

ارزیابی نقش قواعد مسئولیت مدنی در جبران خسارات ناشی از قصور کارکنان شهرداری؛ رویکردی مبتنی بر رویه قضایی ایران

قاسم زیارتی^۱

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

چکیده

شهرداری‌ها به عنوان مهم‌ترین نهادهای عمومی غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات شهری، نقشی مستقیم و گسترده در زندگی روزمره شهروندان ایفا می‌کنند و به همین دلیل، عملکرد کارکنان آن‌ها همواره در معرض بروز خسارات مادی، بدنی و معنوی قرار دارد. قصور و سهل‌انگاری کارکنان شهرداری، به‌ویژه در حوزه‌هایی نظیر نظارت بر ساخت‌وساز، اجرای پروژه‌های عمرانی، نگهداری معابر و صدور مجوزهای اداری، از مهم‌ترین عوامل شکل‌گیری دعاوی مسئولیت مدنی علیه این نهاد محسوب می‌شود. از این رو، ارزیابی کارآمدی قواعد مسئولیت مدنی در جبران خسارات ناشی از قصور کارکنان شهرداری، به‌ویژه با توجه به نقش تعیین‌کننده رویه قضایی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. هدف اصلی این مقاله، بررسی و ارزیابی میزان نقش‌آفرینی قواعد مسئولیت مدنی در جبران خسارات ناشی از قصور کارکنان شهرداری با تمرکز بر رویه قضایی ایران و تحلیل نحوه تفسیر ارکان مسئولیت مدنی توسط محاکم و دیوان عدالت اداری است. این پژوهش در پی پاسخ به این پرسش است که آیا رویه قضایی موجود توانسته است تعادل مناسبی میان حمایت از حقوق شهروندان و حفظ منافع عمومی برقرار سازد یا خیر. روش تحقیق مقاله، مروری - تحلیلی بوده و داده‌ها از طریق بررسی منابع حقوقی معتبر و تحلیل آرای قضایی مرتبط با مسئولیت مدنی شهرداری‌ها گردآوری شده است. در این راستا، مبانی نظری مسئولیت مدنی، ارکان تحقق آن، تمایز مسئولیت شخصی کارکنان و مسئولیت سازمانی شهرداری و قلمرو جبران خسارت، در پرتو رویه قضایی مورد واکاوی قرار گرفته است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که رویه قضایی ایران عمدتاً با تکیه بر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئولیت غیرمستقیم شهرداری را در قبال قصور کارکنان پذیرفته و با تفسیری موسع از مفهوم قصور اداری، مسیر جبران خسارت زیان‌دیدگان را تسهیل کرده است. با این حال، در حوزه خسارات معنوی و نیز در تفکیک دقیق تقصیر شخصی کارمند از قصور سازمانی، محافظه‌کاری و ابهام‌هایی مشاهده می‌شود. در نتیجه، مقاله نتیجه می‌گیرد که هرچند قواعد مسئولیت مدنی موجود نقش مهمی در تحقق عدالت ترمیمی ایفا کرده‌اند، لیکن کارآمدی کامل آن‌ها مستلزم شفاف‌سازی تقنینی و ارتقای انسجام رویه قضایی است.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی شهرداری، قصور کارکنان، جبران خسارت، رویه قضایی ایران، فعل زیان‌بار

۱. مقدمه

جایگاه شهرداری در ساختار اداری کشور، به عنوان یکی از مهم ترین نهادهای عمومی غیردولتی متولی ارائه خدمات عمومی شهری، مستلزم آن است که همواره در معرض دعاوی حقوقی مرتبط با عملکرد خویش باشد. این نهاد، به موجب قوانین و مقررات گوناگون، از وظایف سنگین و گسترده ای در حوزه مدیریت شهری برخوردار است که مستقیماً با زندگی روزمره شهروندان تلاقی پیدا می کند؛ این تلاقی، به ویژه در حوزه اجرای پروژه های عمرانی، نظارت بر ساخت و ساز، ارائه خدمات زیربنایی و حفظ نظم عمومی، زمینه ساز بروز خساراتی است که منشأ آن می تواند قصور، اهمال یا تقصیر کارکنان این نهاد باشد (قدرتی، ۲۰۱۴). تحلیل نظام مسئولیت مدنی در قبال عملکرد کارکنان دولت، و به تبع آن شهرداری ها، نه تنها جنبه نظری صرف نداشته، بلکه از منظر عملی، نقشی حیاتی در تضمین حقوق مکاتبه شهروندان و برقراری عدالت ترمیمی ایفا می کند؛ زیرا در صورت عدم جبران خسارت وارده، اعتماد عمومی به نهادهای عمومی خدشه دار شده و اصل حاکمیت قانون تضعیف خواهد شد (یزدانیان، ۲۰۱۱).

ماهیت دوگانه شهرداری که هم دارای اختیارات حاکمیتی در حوزه تنظیم مقررات و نظارت است و هم در حوزه تصدی گری و اداره امور عمومی فعالیت می کند، پیچیدگی های خاصی را بر قواعد مسئولیت مدنی آن تحمیل می نماید؛ این پیچیدگی ها زمانی تشدید می گردد که زیان وارده مستقیماً ناشی از رفتار مادی یا تصمیم اداری یک کارمند در مقام ایفای وظیفه باشد (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). در نظام حقوقی ایران، هر چند قواعد عمومی مسئولیت مدنی در قانون مدنی مبنای اصلی را تشکیل می دهد، اما در مورد اشخاص حقوقی عمومی، مانند شهرداری، قواعد خاصی نیز نظیر مواد قانونی مربوط به جبران خسارت از ناحیه کارمندان دولت و قوانین مربوط به دیوان عدالت اداری قابل اعمال هستند که تفسیر رابطه میان آن ها نیازمند دقت نظر حقوقی است (رحیمی سکه روانی، ۲۰۱۵). شناسایی مبنای صحیح مسئولیت (اعم از مسئولیت مبتنی بر تقصیر مستقیم شهرداری یا مسئولیت مبتنی بر تقصیر کارمند و رابطه سببیت) از ارکان اصلی اثبات دعوا محسوب می شود.

