

بررسی حقوقی مسئولیت مدنی شهرداری در ارائه خدمات عمومی با تأکید بر الزامات نوین مدیریت شهری در حقوق ایران

قاسم زیارتی^۱

۱- کارشناسی ارشد حقوق - گرایش حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی. (کارشناس حقوقی)

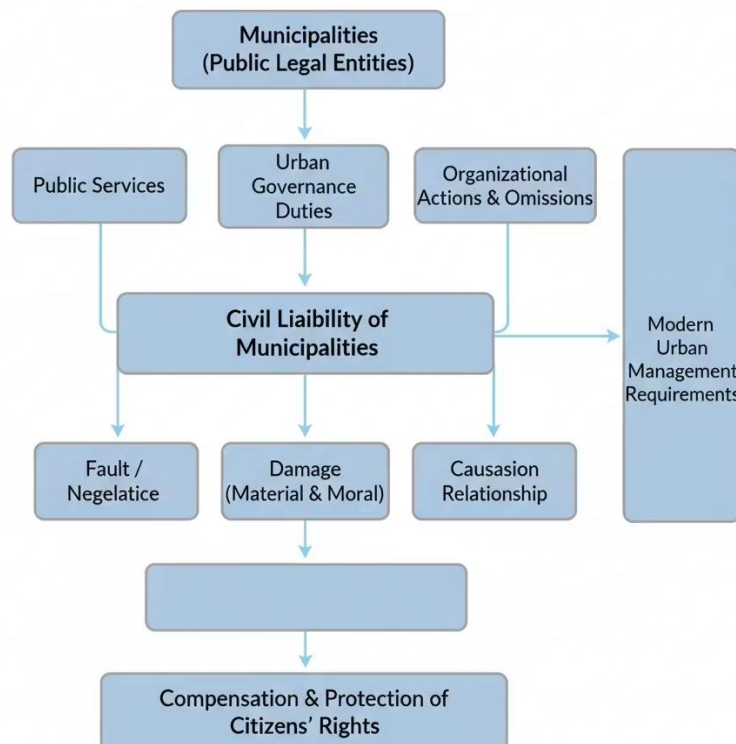
چکیده

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی محلی و متولی اصلی مدیریت و ارائه خدمات شهری، نقش تعیین‌کننده‌ای در تأمین رفاه، ایمنی و سلامت شهروندان ایفا می‌کنند. گسترش شهرنشینی، تنوع خدمات عمومی و ورود شهرداری‌ها به حوزه‌های نوین مدیریت شهری، موجب افزایش تعامل این نهاد با حقوق و منافع شهروندان شده و در نتیجه، مسئله مسئولیت مدنی شهرداری در قبال خسارات ناشی از ارائه خدمات عمومی اهمیت فزاینده‌ای یافته است. در حقوق ایران، اگرچه مسئولیت مدنی شهرداری‌ها به طور کلی تابع قواعد عمومی مسئولیت مدنی است، اما به دلیل ماهیت عمومی وظایف، ساختار سازمانی و نقش حاکمیتی - تصدی‌گری این نهاد، واجد ویژگی‌ها و پیچیدگی‌های خاصی است. هدف این مقاله، تبیین چارچوب حقوقی مسئولیت مدنی شهرداری در ارائه خدمات عمومی با تأکید بر الزامات نوین مدیریت شهری و تحلیل چالش‌های ناشی از گسترش دامنه وظایف شهرداری‌ها در حقوق ایران است. روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی - تحلیلی و مبتنی بر مطالعه منابع کتابخانه‌ای، مقالات علمی و بررسی دیدگاه‌های دکترین و رویه‌های قضایی مرتبط می‌باشد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که مبنای غالب مسئولیت مدنی شهرداری در نظام حقوقی ایران، نظریه تقصیر است، اما این تقصیر در قالب «تقصیر سازمانی» و «قصور یا ترک فعل در انجام وظایف قانونی» تجلی می‌یابد. همچنین، در حوزه فعالیت‌های مخاطره‌آمیز و خدمات نوین شهری، گرایش ضمنی به تقویت مسئولیت مبتنی بر ریسک و تشدید استانداردهای مراقبتی شهرداری مشاهده می‌شود. نتایج تحقیق حاکی از آن است که الزامات نوین مدیریت شهری از جمله توسعه پایدار، شفافیت، پاسخگویی و استفاده از فناوری‌های نوین، موجب گسترش دامنه مسئولیت مدنی شهرداری و افزایش انتظارات حقوقی از این نهاد شده است. در پایان، مقاله بر ضرورت تدوین مقررات شفاف، تعیین دقیق استانداردهای عملکردی خدمات شهری و انسجام رویه قضایی به منظور حمایت مؤثر از حقوق شهروندان و ارتقای کارآمدی مدیریت شهری تأکید می‌کند.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی، شهرداری، خدمات عمومی، تقصیر، مدیریت شهری

مقدمه

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای خودگردان محلی، ستون فقرات مدیریت شهری و ارائه‌دهنده طیف وسیعی از خدمات ضروری به شهروندان هستند. این خدمات شامل تأمین زیرساخت‌ها، بهداشت، ایمنی، حمل‌ونقل و عمران شهری است که مستقیماً با کیفیت زندگی ساکنان ارتباط دارد. ماهیت عمومی این وظایف، ایجاب می‌کند که در صورت بروز خسارت به اشخاص ثالث در نتیجه کوتاهی یا قصور در انجام این خدمات، سازوکاری مؤثر برای جبران خسارت پیش‌بینی شود که همان مسئولیت مدنی است. در نظام حقوقی ایران، مسئولیت مدنی شهرداری‌ها اگرچه در کلیات تابع قواعد عمومی مسئولیت مدنی مندرج در قانون مدنی (ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی) است، اما به دلیل جایگاه خاص این نهاد به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی و ماهیت وظایف آن، دارای ویژگی‌های منحصر به فردی است (خوبیاری، کشاورزی، ۲۰۲۱). تحلیل دقیق حقوقی این مسئولیت، نیازمند تفکیک میان وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری، شناسایی ارکان سه‌گانه مسئولیت (خسارت، فعل زیان‌آور، و رابطه سببیت) و همچنین در نظر گرفتن تحولات ناشی از الزامات نوین مدیریت شهری است. عدم شفافیت در تعیین حدود مسئولیت می‌تواند منجر به اطلاع دادرسی، تضییع حقوق زیان‌دیدگان و در نهایت سلب اعتماد عمومی نسبت به کارایی نهادهای خدماتی شود. از این رو، بررسی جامعی که مبانی نظری این مسئولیت را با موازین قضایی و الزامات عملی تلفیق کند، برای نظام حقوقی کشور ضروری است. این مقاله در هشت بخش اصلی، ساختار حقوقی مسئولیت مدنی شهرداری را موشکافی نموده و تلاش دارد تا تصویر کاملی از چالش‌ها و راهکارهای موجود در این حوزه ارائه دهد.



شکل ۱. چارچوب مفهومی مسئولیت مدنی شهرداری در ارائه خدمات عمومی با تأکید بر الزامات نوین مدیریت شهری در حقوق ایران

این چارچوب مفهومی تبیین می‌کند که مسئولیت مدنی شهرداری در ارائه خدمات عمومی، حاصل برهم‌کنش میان ارکان کلاسیک مسئولیت مدنی و الزامات نوین مدیریت شهری است؛ به‌گونه‌ای که تقصیر سازمانی، قصور و ترک فعل در انجام وظایف قانونی در مرکز تحلیل قرار می‌گیرند و با تفکیک دقیق میان اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری، معیارهای متفاوتی برای احراز مسئولیت اعمال می‌شود. همچنین، ورود مؤلفه‌هایی مانند توسعه پایدار، ایمنی شهری، سلامت عمومی، شفافیت و استفاده از فناوری‌های نوین، استاندارد مراقبت مورد انتظار از شهرداری را ارتقا داده و در برخی فعالیت‌های مخاطره‌آمیز، گرایش به مسئولیت مبتنی بر ریسک را تقویت می‌کند. این مدل نشان می‌دهد که تعیین مسئولیت، نه صرفاً بر پایه وقوع خسارت، بلکه بر اساس سنجش انطباق عملکرد شهرداری با تکالیف قانونی و الزامات مدیریتی نوین صورت می‌گیرد و می‌تواند به وحدت رویه در تحلیل‌های حقوقی و تصمیمات قضایی کمک کند.

