



مسئولیت شهرداری ها در قبال نقض حق سلامت شهروندان ناشی از عیب معابر

سید مرتضی جهانی

دانشجوی کارشناسی ارشد رشته حقوق جزا و جرم شناسی، واحد اردبیل، دانشگاه آزاد اسلامی، اردبیل، ایران

Ojal.۲۰۲۰@gmail.com

چکیده

یکی از مولفه های مهم اجتماعی، سیاسی و حقوق دولت مدرن در دنیای معاصر جایگاه و حقوق و امتیازات شهروندان یک کشور است، حقوقی که هر شهروند زمانی که در هر جایگاهی اعم از خسارت دیده، بزه دیده و غیره قرار دارد شایسته ی این حقوق می باشد، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصل بیستم خویش این حقوق را برای مردم ایران قرار داده است، حقوق سلامت به عنوان یک حق ذاتی که هر کس حق دارد در بالاترین استاندارد سلامت فیزیکی و روانی دستیابی داشته باشد و این حق تمام خدمات پزشکی، بهداشت عمومی، غذای کافی، مسکن مناسب، محیط کار سالم و محیط زیست تمیز را در برمی گیرد. وجود ابعاد مختلف برای سلامتی، حوزه های گوناگون مرتبط با سلامتی و عوامل متنوع تأثیرگذار بر آن موجب دشواری تعریف حق مزبور شده است شهرداری به عنوان یک سازمان اداری، محلی و غیرمتمرکز، اداره امور شهر را برعهده دارد و در کلان امر از نظارت عمومی دولت ها خارج است و به عنوان یک نهاد محلی شناخته می شود. با عنایت به مبانی استنباط حقوق اسلامی و با استمداد از قواعد فقه به تبیین و توضیح موضوعاتی هم چون، حقوق بهداشت عمومی، استفاده از وسایل نقلیه دودزا، سد معبر و رعایت مقررات راهنمایی و رانندگی می پردازد و احکام به دست آمده از این مبانی را فرا روی حقوق موضوعه قرار می دهد. بر همین مبنا می توان گفت که شهرداری ها در رهگذر انجام وظایف خود ممکن است موجبات ورود خسارت به دیگران را فراهم آورند، که این خسارت در حوزه مسئولیت مدنی مورد توجه قرار گرفته است.

کلید واژه ها: حق سلامت، حقوق شهروندی، شهرداری، عیب معابر.

مقدمه

ارتقای سطح سلامت آحاد جامعه اهداف مهم نظام سلامت هر کشوری را تشکیل میدهد. در زمینه مسئولیت سلامت افراد جامعه، آنچه به طور عمده مورد بحث قرار گرفته است، مسئولیت بخش بهداشت و تیمهای درمانی نسبت به سلامت افراد جامعه است که قوانین و مقررات مربوط بدان تقریباً به طور مداوم مشخص و گسترده میشوند در این رابطه حقوقی که به مردم تعلق میگیرد بخشی از وظایف و مسئولیتهای نظام سلامت را مشخص مینماید: دسترسی به خدمات سلامتی مرتبط با نیاز، دسترسی به هنگام به خدمات سلامت، تصمیمگیری آگاهانه در زمینه خدمات سلامت و رسیدگی به شکایات از جمله حقوق گیرندگان خدمات است [۴، ۵]. اما نکته بارزی که میتواند موضوع استفاده از خدمات سلامت را دچار چالش نماید، مسئولیت افراد جامعه در قبال سلامت خود است.



حقوق شهروندی در زمره مفاهیم نوظهوری است که در نظریات جدید حقوقی جایگاه ویژه‌ای پیدا کرده است در حالیکه ایرانیان باستان پایه‌گذاران حقوق شهروندی محسوب میشوند چنانکه در منشور کوروش کبیر بسیاری از مبانی اولیه حقوق بشر و شهروندی از جمله منع برده‌داری، رعایت حقوق کارگران و ایجاد شرایط مناسب کار، منع نسل‌کشی (درحمله بابل)، تساوی افراد در برابر قانون و ... به وضوح هویدا است و متعاقباً دین مبین اسلام به عنوان آخرین و کامل‌ترین دین الهی جایگاه ویژه‌ای برای حقوق شهروندی قائل است به طوری که انسان را به عنوان «خلیفه الله فی الارض» موجودی شریف و باکرامت معرفی می‌نماید که هیچ وقت نباید کرامتش مورد تعرض واقع شود، در جامعه اسلامی، همه شهروندان از حقوق سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و قضایی برخوردارند و در تمام شئون جامعه و حکومت مشارکت فعال دارند. مسئولیت از منظر علم حقوق، واجد گونه‌های مختلفی است. شاید مهم‌ترین نوع مسئولیت، وجود مسئولیت قانونی است. در مجموع مسئولیت، پاسخگویی به تخلفاتی است که شخص نسبت به تعهدات و وظایف خود مرتکب شده و مسئول کسی است که فریضه‌ای بر ذمه دارد که اگر به آن عمل نکند از او باز خواست می‌شود. به تعبیر «دوما» حقوقدان معروف فرانسوی، هر تلف و هر زبانی که به وسیله عمل دیگری تحقق یابد، خواه منشا آن بی احتیاطی، اهمال یا عدم اطلاع از امری که دانستن آن لازم است یا خطای مشابه هر چند بسیار سبک باشد، باید به وسیله کسی که بی احتیاطی یا خطای دیگری داشته جبران شود زیرا این عمل ظلمی است که اعمال شده است هر چند فاعل قصد اضرار نداشته باشد. بنابراین عدالت حقوقی اقتضا دارد همانگونه که اشخاص حقیقی در صحنه‌های اجتماعی و اقتصادی اگر خسارت و زبانی وارد آوردند یا قانونی را نقض و مرتکب جرمی شدند، باید متحمل مجازات یا پرداخت غرامت شوند، در مورد اشخاص حقوقی نیز چنین باشد. از منظر حقوقی موضوع مسئولیت در فقه و حقوق ایران واجد سابقه دیرینه‌ای است. در فقه، اصل مسئولیت با قواعد دیگری همچون قاعده لاضرر در ارتباط وثیق است. بمنظور افزایش ایمنی عبور و مرور و پیشگیری از وقوع تصادفات و صدمات بدنی ناشی از آن و افزایش سطح آگاهی مسئولین شهرداری و کارشناسان می‌بایست موارد قصور شهرداری در انجام وظایف محوله مشخص گردیده تا سازمان مربوطه با آگاهی از آنها در جهت رفع کاستی‌ها گام برداشته و ضمن کنترل این موضوع از آسیب رسیدن به مردم جلوگیری نمایند لذا مسئولیت مدنی شهرداری در قبال تصادفات رانندگی ناشی از عیب معابر در این پژوهش بیشتر مورد بحث قرار می‌گیرد. شالوده این پژوهش را می‌توان در دو قسمت بیان کرد که ابتدا با معرفی شهروند و حقوق شهروندی، به بیان این حقوق پرداخته و سپس بهمسئولیت شهرداری در قبال حقوق شهروندان به صورت مجزا مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته می‌گیرد امید است که این پژوهش مسیر مد نظر نگارنده را طی نموده باشد که همانا حرکتی هر چند ناچیز جهت دست یازیدن به جایگاهی شایسته و در خور، در خصوص رعایت حقوق شهروندان باشد.

