داده می‌شود؛ چرا که از وظایف ذاتی حکومت، ایجاد امنیت در همه ابعادش اقتصادی، اجتماعی و... است. حکومت بدواً وظیفه دارد تا بستری فراهم نماید که امکان ظهور و بروز کسانی که به نحوی امنیت مردم را به مخاطره می‌اندازند، سلب شود و سپس در صورت شکل‌گیری این قبیل حرکت‌ها، با کشف آنها، حق ذوالحقوق را به ایشان اعاده نماید و در صورت عدم توانایی، می‌بایست، خود به جبران خسارات اقدام نماید.

در حقوق اسلام، مسائل مربوط به مسئولیت مدنی تحت عنوان «ضمان قهری» بحث شده است. البته مبحث ضمان قهری در حقوق اسلام، عام‌تر از مسئولیت مدنی است؛ چرا که فقها عناوین دیگری چون ضمان مقبوض به عقد فاسد، ضمان مقبوض بالسوم و غیره را، که خارج از قلمرو مسئولیت مدنی است؛ تحت عنوان موجبات ضمان مطرح کرده‌اند.

مبنای مسئولیت مدنی در باب اتلاف و تسبیب به نظریه خطر نزدیک است آن هم خطر مطلق نه خطری که الزاماً با نفع مادی همراه باشد. به هر حال به نظر می‌رسد که در فقه اصولاً نظریه مسئولیت بدون تقصیر یا مسئولیت نوعی پذیرفته شده است. (صفائی و رحیمی؛ ۱۳۷۸: ۷۷)

براساس نظریه «خطر» صرف رابطه علیت بین عمل زیانبار ورود خسارت، برای تحقق مسئولیت کافی است و به «تقصیر» عامل زیان متفاوت و توجه نمی‌شود. مطابق این نظریه، لزومی ندارد که قاضی در مقام رسیدگی به دعوی خسارت، عمل زیانبار را از حیث مشروعیت و عدم آن، مورد بررسی قرار دهد و بلکه کافی است رابطه علیت بین فعل زیان آور و ورود ضرر را احراز کند. انتقاداتی که از لحاظ نظری، اجتماعی، اقتصادی و اجرایی بر نظریه «خطر» وارد آمده، علاوه بر اینکه شمار کسانی را که بطور مطلق و بی قید و شرط به نظریه «خطر» عقیده داشتند، کاهش داد، طرفداران این نظریه را به تجدید نظر و تعدیل اصل نظریه و النهایه ارائه ضوابط و معیارهای جدیدی به جای «تقصیر» وادار نمود که این امر موجب پیدایش سه نظریه «خطر» در برابر انتفاع مادی، نظریه «خطر» در برابر هرگونه انتفاع و نظریه «خطر» نامتعارف گردید. برابر این نظریه، «هر گاه کسی خارج از شرایط عادی که اجتماع معین کرده است به کاری دست زند، ضامن آثار آن است و حتی به عنوان داشتن حق نیز نمی‌تواند خود را از مسئولیت معاف بداند» به عبارت دیگر «خطر» ناشی از فعالیت غیر عادی و غیر متعارف شخص، موجبات مسئولیت وی را در بر دارد. ضابطه و معیار برای غیر عادی و غیر متعارف بودن فعالیت و کار، عرف است، بنابراین فعالیتی که بر مبنای این نظریه موجب مسئولیت است، بر حسب زمان و مکان متفاوت خواهد بود. (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۳۵؛ درودیان، ۱۳۹۳: ۳۵) به عقیده طرفداران این نظریه، عمل غیر عادی و نامتعارف «تقصیر» نیست زیرا باولا: لازمه تحقق «تقصیر» وجود یک عمل نامشروع، یا نقض یک تعهد است. ثانیاً: در ایجاد «تقصیر» عوامل شخصی نیز موثرند.

برخی از استادان حقوق اظهار نظر کرده‌اند که مبنای مسئولیت مدنی در حقوق اسلامی و حقوق ایران قاعده نفی ضرر است (بهرامی احمدی، ۱۳۹۰: ۱۴۱) بعضی از حقوقدانان نیز نظریه استناد عرفی را مبنای مسئولیت تلقی کرده‌اند. (باریکلو، ۱۳۹۳: ۵۲) به هر تقدیر، دلیل قاطعی بر اینکه در فقه از نظر مبنای مسئولیت تفاوتی بین اتلاف و تسبیب وجود داشته باشد در دست نیست و تصریحی در این خصوص دیده نمی‌شود. (صفائی؛ رحیمی، پیشین: ۷۷) حتی بسیاری از فقها اتلاف به مباشرت و

اتلاف به تسبیب را جداگانه مورد بحث قرار نداده‌اند و هر دو را با عنوان «قاعده اتلاف» بررسی نموده‌اند و مبنای واحدی برای آن ذکر کرده‌اند که همان صدق عرفی تلف است. عبدالفتاح مراغی در کتاب گرانقدر عناوین می‌گوید: «آنچه شایان ذکر است این است که تفاوتی بین مواردی که متلف مباشر یا سبب یا مانند آن باشد نیست. (حسینی مراغی، ۱۴۲۴: ۳۲۲؛ امامی، ۱۳۸۶، ج ۱: ۳۸۶) مباشرت و سبب مرتبه خاصی ندارند. گاهی شخص سبب و گاهی سبب سبب است و گاهی اسباب متعدد و دور می‌شوند. چون منشاء ضمان بنا بر آنچه از نص و فتوا بر می‌آید اتلاف است، مبنای امر صدق تلف بر حسب عرف می‌باشد.

۳-۲. مبنای مسئولیت مدنی شورای شهر در حقوق موضوعه

قانونگذار در مورد ۳۳۱ و ۳۳۵ قانون مدنی، نظریه تقصیر را قبول کرده است: زیرا رکن اساسی مسئولیت را تقصیر قرار داده است. بدو بایستی رفتار شخص، مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد، چنانچه کردار وی در خور نکوهش تلقی شد، بار مسئولیت جبران خسارت ناشی از خطا بر وی حمل گردد. (دکتر درودیان، ۱۳۹۳: ۲۳۰) با رعایت مفهوم فوق از واژه «تقصیر» و بر پایه این نظریه، اشخاصی را که از اراده و قصد سالم بی بهره‌اند، نمی‌توان مسئول شناخت و جبران خسارت وارده را بر عهده آنان گذارد، زیرا انتساب «تقصیر» منوط به وجود قصد و اراده سالم است.