بخش اول: مفهوم و مبانی نظری مسئولیت مدنی شهرداری در حقوق ایران

مسئولیت مدنی شهرداری در حقوق ایران، به مثابه تضمین‌کننده نظم عمومی و حفظ حقوق افراد در برابر اعمال یا ترک فعل نهادهای دولتی و عمومی تعریف می‌شود. این مفهوم ریشه در اصل کلی لزوم جبران خسارت وارده به دیگری دارد که در نظام‌های حقوقی مبتنی بر حقوق مدنی، سنگ بنای روابط خصوصی و عمومی تلقی می‌گردد (یزدانیان، حبیبیان، ۲۰۱۱). شهرداری‌ها، به عنوان شخصیت‌های حقوقی عام‌المنفعه، دارای وظایفی هستند که اجرای آنها مستقیماً با منافع عمومی در ارتباط است؛ لذا مسئولیت آنها صرفاً ماهیت خصوصی ندارد، بلکه بار سنگین مسئولیت عمومی نیز بر دوش آنهاست. تئوری‌های بنیادین مسئولیت مدنی، اعم از نظریه تقصیر (Fault Theory) و نظریه ریسک (Risk Theory)، در تبیین این مسئولیت مورد توجه قرار می‌گیرند. در حقوق ایران، گرایش غالب بر نظریه تقصیر استوار است، به‌ویژه زمانی که شهرداری در چارچوب اعمال حاکمیت یا وظایف سنتی خود عمل می‌کند؛ اما با گسترش دامنه فعالیت‌های تصدی‌گری و مخاطره‌آمیز شهرداری‌ها، نظریه ریسک نیز به عنوان مبنایی مکمل، اهمیت یافته است (فرجام، شکرانی، ۲۰۱۸).

مبنای اصلی مسئولیت مدنی شهرداری در ایران، با استناد به ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی، بر پایه تقصیر یا تعدی قرار دارد. این بدان معناست که برای تحقق مسئولیت، احراز سوء نیت یا بی‌احتیاطی از سوی کارکنان شهرداری در جریان ارائه خدمات عمومی ضروری است. با این حال، تفاوت اساسی میان مسئولیت اشخاص خصوصی و نهادهای عمومی مانند شهرداری در نحوه اثبات تقصیر است. در مورد شهرداری، تقصیر معمولاً از طریق "تخلف از وظایف قانونی" یا "قصور در انجام وظیفه" احراز می‌شود، نه لزوماً اثبات قصد سوء فردی کارکنان (رحیمی سکه‌روانی، ۲۰۱۵). این رویکرد، مسئولیت شهرداری را به یک مسئولیت مبتنی بر "تقصیر سازمانی" نزدیک می‌سازد که دامنه وسیع‌تری از قصورات را در بر می‌گیرد. همچنین، از منظر حقوق اداری، مسئولیت شهرداری در حوزه خدمات عمومی، در راستای اصل "تعهد به ارائه خدمت" تعریف می‌شود که نقص در این تعهد، خود می‌تواند قرینه‌ای بر نقض وظیفه عمومی باشد. نظریه ریسک به عنوان یک مبنای جایگزین، در مواردی که شهرداری به اجرای پروژه‌های عمرانی پرخطر یا فعالیت‌های صنعتی و خدماتی خاص می‌پردازد، توجیه پیدا می‌کند. در این حالت، صرف تحقق خسارت به واسطه فعالیت شهرداری، کافی است تا مسئولیت او محقق شود و نیاز به اثبات تقصیر از سوی زیان‌دیده کاهش یابد (قدرتی، صباغ، ۲۰۱۴). اگرچه قانونگذار صراحتاً نظریه ریسک را در کلیت فعالیت‌های شهرداری نپذیرفته است، اما رویه قضایی در مواجهه با فعالیت‌های مخاطره‌آمیز (مانند حفاری‌های عمرانی یا مدیریت پسماند) گاه به سمت این نظریه متمایل می‌شود. این دوگانگی نظری، پیچیدگی خاصی به دعاوی علیه شهرداری‌ها می‌بخشد و تعیین اینکه کدام مبنا در مورد هر خدمت عمومی قابلیت اعمال دارد، نیازمند تفسیر دقیق از ماهیت آن خدمت است (شریفی، ۲۰۲۴).

یکی دیگر از مبانی نظری مهم، مفهوم "تقصیر عمومی" یا "تخلف از مقررات اداری" است. شهرداری موظف است در کلیه اقدامات خود، از قوانین و مصوبات شوراهای عالی و داخلی تبعیت کند. نقض این مقررات، به‌ویژه مقررات مربوط به ایمنی، شهرسازی و بهداشت عمومی، مستقیماً به عنوان دلیل احراز تقصیر سازمانی تلقی می‌شود (محمودی هرنیدی، ۲۰۲۱). این رویکرد، فشار نظارتی را بر دستگاه شهرداری افزایش می‌دهد تا اطمینان حاصل کند که تمامی رویه‌های اجرایی خود را با چارچوب‌های قانونی منطبق می‌سازد. در واقع، این چارچوب قانونی، حداقل استاندارد مراقبتی است که شهرداری باید رعایت کند و هرگونه انحراف از آن، زمینه را برای پذیرش مسئولیت فراهم می‌آورد. تمایز میان مسئولیت ناشی از اعمال حاکمیتی و مسئولیت ناشی از اعمال تصدی‌گری نیز از مبانی نظری اساسی است. در اعمال حاکمیتی، که شامل وضع مقررات و تصمیم‌گیری‌های کلان در حوزه عمومی است، معمولاً پذیرش مسئولیت دشوارتر بوده و اغلب نیازمند تقصیر اثبات شده یا وضع قانون خاص است، چرا که دخالت در حریم خصوصی شهروندان در این حوزه با مصلحت عمومی گره خورده است (بابایی داریوش، مهبودی علی، ۲۰۲۲). در مقابل، در اعمال تصدی‌گری که مستقیماً به ارائه خدمات شهری (مانند نگهداری معابر، جمع‌آوری زباله) مربوط می‌شود، مسئولیت مبتنی بر تقصیر و کوتاهی در اجرای تعهدات قراردادی یا قانونی سهل‌تر اثبات می‌گردد. این تمایز، چارچوب تحلیلی حقوقی را مشخص می‌کند که بر اساس آن، نوع اقدام شهرداری تعیین‌کننده مبنای حقوقی مسئولیت خواهد بود.

نظریه "قانون محوری" نیز در تحلیل مسئولیت شهرداری جایگاه ویژه‌ای دارد. شهرداری نهادی است که صلاحیت‌های آن به موجب قانون (قانون شهرداری‌ها و سایر قوانین مرتبط) تعریف شده است. هرگاه شهرداری در انجام صلاحیت‌های تفویض شده قصور کند یا از حدود اختیارات قانونی خود تجاوز نماید، این امر می‌تواند به عنوان مبنایی مستقل برای مسئولیت، فارغ از اثبات تقصیر سنتی، مطرح گردد (آیین‌فر، ۲۰۲۵). این رویکرد، مسئولیت را به عنوان یک "جبران قانونی" برای نقض حوزه صلاحیت تلقی می‌کند، نه صرفاً جبران خسارت ناشی از یک رفتار زیان‌بار. علاوه بر این، مسئولیت مدنی شهرداری باید در پرتو اصول حاکم بر حقوق عمومی مورد بررسی قرار گیرد، به‌ویژه اصل "خدمت‌رسانی عمومی" و "تأمین نیازهای اولیه شهروندان". این اصول ایجاب می‌کنند که شهرداری در ارائه خدمات خود حداکثر مراقبت را به عمل آورد و معیار مسئولیت او باید فراتر از یک فرد عادی در نظر گرفته شود؛ یعنی شهرداری به عنوان "متخصص" در حوزه خدمات شهری، باید استانداردهای بالاتری از دقت را رعایت کند (سجادی کیا، شاهبازی، ۲۰۲۳). این امر، در واقع، یک تقویت ضمنی برای نظریه تقصیر است که در آن، درجه تقصیر مورد انتظار از نهاد تخصصی، شدیدتر از فرد عادی تعریف می‌شود. در نهایت، بررسی مبانی نظری نشان می‌دهد که مسئولیت مدنی شهرداری یک مفهوم واحد و یکپارچه نیست، بلکه ترکیبی از نظریه تقصیر سنتی، تقصیر سازمانی، و در مواردی محدود، نظریه ریسک است که همگی در ذیل اصل الزام به جبران خسارت ناشی از عملکرد عمومی شکل گرفته‌اند. این چندگانگی نیازمند تفسیر قضایی دقیق و مستمر برای انطباق با تحولات شهرنشینی است (شکری، زارع، ۲۰۱۶).