اهمیت و هدف موضوع

بدون شک، انجام کارهای مطالعاتی و تحقیقاتی در زمینه موضوعات مهم، حساس و مبتلا به جامعه، یکی از ضروریات حوزه دانشگاهی است و انجام بهینه آن فقط از عهده نخبگان و شایسته‌گان شیفته علم و دانش و بالاخص دانش پژوهان ساعی، متهد و معتقد به ارزش‌های مبنایی ساخته است. و الا پرواضح است که تساهل توأم با کم‌کاری در قلمرو تحقیق و پژوهش، نه تنها مانعی بر ارتقاء داده‌های علمی و آموزشی می‌باشد، بلکه متأسفانه و به‌طور حتم، عادت به کم‌کاری در این بخش، بی‌مایه‌گی تحقیقات و لزوماً عقب‌افتادگی جامعه علمی کشور در مقایسه با دیگر کشورهای عضو جامعه بین‌المللی را فراهم خواهد نمود. با توجه به موضوع هر چند امروزه ضرورت جبران زبان وارده به دیگری، از اصول مسلم حقوقی شناخته می‌شود و تفاوتی نیز میان اشخاص حقیقی و حقوقی (اعم از اشخاص حقوقی عمومی و حقوق خصوصی) قائل نمی‌شوند اما بنا به اختلافی که در خصوص اصل پذیرش مسئولیت مدنی ناشی از اقدامات دولت و نهادهای عمومی در گذشته وجود داشته (ابوالحمد، ۱۳۷۵، ص ۴۰-۱؛ باریکلو، ۱۳۹۲، ص ۱۲۴) موافقان وجود چنین مسئولیتی دلایلی همچون ریشه اخلاقی لزوم جبران خسارت و صدق عنوان کارفرما بر دولت و نهادهای عمومی (ابوالحمد، ۱۳۷۰، ص ۵۴۴ و ۵۴۳) و نیز اصل تساوی

آدرس دبیرخانه همایش: آذربایجان شرقی، مراغه، بلوار شهید درخشانی، مجتمع اداری و آموزشی

دانشگاه آزاد اسلامی مراغه، ساختمان اداری اندیشه شهید سلیمانی، طبقه دوم

تلفن تماس: ۰۴۱۳۷۲۵۵۸۸۳ - ۰۴۱۳۷۲۵۲۵۰۶ - داخلی ۳۳۶ و ۳۳۳



اشخاص حقیقی و حقوقی در جبران خسارات وارد به دیگری (ماده ۵۸۸ قانون تجارت ایران) (صفر، ۱۳۹۰، ص ۴۸۰) در نظام حقوقی ایران نیز، هر چند بموجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، اصل وجود چنین مسئولیتی پذیرفته شده، اما قیودی بر آن وارد آمده که نیازمند بررسی است. لازم است ذکر شود که تحقق قواعد عمومی مسئولیت مدنی شامل وجود ضرر مسلم و مستقیم و جبران نشده؛ ارتکاب فعل زیان بار؛ و وجود رابطه علیت میان فعل زیانبار و ضرر وارده نیز در مانحن فیه ضروری است به همین خاطر این مقاله به دنبال اهدافی خواهد بود که هدف کلی: بررسی مسئولیت نظام سلامت در شهرداری در قبال تصادفات رانندگی ناشی از عیب معابر و همچنین اهداف فرعی عبارتند از:

۱. بررسی و تبیین مسئولیت مدنی شهرداری در حقوق ایران
۲. بررسی مسئولیت های مدنی شهرداری
۳. بررسی و تبیین قانون سلامت شهروندان در قبال خسارات وارده به عابرین

تعاریف و مبانی

مسئولیت مدنی عبارت است از، دسته ای از افراد که دارای منافع و فعالیت مشترک هستند یا پاره ای از اموال که به اهداف خاص اختصاص داده شده است، در کنار هم قرار گیرند و قانون آنها را طرف حق و تکلیف بشناسد و برای آنها شخصیت مستقلی قایل شود مانند دولت، شهرداری، دانشگاه، شرکت های تجاری، انجمن ها خصیصه و شایستگی که موجبات تمتع از حقوق و عهده دار شدن تکالیف را فراهم میسازد، مسئولیت مدنی حقوقی نامیده میشود (صفایی و قاسم زاده ۱۳۷۵، ص ۱۲۵). حال چنانچه این قابلیت، ذاتی شخص باشد، مسئولیت مدنی حقیقی همان اهلیت منظور نظر قانون مدنی و دارنده آن را شخص حقیقی، و در صورتی که حالت موصوف عارضی باشد، چندان که قابلیت سلب و انفکاک از آن موجود را داشته باشد، مسئولیت مدنی حقوقی، و دارنده آن را شخص حقوقی می نامند. تنها مصداق شخص نخست، انسان و از جمله مصدایق شخص دوم، شرکتها، موقوفات، دولت، مؤسسات عمومی میباشند (صفر، ۱۳۹۰، ص ۱۰۰) با این توصیف، شخص حقوقی آن موضوع و آن موجود غیر از شخص حقیقی است که از صلاحیت دارا شدن حقوق و تکالیف برخوردار گردیده است. چنین موجودیتی موهوم نیست و ریشه در واقعیت دارد. آنچنان واقعییتی که علاوه بر مسئولیت مدنی، مسئولیت مدنی آن را نیز اجتناب ناپذیر می سازد.