ضرورت جبران خسارت وارده به اشخاص ثالث در نتیجه اعمال غیرقانونی یا متضمن تقصیر کارکنان شهرداری، یک اصل پذیرفته شده در اکثر نظام های حقوقی مدرن است که ریشه در لزوم حمایت از حقوق فردی در برابر قدرت عمومی دارد؛ این لزوم مبتنی بر این ایده است که نفع عمومی ایجاب می کند که دولت یا نهادهای عمومی، در ازای خساراتی که به واسطه اعمال نمایندگان خود وارد می آورند، پاسخگو باشند (شریفی، ۲۰۲۴). در این میان، قصور کارکنان شهرداری که می تواند شامل سهل انگاری در نظارت، تأخیر در انجام وظیفه، یا اجرای نادرست مصوبات باشد، به عنوان یک عامل اصلی زیان رسان مطرح می گردد؛ بنابراین، تحلیل دقیق نقش قواعد مسئولیت مدنی در ساماندهی این نوع دعاوی از اهمیت محوری برخوردار است (بابایی داریوش، ۲۰۲۲). پژوهش حاضر تلاش دارد تا با تمرکز بر رویه قضایی محاکم ایران، میزان انطباق عملکرد قضایی با مبانی نظری مسئولیت مدنی را در این حوزه خاص ارزیابی کند. طرح مسئله اصلی این پژوهش بر این محور استوار است که قواعد موجود در نظام حقوقی ایران تا چه میزان کارآمدی لازم برای جبران خسارات ناشی از قصور کارکنان شهرداری را فراهم آورده اند و رویه قضایی در تفسیر و اعمال این قواعد چه رویکردی را اتخاذ کرده است؟ به عبارت دیگر، پرسش اساسی این است که در دعاوی علیه شهرداری به سبب تقصیر کارمندان، مرجع قضایی چگونه ارکان مسئولیت (فعل زیان بار، تقصیر، رابطه سببیت) را تفسیر کرده و چه تفاوتی میان مسئولیت مستقیم شهرداری و مسئولیت ناشی از عمل مستخدم قائل شده است؟

دستیابی به پاسخی دقیق نیازمند یک بررسی تطبیقی میان اصول بنیادین مسئولیت مدنی و تفاسیر قضایی در محیط حقوقی اداری-مدنی ایران است (فرجام، ۲۰۱۸).

در پاسخ به این پرسش، پژوهش حاضر فرضیه‌هایی را مطرح می‌سازد؛ فرضیه اصلی این است که رویه قضایی ایران در مواجهه با خسارات ناشی از قصور کارکنان شهرداری، عمدتاً بر مبنای مسئولیت غیرمستقیم (مسئولیت متبوع) شهرداری استوار بوده و در موارد اثبات تقصیر کارمند، مسئولیت شهرداری را پذیرفته است، هرچند ابهاماتی در مورد تفکیک دقیق تقصیر شخصی کارمند و قصور سازمانی وجود دارد. فرضیه فرعی این است که قواعد عمومی مسئولیت مدنی در جبران خسارات معنوی ناشی از قصور اداری با موانعی روبه‌رو بوده و رویه قضایی در تعیین میزان و ماهیت این خسارات محافظه‌کارانه عمل کرده است (سجادی کیا، ۲۰۲۳). این پژوهش درصدد است تا با تحلیل محتوای آرای قضایی، میزان تحقق اهداف عدالت ترمیمی در دعاوی مذکور را مورد سنجش قرار دهد.

روش تحقیق مورد استفاده در این مقاله، روش مروری-تحلیلی با تکیه بر رویه قضایی است؛ این بدان معناست که داده‌های اولیه از طریق مطالعه اسناد حقوقی بالادستی (قوانین و مقررات) و به‌طور خاص، آرای وحدت رویه، آرای شعب دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی در حوزه مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها گردآوری شده‌اند (میرنظامی و بهادر، ۲۰۲۱). تحلیل داده‌ها عمدتاً تحلیلی-توصیفی بوده و ماهیت استنباطی دارد؛ به این معنی که اصول حقوقی استخراج شده از متون نظری با رویه عملی قضایی مقایسه و ارزیابی می‌شوند تا نقاط قوت و ضعف اعمال قواعد مسئولیت مدنی در حوزه عملکرد کارکنان شهرداری مشخص گردد. اهمیت این پژوهش در آن است که با تمرکز بر رویه قضایی، شکاف میان تئوری حقوقی و عمل قضایی را در زمینه یکی از پرخطرترین حوزه‌های تعامل دولت و ملت آشکار می‌سازد؛ شهرداری‌ها به‌عنوان واحد اجرایی که بیشترین تماس مستقیم را با عموم مردم دارند، در صورت عدم پاسخگویی شفاف در قبال اعمال کارکنان خود، می‌توانند منشأ تضییع حقوق شهروندان گردند (نوروزی و جلالی، ۲۰۲۱). درک رویه قضایی در تفکیک تقصیرات کوچک و بزرگ، و همچنین در تعیین معیار جبران خسارات ناشی از قصور اداری، به تدوین راهکارهای عملی برای اصلاح رویه‌های حقوقی و اداری کمک خواهد کرد. ساختار مقاله به گونه‌ای طراحی شده است که ابتدا به مبانی نظری مسئولیت مدنی پرداخته، سپس به تحلیل ارکان سه‌گانه مسئولیت در این زمینه با تمرکز بر رفتار کارمندان شهرداری پرداخته می‌شود؛ در ادامه، تمایز مهم میان مسئولیت شخصی و مسئولیت سازمان تشریح شده و نهایتاً، قلمرو جبران خسارت و چالش‌های عملی موجود در محاکم مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت تا در بخش پایانی به نتیجه‌گیری و ارائه توصیه‌ها نائل آییم (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳).