بخش دوم: ارکان تحقق مسئولیت مدنی شهرداری در ارائه خدمات عمومی

تحقق مسئولیت مدنی شهرداری، همچون هر نهاد دیگری، منوط به احراز همزمان سه رکن اساسی است: ورود خسارت (ضرر)، وجود یک فعل یا ترک فعل منتسب به شهرداری (عمل زیان‌آور)، و وجود رابطه سببیت مستقیم بین آن عمل و خسارت وارده. در حوزه خدمات عمومی، پیچیدگی احراز این ارکان به دلیل گستردگی فعالیت‌ها و دخالت عوامل متعدد در زنجیره خدمات شهری، افزایش می‌یابد (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). رکن اول، یعنی "خسارت"، به هرگونه زیان مادی (مانند تخریب اموال، نقص عضو) یا معنوی (مانند لطمه به حیثیت و آرامش روانی) اطلاق می‌شود که مستقیماً ناشی از عملکرد شهرداری در ارائه خدمات عمومی

باشد. معیار سنجش خسارت در این حوزه، اغلب "نقصان منفعت عمومی" یا "تأخیر در حصول نتیجه مورد انتظار از خدمت" است؛ برای مثال، تأخیر در رسیدگی به تخلفات ساختمانی منجر به خسارت ناشی از فروریختن بنا، یا عدم نگهداری صحیح مسیر، موجب آسیب دیدن عابر می‌شود.

رکن دوم، یعنی "فعل زیان‌آور" یا "عمل منتسب"، قلب مبحث مسئولیت شهرداری است. این عمل می‌تواند ماهیت عملیاتی داشته باشد، مانند اجرای نامناسب یک پروژه عمرانی، یا ماهیت انفعالی (ترک فعل) داشته باشد، مانند عدم نصب علائم هشداردهنده در یک گودال حفاری شده یا عدم مبارزه با آفت‌های شهری (خوبیاری، کشاورزی، ۲۰۲۱). در مورد شهرداری، انتساب عمل به این نهاد حقوقی، غالباً از طریق اعمال کارکنان آن در راستای وظایف محوله صورت می‌گیرد. ماده ۷ قانون مسئولیت مدنی اشعار می‌دارد که اقدامات کارکنان دولت در مقام انجام وظیفه، موجب مسئولیت دولت (و در اینجا شهرداری) است. نکته مهم این است که تقصیر یا تعدی باید به واحد سازمانی منتسب شود، نه لزوماً به فرد کارکنان؛ این امر، تفاوت کلیدی میان مسئولیت مدنی نهاد عمومی و مسئولیت مدنی کارکنان در برابر ثالث است.

بخش حیاتی رکن دوم، اثبات "تقصیر" است. در اغلب موارد، مسئولیت شهرداری مبتنی بر تقصیر است، که در مورد نهاد عمومی، به معنای "تخلف از استانداردهای مراقبت قانونی" تعریف می‌شود (رضایی، ۲۰۲۰). این استانداردها شامل رعایت دقیق قوانین شهرسازی، آئین‌نامه‌های فنی، و مقررات ایمنی محیط کار و خدمات عمومی است. برای مثال، اگر شهرداری در فواصل زمانی مقرر نسبت به جمع‌آوری زباله اقدام نکند و این امر منجر به شیوع بیماری گردد، تقصیر سازمانی در قالب "ترک فعل در انجام وظیفه" محرز است. این تقصیر باید به صورت مستقیم و قابل اثبات باشد و صرف نارضایتی شهروند از کیفیت خدمت، کافی نیست؛ بلکه باید استاندارد قانونی عدم انجام وظیفه محقق شده باشد. رکن سوم و مهم‌ترین چالش در دعوای علیه شهرداری، "رابطه سببیت" است. این رکن مستلزم اثبات این امر است که خسارت وارده مستقیماً معلول و نتیجه عمل یا ترک فعل شهرداری بوده و عوامل دیگری دخالت نداشته‌اند (شریفی، ۲۰۲۴). در محیط‌های شهری پیچیده، تعداد عوامل مؤثر بر نتیجه بسیار زیاد است؛ ممکن است یک حادثه ناشی از ضعف زیرساخت‌های شهری (وظیفه شهرداری) باشد، اما عامل اصلی، یک حادثه غیرقابل پیش‌بینی (قوه قاهره) یا تقصیر شخص ثالث (راننده متخلف) باشد. در چنین مواردی، اصل "تعدد اسباب" و "قطع رابطه سببیت" مطرح می‌شود. اگر شهرداری بتواند ثابت کند که خسارت ناشی از عامل خارجی بوده که خارج از حوزه کنترل اوست، می‌تواند از مسئولیت شانه خالی کند، مگر آنکه کوتاهی شهرداری در پیش‌بینی آن عامل دخیل بوده باشد (میرنظامی، بهادر، ۲۰۲۱).

در مواردی که شهرداری به عنوان "متصدی فعالیت مخاطره‌آمیز" تلقی می‌شود (مانند عملیات تخریب، گودبرداری‌های عمیق، یا نگهداری از تأسیسات پرخطر)، رویه قضایی ممکن است نیاز به اثبات تقصیر را تسهیل نماید و در واقع، رابطه سببیت را با اعمال "نظریه ریسک مسئولیت مطلق" قوی‌تر کند. در این وضعیت، صرف اثبات وقوع خسارت در نتیجه فعالیت شهرداری کفایت می‌کند، مگر اینکه شهرداری بتواند با اثبات "قوه قاهره" یا "تقصیر زیان‌دیده" رابطه سببیت را قطع نماید (فرجام، شکرانی، ۲۰۱۸). این رویکرد، به دنبال ایجاد تعادل میان قدرت عمومی شهرداری و حق شهروندان برای بهره‌مندی ایمن از خدمات است. مسئله "تقصیر زیان‌دیده" یا "مداخله عامل خارجی" نقشی محوری در تضعیف رابطه سببیت دارد. اگر اثبات شود که خود زیان‌دیده با رعایت نکردن هشدارهای ایمنی یا ورود به حریم ممنوعه، سبب وقوع خسارت شده است، مسئولیت شهرداری یا به کلی ساقط می‌شود یا به صورت نسبی کاهش می‌یابد (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). تعیین میزان تقصیر هر یک از طرفین در محیط پیچیده شهری، یکی از دشوارترین مراحل دادرسی محسوب می‌شود و اغلب به نظر کارشناسی فنی و تخصصی وابسته است. در نهایت، تحلیل ارکان سه‌گانه در حوزه خدمات عمومی شهرداری نشان می‌دهد که تمرکز اصلی دعوای بر اثبات

تقصیر سازمانی و مدیریت پیچیدگی‌های رابطه سببیت است. برای تسهیل اجرای عدالت، قوانین باید به گونه‌ای تفسیر شوند که حداقلی از استاندارد عملکرد شهرداری‌ها تضمین شده و در صورت نقض، جبران خسارت به شکلی کارآمد صورت پذیرد، که این امر مستلزم تدقیق در نقش کارشناسی در مراحل دادرسی است (سجادی‌کیا، شاهی‌زاد، ۲۰۲۳).

بخش سوم: قلمرو و مصادیق خدمات عمومی و تأثیر آن بر مسئولیت مدنی

خدمات عمومی شهرداری‌ها طیف وسیعی از فعالیت‌ها را در بر می‌گیرد که از وظایف سلبی (مانند پرهیز از ایجاد آلودگی) تا وظایف ایجابی (مانند ساخت و نگهداری زیرساخت‌ها) گسترده است. تعیین دقیق قلمرو این خدمات، نخستین گام در شناسایی محدوده مسئولیت مدنی شهرداری است، چرا که مسئولیت در قبال هر خدمت، می‌تواند بر مبنای نظریه تقصیر یا نظریه‌های مبتنی بر ریسک متفاوت باشد (خوبیاری، کشاورزی، ۲۰۲۱). خدمات عمومی را می‌توان به دو دسته اصلی تقسیم کرد: خدمات ذاتی و سنتی که مستقیماً به اداره شهر مرتبط است (مانند آسفالت، روشنایی معابر، فضای سبز)، و خدمات نوین که نتیجه توسعه شهرنشینی و نیازهای متغیر جوامع مدرن است (مانند مدیریت هوشمند ترافیک، توسعه زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، یا مدیریت بحران‌های شهری جدید) (صالحی‌مازندرانی، بافهم، ۲۰۲۰).