شهرداری: شهرداری، سازمان محلی است که بر طبق اصل عدم تمرکز اداری و به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران و آبادی، بهداشت شهر و رفاه ساکنان آن شهر، تأسیس می شود. شهرداری نوعی سیستم اداره شهر است که از دو واحد بنام شورای شهر و اداره شهرداری تشکیل شده است (طباطبائی مومنی، ۱۳۸۱، ص ۱۱۴).

محدوده شهر: در نقاطی که طبق قانون شهرداری تأسیس می شود، شهرداری موظف است وظایف خود را در محدوده ای که به تصویب وزارت کشور رسیده است انجام دهد و خارج از محدوده هیچ تکلیفی ندارد؛ برای مثال شهرداری موظف به تهیه و توزیع آب و فاضلاب و سایر خدمات شهری در خارج از محدوده شهری نخواهد بود. (ماده ۵۶ قانون شهرداری) چون حوزه محلی عملکرد شهرداری از لحاظ صلاحیت محلی مأموران آن، حائز اهمیت است، مطابق ماده ۲ قانون، شهرداری ها مکلفند حدود حوزه خود را تعیین و نقشه دقیق آنرا ترسیم نمایند و به تصویب شورای شهر و وزارت کشور برسانند. طبق تبصره ۱ قانون تصمیمات کشوری، محدوده شهر، به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارت کشور و مسکن و شهرسازی تعیین می گردد (موسی زاده، ۱۳۸۱، ص ۱۲۷).

سازمان شهرداری: سازمان اداری شهرداری به درآمد و امکانات مالی آن بستگی دارد. علاوه بر سازمان شهرداری، سازمان مؤسسات وابسته به شهرداری نیز باید به تصویب شورای شهر و وزارت کشور برسد (انصاری، ۱۳۷۴، ص ۲۳۶).



شهردار: اجرای تصمیمات شورای شهر به عهده اداره شهرداری است که در راس آن شهردار قرار دارد. شهردار، عامل و مجری تصمیمات شورای شهر است و به وسیله شورای شهر انتخاب، و در صورت تشکیل نشدن شوری، توسط وزیر کشور انتخاب می شود (طباطبائی موتمنی، ۱۳۸۱، ص ۱۲۰).

تصادف: حادثه ناگواری که اتفاق می افتد آنرا تصادف یا تصادم میگویند. تصادف به منزله، مصادف شدن با برخورد نمودن و تصادم یعنی صدمه دیدن، صدمه وارد شدن به شخص یا چیزی مانند اتومبیل و غیره. عبارت دیگر وقوع یک سانحه منجر به جرح، فوت، خسارت، یا ترکیبی از این سه حالت که در نتیجه برخورد یک وسیله نقلیه با یک یا چند وسیله نقلیه دیگر یا انسان یا حیوان یا شیء به وجود می آید و باعث تلفات آسانی و یا خسارت می گردد (لایقی، ۱۳۸۴)

نقض معابر: هر نوع نقص و کمبود در رویه، شانه، حفاظ و علائم عمودی و افقی راه که موجب انحراف و عدم تصمیم گیری صحیح راننده و به طور مستقیم باعث وجود حادثه شود و یا اینکه وقوع آنرا تسهیل نماید (دستور العمل شماره ۹۷ پلیس راهور ناجا).

مبنای حقوقی پذیرش مسئولیت

حقوق اساسی به عنوان شاخه اصلی حقوق عمومی یک سلسله اصول و قواعدی است که اساس تشکیلات عالیه مملکتی مبتنی بر آن است و از روابط بنیادین میان مردم و حکومت بحث می کند. طبعاً افرادی که در یک جامعه زندگی می کنند، دارای هر دو قسم حقوق فردی و حقوق عمومی هستند که اطلاق حقوق شهروندی بر این دو دسته حقوق می تواند در برگزیده مفاهیم موجود در هر دو دسته باشد. از همین جا مشخص می شود که در یک نگاه کلان، حقوق شهروندی حوزه گسترده ای را شامل می شود و حقوق شهروندی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از حیث موضوع به دودسته اصلی قابل تقسیم است که شامل حقوقی چون حقوق اساسی، حقوق سیاسی، حقوق اداری، حقوق اقتصادی و فرهنگی و حقوق قضایی می باشد در علم حقوق در کلیات بحث، هیچ کس در مقابل دیگری مسئول شناخته نمی شود، اما با ورود ضرر و زیان، اصل مسئولیت برای تمامی اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی ثابت و مسلم شناخته می شود و نبود مسئولیت در قبال بروز ضرر و زیان، نیازمند وجود ادله اثباتی است. توسعه شهری کنترل نشده، با کاربری های منطقه بندی شده یکنواخت و پراکنده همراه با زوال منابع طبیعی، اثرات نامطلوبی بر کارکرد سامانه های طبیعی مانند پوشش های گیاهی، درختان و شبکه آب های سطحی و زیرزمینی و کیفیت هوای محدوده شهرها داشته و در نتیجه سلامت اجتماعات انسانی را با خطر مواجه کرده است. تولید آلاینده های ناشی از اتومبیل و زوال تدریجی منابع طبیعی مانند باغات و اراضی زراعی و جنگل زدایی و فرسایش خاکهای حاصل خیز نیز از آن جمله است. الگوی کاربری اراضی شهری بر اساس وابستگی هرچه بیشتر به اتومبیل به تولید مواد آلاینده مانند ذرات معلق جامد و دوده و فلزات سنگین مانند سرب و ضایعات نفتی و پالایشی منجر می شود که در منابع اقلیمی و محیطی مانند رودخانه هانفوذ می کنند.