قانون مدنی ایران در سایر مواد خود راجع به مسئولیت مدنی همه جا از تلف و عیب و نقص مال و زیان مالی صحبت می‌کند ولی آشکارا یادی از زبانهای بدنی اشخاص که در اثر حوادث وسایل نقلیه و کارگاه و کارخانه‌ها وارد می‌شود نمی‌کند. گرچه می‌توان با ابزارهای استنباط حقوقی تفسیرهای مفیدی از مواد فوق نمود و به ویژه با توجه به قاعده لاضرر احکام لازم را برای رفع احتیاج روز استخراج نمود ولی این تفسیرها برای حل معضل‌های زندگی امروزه سند نیست و همان به که با وضع احکام صریح حقوق و تکالیف افراد را مشخص نمود و از اتلاف وقت و سرگردان کردن افراد جامعه تا اندازه ممکن جلوگیری کرد. نارسا بودن مواد قانون مدنی از یک طرف و توسعه و رشد فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و لزوم حمایت از اشخاص زیان دیده از طرف دیگر موجب شد که دولت به فکر وضع قانون جدیدی در زمینه مسئولیت مدنی بیفتد. به همین جهت قانون مسئولیت مدنی در اردیبهشت ۱۳۳۹ در کمیسیون در مجلس تصویب شد. قانون مذکور از حیث مسئولیت در غالب موارد متکی به نظریه تقصیر می‌باشد. برابر ماده اول ق. م.م عامل زیان وقتی مسول جبران خسارت وارد به دیگری است که در عمل خود تعدد داشته یا مرتکب بی احتیاطی شود در واقع قانون گذار از نظریه تقصیر پیروی کرد. به طور کلی تحول قوانین مربوط به مسئولیت مدنی به ویژه در زمینه فعالیت‌های صنعتی در جهت قبول نظریه خطر می‌باشد.

در مسئولیت مدنی ناشی از حوادث کار و وسایل نقلیه موتور زمینی در کشور ما گرایش به سوی پذیرش نظریه خطر است چنانچه در قوانین کار و بیمه‌های اجتماعی ما، نظریه خطر پذیرفته شده است. در خصوص مسئولیت مدنی، قانون ما در بعضی از زمینه‌ها نظریه تقصیر را قبول کرده و در برخی از فعالیت‌ها به ویژه در مسائل مربوط به حوادث کار و رانندگی نظریه خطر را برگزیده است.

طبق ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ کارمندان دولت و شهرداری و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمد یا در نتیجه بی احتیاطی، خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند. ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در اینصورت جبران خسارت، به عهده اداره یا موسسه مربوطه است.

قانون مدنی در باب اتلاف که مقصود از آن اتلاف بالمباشره یا مستقیم است بی شک مسئولیت نوعی و بدون تقصیر را پذیرفته و تقصیر را شرط مسئولیت قرار نداده است. ماده ۳۲۸ قانون مدنی مقرر می‌دارد: «هر کس مال غیر را تلف کند ضامن است و باید مثل یا قیمت آن را بدهد، اعم از اینکه از روی عمد تلف کرده باشد یا بدون عمد...» بنا بر این اصل، اگر کسی در حال خواب یا بیهوشی یا دیوانگی مال دیگری را تلف کند مسئول و مکلف به جبران خسارت است، هر چند که نمی‌توان او را مقصر دانست.

اما در مورد تسبیب موضع قانون مدنی مشخص نیست. مثلاً در ماده ۳۳۱ ق.م که نخستین و بنیادی‌ترین ماده در این خصوص است به تقصیر اشاره‌ای نکرده و مسئولیت به تسبیبی را بیان می‌کند که تقصیر به هیچ وجه در آن مطرح نیست. با وجود این در مواد ۳۳۳ که مربوط به مسئولیت صاحب دیوار یا عمارت یا کارخانه است، تقصیر شرط مسئولیت قرار داده شده است. در ماده ۳۳۴ که راجع به مسئولیت مالک یا متصرف حیوان است کلمه تقصیر عیناً به کار رفته و مسئولیت مشروط به تقصیر در حفظ حیوان شده است. (صفائی، رحیمی، پیشین: ۷۷) با وجود این مواد بعضی از استادان حقوق بین اتلاف و تسبیب از لحاظ مبنای مسئولیت فرق گذاشته و اظهار نظر کرده‌اند که در تسبیب، بر خلاف اتلاف، مسئولیت مبنی بر نظریه تقصیر است. با وجود این، به نظر می‌رسد که از قانون مدنی چنین مبنایی استفاده نمی‌شود، چنانچه از فقه نیز بنا بر آنچه از نوشته‌ها و فتاوی فقها بر می‌آید، تقصیر را نباید مبنای رکن مسئولیت به شمار آورد. (صفائی؛ رحیمی، پیشین، ص ۷۹) در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ دو ماده درباره مبنای مسئولیت دیده می‌شود، یکی ماده ۴۹۲ می‌باشد که مبنای استناد را پذیرفته اما ماده ۱۴۵ مجازات در مورد جرائم غیر عمدی تقصیر را مبنای قرار داده و در زمینه جنایات غیر عمدی به مقررات قصاص و دیات مراجعه کرده. بنظر می‌رسد که قسمت آخر ماده مخصص بخش اول است، بدین معنی که درباره خسارت بدنی غیر عمدی که مستوجب دیه است، با توجه به مقررات دیات تقصیر شرط نیست، لیکن در سایر جرائم غیر عمدی، مانند جرائم رانندگی که موجب خسارت بدنی نباشد، تقصیر شرط مسئولیت کیفری است. به هر حال این قاعده مربوط به مسئولیت کیفری است و به معنی پذیرش مبنای تقصیر در مسئولیت مدنی نیست.