مسئولیت در قبال "خدمات ذاتی" معمولاً با معیار تقصیر در نگهداری و بهره‌برداری سنجیده می‌شود. به عنوان مثال، نگهداری از معابر عمومی یک وظیفه مستمر است. اگر یک چاله یا دست‌انداز در خیابان به دلیل عدم رسیدگی و تعمیرات به موقع ایجاد شده و باعث حادثه شود، تقصیر سازمانی در قالب قصور در نگهداری محرز است. این خدمات، به دلیل ماهیت غیرقابل تفکیک بودن، مستلزم اعمال بالاترین سطح دقت هستند، زیرا شهروندان به طور مداوم و بدون نیاز به درخواست فردی، انتظار بهره‌مندی از آنها را دارند (میرنظامی، بهادر، ۲۰۲۱). هرگونه کاستی در این زمینه، مستقیماً با وظیفه اصلی شهرداری در تأمین نظم عمومی و ایمنی در تضاد است. در مقابل، خدمات نوین و توسعه‌ای که شهرداری‌ها به موجب قوانین تکمیلی انجام می‌دهند (مانند احداث مترو یا توسعه شبکه‌های زیرزمینی)، غالباً ماهیت "پروژه‌ای" و "مخاطره‌آمیز" دارند. در این موارد، مسئولیت می‌تواند تحت تأثیر نظریه ریسک قرار گیرد، به‌ویژه اگر خسارت ناشی از اجرای عملیات ساختمانی یا فنی باشد که ذاتاً با ریسک همراه است (فرجام، شکرانی، ۲۰۱۸). برای مثال، در هنگام اجرای پروژه‌های عمرانی بزرگ، اگر آسیب به تأسیسات زیرزمینی مجاورین وارد شود، اثبات تقصیر فنی ممکن است دشوار باشد، اما شهرداری به دلیل اداره ریسک، مسئول جبران خسارت اولیه شناخته می‌شود.

مسئولیت شهرداری در حوزه "تفویض خدمات" نیز یکی دیگر از ابعاد مهم قلمرو خدمات عمومی است. بسیاری از خدمات شهری مانند جمع‌آوری زباله یا ترافیک، به اشخاص ثالث (پیمانکاران یا شرکت‌های وابسته) واگذار می‌شود. در این حالت، دوگانگی مسئولیت پدید می‌آید: مسئولیت شهرداری به عنوان آمر و ناظر، و مسئولیت پیمانکار به عنوان مجری. در حقوق ایران، شهرداری به عنوان کارفرما، مسئولیت "نظارت" بر عملکرد پیمانکار را دارد و اگر سوء مدیریت یا نظارت ناکافی سبب ورود خسارت شود، مسئولیت نهایی با شهرداری است (سجادی‌کیا، شاهی‌زاد، ۲۰۲۳). این امر نیازمند احراز "تقصیر در نظارت" است که خود نیازمند تعریف استانداردهای نظارتی دقیق می‌باشد. حوزه "خدمات تفکیک‌پذیر" در مقابل "خدمات غیرتفکیک‌پذیر" نیز در تعیین مسئولیت مؤثر است. خدمات تفکیک‌پذیر (مانند اخذ عوارض یا صدور پروانه) بیشتر با ماهیت اداری و حقوق عمومی سروکار دارند و نقض آن‌ها معمولاً منجر به ابطال تصمیم یا جبران خسارت ناشی از تصمیم غیرقانونی می‌شود. اما خدمات غیرتفکیک‌پذیر (مانند ایمنی معابر) که همه شهروندان به طور همزمان از آنها بهره‌مند می‌شوند، مبنای مسئولیت

قراردادی مستقیم را ایجاد نمی کنند، بلکه مسئولیت آنها مبتنی بر مسئولیت عمومی ناشی از نقض وظایف قانونی است (عبداللهی، ۲۰۲۵).

نقش "ترازی" و "رضایت ضمنی" شهروندان نیز در برخی خدمات مطرح می شود. هرچند خدمات عمومی اجباری است، اما در مواردی مانند استفاده از پارکینگ های عمومی یا فضاهای تفریحی، رضایت ضمنی شهروند برای ورود به محدوده تحت نظارت شهرداری وجود دارد. در این موارد، مسئولیت شهرداری به عنوان "متصدی" تأسیسات سنجیده می شود و معیار اثبات تقصیر نزدیک تر به مسئولیت قراردادی خواهد بود تا مسئولیت ناشی از اعمال قدرت عمومی (شریفی، ۲۰۲۴).

در تحلیل حقوقی، باید توجه داشت که گسترش دامنه خدمات شهرداری، ناشی از تفویض اختیارات بیشتر توسط دولت، موجب گسترش بی قید و شرط مسئولیت نمی شود. هر فعالیت جدیدی که شهرداری انجام می دهد، باید مبنای قانونی داشته باشد و مسئولیت ناشی از آن نیز باید بر اساس مبانی پیش بینی شده (تقصیر یا ریسک) قابل احراز باشد. قوانین نوین مدیریت شهری باید به صراحت، حدود مسئولیت در قبال خدمات جدید را مشخص نمایند تا ابهام قضایی کاهش یابد (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). در مجموع، قلمرو خدمات عمومی شهرداری بسیار گسترده است و هر مصداق، بسته به ماهیت قراردادی، عمومی، حاکمیتی یا مخاطره آمیز بودن، چارچوب مسئولیت مدنی متفاوتی را ایجاب می کند. عدم تفکیک دقیق این قلمروها در رویه قضایی، می تواند به صدور احکام متناقض یا تضییع حقوق زیان دیدگان منجر شود (رضایی، ۲۰۲۰).

بخش چهارم: تمایز مسئولیت مدنی شهرداری و دولت در اعمال حاکمیتی و تصدی گری

یکی از مهم ترین مباحث نظری در حقوق عمومی ایران، تفکیک دقیق میان اعمال حاکمیتی (Imperium) و اعمال تصدی گری (Gestion) نهادهای عمومی است که مستقیماً بر میزان و نوع مسئولیت مدنی تأثیر می گذارد. دولت و شهرداری، هر دو به عنوان نهادهای عمومی، دارای هر دو نوع صلاحیت هستند، اما مسئولیت ناشی از هر یک مبانی متفاوتی دارد (بابایی داریوش، مهبودی علی، ۲۰۲۲). اعمال حاکمیتی شامل تصمیم گیری های کلی، وضع مقررات، تعیین سیاست های کلان شهری، و اعمال اقتدار در اجرای قوانین است که هدف اصلی آن حفظ نظم و مصلحت عمومی است. در مقابل، اعمال تصدی گری شامل فعالیت هایی است که شهرداری به جای بخش خصوصی در حوزه اقتصادی یا خدماتی ورود کرده و مستقیماً به شهروندان خدمات ارائه می دهد (مانند ایجاد بوستان، نگهداری ساختمان ها یا حمل و نقل عمومی) (قدرتی، صباغ، ۲۰۱۴).

در رابطه با اعمال حاکمیتی، مسئولیت مدنی شهرداری و دولت سنتی، معمولاً با دشواری بیشتری همراه است. این امر به دلیل این پیش فرض است که تصمیمات حاکمیتی، در چارچوب اختیارات قانونی و با هدف حفظ منافع عالیه عمومی اتخاذ شده اند و فرض بر این است که عامل قصد اضرار نداشته است. در این حالت، پذیرش مسئولیت نیازمند اثبات "تقصیر سنگین" یا "تجاوز آشکار از حدود اختیارات قانونی" است (فرجام، شکرانی، ۲۰۱۸). به عنوان مثال، اگر شورا یا شهرداری تصمیمی در زمینه تغییر کاربری اراضی بگیرد که مغایر با قانون باشد و به شهروند خسارت وارد کند، دادگاه باید به دقت بررسی کند که آیا این تصمیم در چارچوب موازین قانونی بوده یا خیر؛ اما صرف مخالفت ذی نفع با تصمیم، مسئولیت را محقق نمی سازد. در نقطه مقابل، اعمال تصدی گری شهرداری که ماهیتاً شبیه به فعالیت های بخش خصوصی است، مبنای مسئولیت ساده تری دارد و بیشتر مبتنی بر نظریه تقصیر مبتنی بر عدم انجام تعهدات عادی یا قراردادهای منعقد شده است. در اینجا، شهرداری در نقش کارفرما یا متصدی خدمات ظاهر می شود و موظف است که خدمات را با کیفیت متعارف و ایمن ارائه دهد. قصور در نگهداری تأسیسات شهری، نقص در اجرای پروژه های عمرانی، و کوتاهی در حفظ ایمنی عمومی در فضاهای تحت کنترل شهرداری، از مصادیق بارز این

دسته است (شریفی، ۲۰۲۴). در این موارد، رویه قضایی تمایل بیشتری به پذیرش مسئولیت شهرداری دارد، زیرا عدم انجام وظیفه، مستقیماً با حق شهروندان در برخورداری از خدمات ایمن در تضاد است.