۲: مفهوم و مبانی نظری مسئولیت مدنی در نظام حقوقی ایران با تمرکز بر اشخاص عمومی و شهرداری‌ها

مسئولیت مدنی، به‌مثابه یکی از ستون‌های اصلی حقوق خصوصی و نظام جبران خسارت، مبتنی بر این اصل بنیادین است که هرکس با فعل یا ترک فعل خود، سبب ورود ضرر به دیگری گردد، ملزم به جبران آن است؛ این مفهوم در ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی ایران تجلی یافته است (جعفری، ۲۰۲۲). با این حال، هنگامی که فاعل زیان، کارمند یک نهاد عمومی مانند شهرداری باشد، تحلیل حقوقی پیچیده‌تر شده و موضوع از حوزه مسئولیت محض مدنی فردی به حوزه مسئولیت اشخاص حقوقی عمومی منتقل می‌گردد که قواعد خاص‌تری بر آن حاکم است (یزدانیان، ۲۰۱۱). در حقوق ایران، نظریه مسئولیت مبتنی بر تقصیر سنتی (ماده ۹۵۱ به بعد قانون مدنی) همچنان به‌عنوان مبنای اصلی شناخته می‌شود، اما در حوزه فعالیت دولت و شهرداری‌ها، به‌ویژه در مواردی که عملکرد آن‌ها جنبه حاکمیتی یا تصدی‌گری دارد، نظریه «مسئولیت مبتنی بر عملکرد بدون تقصیر» یا مسئولیت مبتنی بر «نظارت و انتساب» نیز به‌تدریج اهمیت یافته است (قدرتی، ۲۰۱۴).

نظریه مسئولیت دولت یا نهادهای عمومی در قبال اعمال مأموران خود، اساساً مبتنی بر اصل «مسئولیت متبوع» یا «مسئولیت ناشی از فعل غیر» است که در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی تجلی یافته است؛ این ماده بیان می‌دارد که مسئولیت مدنی کارفرما در قبال اعمال زیان‌بار مستخدم در نتیجه انجام وظیفه، پذیرفته است (بابایی داریوش، ۲۰۲۲). اما تمایز بنیادین این نوع مسئولیت با مسئولیت فردی، در این است که شهرداری به‌عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل، مسئول جبران خسارت است، نه مستخدم به صورت مستقیم، مگر در موارد تعدی یا خروج از حدود وظیفه. رویه قضایی ایران، به‌ویژه آرای دیوان عدالت اداری، همواره بر این دیدگاه استوار بوده که مادامی که رفتار کارمند در راستای انجام وظایف محوله (هرچند با تقصیر) صورت گرفته باشد، مسئولیت متوجه سازمان متبوع (شهرداری) است (شریفی، ۲۰۲۴). تحلیل مبانی نظری نشان می‌دهد که در مورد شهرداری‌ها، دو نظریه رقیب در حقوق اداری قابل طرح است: یکی نظریه «مسئولیت شخصی کارمند» که ریشه در تقصیر مستقیم فرد دارد و دیگری «مسئولیت سازمانی شهرداری» که ناشی از تقصیر در نظارت، انتصاب یا عدم تجهیز زیرساخت‌های لازم برای انجام وظایف است (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). رویه غالب در محاکم، تمایل به اعمال مسئولیت سازمانی دارد؛ زیرا جبران خسارت از ناحیه شهرداری، که دارای پشتوانه مالی لازم است، به‌مراتب مؤثرتر از مراجعه به کارمندان است و اصل «جبران کامل خسارت» را تضمین می‌کند؛ این رویکرد، با مبانی عدالت اجتماعی همخوانی بیشتری دارد (صالحی مازندرانی، ۲۰۲۰). با این حال، مواردی وجود دارد که قصور به حدی شخصی تلقی می‌شود که مستخدم باید مستقلاً پاسخگو باشد، که این مرزگذاری نیازمند تفسیر دقیق رویه قضایی است.

در مورد شهرداری‌ها، مبنای مسئولیت گاهی اوقات صرفاً بر اساس «مسئولیت مبتنی بر اعمال حاکمیتی» تفسیر می‌شود، حتی اگر قصور مستقیمی در تقصیر اداری احراز نشود؛ این تفسیر عمدتاً در مواردی مطرح می‌گردد که قصور کارکنان در حوزه ارائه خدمات عمومی اساسی و سلب حق اساسی شهروندان دخیل باشد، هرچند این موضوع نیازمند اثبات تقصیر یا انطباق با قواعد خاص مسئولیت قهری نیست (خوبیاری، ۲۰۲۱). در مقابل، برخی حقوق‌دانان معتقدند که حتی در اعمال عمومی، مادامی که فعالیت از طریق کارمند انجام می‌شود، باید ارکان مسئولیت مدنی (تقصیر، سببیت، ضرر) احراز شود تا مسئولیت شهرداری محقق گردد، مگر آنکه قانون خاصی مسئولیت را بدون تقصیر مقرر کرده باشد (فرجام، ۲۰۱۸). بررسی رویه قضایی نشان می‌دهد که محاکم ایرانی در مواردی که قصور کارکنان در انجام وظایف قراردادی یا نظارتی منجر به ضرر شده است، غالباً از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به‌عنوان مبنای استقرار مسئولیت شهرداری بهره می‌برند؛ این رویکرد نشان‌دهنده پذیرش اصل «انتساب اعمال کارمند به متبوع» است، هرچند در بسیاری از موارد، اثبات قصور در خود سازمان (تقصیر در انتصاب، آموزش یا نظارت) دشوار تلقی شده و قضات بیشتر به رفتار فردی کارمند تکیه کرده‌اند (آیین‌فر، ۲۰۲۵). این وابستگی به فعل کارمند، گاهی باعث تضییع حقوق زیان‌دیده می‌شود، به‌ویژه اگر کارمند از توان مالی کافی برخوردار نباشد یا تقصیر وی به‌طور کامل قابل اثبات نباشد (شریفی، ۲۰۲۴).