### ۳-۳. تقصیر مبنای مسئولیت مدنی ترک فعل شورای شهر

در اینکه هر گاه شخصی با انجام فعلی از رفتار یک انسان متعارف تجاوز نماید، مرتکب تقصیر شده است تردیدی وجود ندارد اما آیا خودداری از فعل معین نیز در صورتی که برای دیگران زیانبار باشد، تقصیر محسوب می‌شود و ایجاد مسئولیت می‌کند؟ به نظر می‌رسد پاسخ مثبت است. لزوم احترام به آزادی اشخاص در انجام اعمال و احترام به شخصیت فردی آنها ایجاب می‌کند که: صرف خودداری از عمل خاصی تقصیر نباشد. با وجود این در بسیاری از موارد ترک فعل نیز مانند فعل از مصادیق بارز تقصیر بشمار آمده است. در قانون مدنی ایران آمده است: تفریط عبارت است از ترک عملی که به موجب قرارداد یا متعارف برای حفظ مال غیر لازم است. (ماده ۹۵۲ قانون مدنی) بنابراین هر گاه عرف عملی را برای حفظ مال غیر لازم و ضروری بدانند، ترک آن عمل تقصیر به شمار می‌رود خواه مقصر طرف قرار داد باشد یا نه (مستفاد از ماده ۱۶۸، ۲۲۰، ۲۲۵، ۳۳۴، ۴۸۶ و... قانون مدنی) البته وجود این عرف باید محرز و مسلم باشد. می‌توان گفت در مواردی که قانون حکم خاصی را پیش بینی نکرده است و تکلیف خاصی را برعهده شخص یا اشخاصی نگذاشته است اما عرف مردم انجام عملی را برای رعایت حقوق دیگران و حمایت از آنان ضروری می‌شمارد، ترک آن عمل از مصادیق تقصیر بشمار می‌رود و موجب



ضمان می‌گردد. در واقع این نوع فعل خود ترک فعالیت خاص از جانب شخص مسئول است که نوعی امتناع و خودداری از انجام وظیفه معین است. این ترک فعل یک نوع ترک فعل مستقل است. خودداری از انجام تکلیف قانونی خاص هنگامی پیش می‌آید که قانون شخصی را به انجام عمل معینی مکلف نماید مانند «نظارت شورای شهر بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی های نقدی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها به گونه ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد». بدیهی است چنانچه هر گونه کوتاهی و ترک فعل شورای شهر در نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی های نقدی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری باعث خسارت به سایر اشخاص شود، شورای شهر مسئولیت دارد.

در اجرای بندهای دوم و سوم اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های کلی نظام، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور با اصلاحات و الحاقات بعدی و وظیفه قانونی قوه قضاییه در حفظ حقوق عامه و نظارت بر حسن اجرای قوانین و با توجه به احکام مقرر در مواد ۹۰، ۹۱ و ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶ که مدیران و سرپرستان بلافصل در دستگاه‌های اجرایی را مسئول نظارت، کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در انجام وظایف محوله و موظف به رعایت قانون و اجتناب از هرگونه رفتار ناقض قانون اعم از فعل یا ترک فعل می‌داند و با لحاظ این‌که ترک وظایف قانونی مدیران و اهمال و سهل‌انگاری در اجرای قانون و عدم اعلام جرایم و تخلفات ارتكابی در حوزه تحت تصدی، موجب مسئولیت قانونی آنان است، «دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن» از سوس قوه قضائیه صادر شد. مطابق دستورالعمل مذکور، هر گونه ترک فعل در 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 کوچه ها و اماکن عمومی و دالانهای عمومی و خصوصی و پر کردن و پوشاندن چاه ها و چاله های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن ها و ایوان های مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آنها موجب خطر برای عابریان است و جلوگیری از ناودان ها و دودکش‌های ساختمانها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد موجب مسئولیت مدنی است و طبیعی است شورای شهر بر حسب وظایف تعریف شده در این خصوص در کنار شهرداری مسئولیت دارد.

۴. شیوه‌های جبران خسارت ناشی از مسئولیت مدنی شورای شهر

جبران خسارت زیان دیده ممکن است به دو صورت انجام پذیرد؛ ۱. برگرداندن وضع او به صورت پیشین خود. بدین معنی که ضرر وارد شده چنان تدارک شود که گویی از اصل زیان وارد نیامده است. ۲. جبران خسارت از راه دادن معادل. این دو روش در عرض یکدیگر نیستند تا عامل ورود زیان بتواند به میل خویش یکی را برگزیند یا زیان دیده در انتخاب راهی که بیشتر می‌پسندد آزاد باشد. هدف از ایجاد مسئولیت مدنی این است که، زیان به طور کامل جبران شود و زیان دیده وضع پیشین را باز یابد. پس تا جایی که این راه باز است، نباید از صورت ناقص جبران خسارت استفاده کرد و پول را به عنوان معادل آنچه از دست رفته است، مورد استفاده قرار داد. البته در صورت توافق دو طرف، منعی در انتخاب روش دیگر ندارند. البته دادگاه‌ها هم مطابق ماده ۳ قانون مسئولیت مدنی از اختیارات افزون‌تر برخوردار بوده، می‌تواند زیان و کیفیت روش جبران آن را با توجه به اوضاع و احوال قضیه تعیین نمایند.

۴-۱. اعاده به وضعیت سابق

راه نخست باز گرداندن وضع پیشین زیان دیده می‌باشد وضعی که قبل از ایراد ضرر وجود داشته است. در این صورت خسارت زیان دیده چنان ترمیم می‌شود که گویی از اصل زیانی وجود نداشته است. (پروین، ۱۳۸۰: ۱۸۶) این شیوه بهترین و مطلوب‌ترین شیوه جبران خسارت است که از دو طریق امکان پذیر است: الف. استرداد عین مال. ب. دفع منبع ضرر.