چالش اساسی در رویه قضایی، تعیین دقیق مرز میان این دو نوع عمل است. برای مثال، آیا تصمیم‌گیری در خصوص "تخریب ساختمان‌های نایمن" یک عمل حاکمیتی است یا تصدی‌گری؟ اگر شهرداری به موقع اقدام نکند و ساختمان فرو بریزد، این تقصیر در "اعمال حاکمیت" بوده (عدم اعمال قدرت قهریه) یا در "تصدی‌گری" (عدم اجرای وظیفه نگهداری از ایمنی عمومی)؟ برخی اساتید معتقدند که هر تصمیمی که منجر به دخالت مستقیم در حقوق مکتسبه افراد شود، باید با سختگیری بیشتری سنجیده شود، مگر آنکه عدم اقدام شهرداری به معنای نادیده گرفتن وظیفه قانونی و اثبات تقصیر باشد (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳).

مسئولیت دولت و شهرداری در اعمال حاکمیتی، گاه می‌تواند تحت قوانین خاص، مشمول ضوابط مسئولیت بدون تقصیر نیز قرار گیرد، به‌ویژه در حوزه تملک یا اقدامات قهری که موجب سلب مالکیت یا محدودیت شدید حق مالکیت می‌گردد. اگرچه شهرداری در حوزه تملک، تابع مقررات مربوط به اخذ اراضی است، اما اگر این فرآیند با تأخیر غیرمعارف یا نقض اصول قانونی همراه باشد، مسئولیت مدنی دولت و شهرداری را در پی دارد که می‌تواند خارج از چارچوب تقصیر سنتی سنجیده شود (خوبیاری، کشاورزی، ۲۰۲۱). در زمینه ارائه خدمات عمومی، تمایز بین تصدی‌گری و حاکمیت اغلب به سمت تمرکز بر "وظیفه حفظ وضع موجود ایمن" سوق پیدا می‌کند. به عبارت دیگر، مادامی که شهرداری در حال ارائه خدمتی است که به طور فعال در زندگی شهروندان دخالت می‌کند، مسئولیت آن نزدیک‌تر به مسئولیت تصدی‌گری است، حتی اگر خود خدمت ماهیت نظارتی داشته باشد. این رویکرد، با هدف حمایت از زیان‌دیده، بر جنبه اجرایی وظیفه تأکید می‌ورزد (آیین‌فر، ۲۰۲۵). در نهایت، تمایز میان مسئولیت دولت و شهرداری در اعمال حاکمیتی نیز اهمیت دارد. در حالی که دولت دارای اختیارات حاکمیتی گسترده‌تری است، شهرداری به عنوان نهادی محلی، اختیارات حاکمیتی آن محدود به حوزه صلاحیت‌های مندرج در قانون شهرداری‌ها است. بنابراین، دامنه اعمال حاکمیتی شهرداری محدودتر بوده و اثبات تجاوز از آن در دادگاه‌های اداری یا عمومی، ممکن است مسیر حقوقی متفاوتی را نسبت به دعاوی علیه دولت مرکزی پیماید (عبداللهی، ۲۰۲۵). این تفکیک، ساختار حقوقی مسئولیت را در دعاوی پیچیده شهری تعیین می‌کند.

بخش پنجم: نقش تقصیر، قصور و ترک فعل در مسئولیت مدنی شهرداری

همانطور که پیش‌تر اشاره شد، تقصیر رکن اساسی مسئولیت مدنی شهرداری در اکثر قریب به اتفاق دعاوی مربوط به خدمات عمومی است. در حقوق ایران، تقصیر به معنای عام آن شامل سهل‌انگاری، بی‌مبالاتی، عدم رعایت مقررات، و تخلف از وظایف قانونی است. با توجه به ماهیت حقوقی شهرداری به عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل، تقصیر در اینجا به معنای "تقصیر سازمانی" یا "تقصیر منتسب" است، نه لزوماً تقصیر شخصی کارکنان (رحیمی سکه‌روانی، ۲۰۱۵). این تقصیر سازمانی از طریق اقدامات یا خودداری‌های کارکنان در راستای وظایفشان به نهاد شهرداری مستند می‌شود. قصور یا بی‌مبالاتی، شکل رایج تقصیر در حوزه خدمات عمومی شهرداری است. قصور یعنی عدم انجام عملی که عرفاً و قانوناً انتظار می‌رود یک نهاد متخصص مانند شهرداری انجام دهد. این مفهوم، رابطه مستقیمی با "استاندارد مراقبت" مورد انتظار از شهرداری دارد (سجادی‌کیا، شهابی، ۲۰۲۳). برای مثال، اگر شهرداری از وجود یک ترک در خطوط لوله آب شهری مطلع باشد (یا می‌بایست مطلع می‌شد) و اقدام به تعمیر نکند و این ترک منجر به آب‌گرفتگی و خسارت به منازل شود، این قصور در انجام وظایف نگهداری عمومی، مبنای مسئولیت قرار می‌گیرد. تعریف قصور مستلزم ارجاع به مقررات فنی و استانداردهای اجرایی است که شهرداری موظف به رعایت آنهاست.

ترک فعل، شکل دیگری از تقصیر است که در دعاوی علیه شهرداری بسیار شایع است. ترک فعل زمانی موجب مسئولیت است که شهرداری از نظر قانونی مکلف به انجام آن فعل بوده باشد. وظایف شهرداری در اساسنامه‌ها و قوانین مختلف، ماهیت ایجابی دارند، مانند وظیفه جمع‌آوری زباله، وظیفه ایمن‌سازی بناهای فرسوده، یا وظیفه تأمین روشنایی معابر (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). عدم انجام این وظایف در زمان مقرر و عرفی، به معنای نقض تعهد قانونی و تحقق رکن تقصیر است. دادگاه‌ها در مواجهه با ترک فعل، عموماً بر مبنای "نظریه الزامات قانونی" عمل می‌کنند و هرگاه تکلیف قانونی شهرداری محرز شود، عدم اقدام، تقصیر تلقی می‌گردد. تمایز میان تقصیر فعال (فعل زیان‌آور) و تقصیر انفعالی (ترک فعل) در مسئولیت شهرداری اهمیت دارد. در تقصیر فعال، یک اقدام مثبت شهرداری (مانند تخریب غیرقانونی بنا یا اجرای نامناسب پروژه) منشأ خسارت است. در این حالت، انتساب عمل و رابطه سببیت معمولاً ساده‌تر است. اما در ترک فعل، اثبات اینکه "عدم انجام کار X" مستقیماً به "خسارت Y" منجر شده، نیازمند تحلیل دقیق‌تری از زنجیره علیت است (شکری، زارع، ۲۰۱۶). برای مثال، آیا نبود روشنایی در یک خیابان دلیل اصلی تصادف بود، یا عامل اصلی، سرعت غیرمجاز راننده بود؟ تشخیص این مرز، اغلب مستلزم نظر تخصصی کارشناسان فنی است.

در مواردی که شهرداری به موجب قانون، مسئول نظارت بر فعالیت‌های اشخاص ثالث است (مثلاً نظارت بر ایمنی اماکن عمومی یا پروژه‌های ساختمانی خصوصی)، ترک فعل در نظارت، مبنای مسئولیت قرار می‌گیرد. این نوع تقصیر، از نوع "مسئولیت ناشی از نظارت" است. اگر شهرداری با وجود اطلاع از تخلف ساختمانی یا خطر ایمنی، در اعمال وظیفه قانونی خود کوتاهی کند، خسارت ناشی از آن تخلف، به شهرداری منتسب می‌شود (شریفی، ۲۰۲۴). در اینجا، تقصیر شهرداری، کوتاهی در اجرای وظیفه نظارتی محوله است. مفهوم "تقصیر عمدی" کارکنان نیز هرچند نادر است، اما در صورت اثبات، مسئولیت شهرداری را قطعی می‌سازد. اگر یکی از مأموران شهرداری با قصد اضرار به اموال عمومی یا خصوصی خسارتی وارد کند، این عمل مستند به شهرداری تلقی شده و مسئولیت مدنی شهرداری محقق می‌گردد. در چنین مواردی، علاوه بر مسئولیت مدنی شهرداری، ممکن است مسئولیت کیفری نیز متوجه فرد خاطی باشد، اما این امر مسئولیت اصلی شهرداری را که بر مبنای رابطه کارمندی است، تحت‌الشعاع قرار نمی‌دهد (نوروزی، جلالی، ۲۰۲۱).