آلاینده های یاد شده به تغییرات نامطلوب اقلیمی مانند زوال تدریجی پوشش گیاهی در منطقه شهری منجر شده و به صورت غیر مستقیم بر سلامت شهروندان اثرات منفی دارند. همچنین خروج مواد شیمیایی مانند اکسید نیتروژن و مونوکسید کربن و هیدروکربون ها و مواد سمی رادیو اکتیو ناشی از اتومبیل ها آلودگی هوا را در مراکز شهری بیشتر کرده و استفاده از این فضاها را برای تعامل شهروندان با فضاهای طبیعی منتفی کرده است.

از اثرات کوتاه مدت آلودگی هوای شهری التهاب مخاط دهان و گلو و اختلال در کارکرد تنفس افراد گزارش شده است. تکرار و تداوم مواجهه با هوای آلوده فضاهای شهری نیز در بلند مدت به بیماری های ریوی - برونشیت مزمن - اختلال تنفسی و تشدید بیماری های قلبی و حتی مرگ منجر می شود. این تاثیرات به حدی جدی است که در بسیاری موارد نه تنها حضور



فیزیکی و فعالیت در محیط شهری توصیه نمی شود بلکه فعالیت بیماران و سالخوردگان و کودکان در فضای شهری برای آنان مخاطره انگیز ارزیابی می شود. همچنین آلودگی صوتی ناشی از اتومبیل ها در فضاهای شهری به کاهش کارایی در فضاهای مجاور و بروز برخی سردرد های مزمن منجر می شود. همچنین برخی تحقیقات نشان می دهند که کودکانی که در معرض مواجهه با آلودگی های صوتی (به ویژه ساکنان مجتمع های مسکونی مجاور بزرگراه ها) قرار می گیرند از نظر رشد ذهنی و سلامت روانی با مشکلاتی مواجه می باشند. این در حالی است که فضاهای شهری طبیعت گرا، مانند چشم انداز ها، مناظر و بوستان های شهری و محلی و همسایگی، کمربند ها و حومه های سبز، فضاهای ورزشی و کوچه باغ های شهری همگی فرصتی برای ارتباط شهروندان با طبیعت ایجاد کرده و بنابراین در سلامت آنان تاثیری قطعی دارند. به همین جهت در گذشته این باور وجود داشته که مسئولیت دولت در برابر خسارات وارده مطلق نیست بلکه اعمال دولت بسته به نوع عمل متفاوت بوده و به هنگام بررسی باید نوع عمل را در نظر داشت. در این باب اعمال دولت را به دو بخش کلان اعمال حاکمیت و اعمال تصدی تقسیم بندی کرده اند. اعمال مربوط به حاکمیت، اعمالی است که در انجام آن دولت، قدرت مطلق و حاکم اجتماعی است که به وسیله آنها به مردم فرمان می دهد و با انجام عمل به دنبال یک منفعت عمومی یا مصلحت اجتماعی است. اعمال تصدی اعمالی است که قدرت سیاسی دولت به دنبال انجام یک کارکرد اجتماعی است و به دنبال اعمال حکومت بر افراد نیست و ممکن است جنبه کسب درآمد هم داشته باشد. طرفداران این نظریه معتقدند که دولت تنها در قبال اعمال مربوط به تصدی گرانه واجد جنبه مسئولیت است؛ اما در قبال اعمال حکومتی خود مسئولیتی ندارد. اما امروزه این نظریه دیگر طرفداران چندانی ندارد و مسئولیت قوه مجریه، عمومیت دارد و سلب مسئولیت از دولت منجر به مواردی است که قانون معین کرده است. به بیانی دیگر از نظر حقوقی، تنها اشخاص حقیقی دارای مسئولیت نیستند بلکه اشخاص حقوقی هم در قبال اعمال خود مسئول اند (سلیمانی، ۱۳۹۱).

دامنه مسئولیت دولت از دامنه مسئولیت سایر شخصیت های حقوقی گسترده تر است و هر چه میزان دامنه گسترده تر می شود؛ مسئولیت نیز در قبال اعمالش گسترده تر می شود.

مسئولیت و کارایی شهرداری ها

یک رابطه مستقیم بین عمل (عمل مثبت و ترک فعل) وجود دارد. اصولاً در نظام حقوقی مسئولیت مدنی ایران، شهرداری نیز همانند سایر اشخاص حقوقی، در ذیل عنوان مسئولیت ناشی از فعل غیر، مورد بررسی قرار می گیرند. در این باب ممکن است، شهرداری در اجرای وظایف کلی و ویژه خود گونه هایی عام و ویژه از مسئولیت را داشته باشند. مثلاً ممکن است در عرصه هایی همچون اجرای قوانین و مقررات مسئولیت های ناشی از مالکیت بر معابر، بنا ها و اقدام به تملک قانونی اراضی و ابنیه موجود مسئولیت برای شهرداری باشد. هر چند که در مقابل مواردی وجود دارد که شهرداری علیرغم ورود زیان، مسئول شناخته نمی شود که این موارد را می توان چنین برشمرد: تقصیر زیان دیده، فعل ثالث و علل موجه چون: دفاع مشروع، اجرای قانون و اعمال برخاسته از اضطرار. در نظام حقوقی ما، غالباً به منظور تحقق مسئولیت مدنی، وجود ارکانی چون زیان، فعل زیانبار، رابطه سببیت و تقصیر لازم است (صفایی و همکاران، ۱۳۹۰).

شهرداری ها و خسارت های جانی و مالی شهروندان

مسئولیت شهرداری ها عمدتاً در ماده ۵۵ قانون شهرداری احصا شده است. بند ۲ ماده ۵۵ قانون مذکور بیانگر وظیفه مندی شهرداری ها، در نظافت و نگهداری و تسطیح معابر و اماکن عمومی مردم و مجاری آب های سطحی و فاضلاب های سطحی است که به نوعی یکی از اصلی ترین وظایف شهرداری هاست. هر چند دولت هم به طور کلی وظیفه تامین بهداشت و سلامت عمومی را برعهده دارد ولی به طور خاص این شهرداری ها هستند که این وظیفه را راهبری می کنند. خسارت جانی و مالی