الف) رد عین مال: در صورتی که شورای شهر، مالی را از شخصی بدون مجوز قانونی گرفته باشد، موظف است که عین مال را در صورت محکومیت به جبران خسارت مسترد نماید، حتی اگر رد عین مال سبب ضرر به شهرداری شود. ماده ۳۱۱ قانون مسئولیت مدنی مقرر می‌دارد: «غاصب باید مال مغضوب را عیناً به صاحب آن رد نماید...» حکم به رد عین در صورتی که مال تلف نشده باشد، الزامی است ولو اینکه، مستلزم ضرر غاصب بوده و مجبور شود هزینه زیادی را برای رد عین مال متحمل شود. (نجفی، ۱۳۶۷، ج ۳۷: ۷۶)

بعضی‌ها گفته‌اند باز گرداندن عین مال، حکم تکلیفی است و حتی در صورتیکه عین پس از غضب از کلیت افتاده باشد یا قانونگذار مورد معامله قرار دادن آن را ممنوع کرده باشد؛ کسی که مال دیگری را غضب کرده باشد، فوراً آن را به مالکش مسترد نماید. (امامی، ۱۳۸۶، ج ۱: ۳۶۵) از طرفی، در صورتی که قیمت مال مغضوب تنزل پیدا کند فقهای امامیه اعتقاد دارند: غاصب دیگر ضامن تفاوت قیمت نیست. صاحب جواهر می‌گوید: فقهای امامیه در این خصوص اجماع دارند. (نجفی، پیشین، ج ۳۷: ۸۵)

وجه برخورد کرد اما به هر حال استرداد عین باید معقول و منطقی جلوه نماید. این الزام تا وقتی است که نفس یا مال محترمی در معرض تلف یا خسارت واقع نگردد. (یزدانیان، ۱۳۷۹: ۱۵) قاضی در مورد صدور حکم به رد عین، تمام اوضاع و احوال از جمله مشکلات اجرای حکم مزبور را باید در نظر داشته باشد تا حکم مزبور مطابق با عدالت و انصاف باشد.

ب) دفع منبع ضرر: در مواردی عامل زیان دست به اعمالی می‌زند که به طور مستمر وسیله اضرار به غیر می‌شود. از بین بردن این وسیله، بهترین راه جبران خسارت است. مثلاً شهرداری به ایجاد تأسیساتی اقدام می‌کند که باعث آلودگی صوتی برای ساکنین محل می‌شود. در چنین حالتی، بهترین شیوه جبران خسارت این است که تأسیسات مزبور به مکانی منتقل شود که باعث آزار و اذیت مردم نشود.

از این روش می‌توان برای رفع ضررهای معنوی نیز استفاده کرد. برای مثال، هر گاه انسان شرافتمندی در روزنامه در معرض تهمت و افترا قرار گیرد، علی‌رغم اینکه معمولاً پرداخت مبلغی وجه نقد وسیله‌ای است معادل برای رفع ضرر و زیان، ولی ممکن است برای برخی اشخاص گرفتن این مبلغ در برابر ناسزاگویی و نسبت ناروا خود توهینی باشد، اما تکذیب تهمت‌های افترا آمیز و انتشار حکم محکومیت خواننده و عذرخواهی او در روزنامه می‌تواند موقعیت زیانبار را از بین ببرد.

شاید مهم‌ترین شیوه جبران خسارت دفع منبع ضرر باشد اما مقنن یک مورد را استثناً قرار داده و حکم به پرداخت قیمت نموده است. در خصوص تجاوز به املاک، ماده واحده لایحه قانونی راجع به رفع تجاوز و جبران خسارات وارده به املاک مصوب ۲۷ آذر ۱۳۵۸ بیان می‌دارد: در دعوی راجع به رفع تجاوز و قلع ابنیه و مستحدثات غیر مجاز در املاک مجاور هر گاه محرز شود که طرف دعوی یا یادی قبلی او قصد تجاوز نداشته و در اثر اشتباه در محاسبه ابعاد یا تشخیص موقع طبیعی ملک یا پیاده کردن نقشه ثبتی یا به علل دیگری که ایجاد کننده بنا یا مستحدثات از آن بی اطلاع بوده تجاوز واقع شده و میزان ضرر مالک هم با مقایسه با خساراتی که از خلعید و قلع بنا و مستحدثات متوجه طرف می‌شود به نظر دادگاه نسبت جزیی باشد در صورتی

که طرف دعوی قیمت اراضی مورد تجاوز را طبق نظر کارشناس منتخب دادگاه تودیع نماید دادگاه حکم به پرداخت قیمت اراضی و کلیه خسارات وارده و اصلاح اسناد مالکیت طرفین دعوی می‌دهد و در غیر این صورت حکم به خلعید و قلع بقاء و مستحذات غیر مجاز داده خواهد شد.» البته باید توجه داشت که این ماده استثناء بر اصل است لذا بایستی به صورت مضیق و با نهایت دقت و احتیاط تفسیر گردد زیرا منع مالک بر اعادهی وضع سابق امری استثنایی است. (یزدانیان، پیشین: ۱۵۴) ذکر این نکته خالی از فایده نیست که شیوهی دفع منبع ضرر، زیان‌های گذشته را جبران نمی‌نماید لذا زیان دیده می‌تواند جبران این زیان‌ها را که تا قبل از صدور حکم دادگاه و از بین بردن منبع ضرر متحمل گردیده از عامل زیان مطالبه نماید. (کاتوزیان، ۱۳۸۶، ج ۱: ۶۸۲-۶۸۱) این موضوع در ماده ۸ قانون مسئولیت مدنی ملحوظ شده است.

#### ۲-۴. جبران ضرر از راه دادن معادل

راه دوم جبران خسارت دادن معادل به زیان دیده می‌باشد. به این معنی که ارزش معادل آنچه که از دست رفته است به زیان دیده داده شود که این پول ممکن است مثل باشد یا قیمت.

الف) دادن مثل: هرگاه عین مالی بر اثر حادثه زیان بار تلف گردد در صورتی که مال مذکور مثلی باشد، چون هدف از مسئولیت مدنی برگرداندن وضع اقتصادی زیان دیده به حالت قبل از تلف عین می‌باشد، مسئول تلف باید مثل آن را به زیان دیده و مالک مسترد دارد و ایشان نمی‌توانند قیمت را مطالبه کنند. (امامی، پیشین، ج ۱، ص ۳۶۸) خواه قیمت در بازار تنزل کرده یا ترقی نموده باشد. صاحب جواهر می‌گوید: این امر از امور قطعی در فقه است. (نجفی، پیشین، ج ۳۷: ۸۵)

در تعریف مال مثلی گفته‌اند: (انصاری، ۱۴۱۵، ج ۳: ۲۱۳) متاعی است که اجزایش از حیث ارزش برابر است. صاحب جواهر نیز چنین تعریف نموده است: «مالی است که از نظر عرف، از حیث داشتن اوصاف و خصوصیات مؤثر در مالکیت، یا سایر افراد هم صفت خود، مانند باشد.» (نجفی، پیشین، ج ۳۷: ۹۳)