باید توجه داشت که در رویه قضایی، اثبات تقصیر شهرداری غالباً با چالش‌هایی روبروست، زیرا شهرداری‌ها معمولاً سعی می‌کنند عملکرد خود را در چارچوب "اختیارات قانونی" و "محدودیت‌های بودجه‌ای" توجیه کنند. در برابر این دفاع، دادگاه‌ها باید با معیار "استاندارد مراقبت" حقوقی برخورد کنند و صرف وجود محدودیت مالی را دلیل موجهی برای نادیده گرفتن وظایف اساسی ایمنی و خدماتی نپذیرند (آیین‌فر، ۲۰۲۵). در نهایت، تقصیر، قصور و ترک فعل، همگی در زمره اعمال زیان‌آور قرار می‌گیرند، اما تشخیص دقیق ماهیت آنها (آیا تقصیر در انجام وظیفه است یا ترک وظیفه)، تعیین کننده مسیر اثبات رابطه سببیت و موفقیت دعاوی زیان‌دیده علیه شهرداری در ارائه خدمات عمومی خواهد بود (رضایی، ۲۰۲۰).

بخش ششم: مسئولیت مدنی شهرداری در حوزه سلامت، محیط زیست و ایمنی شهری

مسئولیت مدنی شهرداری در حوزه سلامت، محیط زیست و ایمنی شهری، به دلیل ارتباط مستقیم این حوزه‌ها با حقوق بنیادین شهروندان، از حساسیت و اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این مسئولیت‌ها، مستقیماً از وظایف ذاتی شهرداری در اداره امور محلی ناشی می‌شوند و معمولاً بر پایه نظریه تقصیر در انجام وظایف عمومی و نظارتی قابل پیگیری هستند (صالحی مازندرانی، بافهم، ۲۰۲۰). عدم انجام هر یک از این وظایف، به دلیل پتانسیل ایجاد خسارات گسترده و جمعی، می‌تواند منجر به مسئولیت مدنی گسترده شهرداری گردد. در حوزه سلامت عمومی، مسئولیت شهرداری عمدتاً متمرکز بر مسائلی نظیر مدیریت پسماند، کنترل

بهداشت محیط (به ویژه در بازارهای روز و مراکز عرضه)، و جلوگیری از آلودگی‌های ناشی از فعالیت‌های شهری است. به عنوان مثال، اگر سیستم جمع‌آوری زباله دچار نقص اساسی باشد و منجر به انباشت زباله و شیوع بیماری‌های واگیر در یک محله شود، شهرداری به دلیل قصور در اجرای وظیفه بهداشت عمومی، مسئول جبران خسارات درمانی یا خسارات معنوی ناشی از آلودگی محیط زندگی شهروندان است (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). این مسئولیت، بیشتر مبتنی بر تقصیر در اجرای روبه‌های مشخص شده در قوانین و مقررات بهداشتی است.

مسئولیت شهرداری در قبال محیط زیست شهری شامل جلوگیری از آلودگی هوا، صوتی و تخریب منابع طبیعی درون حوزه شهر است. هرچند دولت متولی اصلی سیاست‌های کلان زیست‌محیطی است، شهرداری‌ها در سطح محلی نقش اصلی در اجرا و نظارت دارند. برای مثال، اگر شهرداری در اعطای مجوز ساخت و ساز به پروژه‌ای که اثرات مخرب زیست‌محیطی دارد، کوتاهی کند (تقصیر در نظارت)، و این امر منجر به تخریب تالاب شهری یا افزایش چشمگیر آلودگی هوا گردد، مسئولیت مدنی شهرداری به عنوان خسارت وارده به محیط زیست قابل طرح است (خوبیاری، کشاورزی، ۲۰۲۱). اثبات این مسئولیت نیازمند ارزیابی دقیق خسارت وارده به "محیط زیست به عنوان یک منفعت عمومی" است. بخش ایمنی شهری یکی از پرچالش‌ترین زمینه‌هاست که شامل ایمنی ترافیک، ایمنی سازه‌ها و ایمنی عمومی فضاهای باز است. در ایمنی ترافیک، مسئولیت شهرداری در نگهداری صحیح معابر، نصب علائم، و مدیریت تقاطع‌ها حیاتی است. اگر نقص در طراحی هندسی یک میدان یا عدم نصب چراغ راهنمایی در یک چهارراه حادثه‌خیز، منجر به تصادفی شود، رابطه سببیت بین قصور شهرداری و خسارت وارده به راحتی قابل احراز است (میرنظامی، بهادر، ۲۰۲۱). در این حوزه، معیار "استاندارد ایمنی متعارف" اعمال می‌شود.

مسئولیت در برابر سازه‌های نایمن شهری (مانند بناهای متروکه، دیوارهای فرسوده یا تأسیسات عمرانی رها شده) نیز بخشی از تعهدات ایمنی شهرداری است. شهرداری مکلف است بر اساس قوانین پیشگیری از خطر، نسبت به اخطار، پلمب یا تخریب بناهای خطرناک اقدام کند. عدم انجام این اقدامات پیشگیرانه و وقوع حادثه ناشی از سقوط یا ریزش این بناها، مصداق بارز تقصیر سازمانی در قالب ترک فعل است (شریفی، ۲۰۲۴). این مسئولیت حتی در شرایطی که شهرداری مالک سازه نباشد، به دلیل وظیفه عمومی حفظ ایمنی شهروندان در فضاهای عمومی و مجاور، قابل اعمال است. مسئولیت در شرایط بحران (مانند سیل، زلزله یا حوادث طبیعی) نیز در حوزه ایمنی شهری قرار می‌گیرد. اگرچه در این موارد، قوه قاهره دخیل است، اما مسئولیت شهرداری در مرحله "آمادگی" و "مداخله اولیه" همچنان پابرجاست (آیین‌فر، ۲۰۲۵). شهرداری موظف است برنامه‌های پیشگیری از بحران و واکنش اولیه را به درستی اجرا کند. قصور در تخلیه به موقع مناطق در معرض خطر یا کوتاهی در مدیریت امداد اولیه، می‌تواند منجر به پذیرش مسئولیت مدنی برای خساراتی شود که قابل پیشگیری بودند.

در این حوزه‌ها، نقش نظریه ریسک به طور محسوسی پررنگ‌تر می‌شود، به‌ویژه در پروژه‌های عمرانی بزرگ مانند احداث خطوط مترو یا تونل‌ها که به طور ذاتی با ریسک‌های بزرگ برای محیط زیست و زیرساخت‌های مجاور همراه هستند. در این شرایط، شهرداری به عنوان متولی ریسک، موظف به تضمین ایمنی در حد ممکن است و جبران خسارت وارده، اغلب به جای اثبات تقصیر، بر مبنای ماهیت مخاطره‌آمیز فعالیت استوار می‌شود (رضایی، ۲۰۲۰). در مجموع، مسئولیت شهرداری در زمینه سلامت، محیط زیست و ایمنی، از مستحکم‌ترین پایه‌های مسئولیت مدنی آن محسوب می‌شود، زیرا این حوزه‌ها مستقیماً به حقوق اساسی شهروندان گره خورده‌اند و انتظارات عمومی از عملکرد شهرداری در این زمینه‌ها بسیار بالاست (نوروزی، جلالی، ۲۰۲۱).