ناشی از عدم مسئولین و مدیریت شهرداری را باید در ذیل قواعد مسئولیت مدنی بررسی کرد زیرا در این باب قواعد مسئولیت کیفری قابلیت طرح کلی ندارد. در اینجا بحث تسبیب در فقه هم مطرح میشود، طبق رویه معمول نزد فقها، بلافاصله در ذیل عنوان اتلاف مطرح می شود؛ زیرا در حقیقت، تسبیب نوعی از اتلاف است؛ به این تعبیر که در اتلاف، شخص مستقیماً و بالمباشره باعث اتلاف مالی می گردد، ولی در تسبیب، عمل مسبب مع الواسطه سبب می شود که مال غیر از بین برود. برای مثال، اگر شخصی مال منقول و یا غیر منقول دیگری را مباحثاً آتش بزند یا حیوان متعلق به دیگری را بکشد متلف است، اما اگر در مسیر عموم چاهی حفر کند و حیوان متعلق به دیگری در آن بیفتد و بمیرد، مسبب است. مسئولیت دولت در قبال قرارداد اجتماعی نسبت به شهروندان است که مهم ترین آن تامین امنیت است و حال که در اثر قصور عمدی یا ناآگاهانه دولت بخشی از شهروندان متضرر شده اند، دولت باید جایگزین شهروند متخلف شود و خسارت را بپردازد. البته برخی نویسندگان مسئولیت قراردادی دولت را نه بر قرارداد اجتماعی، بلکه بر پایه قرارداد ضمنی میان افراد دولت دانسته اند. مثلاً به موجب این قرارداد افراد ملتزم می شوند که هر سال مالیات های مقرر را به دولت بپردازند و در مقابل دولت متعهد می شود که امور مهمی را که افراد جامعه نوعاً از آن عاجزند عهده دار شود، که راس آن حمایت از شهروندان در مقابل جرایم و خسارات است (سپهوند، ۱۳۹۴). در این باره فرض بر آن است که شهرداری با دریافت عوارض و انواع مالیات شهری، پذیره، نوسازی و غیره مسئولیت دارد تا هرگونه مشکلات طبیعی و غیرطبیعی به شهروندان را جبران کند. البته اینکه افراد با شهرداری یک قرارداد نانوشته، اما قطعی داشته باشند، مواجه با ایراد است. اما از جهت دیگر، شهرداری چنانچه هیچ اقدام و اهمتامی به تکالیف خود نکند، می توان به وجود مسئولیت عام شهرداری استناد کرد. در خصوص جبران خسارت زیان دیده بر پایه ضمانی قهری دولت هم باید گفت که برای ضمان قهری به طور کلی میانی متعددی ذکر شده است که معروف ترین آنها نظریه تقصیر، خطر و تضمین حق است اما مهم ترین مینا که در بحث جبران دولتی خسارت بیشتر از بقیه کارایی دارد نظریه تقصیر است. هر چند برخی در مجموع در خصوص زیان، ورود زیان های جمعی به افراد نامحصور را از نظر تصور مسئولیت مدنی برای شهرداری دشوار می دانند، اما به زعم ما شهرداری در این امور یک مسئولیت عام دارد (رضایی، ۱۳۸۴).

مسئولیت پیمانکاران در شهرداری

در هنگام بروز خساراتی چنانچه فعل مربوطه به خود پیمانکاران و طرف های قراردادی شهرداری انتساب یابد؛ این عمل به پیمانکار مربوط است و الا چنانچه این انتساب به دلایلی به شهرداری مرتبط شود، شهرداری مسئول جبران خسارت وارده خواهد بود. البته در برخی مواقع نیز می توان به وجود نوعی مسئولیت تضامنی بین پیمانکار و شهرداری قائل بود. در این حالت هر کدام از دو طرف در مقابل زیان دیده مسئول به شمار می آیند در منظر فقه هرگاه سخن از سبب پیش می آید، بی تردید مباشر نیز وجود دارد، زیرا معنای تسبیب انجام عمل با واسطه است و واسطه همان مباشر است. گاه مباشر، حیوان یا عاملی طبیعی است که به علت وضوح عدم مسئولیت مباشر، ایراد خسارت مستقیماً به سبب منتسب می گردد و گویی حادثه مباشری نداشته است. (حکمت نیا و همکاران، ۱۳۹۳) در چنین مواردی، مسئولیت مباشر به کلی منتفی است و بحث اجتماع سبب و مباشر مطرح نمی گردد، ولی مصادیق آن از موارد تسبیب محسوب می شود. بحث اجتماع سبب و مباشر در جایی مطرح می شود که مباشر و مسبب هر دو انسان هستند و تردید در آن است که کدامیک اقوا بوده است؛ مثل آن که مباشر با اکراه دیگری، اقدام به ایراد خسارت کند. مرحوم محقق در شرایط می گوید: « هرگاه مسبب و مباشر با هم جمع شوند، مباشر نسبت به ضمان، بر مسبب مقدم است » و چنین مثال می آورد: « هرگاه کسی عدواناً چاهی در ملک دیگری حفر کند و شخصی دست ثالثی را بگیرد و او را در آن چاه بیندازد و آن شخص بمیرد، آن که ثالث را به چاه انداخته، ضامن است و حفرکننده چاه ضمان ندارد. (حسینی، ۱۳۸۰)



بعضی در توجیه نظر محقق افزوده اند: به اجماع، محقق است که مباشر بر سبب مقدم است و این تقدم از مسلمات به شمار می‌آید. علاوه بر آن که از نظر عقلا، فعل همواره مستند به عامل قریب است، نه بعید. بنابراین مباشر همواره اقوا از سبب است. فقهای دیگر بر نظریه بالا اشکالاتی وارد کرده، آن را به نحو عام و شامل نپذیرفته‌اند. صاحب ریاض گفته است: اگر اجماع در مسأله وجود نمی‌داشت می‌گفتیم هر دو ضامنند و مانند مورد ترتب و تعاقب ایادی در ضمان ید، خسارت دیده می‌توانست به هر یک از آن دو مراجعه کند؛ زیرا از نظر منطقی، با بودن وصف ضمان در نزد مسبب، دلیل ندارد که ضمان را از عهده وی ساقط بدانیم. به نظر ایشان، به موجب قاعده لا ضرر، ضمان بر عهده مسبب مستقر گردیده، هر چند که دخالتش در ورود خسارت ضعیف‌تر از مباشرش و قوت مباشر نمی‌تواند ضمان را از عهده مسبب رفع کند. البته در برخی از نظریات جدید به نوعی به مسئولیت عاقله یا دولت برای جبران پاره ای از زیان‌ها که نوعی مسئولیت ناشی از فعل غیر است (که با فلسفه حمایت از زیان دیده و کوتاهی عاقله از ارشاد جانی به راه راست یا ممانعت از آزار دیگران و ارتکاب جرایم توصیه شده) توجیه پذیر است؛ ولی چون این حمایت در موارد خاص و به صورت محدود پذیرفته شده است و به ویژه در باره مسوولیت عاقله قابل انتقاد به نظر می‌رسد، دلیل انتقال مسئولیت از عاقله به دولت یا حذف آن و برقراری مسئولیت فردی پیشنهاد شده است (حرفی، ۱۳۹۱).