یکی از مباحث نظری مهم، رابطه میان مسئولیت شهرداری و مسئولیت شخصی کارمند است؛ در فقه اسلامی و حقوق ایران، مسئولیت ناشی از عمل دیگری به شدت پذیرفته شده است، اما اصل حق رجوع (حق مراجعه کارفرما به کارمند مقصر) نیز وجود دارد (جعفری، ۲۰۲۲). در رویه قضایی، تأکید بیشتر بر پاسخگویی شهرداری است و حق رجوع اغلب در مراحل دادرسی اولیه مورد توجه قرار نمی‌گیرد، مگر اینکه شهرداری خود فعالانه آن را مطرح کند؛ این امر به دلیل اولویت حمایت از زیان‌دیده در برابر نهاد دولتی قدرتمند است (سجادی کیا، ۲۰۲۳).

نظریه «تقصیر سازمان» در قبال قصور کارکنان، هرچند در متون آکادمیک مورد حمایت است، در رویه قضایی شهرداری‌ها کمتر به صورت صریح و مستقل مورد استناد قرار می‌گیرد؛ در واقع، اثبات تقصیر سازمانی مستلزم اثبات وجود نقص سیستمی در

سازماندهی، ناکافی بودن منابع، یا سهل انگاری در تدوین رویه‌های ایمنی است، که اثبات آن در محاکم دشوار است (خوبیاری، ۲۰۲۱). در نتیجه، رویه قضایی غالباً با اتکا به تقصیر کارمند در انجام وظیفه، شهرداری را مسئول می‌داند که این امر نوعی تقصیر انتسابی تلقی می‌شود، نه تقصیر سازمانی مبتنی بر نقص سیستمی (بابایی داریوش، ۲۰۲۲). در نهایت، مبانی نظری مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در ایران، تلاقی پیچیده‌ای از قواعد عمومی مسئولیت (مبتنی بر تقصیر) و قواعد خاص حاکم بر روابط کارمند و کارفرما در دستگاه‌های عمومی است؛ این تلاقی نیازمند تفسیر دقیق رویه قضایی است تا اطمینان حاصل شود که هدف اصلی یعنی جبران خسارت زیان‌دیده به بهترین شکل ممکن تأمین گردد، هرچند که تمایل غالب بر حمایت از متضرر در برابر سازمان متخلف است (نوروزی و جلالی، ۲۰۲۱).

۳: ارکان تحقق مسئولیت مدنی ناشی از قصور کارکنان شهرداری (فعل زیان‌بار، تقصیر، رابطه سببیت، ورود ضرر) با تحلیل رویه قضایی

تحقق مسئولیت مدنی، چه در حوزه اشخاص خصوصی و چه در حوزه اشخاص عمومی مانند شهرداری، منوط به احراز دقیق و توأمان چهار رکن اساسی است: فعل زیان‌بار (اعم از عمل یا ترک فعل)، تقصیر (یا ورود زیان در نظام مسئولیت بدون تقصیر)، رابطه سببیت میان فعل و ضرر، و ورود ضرر قابل جبران (جعفری، ۲۰۲۲). در خصوص قصور کارکنان شهرداری، هر یک از این ارکان نیازمند تحلیل خاصی است، به‌ویژه با در نظر گرفتن اینکه قصور اغلب به‌صورت ترک وظایف قانونی یا سهل انگاری در اجرای تکالیف عملی تعریف می‌شود (شریفی، ۲۰۲۴). فعل زیان‌بار در زمینه قصور کارکنان شهرداری، می‌تواند اشکال متفاوتی به خود بگیرد؛ این فعل شامل اقداماتی نظیر صدور پروانه ساختمانی بدون رعایت ضوابط فنی (قصور در وظیفه نظارت)، عدم ترمیم به‌موقع حفاری‌های مربوط به تأسیسات شهری که منجر به خسارت خودرو یا صدمه بدنی شود (ترک فعل در وظیفه نگهداری)، یا حتی انجام عملیات عمرانی با تجهیزات نامناسب (فعل متضمن تقصیر) است (خوبیاری، ۲۰۲۱). رویه قضایی ایران در تشخیص فعل زیان‌بار کارکنان شهرداری، عموماً بر اساس عرف و رویه‌های اداری حاکم بر هر واحد عمل می‌کند؛ یعنی انحراف از رویه صحیح انجام کار، مبنای فعل زیان‌بار تلقی می‌شود (فرجام، ۲۰۱۸). با این حال، تفکیک میان «تخلف اداری» که صرفاً مستوجب مجازات اداری است و «فعل زیان‌بار مدنی» که مستوجب جبران خسارت است، همواره دغدغه محاکم بوده است (محمودی هرنیدی، ۲۰۲۱).