بخش هفتم: تأثیر الزامات نوین مدیریت شهری بر گسترش مسئولیت مدنی شهرداری

تحولات نوین در حوزه حکمرانی شهری، به‌ویژه گذار از مدیریت سنتی به "مدیریت نوین شهری" مبتنی بر توسعه پایدار، شفافیت و مشارکت شهروندان، تأثیرات عمیقی بر دامنه و شدت مسئولیت مدنی شهرداری‌ها گذاشته است. این الزامات نوین، استانداردهای مراقبت مورد انتظار از شهرداری را به شکل قابل توجهی ارتقا داده و به طور ضمنی، دامنه تقصیر سازمانی را گسترش داده‌اند (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). یکی از مهم‌ترین این الزامات، مفهوم "توسعه پایدار شهری" است که شهرداری را مکلف می‌کند در کلیه تصمیمات عمرانی و خدماتی، تأثیرات بلندمدت زیست‌محیطی و اجتماعی را در نظر بگیرد. گسترش فعالیت‌های شهرداری در زمینه "فناوری‌های نوین شهری" (Smart City) مانند مدیریت هوشمند ترافیک، جمع‌آوری داده‌های شهری و خدمات الکترونیکی، نیز زمینه‌ساز انواع جدیدی از مسئولیت مدنی شده است. اگر سیستم هوشمند ترافیک به دلیل نقص نرم‌افزاری، منجر به ایجاد اغتشاش و در نتیجه حوادث شود، شهرداری به عنوان متولی این زیرساخت فنی، مسئول خواهد بود. این نوع مسئولیت، به "مسئولیت در قبال خطا در سیستم‌های اطلاعاتی" نزدیک است و نیازمند تعریف استانداردهای جدیدی برای امنیت سایبری و دقت الگوریتم‌هاست (عبداللهی، ۲۰۲۵).

الزام به "شفافیت" و "پاسخگویی" در مدیریت نوین شهری، بر رکن اثبات تقصیر تأثیر مستقیمی گذاشته است. افزایش الزامات قانونی برای انتشار عمومی اسناد، نقشه‌ها و صورتجلسات مربوط به پروژه‌ها (به ویژه در زمینه شهرسازی و مناقصات)، دسترسی شاکیان به شواهد لازم برای اثبات قصور شهرداری را تسهیل کرده است. پیش از این، به دلیل محرمانه بودن برخی اسناد، اثبات تقصیر سازمانی دشوار بود، اما اکنون، عدم ارائه اسناد درخواستی توسط شهرداری در جریان دادرسی، می‌تواند به عنوان قرینه‌ای بر وقوع تقصیر تلقی شود (شریفی، ۲۰۲۴). همچنین، گسترش "مشارکت مردمی" و پذیرش "مسئولیت اجتماعی" توسط شهرداری، انتظارات شهروندان را از خدمات بالاتر برده است. اگر شهرداری متعهد به اجرای پروژه‌هایی شود که جنبه حمایتی یا خدماتی ویژه‌ای دارند (مانند توسعه فضاهای اختصاصی برای معلولین یا سالمندان)، کوتاهی در اجرای این تعهدات که ناشی از الزامات نوین مدیریتی است، مستقیماً منجر به مسئولیت مدنی می‌گردد. این تعهدات فراتر از حداقل وظایف قانونی سنتی تعریف می‌شوند (فرجام، شکرانی، ۲۰۱۸). در حوزه مدیریت بحران، رویکردهای نوین مبتنی بر "تاب‌آوری شهری" (Urban Resilience) ایجاب می‌کند که شهرداری نه تنها برای رخدادهای قابل پیش‌بینی، بلکه برای افزایش اثرات رخدادهای غیرقابل پیش‌بینی نیز تدابیر پیشگیرانه قوی‌تری اتخاذ کند. کوتاهی در به‌روزرسانی نقشه‌های خطرپذیری یا عدم آمادگی برای واکنش سریع، مصداق تقصیر در انطباق با الزامات نوین مدیریتی قلمداد می‌شود (آیین‌فر، ۲۰۲۵).

از منظر حقوقی، گسترش مسئولیت ناشی از الزامات نوین، تمایل دادگاه‌ها به پذیرش نظریه "مسئولیت بدون تقصیر" را در برخی فعالیت‌های تکنولوژیک و زیرساختی شهرداری تقویت کرده است. زیرا در این فعالیت‌ها، اعمال کنترل کامل توسط شهرداری بر ریسک‌های ناشی از سیستم‌های پیچیده، عملاً غیرممکن است و ایجاد خسارت صرفاً به دلیل استفاده از آن تکنولوژی، توجیهی برای جبران خسارت فراهم می‌کند (محمودی‌هرندی، ۲۰۲۱). با این حال، چالش اصلی این است که قوانین موضوعه ایران (مانند قانون شهرداری‌ها) هنوز به طور کامل با این تحولات همگام نشده‌اند و این خلأ قانونی موجب می‌شود که قضات مجبور به تفسیر گسترده از مفاهیمی نظیر "تقصیر" و "استاندارد مراقبت" باشند. برای تضمین اجرای عادلانه مسئولیت در عصر مدیریت نوین شهری، تدوین مقرراتی که به طور خاص به مسئولیت در قبال داده‌ها، فناوری و تعهدات توسعه پایدار بپردازند، ضروری است (سجادی‌کیا، شاهبازی، ۲۰۲۳).

بخش هشتم: تحلیل رویه قضایی و رویکرد محاکم در دعاوی مسئولیت مدنی شهرداری

بررسی رویه قضایی دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی شهرداری، نشان‌دهنده تلاشی مستمر برای انطباق اصول کلی مسئولیت مدنی با ماهیت خاص نهاد شهرداری در ارائه خدمات عمومی است. رویه غالب محاکم بر مبنای اصل "مسئولیت مبتنی بر تقصیر" استوار است، اما تعریف این تقصیر در عمل دچار تفاوت‌هایی فاحش است (شکری، زارع، ۲۰۱۶). محاکم عموماً بر اثبات "قصور در انجام وظیفه قانونی" تأکید دارند و در این زمینه، مقررات داخلی شهرداری، آیین‌نامه‌های فنی، و شهرداری به عنوان مرجع دانش تخصصی در حوزه شهرسازی، ملاک ارزیابی قرار می‌گیرند. یکی از دغدغه‌های اصلی رویه قضایی، چالش اثبات "رابطه سببیت" در حوادث پیچیده شهری است. در مواردی که خسارت ناشی از شکستگی لوله آب شهری باشد، قضات اغلب با استناد به نظریه کارشناسی، میزان تقصیر شهرداری در نگهداری و عدم ترمیم به موقع خطوط را تعیین می‌کنند (نوروزی، جلالی، ۲۰۲۱). با این حال، در حوادث ناشی از برخورد وسایل نقلیه با موانع شهری یا چاله، رویکرد محاکم اغلب به سمت تقسیم مسئولیت بین شهرداری (به دلیل نقص در ایمن‌سازی معبر) و راننده یا عابر (به دلیل عدم رعایت سرعت مجاز یا احتیاط) متمایل می‌شود، که این امر منجر به کاهش سهم مسئولیت شهرداری می‌شود (قدرتی، صباغ، ۲۰۱۴).

در حوزه اعمال حاکمیتی و تصمیمات اداری، رویه قضایی محتاط‌تر عمل کرده است. دیوان عدالت اداری معمولاً در مواردی که شهرداری بر اساس اختیارات قانونی خود و در راستای منافع عمومی اقدام کرده، مسئولیت مدنی را تنها در صورت احراز "تخلف آشکار از قانون" یا "تجاوز از حدود صلاحیت" می‌پذیرد. اگر تصمیمی صرفاً یک تصمیم نادرست در حوزه صوابدید مدیریتی تلقی شود، دادگاه‌ها از ورود مستقیم به ماهیت آن تصمیم خودداری می‌کنند، مگر آنکه آن تصمیم منجر به تضییع حق مکتسب شهروند شود (یزدانیان، حبیبیان، ۲۰۱۱). یکی از رویکردهای قابل تأمل در رویه قضایی، برخورد با مسئولیت ناشی از "عدم اجرای آرای قطعی" است. اگر شهرداری در اجرای حکمی که توسط مراجع قضایی صادر شده (مثلاً حکم به رفع تصرف یا اجرای یک مجوز ساختمانی)، تعلل کند و این تعلل منجر به ورود خسارت به زیان‌دیده شود، رویه قضایی تمایل قوی‌تری به پذیرش مسئولیت بدون نیاز به اثبات تقصیر ثانویه دارد، چرا که نقض حکم قضایی خود نشان‌دهنده قصور سازمانی است (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳).