در صورتی که رد مثل متعذر باشد، ممکن است حالت‌های مختلفی به وجود بیاید:

الف. اگر مال مثلی از مالیت افتاده باشد در این صورت حکم چیست؟ یکی از حقوقدانان نظرشان این است که «باید مالک و زیان دیده صبر کنند تا زمان و مکانی که مثل دارای مالیت و قیمت شود و یا اینکه قیمت را مطالبه کند، در صورت اخیر قیمت مکان غصب ملاک است.» (حائری شهاب‌آباد، ۱۳۷۶، ج ۱: ۲۹۵) ماده ۳۱۲ قانون مدنی در این خصوص مقرر می‌دارد: «... اگر مثل موجود بوده و از مالیت افتاده باشد باید آخرین قیمت آن را بدهد» منظور، قیمت است که پس از آن دیگر معاوضه‌ای صورت نگرفته است. (امامی، پیشین، ج ۱، ص ۳۷۰) این حکم اگر چه به لحاظ اینکه با آخرین قیمت، مسئول می‌توانسته مثل را تهیه کند، حکمی منطقی است، اما با انصاف سازگار نیست، زیرا همیشه به سود مسئول است، آخرین قیمت را که به طور مسلم کمترین قیمت است بپردازد و حال آنکه، امکان تصرف در مال هنگامی سلب شده است که، قیمت مثل بیشتر بوده است. برای جبران این بی‌عدالتی، می‌توان گفت، غاصب باید آخرین قیمت را به عنوان ضمان ناشی از غصب، و تفاوت قیمت را، به عنوان تسبیب به مالک بپردازد (مستفاد از روح ماده ۳۱۵ قانون مسئولیت مدنی). (کاتوزیان، پیشین، ج ۱: ۶۸۵)

ب. اگر مال مثلی کمیاب شده باشد و در بازار یافت نشود، در این صورت مسئول باید قیمت آن را به مالک بپردازد، اما اگر مال مزبور دارای قیمت‌های مختلفی از تاریخ غصب تا تاریخ پرداخت بود ملاک برابری پرداخت مطابق ماده ۳۱۲ قانون مدنی قیمت حین الادا می‌باشد.

ج. برخی اوقات مال مثلی به سبب وضع قانون جدید از طرف دولت به کلی ممنوع می‌شود، مثل تریاک یا اینکه معامله کردن آن در انحصار دولت قرار می‌گیرد مثل خرید و فروش اسلحه، اگر معامله آن ممنوع شده باشد، در حکم تلف و از مالیت افتادن است، پس حکم ماده ۳۱۲ قانون مدنی (آخرین قیمت) باید اجرا شود، ولی اگر معامله در انحصار دولت باشد دارای قیمت خاص و انحصاری است، باید همان قیمت پرداخته شود، زیرا مال از مالیت نیفتاده است. (امامی، پیشین، ج ۱: ۳۷۱)

ب) دادن قیمت: شایع‌ترین شیوه جبران خسارت، پرداخت پول است. جز در مورد پاره‌ای از زبان‌های معنوی، امروزه تمایل رویه قضایی بر این است که، خسارت به پول ارزیابی شود و دادگاه تأدیه آن را مقرر دارد. برای تعیین میزان پولی که دادگاه به عنوان معادل ضرر معین می‌کند به دو نکته مهم باید توجه کرد:

۱. میزان پولی که برای جبران خسارت داده می‌شود متناسب با، میزان زیان وارد شده است که درجه و چگونگی تقصیر ممکن است از تقصیری کوچک خسارتی گزاف به بار آید و مقصر را ناچار به جبران آن سازد. (کاتوزیان، پیشین، ج ۱: ۶۸۷)

۲. معیار تعیین خسارت، مقدار پولی است که بتواند زیان دیده را هر چه بیشتر به وضع پیشین خود نزدیک کند و تمام ضرر را جبران کند، پس در مقام تفسیر قواعد باید راه حلی را برگزید که با جبران همه خسارت سازگارتر باشد و ضرر را جبران نشده باقی نهد، مثلاً در فرضی که مال تلف شده مثلی است و باید مثل آن به زیان دیده داده شود، در صورتی که تنها مثل شیء نو یافت شود باید آن را جانشین مال مستعمل کرد و نمی‌توان از بابت استفاده زیان دیده از آن میزان خسارت کاست. برای مثال اگر در تصادمی، سپر ماشینی از بین برود، باید سپری نو به زیان دیده تسلیم شود و صرف استعمال از بهای آن نمی‌کاهد. (کاتوزیان، پیشین، ج ۱: ۶۸۸)

یکی از مهم‌ترین مسائل در شیوه‌های جبران خسارت، سهولت اجرای آن است. رویه قضایی بیشتر تمایل دارد به علت سهولت جبران خسارت با پول آن را جایگزین سایر شیوه‌ها نماید و از طرفی زیان دیده نیز معمولاً هیچ مخالفتی با این امر نمی‌کند. ماده ۳ قانون مسئولیت مدنی نیز این اختیار را به قاضی داده است که در صورت لزوم بهترین شیوه را انتخاب نماید.

در پایان و به عنوان جمع بندی می‌توان گفت که در نحوه پرداخت خسارت توسط شورای شهر به عنوان عامل زیان زنده، با توجه به شرایط و اوضاع و احوال و با امعان نظر به جبران کامل خسارت زیان دیده به احسن وجه، بایستی از سهل‌ترین وسیله پرداخت خسارت استفاده گردد.