مبانی مسئولیت شهرداری در حقوق ایران

شهرداری به عنوان یک سازمان اداری، محلی و غیرمتمرکز، اداره امور شهر را برعهده دارد و در کلان امر از نظارت عمومی دولت‌ها خارج است و به عنوان یک نهاد محلی شناخته می‌شود. به همین لحاظ می‌توان شهرداری‌ها را نوعی دولت مستقل محلی برشمرد که در برخی مواقع، قواعد عمومی دولت‌ها را می‌توان بر آنها بار کرد. بر همین مبنا می‌توان گفت که شهرداری‌ها در رهگذر انجام وظایف خود ممکن است موجبات ورود خسارت به دیگران را فراهم آورند، که این خسارت در حوزه مسئولیت کیفری و مدنی مورد توجه قرار گرفته است. منظور از مسئولیت حقوقی شهرداری‌ها چیست؟ مبنای حقوقی پذیرش مسئولیت اشخاص حقوقی چیست؟ مسئولیت از منظر علم حقوق، واجد گونه‌های مختلفی است. شاید مهم‌ترین نوع مسئولیت، وجود مسئولیت قانونی است. در مجموع مسئولیت، پاسخگویی به تخلفاتی است که شخص نسبت به تعهدات و وظایف خود مرتکب شده و مسئول کسی است که فریضه‌ای بر دمه دارد که اگر به آن عمل نکند از او بازخواست می‌شود. به تعبیر «دوما» حقوقدان معروف فرانسوی، هر تلف و هر زبانی که به وسیله عمل دیگری تحقق یابد، خواه منشا آن بی احتیاطی، اهمال یا عدم اطلاع از امری که دانستن آن لازم است یا خطای مشابه هر چند بسیار سبک باشد، باید به وسیله کسی که بی احتیاطی یا خطای دیگری داشته جبران شود زیرا این عمل ظلمی است که اعمال شده است هر چند فاعل قصد اضرار نداشته باشد. بنابراین عدالت حقوقی اقتضا دارد همانگونه که اشخاص حقیقی در صحنه‌های اجتماعی و اقتصادی اگر خسارت و زبانی وارد آوردند یا قانونی را نقض و مرتکب جرمی شدند، باید متحمل مجازات یا پرداخت غرامت شوند، در مورد اشخاص حقوقی نیز چنین باشد (ابوالحمد، ۱۳۷۰). از منظر حقوقی موضوع مسئولیت در فقه و حقوق ایران واجد سابقه دیرینه‌ای است. در فقه، اصل مسئولیت با قواعد دیگری همچون قاعده لاضرر در ارتباط وثیق است. در علم حقوق در کلیات بحث، هیچ کس در مقابل دیگری مسئول شناخته نمی‌شود، اما با ورود ضرر و زیان، اصل مسئولیت برای تمامی اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی ثابت و مسلم شناخته می‌شود و نبود مسئولیت در قبال بروز ضرر و زیان، نیازمند وجود ادله اثباتی است. در گذشته این باور وجود داشته که مسئولیت دولت در برابر خسارات وارده مطلق نیست بلکه اعمال دولت بسته به نوع عمل متفاوت بوده و به هنگام بررسی باید نوع عمل را در نظر داشت. در این باب اعمال دولت را به دو بخش کلان اعمال حاکمیت و اعمال تصدی تقسیم بندی کرده‌اند. اعمال مربوط به حاکمیت، اعمالی است که در انجام آن دولت، قدرت مطلق و حاکم اجتماعی است که به وسیله آنها به مردم فرمان می‌دهد و با انجام عمل به دنبال یک منفعت عمومی یا مصلحت اجتماعی است. اعمال تصدی اعمالی است



که قدرت سیاسی دولت به دنبال انجام یک کارکرد اجتماعی است و به دنبال اعمال حکومت بر افراد نیست و ممکن است جنبه کسب درآمد هم داشته باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۶).

طرفداران این نظریه معتقدند که دولت تنها در قبال اعمال مربوط به تصدی گرانه واجد جنبه مسئولیت است؛ اما در قبال اعمال حکومتی خود مسئولیتی ندارد. اما امروزه این نظریه دیگر طرفداران چندانی ندارد و مسئولیت قوه مجریه، عمومیت دارد و سلب مسئولیت از دولت منجر به مواردی است که قانون معین کرده است. به بیانی دیگر از نظر حقوقی، تنها اشخاص حقیقی دارای مسئولیت نیستند بلکه اشخاص حقوقی هم در قبال اعمال خود مسئول اند. دامنه مسئولیت دولت از دامنه مسئولیت سایر شخصیت های حقوقی گسترده تر است و هر چه میزان دامنه گسترده تر می شود؛ مسئولیت نیز در قبال اعمالش گسترده تر می شود (صفایی، ۱۳۹۰).

باید توجه داشت که یک رابطه مستقیم بین عمل (عمل مثبت و ترک فعل) وجود دارد. اصولاً در نظام حقوقی مسئولیت مدنی ایران، شهرداری نیز همانند سایر اشخاص حقوقی، در ذیل عنوان مسئولیت ناشی از فعل غیر، مورد بررسی قرار می گیرند. در این باب ممکن است، شهرداری در اجرای وظایف کلی و ویژه خود گونه هایی عام و ویژه از مسئولیت را داشته باشند. مثلاً ممکن است در عرصه هایی همچون اجرای قوانین و مقررات مسئولیت های ناشی از مالکیت بر معابر، بنا ها و اقدام به تملک قانونی اراضی و ابنیه موجد مسئولیت برای شهرداری باشد. هرچند که در مقابل مواردی وجود دارد که شهرداری علیرغم ورود زیان، مسئول شناخته نمی شود که این موارد را می توان چنین برشمرد: تقصیر زیان دیده، فعل ثالث و علل موجه چون: دفاع مشروع، اجرای قانون و اعمال برخاسته از اضطرار. در نظام حقوقی ما، غالباً به منظور تحقق مسئولیت مدنی، وجود ارکانی چون زیان، فعل زیانبار، رابطه سببیت و تقصیر لازم است (صفا، ۱۳۹۰).