رکن دوم، تقصیر، در مسئولیت ناشی از فعل کارمند، هسته اصلی دعوا را تشکیل می‌دهد. تقصیر کارمند شهرداری می‌تواند شامل عمد (سوء نیت)، اهمال (سهل انگاری در انجام وظیفه) یا عدم مهارت لازم باشد (آیین‌فر، ۲۰۲۵). در رویه قضایی ایران، به‌ویژه در دعاوی علیه شهرداری، اگرچه اصل بر مسئولیت متبوع است، اما اثبات تقصیر کارمند جهت استقرار مسئولیت و به‌خصوص تعیین حق رجوع برای شهرداری ضروری است (بابایی داریوش، ۲۰۲۲). در مواردی که خسارت ناشی از «تصمیم اداری» باشد، رویه دیوان عدالت اداری بر این است که اگر این تصمیم مستقیماً در راستای اعمال صلاحیت قانونی باشد، ابتدا باید ابطال یا فسخ شود، و سپس در صورت احراز تقصیر یا تخلف، مسئولیت مدنی شهرداری مطرح گردد (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). رابطه سببیت، رکن حیاتی دیگری است که اثبات آن نشان می‌دهد ضرر وارده مستقیماً ناشی از فعل یا ترک فعل مقصرانه کارمند شهرداری بوده است (قدرتی، ۲۰۱۴). در پرونده‌های مربوط به قصور کارکنان، اثبات این رابطه غالباً با چالش مواجه می‌شود، زیرا غالباً عوامل متعددی در وقوع زیان دخیل هستند (مانند قصور شهروند در رعایت مقررات یا شرایط محیطی). رویه قضایی ایران، به‌ویژه در مواردی که قصور در نظارت شهری بوده، بر اصل «تکافوی اسباب» یا «تعدد اسباب» تأکید داشته و در صورت وجود رابطه سببیت مستقیم و مؤثر، مسئولیت را برقرار می‌سازد (سجادی کیا، ۲۰۲۳). با این حال، در مواردی که تقصیر

کارمند صرفاً یک عامل پیش‌زمینه بوده و عامل اصلی زیان، امر خارجی یا تقصیر شخص ثالث باشد، رویه قضایی گرایش به سلب مسئولیت شهرداری یا تقسیم مسئولیت دارد (شریفی، ۲۰۲۴).

رکن چهارم، یعنی ورود ضرر، مستلزم وجود خسارت مادی یا معنوی قابل احراز است. در مورد قصور کارکنان شهرداری، خسارات مادی (نظیر تخریب اموال، هزینه‌های درمانی) بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد، زیرا اثبات آن از طریق ادله متعارف (فاکتور، نظریه کارشناس) میسر است (خوبیاری، ۲۰۲۱). اما در مورد خسارات معنوی ناشی از تأخیر در اعطای پروانه، برخورد نامناسب کارمندان، یا لغو بی‌مورد مصوبات، رویه قضایی ایران محتاط‌تر عمل کرده و اثبات «شدت و پایداری» زیان معنوی را ضروری می‌داند (صالحی مازندرانی، ۲۰۲۰). در این موارد، استناد به رویه قضایی صرفاً برای جبران ضررهای ناشی از صدمات بدنی یا نقض حقوق اساسی مورد پذیرش گسترده‌تری قرار گرفته است (فرجام، ۲۰۱۸). تحلیل رویه قضایی نشان می‌دهد که اثبات «قصور» کارمند در برابر «تقصیر» او بسیار رایج‌تر است؛ زیرا کارمند شهرداری اغلب در مقام اجرای دستورات یا وظایف روزمره است و کمتر قصد سوء داشته است (آیین‌فر، ۲۰۲۵). رویه قضایی، اهمال در اجرای وظیفه (قصور) را به سرعت به عنوان مبنای مسئولیت شهرداری می‌پذیرد، مشروط بر اینکه این اهمال در حوزه «انجام وظایف» باشد نه صرفاً «تخلف اداری غیرمرتبط با وظیفه» (بابایی داریوش، ۲۰۲۲). این رویکرد، در واقع تسهیلی است برای زیان‌دیدگان تا بتوانند از طریق مسئولیت متبوع، به جبران خسارت دست یابند، هرچند که این امر موجب تداخل با قواعد انضباطی نیز می‌شود (محمودی هرندی، ۲۰۲۱).

بنابراین، تحقق مسئولیت مدنی شهرداری در قبال قصور کارکنان، نیازمند اثبات این است که فعل زیان‌بار کارمند در اجرای وظیفه رخ داده، کارمند در انجام وظیفه قصور داشته و این قصور به‌طور مستقیم موجب ورود ضرر به زیان‌دیده شده است؛ با این حال، رویه محاکم معمولاً در تفسیر رکن تقصیر، انعطاف‌پذیری بیشتری به نفع زیان‌دیده اعمال کرده و صرف عدم رعایت مقررات یا استانداردهای عرفی را مبنای احراز تقصیر می‌داند (جعفری، ۲۰۲۲). در مواردی که قصور کارکنان در قالب «تأخیر در انجام وظایف» باشد، رویه قضایی بر لزوم اثبات ورود ضرر قابل محاسبه تأکید دارد؛ مثلاً تأخیر در صدور مجوز ساختمانی در صورتی موجب مسئولیت شهرداری می‌شود که ثابت شود این تأخیر، مانع کسب سود یا ورود ضرر مالی مشخصی به متقاضی شده است، نه صرفاً تأخیر زمانی (یزدانیان، ۲۰۱۱). این تأکید بر ورود ضرر قطعی، در تفاوت با برخی نظام‌های حقوقی که صرف نقض حق را کافی می‌دانند، نشان‌دهنده پابندی بیشتر رویه قضایی ایران به اصول سنتی مسئولیت مدنی (نظریه ضرر محور) است (سجادی کیا، ۲۰۲۳). در مجموع، ارکان مسئولیت مدنی در قبال قصور کارکنان شهرداری، مانند هر مسئولیت مدنی دیگری است، اما رویه قضایی با پذیرش تفسیر موسع از تقصیر در حوزه قصور اداری و تمرکز بر مسئولیت متبوع، عملاً روند اثبات را برای زیان‌دیده تسهیل کرده است، هرچند که مرز میان تقصیر شخصی و قصور اداری همواره نیازمند دقت نظر قضایی دقیق‌تر است (نوروزی و جلالی، ۲۰۲۱).