۳-۴. جبران معنوی؛ عذرخواهی

در قوانین و مقررات فعلی، ملاک و معیار ثابت و مشخصی در باب شیوه‌های جبران خسارت معنوی ارائه نگردیده و این خلأ قانونی سبب ایجاد رویه‌ی متفاوت در محاکم شده است. حتی می‌توان گفت در برخی موارد، به دلیل عدم تصریح قانونگذار به چگونگی جبران خسارت معنوی و روشن نبودن حکم موضوع، محاکم از صدور رأی مبنی بر جبران این قبیل خسارات گریزان هستند. علیرغم این موضوع، تئوری جبران خسارت معنوی به طور گسترده‌ای تکامل یافته و مقرراتی در خصوص آن پیش بینی شده است. در نظام حقوقی ایران نیز خسارت معنوی قابل جبران است. در ماده‌ی ۳ قانون آیین دادرسی کیفری و مواد ۲۸، ۱،

و ۱۰ قانون مسئولیت مدنی، امکان مطالبه‌ی ضرر و زیان معنوی مورد تأیید قرار گرفته است. بر اساس اصل ۲۱۲ قانون اساسی نیز، جواز جبران خسارت معنوی ثابت است؛ چون با شناخت مسئولیت جبران خسارت معنوی ناشی از حکم قاضی در این اصل و نبودن علت خاصی که حکم مزبور را منحصر به این مورد خاص سازد، امکان جبران ضرر معنوی از این اصل به دست می‌آید.

عذر خواهی یکی از مهمترین روش های جبران خسارت معنوی است. عذر خواهی، در واقع به دنبال اظهار پشیمانی از عملی صورت می‌گیرد که شخص قبلاً مرتکب شده است و به طور معمول همراه با بخشش است. در عالم واقع، ممکن است خساراتی که جنبه‌ی مادی ندارند به اشخاص وارد شود. این گونه خسارات ممکن است تنها با یک عذر خواهی جبران شود. برای نمونه، ممکن است مأمورین اجرای احکام با مدیر اجرا، در جهت اجرای حکم، اقدام به اعمالی نمایند که در واقع خلاف اصول و قواعد اجرا باشد. مثلاً، به جای توقیف مال محکوم علیه به اشتباه مال شخص ثالثی را توقیف کنند. در همان لحظه ثالث با ارائه‌ی مدارک متقن اظهار نماید که مال مزبور متعلق به اینجانب است و دادورز اجرا ضمن مذاکره متوجه اشتباه خود شود اما به علت اینکه توقیف مال مورد نظر در دید عموم صورت گرفته است تا حدودی به اعتبار شخص ثالث خدشه وارد شود. در این مورد، تنها با یک عذر خواهی در برابر دیدگان عموم، اعتبار شخص اعاده می‌شود. بنابراین، در چنین مواردی صرف یک عذر خواهی ساده می‌تواند خسارات زیان‌دیده را جبران نماید.

۵. نحوه اجرای احکام محکومیت علیه شورای شهر

در خصوص نحوه اجرای احکام محکومیت علیه شورای شهر نیز باید گفت که هدف نهایی از اقامه دعوا، رفع تعدی و زدودن آثار تجاوز به حق است. انتخاب این راه دشوار و طولانی و نه چندان مطلوب معلول عدم نتیجه‌گیری از مراجعات مکرر به شهرداری می‌باشد. در مورد اشخاص خصوصی پس از آنکه دادگاه، حکم به جبران خسارت داد، زیان دیده یا محکوم له می‌تواند اجرای مفاد حکم را از محکوم علیه مطالبه کند، و در صورت استنکاف او، از دادگاه بخواهد تا خود اجرای حکم را بر عهده گیرد و در نهایت، با معرفی اموال محکوم علیه و توقیف و مزایده آنها، حق خود را استیفا کند و پس از صدور حکم و پیش از اجرای آن نیز، اموال محکوم علیه را برای تأمین محکوم به توقیف کند، لیکن در مورد مؤسسات عمومی با توجه به محدودیت بودجه مؤسسات عمومی و برنامه ریزی که جهت صرف آن صورت داده‌اند اگر بنا شود که همه خسارتهای تمام اشخاصی که از ناحیه فعالیت‌های مؤسسات عمومی یا مستخدمان آن متضرر شده‌اند پس از صدور حکم محکومیت از محل بودجه مؤسسات پرداخت شود دیگر بودجه‌ای برای ادامه فعالیت آنها در ارائه خدمات عمومی باقی نمی‌ماند.

لذا قانون‌گذار در این خصوص ترتیب دیگری را مقرر داشته که بر اساس آن دستگاه‌های مزبور باید مبلغ محکوم به را از محل بودجه سال قبل خود پرداخت نمایند و در صورت عدم اعتبار باید از محل درآمدهای قانونی خود محکوم به را بپردازند و چنانچه هیچ یک از این شیوه‌ها میسر نبود باید آن را هزینه‌های مربوط به بودجه سال بعد خود منظور نمایند و از این رو و در صورت اخیر اجرای حکم تا مدت یک سال و نیم موقوف خواهد ماند. (غمامی، ۱۳۷۶: ۱۲۲) موارد مذکور در قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۶۵/۸/۱۵ مقرر گردیده به موجب آن «وزارت خانه‌ها و مؤسسات دولتی که در آمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولت در مورد احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم الاجرای ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و با اجرای دادگاهها و سایر مراجع قانونی با رعایت

مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سال‌های قبل منظور و در قانون بودجه کل کشور، و در صورت عدم اعتبار و عدم امکان تأمین از محل‌های قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نماید. اجرای دادگستری و ادارات ثبت و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیر منقول وزارت خانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود. ضمناً دولت از دادن هر گونه تأمین در زمان مذکور معاف می‌باشد. چنان که ثابت شود وزارت خانه‌ها و مؤسسات یاد شده با وجود تأمین اعتبار از پرداخت محکوم به استنکاف نموده‌اند، مسئول یا مسئولین مستنکف متخلف توسط محاکم صالحه به یک سال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهند شد و چنان چه متخلف به وسیله استنکاف سبب وارد شدن خسارت به محکوم له شده باشد، ضامن خسارت وارده می‌باشد. البته شورای شهر و شهرداری مستثنی است زیرا شورای شهر و شهرداریها طبق قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهرداریها مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴ از لحاظ پرداخت محکوم به های خود در حکم مؤسسات عمومی دولتی قرار نگرفته‌اند. (غمامی، پیشین: ۱۲۳)