مسئولیت مدنی به دو شکل قراردادی و قهری است. مبانی مسئولیت مدنی در این باب، مبنای تقسیم ایراد خسارت است که برای اصل جبران دولتی خسارت ها ذکر شده است. از منظر تئوری برخی بر مسئولیت قراردادی و برخی بر مسئولیت قهری تأکید می کنند و اساساً وحدت عقیده در این زمینه وجود ندارد. در مسئولیت قراردادی، مبنای مسئولیت، عقد و قرارداد است هرچند که ممکن است در اینجا فرض شود که عقد و قراردادی میان بزه دیدگان و دولت وجود دارد که نقص آن، دولت را مسئول جبران خسارت بزه دیدگان می کند. مسئولیت دولت در قبال قرارداد اجتماعی نسبت به شهروندان است که مهم ترین آن تأمین امنیت است و حال که در اثر قصور عمدی یا ناآگاهانه دولت بخشی از شهروندان متضرر شده اند، دولت باید جایگزین شهروند متخلف شود و خسارت را بپردازد. البته برخی نویسندگان مسئولیت قراردادی دولت را نه بر قرارداد اجتماعی، بلکه بر پایه قرارداد ضمنی میان افراد دولت دانسته اند. مثلاً به موجب این قرارداد افراد ملتزم می شوند که هر سال مالیات های مقرر را به دولت بپردازند و در مقابل دولت متعهد می شود که امور مهمی را که افراد جامعه نوعاً از آن عاجزند عهده دار شود، که راس آن حمایت از شهروندان در مقابل جرایم و خسارات است (ابوالحمد، ۱۳۷۵). در این باره فرض بر آن است که شهرداری با دریافت عوارض و انواع مالیات شهری، پذیره، نوسازی و غیره مسئولیت دارد تا هرگونه مشکلات طبیعی و غیرطبیعی به شهروندان را جبران کند. البته اینکه افراد با شهرداری یک قرارداد نانوشته، اما قطعی داشته باشند، مواجه با ایراد است. اما از جهت دیگر، شهرداری چنانچه هیچ اقدام و اهمیتی به تکالیف خود نکند، می توان به وجود مسئولیت عام شهرداری استناد کرد. در خصوص جبران خسارت زیان دیده بر پایه ضمانی قهری دولت هم باید گفت که برای ضمان قهری به طور کلی مبانی متعددی ذکر شده است که معروف ترین آنها نظریه تقصیر، خطر و تضمین حق است اما مهم ترین مبنا که در بحث جبران دولتی خسارت بیشتر از بقیه کارایی دارد نظریه تقصیر است. هرچند برخی در مجموع در خصوص زیان، ورود زیان های جمعی به افراد نامحصور را از نظر تصور مسئولیت مدنی برای شهرداری دشوار می دانند، اما به زعم ما شهرداری در این امور یک مسئولیت عام دارد. با توجه به قانون مجازات جدید می توان قایل به مسئولیت کیفری شهرداری ها شد؟ عمده ترین عنصر در مباحث حقوق کیفری، وجود عنصر معنوی برای تحقق جرم یا بزه است. می دانیم که برای تحقق هر عمل مجرمانه باید سه



عنصر همزمان در یک جرم وجود داشته باشد. عنصر قانونی یعنی آنکه قانونگذار فعل یا ترک فعل خاصی را از قبل جرم بشمارد. عنصر مادی یعنی عمل یا ترک فعل که در عالم خارج محقق شود. عنصر معنوی یعنی انگیزه و قصدی که شخص برای انجام آن جرم در ذهن خویش دارد. با وجود این، در صورتی که افراد تشکیل دهنده شخص حقوقی (مثلا مدیران شهرداری) مرتکب جرمی شوند باید همان مرتکبان اصلی جرم تحت تعقیب قرار بگیرند و مجازات های قانونی نسبت به آنان اعمال شود. از آنجا که قصد و اراده قائم به شخص است، نمی توان این عنصر را به دیگری نسبت داد و شخص حقوقی را به دلیل قصد و اراده دیگری جزاا مشمول دانست و او را مجازات کرد (باریکلو، ۱۳۹۲).