۴: تمایز مسئولیت مدنی شخصی کارکنان شهرداری و مسئولیت مدنی مستقیم یا غیرمستقیم شهرداری

یکی از مهم‌ترین مباحث در حقوق مسئولیت مدنی اشخاص عمومی، تعیین محدوده مسئولیت کارمند در برابر مسئولیت سازمان متبوع (شهرداری) است؛ این تمایز نه تنها در تعیین طرف دعوا اهمیت دارد، بلکه در تعیین ماهیت و حدود جبران خسارت نیز تأثیرگذار است (بابایی داریوش، ۲۰۲۲). در نظام حقوقی ایران، اصل کلی بر این است که اگر کارمندی در اجرای وظایف محوله و در چارچوب صلاحیت‌های سازمانی خود، مرتکب فعل زیان‌باری شود، مسئولیت جبران خسارت متوجه شهرداری خواهد بود (مسئولیت غیرمستقیم یا متبوع) (فرجام، ۲۰۱۸).

مسئولیت غیرمستقیم شهرداری بر مبنای ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و اصل انتساب استوار است؛ این مسئولیت مبتنی بر این فرض است که اعمال کارمند، اعمال خود سازمان تلقی می‌شود، حتی اگر همراه با تقصیر باشد (خوبیاری، ۲۰۲۱). در این حالت، زیان دیده صرفاً باید تقصیر کارمند در انجام وظیفه و رابطه سببیت با ضرر را اثبات کند و نیازی به اثبات تقصیر سازمان در نظارت یا انتصاب ندارد؛ شهرداری به‌طور مستقیم محکوم به جبران خسارت می‌شود و سپس می‌تواند مطابق قواعد داخلی به کارمند مقصر رجوع نماید (شریفی، ۲۰۲۴). رویه قضایی ایران عمدتاً این مسیر را تسهیل کرده است تا زیان دیده از پشتوانه مالی شهرداری برای جبران خسارت بهره‌مند شود، زیرا دسترسی به کارمند برای جبران خسارت‌های بزرگ عموماً ناممکن است (جعفری، ۲۰۲۲). در مقابل، مسئولیت شخصی کارمند شهرداری زمانی مطرح می‌شود که فعل زیان‌بار کارمند از حوزه وظایف سازمانی او خارج باشد یا متضمن تعدی و تخطی آشکار از حدود صلاحیت‌های اعطایی باشد (آیین‌فر، ۲۰۲۵). ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی به صراحت بیان می‌کند که اگر مستخدم در اثر تعدی یا تفریط، موجب ضرر شود، مسئولیت متوجه شخص او نیز خواهد بود؛ این بدان معناست که در این حالت، کارمند به صورت شخصی و مستقل، مسئولیت مدنی دارد و زیان دیده می‌تواند مستقیماً علیه او اقامه دعوا نماید (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). رویه قضایی در تفسیر «تعدی»، عموماً سخت‌گیرانه عمل کرده و خروج غیرمتعارف و عمدی از چارچوب وظایف را شرط تحقق این مسئولیت می‌داند (صالحی مازندرانی، ۲۰۲۰).

تمایز مهم دیگر، مسئله «مسئولیت مستقیم شهرداری» است که گاهی با مسئولیت غیرمستقیم اشتباه گرفته می‌شود؛ مسئولیت مستقیم شهرداری زمانی است که قصور نه در عملکرد کارمند، بلکه در خود سازمان نهفته باشد، مثلاً قصور در نگهداری از اموال عمومی تحت مالکیت شهرداری (مانند نقص در سیستم روشنایی معابر یا خرابی تأسیسات شهری که مستقیماً در حیطه مسئولیت مستقیم نگهداری شهرداری است)، یا قصور در تدوین آیین‌نامه‌های ایمنی و نظارتی کافی (تقصیر سازمانی) (خوبیاری، ۲۰۲۱). در این موارد، حتی اگر کارمندی نیز درگیر نباشد، شهرداری مسئول است. رویه قضایی دیوان عدالت اداری در پرونده‌های مربوط به حوزه خدمات شهری، تمایل زیادی به پذیرش مسئولیت مستقیم شهرداری در موارد قصور در نگهداری زیرساخت‌ها دارد (سجادی کیا، ۲۰۲۳).