همچنین شرکت‌های دولتی به لحاظ این که همانند شرکتهای خصوصی مخارج و در آمد روزانه و در حال نوسان دارند و هیچ وجه فارقی میان آنها در زمینه پرداخت احکام محکومیت مسئولیت مدنی مشاهده نمی‌شود از حکم ماده فوق مستثناء هستند. این نحوه اجرای احکام دادگاهها تا پیش از گذشت یک سال و نیم از قطعیت حکم صادره هیچ اقدامی در خصوص اموال متعلق به اداره محکوم علیه انجام نمی‌دهند لذا این تأخیر که کاهش ارزش پول را در بردارد موجب تحمیل ضرر دیگری به زیان دیده می‌باشد به ویژه آن که اثبات این امر که دستگاه دولتی اعتبار لازم با در آمد قانونی کافی را دارد برای محکوم له که شخصی حقیقی یا حقوقی خصوصی است با سهولت ممکن نمی‌باشد. (انصاری، ۱۳۸۰: ۷۸) در حال حاضر در کشورهای پیشرفته راه حل‌هایی در این زمینه پیش بینی شده است از جمله تأسیس صندوق‌های خاص جهت جبران خسارت و یا ایجاد بیمه مسئولیت (هارلو، ۱۳۸۲: ۶۳). شورای شهر و شهرداری به دلیل وسعت وظایف و کارکردهای آن در جامعه یکی از اشخاص حقوقی پر مراجعه به مراجع قضایی است و دعاوی بسیار متعدد علیه این سازمان برای جبران خسارت‌های ناشی از تصمیمات و اقدامات خودش و کارمندانش مطرح شده و می‌شود.

#### نتیجه گیری

بر اساس قانون شوراها در حدود وظایف و اختیارات خود در برابر شورای مافوق مسئول‌اند در صورتی که مصوبات شوراها مقایر با وظایف و اختیارات قانونی آنها و مغایر با قوانین عمومی کشور باشد مسئولان اجرائی مربوطه می‌توانند با ذکر مورد و حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و در خواست تجدید نظر نمایند در صورتی که شورای شهر پس از مهلت قانونی یک هفته‌ای در برسی مجدد از رأی خود نسبت به مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد. هیئت مزبور مکلف است ظرف ۱۵ روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. نظریات این شورا در صورتی که در جهت لغو مصوبات شورای شهر باشد در صورت تأیید هیئت مرکزی حل اختلاف قطعی و لازم الاجرا خواهد بود. در صورت انحراف شورای شهر از وظایف قانونی و یا صدور تصمیمات مخالف موازین اسلامی موجبات انحلال شورا به حکم قانون میسر می‌گردد. (اصل ۱۰۶ قانون اساسی) همچنین در صورت بروز خسارت به مردم که ناشی از صدور مصوبات غیر قانونی در شورای شهر باشد زیان دیده می‌تواند با شکایت به دیوان عدالت اداری ابطال

مصوبه مذکور را در خواست نماید. در خصوص مسئولیت مدنی شورای اسلامی باید به این نکته توجه نمود که نمی‌توان ماهیت یا حدود و آثار مسئولیت مدنی را تنها با توجه به اصول حاکم بر مسئولیت در حیطه‌ی حقوق خصوصی مورد نظر قرار داد. لذا بررسی همه جانبه‌ی مسئولیت مدنی این نهادها نیازمند واکاوی قواعدی فراتر از مبانی مطروح در قواعد عمومی مسئولیت مدنی است. کاربرد واژه «دولت» در مفهوم مضیق آن در ماده‌ی ۱۱ قانون مسئولیت مدنی با توجه به تحولات صورت گرفته، دیگر نمی‌تواند راهگشا باشد. در جهت تضمین هر چه بیشتر حقوق افراد در برابر دستگاه‌های عمومی مفهوم اعم دولت را باید در نظر گرفت. یعنی هر شخص حقوقی که برای انجام امور عمومی و به موجب قانون تشکیل شده را باید در زمره اشخاص دولتی قلمداد نمود ولو اینکه تمام یا بخشی از بودجه‌ی آن توسط دولت تأمین نگردد. لذا شوراها نیز در این مفهوم می‌گنجند.

در خصوص مبنای مسئولیت مدنی شورا به عنوان مؤسسات عمومی نظریات گوناگونی مطرح شده است که برخی از مبانی مشترک مسئولیت مدنی بوده و بعضی به طور خاص از نظریات مسئولیت مدنی می‌باشد. از نظریات مشترک می‌توان نظریه تقصیر را مورد اشاره قرار داد که دسته‌ای با پذیرش اصل مسئولیت غیر مستقیم دولت نسبت به اعمال کارکنان آن را بر مبنای نظریه تقصیر توجیه می‌نمایند و بر این عقیده‌اند که باید میان خطا و تقصیر شهرداری و شورا و تقصیر اعضای شهرداری و شورا تفکیک قائل شد، یعنی در مسئولیت غیر مستقیم اعمال آن‌ها منوط به تحقق فعل زیان بار از جانب شخص خاصی که فعالیت را به حساب سازمان انجام می‌دهد، است ولی در حقوق ایران برخلاف سایر نظام‌های حقوقی، بطور کلی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود مصونیت دارد و تنها نسبت به اعمال قضات و یا در صورتی که دولت به عنوان کارفرما محسوب شود نظریه تقصیر مورد پذیرش است و در ماده‌ی ۱۱ قانون مسئولیت مدنی فقط کارمند در برابر فعل زیان بار خود بر پایه تقصیر بنا شده است. البته ایرادات چندانی هم بر این مسئله وارد شده است از جمله اینکه اثبات تقصیر از ناحیه زیان دیده با توجه به جایگاه اجتماعی و وضعیت مالی در برابر دستگاه عریض و طویلی هم چون شهرداری و شورا با پشتوانه‌ی قدرت عمومی، امر سخت و دشواری است و حتی در برخی موارد غیر ممکن می‌باشد. افزون بر آن شناسایی عامل زیان در بروکراسی اداری دشوار است لذا با مشکل انتساب تقصیر به عامل ایراد خسارت هم مواجه هستیم. همچنین نظریه تقصیر مبنای مناسبی برای احقاق حقوق شهروندان در برابر شورا نیست و بایستی برای حمایت از حقوق شهروندان از نظریات مسئولیت بدون تقصیر استمداد جست و در مرحله رجوع شهرداری و شورا به کارمند یا عضو خاطی از نظریه تقصیر استفاده نمود. لذا در مرحله بدوی باید خسارت زیان دیده بدون توجه به عامل ایراد ضرر و تقصیر وی جبران گردد. طرفداران مسئولیت بدون تقصیر ادله متعددی را ارائه نموده‌اند. برخی مسئولیت شهرداری و شورا را بر اساس نظریه خطر مطرح نموده و گروهی نظریه تساوی افراد در برابر هزینه‌های عمومی را مبنای قرار داده‌اند. ولی برخی بر این عقیده‌اند در خصوص برخی خسارات از جمله حقوق بنیادین افراد باید از نظریه تضمین حق استفاده نمود و در مواردی شورا و شهرداری حقوق بنیادین شهروندان همچون حق حیات، حق سلامت و... را که مورد لطمه قرار داده است مسئول جبران خسارات وارده خواهد بود.