بحث و نتیجه گیری

درواقع حقوق شهروندی آمیخته ای است از وظایف و مسئولیت های شهروندان در قبال یکدیگر، شهر و دولت یا قوای حاکم و مملکت و همچنین حقوق و امتیازاتی که وظیفه تامین آن حقوق بر عهده ی مدیران شهری (شهرداری)، دولت یا به طور کلی قوای حاکم می باشد. در بررسی مبانی توجیهی جهت مسئولیت مدنی شهرداری با عنایت به پذیرش نظام مبتنی بر تقصیر در حقوق موضوعه ما علاوه بر نظریه تقصیر، نمی توان از نظریه های بدون تقصیر غافل ماند. جبران خسارات در قالب نظریه تقصیر قابل توجیه نیست. لذا جهت بی جبران نماندن زیان و تحقق هدف مسئولیت مدنی باید به این نظریات توجه نمود. تقصیر مورد نظر در مسئولیت مدنی شهرداری تقصیر به معنای امروزین بوده که در مورد شهرداری عنوان تقصیر اداری به خود می گیرد. جهت تحقق مسئولیت مدنی وجود ارکانی چون: زیان، فعل زیانبار، رابطه سببیت و در نظام حقوقی ما غالبا تقصیر لازم می باشد. در خصوص زیان، ورود زیان های جمعی به افراد نامحصور، به نظر تصور مسئولیت مدنی برای شهرداری را دشوار می نماید. فعل زیانبار هم می بایست همزمان با انجام وظیفه اداری و مرتبط با آن باشد تا قابلیت انتساب به شهرداری را داشته باشد. تقصیر هم در مسئولیت مدنی شهرداری توصیفی جداگانه دارد هرکس خسارتی به دیگری وارد نماید باید آن را جبران کند و فرقی نمیکند که وارد کننده زیان شخص حقیقی باشد یا شخص حقوقی. طبق ماده ۱۱ قانون مسؤلیت مدنی: اگر کارمندان شهرداری عمدا یا در نتیجه بی احتیاطی خسارتی وارد کند شخصا مسؤل هستند ولی اگر خسارت مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات باشد جبران خسارت به عهده اداره یا مؤسسه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود. شهرداری دارای یک سری وظایفی است که ممکن در حین اجرای این وظایف موجب ورود خسارت به معابر عمومی شود، چنانچه عوامل مختلفی در وقوع خسارت دخالت داشته باشند که یک یا چند عامل مستند به اقدامات شهرداری باشند، به هر صورت ضروریست طی بررسی رابطه علت و معلولی و رابطه سببیت بین هریک از عوامل مزبور در وقوع حادثه و بروز خسارت و همچنین میزان تأثیر هریک از عوامل در ایجاد خسارت نسبت به تعیین سبب و مسبب بر اساس قواعد و مقررات فقهی و قانونی در باب اتلا و تسبیب و اجتماع اسباب اقدام نموده که در این رابطه چنانچه شهرداری در وقوع هر یک از حوادث و ایجاد خسارات خواهد بود و در صورت تساوی اثر همگی عوامل ایجاد حادثه، شهرداری و سایر عوامل مطابق قاعده، مشترکاً و به نحو مساوی عهده دار ترمیم و جبران خسارت وارده خواهد بود. جبران خسارت توسط شهرداری به صورت ترمیم معبر آسیب دیده و بازگرداندن آن به صورت اول و احیا کردن آن برای استفاده عموم است و پرداخت خسارت نقدی فقط در صورت قطع درختان به نهاد ذی نفع می باشد.



منابع و مآخذ

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، ۱۳۷۵، مسئولیت مدنی دولت، چاپ شده در مجموعه مقالات مندرج در کتاب تحولات حقوق خصوصی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید، ۱۳۷۰، حقوق اداری ایران، انتشارات توس.
۳. باریکلو، علیرضا، ۱۳۹۲، مسئولیت مدنی، نشر میزان، چاپ چهاردهم.
۴. حرفی، هادی، ۱۳۹۱، تبیین مسئولیت مدنی شهرداری و شهرداران در حقوق ایران بانگاهی بر حقوق کامن لا، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی - دانشکده حقوق.
۵. حسینی عباس، ۱۳۸۰، مسئولیت مدنی شهرداری ها. پایان نامه کارشناسی ارشد. وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه قم.
۶. حکمت نیا، حسن؛ انصاری، ژینوس؛ گیوه چی، سعید، بهینه سازی حمل و نقل درون شهری یزد و علل وقوع تصادفات رانندگی، مجله: پژوهش های جغرافیای انسانی دوره چهل و ششم - ۱۳۹۳، - ۲۹۳ - ۳۱۰
۷. رضایی نژاد، فرج الله، ۱۳۸۴، مسئولیت مدنی شهرداری ها در نظام حقوقی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی واسلامی دانشگاه تهران.
۸. سپهوند فرج اله، ۱۳۹۴، شناسایی معیارهای احراز تقصیر در سوانح رانندگی پایان نامه کارشناسی ارشد - دانشگاه شهید چمران اهواز - دانشکده اقتصاد و علوم اجتماعی.
۹. سلیمانی بابادی، مصطفی، ۱۳۹۱، مسیولیت مدنی محافظین راه، پایان نامه دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی - دانشکده حقوق.
۱۰. صفار، محمدجواد، ۱۳۹۰، شخصیت حقوقی، انتشارات بهنامی، چاپ اول.
۱۱. صفایی، سیدحسین؛ رحیمی، حبیب الله، ۱۳۹۰، مسئولیت مدنی، انتشارات سمت، چاپ دوم.
۱۲. طباطبائی مومنی، منوچهر، ۱۳۸۱، حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ هفتم.
۱۳. کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۶، مبانی حقوق عمومی، انتشارات میزان، چاپ سوم.
۱۴. کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۷، مسئولیت مدنی، جلد دوم، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هشتم.
۱۵. لایقی، ایرج، ۱۳۸۴، تصادفات، انتشارات جهان جام جم، چاپ اول
۱۶. موسی زاده، رضا؛ ۱۳۸۱، حقوق اداری، تهران، میزان، ۱۳۸۱، چاپ سوم



The Responsibility of Municipalities for Violation of Citizens' Right to Health Caused Road Defects

Syed Morteza Jahani

Master's Student in Criminal Law & Criminology, Ardabil Branch, Islamic Azad University, Ardabil, Iran
Ojal.۲۰۲۰@gmail.com

Abstract

One of the important social, political and rights components of the modern state in the contemporary world is the position and rights and privileges of the citizens of a country, the rights that every citizen deserves when he is in any position, including damage, injury, etc. In the Constitution of the Islamic Republic of Iran, in its ۲۰th principle, these rights have been given to the people of Iran, the right to health as an inherent right that everyone has the right to achieve the highest standard of physical and mental health, and this right is for all services. It includes medicine, public health, adequate food, proper housing, healthy work environment and clean environment. The existence of different dimensions for health, various areas related to health and various factors influencing it have made it difficult to define the said right. As a local and decentralized administrative organization, the municipality is in charge of managing the affairs of the city, and in general, it is responsible for the general supervision of governments. It is outside and is known as a local institution. With regard to the foundations of derivation of Islamic law and with reference to the rules of jurisprudence, it explains and explains issues such as public health rights, the use of smoke-emitting vehicles, roadblocks and compliance with traffic regulations, and the rulings obtained from these foundations It puts the rights of the subject. On this basis, it can be said that municipalities, in the course of performing their duties, may cause damage to others, and this damage has been considered in the field of civil responsibility.

Keywords: Right to Health, Citizen Rights, Municipality, Road Defects.