تحلیل رویه قضایی نشان می‌دهد که در پرونده‌هایی که مستقیماً به قصور اداری ناشی از تصمیم‌گیری یا اجرای وظایف توسط کارمند مربوط می‌شود، قضات بیشتر تمایل دارند تا از مسئولیت غیرمستقیم (ماده ۱۱) استفاده کنند و کارمند را صرفاً به‌عنوان واسطه انتساب تقصیر به شهرداری در نظر بگیرند (قدرتی، ۲۰۱۴). این رویکرد، ناشی از تمایل به تمرکز بر «مبنای جبران خسارت» به جای «مبنای مسئولیت» است؛ در واقع، برای زیان دیده مهم نیست که تقصیر از کجا سرچشمه گرفته، بلکه مهم این است که خسارت او جبران شود، که این امر توسط شهرداری تضمین می‌شود (یزدانیان، ۲۰۱۱). چالش عملی زمانی پدیدار می‌شود که کارمند در حین انجام وظیفه مرتکب فعل زیان‌باری شود که هم مصداق تعدی شخصی (مسئولیت شخصی) باشد و هم در چارچوب انجام وظایف رخ داده باشد (مسئولیت غیرمستقیم) (شریفی، ۲۰۲۴). در چنین حالاتی، رویه قضایی معمولاً اصل بر مسئولیت مشترک (تضامنی) کارمند و شهرداری می‌گذارد؛ زیان دیده حق دارد هر دو را طرف اقامه دعوا قرار دهد و مطابق قاعده تضامن، می‌تواند تمام مبلغ را از هر یک که متمول‌تر است مطالبه نماید (جعفری، ۲۰۲۲). با این وجود، در عمل، تمرکز بر اثبات مسئولیت شهرداری قوی‌تر است تا پرونده از مسیر اداری-عمومی به یک پرونده حقوقی صرف علیه کارمند تبدیل نشود (بابایی داریوش، ۲۰۲۲). در نهایت، تمایز میان این انواع مسئولیت، ابزاری تحلیلی برای حقوق‌دانان و قضات است تا بر اساس ماهیت عمل زیان‌بار (قصور در حین وظیفه در برابر تعدی و خروج از وظیفه)، مبنای استناد حقوقی را تعیین کنند؛ اما در حوزه شهرداری‌ها، به دلیل ماهیت خدمات عمومی و ضرورت حمایت از شهروندان، رویه قضایی به‌طور محتاطانه‌ای به سمت پذیرش مسئولیت سازمان (غیرمستقیم یا مستقیم) متمایل است تا اطمینان از اجرای عدالت ترمیمی حاصل شود (سجادی کیا، ۲۰۲۳).

۵: قلمرو جبران خسارت (مادی، معنوی، بدنی) ناشی از قصور کارکنان شهرداری در آرای محاکم ایران

قلمرو جبران خسارت در دعاوی مسئولیت مدنی علیه شهرداری‌ها، به‌ویژه آن‌هایی که ناشی از قصور کارکنان است، یکی از حساس‌ترین ابعاد حقوق مسئولیت است؛ زیرا علاوه بر خسارات مادی مستقیم، مسائلی نظیر خسارات معنوی ناشی از تأخیرهای اداری یا تصمیمات نامنصفانه نیز مطرح می‌شود (فرجام، ۲۰۱۸). در نظام حقوقی ایران، مبنای جبران خسارت بر اساس اصل «جبران کامل ضرر» (جبران مافات) استوار است، که شامل کلیه خسارات مادی و معنوی وارده می‌شود (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). در خصوص خسارات مادی ناشی از قصور کارکنان شهرداری، رویه قضایی نسبتاً منسجم عمل کرده است؛ این خسارات شامل هزینه‌های درمانی، تعمیر اموال تخریب‌شده، و به‌ویژه، خسارات ناشی از «فوت و نقص عضو» است (آیین فر، ۲۰۲۵). در مواردی که قصور کارکنان (مثلاً در نظارت بر ایمنی یک پروژه عمرانی یا در حفاری‌های معابر) منجر به صدمه بدنی یا فوت گردد، محاکم با استناد به نظریات کارشناسی پزشکی قانونی و هزینه‌های آتی مورد نیاز برای مراقبت‌های پزشکی یا معیشت بازماندگان، میزان خسارت مادی را تعیین می‌کنند (بابایی داریوش، ۲۰۲۲). رویه در این حوزه معمولاً از اصول سنتی جبران خسارت پیروی کرده و تلاش می‌کند تا وضعیت مالی زیان‌دیده را به حالت پیش از ورود ضرر بازگرداند (شریفی، ۲۰۲۴).

اما در زمینه خسارات معنوی، رویه قضایی ایران، از جمله در دعاوی علیه شهرداری‌ها، همواره با احتیاط بیشتری برخورد کرده است؛ خسارات معنوی معمولاً در مواردی مطرح می‌شود که قصور کارمند، منجر به توهین، هتک حیثیت، یا محرومیت طولانی‌مدت از حقوق قانونی شده باشد، مانند بازداشت غیرموجه ناشی از صدور دستور توسط مأموران شهرداری یا تأخیر غیرموجه در اعطای مجوزهایی که کل کسب‌وکار فرد را مختل کرده است (جعفری، ۲۰۲۲). در این موارد، اگرچه اصل جبران خسارت معنوی پذیرفته شده است، اما میزان آن توسط قضات بر اساس عرف و با لحاظ شدت زیان، میزان تقصیر و شخصیت زیان‌دیده تعیین می‌گردد (صالحی مازندرانی، ۲۰۲۰).

تحلیل رویه قضایی دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که در مواردی که قصور کارکنان شهرداری منجر به تصمیمات اداری غیرقانونی شده باشد که به حقوق شهروندان لطمه زده است، دیوان معمولاً حکم به ابطال تصمیم و پرداخت خسارات مادی ناشی از اجرای آن حکم می‌دهد، اما در خصوص خسارات معنوی صرفاً ناشی از "تأخیر" یا "تشریفات اداری"، تمایل به پذیرش مسئولیت محدودتر است، مگر اینکه تقصیر کارمند از حد معمول اداری فراتر رفته باشد (خویباری، ۲۰۲۱). این محافظه‌کاری، ریشه در نگرانی از تضییع منابع عمومی در قبال شکایات غیرموجه یا زیان‌های معنوی خفیف دارد (سجادی کیا، ۲۰۲۳). نکته قابل توجه در مورد جبران خسارت ناشی از قصور کارکنان، «خسارت تنبیهی» یا Punitive Damages است؛ در حقوق ایران، این نوع خسارت که هدفش مجازات مرتکب است، به رسمیت شناخته نشده است و رویه قضایی نیز به‌طور صریح از اعطای آن خودداری می‌کند؛ جبران خسارت صرفاً جنبه ترمیمی دارد و نه تنبیهی (قدرتی، ۲۰۱۴). بنابراین، حتی اگر قصور کارمند عمدی و شدید باشد، مبلغ جبرانی محدود به اندازه ضرر وارده باقی می‌ماند، هرچند که این امر از طریق رجوع شهرداری به کارمند قابل پیگیری است (یزدانیان، ۲۰۱۱).