در زمینه پروژه‌های عمرانی و فعالیت‌های مخاطره‌آمیز، اگرچه نظریه ریسک به صراحت در رویه غالب پذیرفته نشده است، اما در عمل، دادگاه‌ها با تکیه بر نظریه "تقصیر در نظارت" بر پیمانکاران، شهرداری را مسئول نگه می‌دارند. این امر به دلیل این اصل است که شهرداری به عنوان ناظر اصلی پروژه، مسئول نهایی اطمینان از ایمنی کار است و نمی‌تواند با تفویض کار، مسئولیت خود را سلب کند (یوسفی صادق‌قلو، فرشیدفر، ۲۰۲۱). تحلیل رویه قضایی نشان می‌دهد که محاکم، در مواجهه با پیچیدگی‌های خدمات شهری، به‌ویژه در حوزه‌های سلامت و ایمنی، به سمت پذیرش مسئولیت شهرداری حرکت کرده‌اند، اما این پذیرش همچنان تابع اثبات دقیق ارکان مسئولیت سنتی (به‌ویژه تقصیر) است. خلأ قانونی در تعریف دقیق استانداردهای عملکردی در خدمات نوین، موجب شده که رویه قضایی گاه دچار عدم انسجام شود و این امر نیازمند قانون‌گذاری مدون‌تر در حوزه مسئولیت نهادهای عمومی است (جعفری، عالی‌پور، ۲۰۲۲).

نتیجه‌گیری

بررسی حقوقی مسئولیت مدنی شهرداری در ارائه خدمات عمومی در حقوق ایران، یک حوزه پیچیده و چندوجهی است که نیازمند تلفیق قواعد عمومی مسئولیت مدنی با الزامات خاص حقوق عمومی و مدیریت شهری مدرن می‌باشد. یافته‌های این پژوهش نشان داد که مسئولیت شهرداری عمدتاً بر پایه نظریه تقصیر استوار است، اما تعریف این تقصیر، به دلیل ماهیت سازمانی

شهرداری، به معنای قصور یا تخلف در اجرای وظایف قانونی و فنی محوله است. ارکان سه گانه مسئولیت، به ویژه رابطه سببیت در حوادث شهری چندعاملی، همچنان بزرگترین چالش دادرسی محسوب می شود.

همچنین، تمایز میان اعمال حاکمیتی و تصدی گری، چارچوب حقوقی مناسب برای سنجش میزان تقصیر را فراهم می آورد، به نحوی که در اعمال تصدی گری و خدمات مستقیم، پذیرش مسئولیت تسهیل می گردد. تحولات نوین مدیریت شهری، از جمله حرکت به سمت شهر هوشمند و توسعه پایدار، استانداردهای مراقبت مورد انتظار از شهرداری را افزایش داده و دامنه مسئولیت را گسترش داده است، هر چند که قوانین موضوعه در انطباق با این تحولات نیازمند به روزرسانی هستند. به منظور تقویت عدالت در نظام حقوقی شهری و افزایش کارایی خدمات عمومی، دو ضرورت اصلی شناسایی شد: نخست، تدوین استانداردهای فنی و عملیاتی دقیق و شفاف برای خدمات حیاتی شهری (بهداشت، ایمنی و زیرساخت ها) تا معیار قضاوت در احراز تقصیر فراهم آید. دوم، تقویت رویه قضایی در تفکیک مسئولیت در قبال فعالیت های مخاطره آمیز و حرکت به سمت پذیرش مسئولیت بدون تقصیر در زمینه هایی که ریسک فعالیت ذاتاً بالا است. در نهایت، انسجام در رویه محاکم و الزام شهرداری به شفافیت بیشتر در ارائه اسناد، نقش مؤثری در احقاق حقوق شهروندان زیان دیده خواهد داشت (بابایی داریوش، مهبودی علی، ۲۰۲۲؛ یوسفی صادقلو، فرشیدفر، ۲۰۲۱).

منابع

- ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی علی. (۲۰۲۲). مسئولیت مدنی اشخاص در ارتباط با ساخت و ساز شهری با محوریت مسئولیت مدنی شهرداری ها.
- آیین فر، ندا. (۲۰۲۵). واکاوی حقوقی رابطه میان مسئولیت مدنی دولت با مسولیت مدنی شهرداری ها. مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، ۵۴(۱۱)، ۹۵۱-۹۶۵.
- جعفری، عالی پور. (۲۰۲۲). مسئولیت کیفری شهرداری نسبت به آسیب های جسمانی ناشی از آلودگی هوا. مجله حقوقی دادگستری، ۸۶(۱۲۰)، ۷۳-۹۳.
- خوباری، کشاورزی. (۲۰۲۱). مسئولیت مدنی کمیسیون طرح تفصیلی در برابر خسارات ناشی از اجرای مصوبات آن نهاد. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۲)، ۵۹-۴۲.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت های شهروندان. مدیریت شهری نوین، ۳(۱۰)، ۹۷-۱۲۵.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت های شهروندان. مدیریت شهری نوین، ۳(۱۰)، ۹۷-۱۲۵.
- رضایی. (۲۰۲۰). مسئولیت مدنی شهرداری در قبال سلامت شهروندان. چشم انداز حسابداری و مدیریت، ۲۴(۳)، ۱۲۷-۱۳۷.
- سجادی کیا، شاهبازی. (۲۰۲۳). ضرورت سیاست گذاری های صحیح و منصفانه در قراردادهای پیمانکاری ساخت و سازهای شهری. پژوهش های حقوقی، ۲۲(۵۵)، ۳۰۹-۳۳۶.
- شریفی، سید محمدصادق. (۲۰۲۴). مسئولیت مدنی ناشی از قصور و تقصیر مدیران شهرداری با تاکید بر فقه. فصلنامه علمی مطالعات فقه اقتصادی، ۶(شماره ۵)، ۷۲۱-۷۳۸.
- شکری، ط.، زارع، ع. (۲۰۱۶). مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان. تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۲۹(۱۲)، ۱۱-۲۲.
- صادقی نیا. (۲۰۲۳). مطالعه نقش مسئولیت مدنی شهردار و شهرداری و تاثیر آن بر مدیریت شهری و رضایت مدنی شهروندان. پژوهش های کاربردی در مدیریت و حسابداری، ۷۹، ۹۸-۱۱۶.

- صالحی مازندرانی، بافهم. (۲۰۲۰). مسئولیت یا مصونیت دولت در قبال اعمال زیان بار حاکمیتی (بازخوانی جدیدی از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی). دوفصلنامه علمی دانش حقوق مدنی، ۹(۲)، ۱۷۹-۱۹۰.
- عبداللهی. (۲۰۲۵). مسئولیت مدنی شرکت بهره برداری مترو در قبال آسیب بدنی مسافران. پژوهش و مطالعات علوم اسلامی، ۷۲(۷)، ۳۰-۲۱.
- فرجام، شکرانی. (۲۰۱۸). مسئولیت مدنی اشخاص دخیل در عملیات تخریب ساختمان. تحقیقات حقوقی معاهده، ۱(۱)، ۱۱-۳۱.
- فرنام، سیدمحمد، کریمی، ویسانی. (۲۰۲۴). بررسی مبانی و اصول مسئولیت مدنی معمار در نظام حقوقی ایران. نخبگان علوم و مهندسی، ۴۵(۸)، ۹۱-۱۰۲.
- قدرتی، صباغ. (۲۰۱۴). بررسی رابطه همنشینی دوستانه با مسئولیت‌پذیری اجتماعی (کارکنان شهرداری کلانشهر تبریز). مطالعات جامعه شناسی، ۷(۲۴)، ۹۹-۱۱۶.
- محمودی هرندی. (۲۰۲۱). مبانی قانونی و فقهی مسئولیت مدنی شهرداری در پرداخت معوض عقب نشینی املاک. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۱)، ۱۴۴-۱۷۱.
- میرنظامی، سیدوحید، بهادر، فائزه. (۲۰۲۱). بررسی ارکان مسئولیت مدنی شهرداری ها در رویه قضائی. تمدن حقوقی، ۹(۴)، ۵۷۷-۵۵۹.
- نوروزی، قدرت اله، جلالی. (۲۰۲۱). بررسی رابطه بین رضایت از حقوق شهروندی با مشارکت مدنی و مشارکت زیست‌محیطی شهروندان. اقتصاد شهری، ۶(۲)، ۸۵-۹۶.
- یزدانیان، حبیبیان، هدیه. (۲۰۱۱). مسئول جبران خسارات ناشی از حوادث هسته‌ای در کنوانسیون‌های بین‌المللی و حقوق ایران. تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۴(۱۴)، ۲۱۷-۲۵۲.
- یوسفی صادق‌قلو احمد، فرشیدفر کتابون. (۲۰۲۱). مطالعه تطبیقی مسئولیت مدنی شهرداری ها در حقوق ایران، انگلیس و فرانسه.