در خصوص اینکه چه خساراتی قابل جبران می‌باشد، در حقوق ایران جبران خسارات مالی بدون تردید پذیرفته است اما برای جبران خسارات معنوی راهکارهایی به جز تثویم به پول پذیرفته شده است که قابل انتقاد می‌باشد و مناسب است تقویم خسارت معنوی به خسارت مالی مورد تصریح در قوانین قرار گیرد. «قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت مصوب ۱۳۶۵» راه حل

عدالانه‌ای در خصوص نحوه اجرای احکام علیه شورا پیش بینی ننموده است زیرا واحدهای اجرای احکام دادگاه‌ها تا پیش از گذشت یک سال و نیم از تاریخ صدور حکم قطعی هیچ اقدامی در خصوص اموال متعلق به محکوم علیه انجام نمی‌دهند، لذا این تأخیر که کاهش ارزش پول را در بر دارد موجب تحمیل زیان دیگری نیز می‌گردد به ویژه آنکه اثبات این امر که سازمان اعتبار لازم و یا در آمد کافی را در اختیار داشته و با وجود آن از پرداخت خسارت استنکاف می‌نماید بسیار دشوار و بعضاً غیر ممکن است. بهترین راه حل این است که شورا خود را در برابر خساراتی که ممکن است به اشخاص وارد آید بیمه نمایند و دادگاه‌ها با اتکاء به بیمه مسوولیت مدنی با سهل گیری حقوق شهروندان را بهتر تأمین نمایند. در خصوص مراجع رسیدگی کننده به دعوی مسوولیت مدنی شورا و شهرداری بهتر آن است که در یک مرجع صورت گیرد، چه دیوان عدالت اداری و چه شعبه ایاز دادگاه‌های عمومی با قضات متخصص که البته به نظر می‌رسد اگر در جهت منافع زیان دیده صلاحیت دیوان را عام بدانیم گامی ارزشمند در راستای تقویت این نهاد ارزشمند برداشته‌ایم. از مباحث مطروحه و نتایج مآخوذه در این مقاله لزوم تدوین قانونی جامع و همگام با تحولات صورت گرفته که متضمن حقوق زیان دیدگان به نحوی قاطع و مؤثر مد نظر آن باشد ضروری است.

فهرست منابع

الف- فارسی

- اشتریان، کیومرث و کریمی فرد، حسن، (۱۳۹۵). نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران. فصلنامه دولت پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال دوم، شماره ۷.
- امامی، سیدحسین، (۱۳۸۶)، حقوق مدنی، ج ۱، تهران، چ ۶، کتاب فروشی اسلامیه.
- انصاری، باقر، (۱۳۸۰)، گزارش پژوهشی مبانی مسوولیت مدنی مؤسسات عمومی تهران: دفتر پژوهش و اطلاع رسانی ریاست جمهوری.
- آذر، عادل و امیرحانی، طیبه، (۱۳۹۱)، بودجه ریزی عمومی، انتشارات سمت.
- باریکلو، علیرضا، (۱۳۹۳)، مسوولیت مدنی، چاپ پنجم، تهران، نشر میزان.
- بهرامی احمدی، حمید، (۱۳۹۰)، مسوولیت مدنی، چک، نشر میزان.
- پروین، فرهاد، (۱۳۸۰)، خسارات معنوی در حقوق ایران. تهران: نشر ققنوس.
- حائری شاه‌باغ، سید علی، (۱۳۷۶)، شرح قانون مدنی، ج ۱، تهران، چاپ اول، انتشارات گنج دانش.
- حسینی مراغی، میر عبدالفتاح، (۱۴۲۴)، العناوین، موسسه نشر اسلامی، قم.
- درودیان، حسنعلی، (۱۳۹۳)، جزوه درسی حقوق مدنی ۴، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- دشتی، علی، (۱۳۸۸)، جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹، بهار و تابستان.
- صفائی و حبیب الله رحیمی، (۱۳۷۸)، مسوولیت مدنی، انتشارات مجد.
- طیبی، مرتضی؛ عمادزاده، محمد کاظم؛ معین فرد، محمدرضا، (۱۳۹۷)، آسیب شناسی صلاحیتی شوراهای اسلامی در حقوق ایران، تعاون و کشاورزی، سال هفتم، شماره ۲۷، پاییز.



غمامی، مجید، (۱۳۷۶)، مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود. چاپ اول، تهران: نشر دادگستر.  
 کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۶)، الزام‌های خارج از قرارداد (ضمان قهری)، مسئولیت مدنی، ج ۱، تهران، چاپ هشتم، انتشارات دانشگاه تهران.

کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۶)، ضمان قهری مسئولیت مدنی، نشر میزان.

هارلو، کارل، (۱۳۸۲)، شبه جرم، ترجمه کامبیز سیدی، تهران: نشر میزان.

یزدانیان، علیرضا، (۱۳۷۹)، حقوق مدنی، قلمروی مسئولیت، چاپ اول، تهران: نشر ادبستان.

ب- عربی

انصاری، شیخ مرتضی، (۱۴۱۵)، کتاب المکاسب، ج ۳، قم: مجمع الفکر الاسلامی، المجلد الثالث.

نجفی (صاحب جواهر)، شیخ محمد حسن، (۱۳۶۷)، جواهر الکلام فی شرح شرائع الاسلام. الطبعة الثالثة، تهران: دارالکتب الاسلامیه، المجلدان السابع و الثلاثون و الثالث و الاربعون.