در مواردی که قصور منجر به ورود ضرر به منافع عمومی شود، مسئله پیچیده‌تر می‌شود؛ اگرچه این مورد بیشتر در حوزه حقوق عمومی و دادخواهی عمومی مطرح می‌گردد، اما اگر قصور کارمند (مثلاً عدم نظارت بر تخلف ساختمانی) منجر به تخریب ملک همسایه شود، جبران خسارت به همسایه از طریق شهرداری مطرح می‌گردد و کارمند به دلیل نقض وظیفه عمومی پاسخگو است (فرجام، ۲۰۱۸). در این قبیل پرونده‌ها، رویه قضایی بر این اصل تأکید دارد که جبران خسارت باید شامل کلیه تبعات مستقیم و عرفی ناشی از فعل زیان‌بار باشد (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). بررسی آرای صادره نشان می‌دهد که در مواردی که

تقصیر کارمند، مانع انجام تکالیف قانونی خود شهرداری شده باشد (مثلاً مأمور جمع‌آوری عوارض در اخذ عوارض اضافی زیاده‌روی کرده باشد)، خسارت وارده به ذی‌نفع، جبران می‌شود و شهرداری به دلیل عدم نظارت بر عملکرد مأمور خود مسئول شناخته می‌شود (صالحی مازندرانی، ۲۰۲۰). این امر نشان می‌دهد که قلمرو جبران خسارت در قصور کارکنان، بسیار گسترده است و شامل تمام وجوه مادی و معنوی قابل اثبات می‌گردد، مشروط بر اینکه در حوزه خسارات معنوی، اثبات قابل توجهی صورت پذیرد (آیین‌فر، ۲۰۲۵). در نتیجه، در رویه قضایی ایران، قلمرو جبران خسارت ناشی از قصور کارکنان شهرداری، مطابق با اصول کلی مسئولیت مدنی، شامل کلیه ضررهای مادی و معنوی وارده است؛ با این تفاوت که در حوزه خسارات معنوی، رویه قضایی محتاط‌تر بوده و در حوزه مادی، به‌ویژه صدمات بدنی، با قاطعیت بیشتری به جبران کامل حکم صادر می‌نماید (بابایی داریوش، ۲۰۲۲).

۶: چالش‌های عملی جبران خسارت در دعاوی مسئولیت مدنی علیه شهرداری‌ها و کارکنان آن‌ها

علیرغم وجود مبانی نظری و قانونی نسبتاً روشنی در خصوص مسئولیت شهرداری‌ها در قبال اعمال کارکنانشان، اجرای عملی و اخذ حکم جبران خسارت در رویه قضایی با چالش‌های متعددی روبه‌رو است که اغلب مسیر احقاق حق را برای شهروندان دشوار می‌سازد (شریفی، ۲۰۲۴). یکی از بزرگترین چالش‌ها، اثبات رکن تقصیر (یا قصور) در عملکرد کارکنان است، به‌ویژه در نهادهای اداری که مستندات داخلی اغلب کامل و شفاف نیستند و رویه‌های اداری به‌سختی در دسترس عموم قرار می‌گیرد (سجادی کیا، ۲۰۲۳). چالش نخست، مربوط به رویه‌های پیچیده اداری و فقدان شفافیت است؛ کارکنان شهرداری اغلب بر اساس دستورالعمل‌های داخلی عمل می‌کنند که ممکن است مبهم یا ناقص باشند. در صورت بروز حادثه ناشی از قصور، اثبات اینکه قصور فردی بوده یا ناشی از نقص در دستورالعمل‌های سازمانی، نیازمند دسترسی به اسناد و مدارک داخلی شهرداری است که طبق قوانین آیین دادرسی اداری، فراهم آوردن این مستندات همواره با مقاومت مواجه می‌شود (خوبیاری، ۲۰۲۱). این امر، به‌خصوص در پرونده‌های مربوط به سهل‌انگاری در اعطای مجوزهای ساختمانی یا نظارت بر پروژه‌ها مشهود است (فرجام، ۲۰۱۸).

چالش دوم، مربوط به تعریف «رابطه سببیت» و تفکیک آن از عوامل خارجی یا «تقصیر زیان‌دیده» است؛ شهرداری‌ها در دفاعیات خود به‌طور مستمر سعی در معرفی عوامل مداخله‌گر خارجی یا تقصیر خود زیان‌دیده دارند (مشارکت در وقوع ضرر)، که این امر می‌تواند منجر به تعدیل یا سلب مسئولیت شود (جعفری، ۲۰۲۲). رویه قضایی در مواجهه با این دفاعیات، گاهی اوقات به دلیل پیچیدگی فنی موضوع (مانند علت دقیق خرابی تأسیسات شهری)، صرفاً به نظریه کارشناسی تکیه می‌کند که ممکن است دقت کافی در تفکیک اسباب نداشته باشد (آیین‌فر، ۲۰۲۵). چالش سوم، مربوط به تفسیر مفهوم «تعدی یا تفریط» در ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی است؛ اگرچه رویه قضایی سعی دارد شهرداری را مسئول قلمداد کند، اما در مواردی که عمل کارمند مصداق بارز تعدی شخصی باشد، محاکم به سمت طرح دعوا علیه کارمند سوق داده می‌شوند (بابایی داریوش، ۲۰۲۲). این امر موجب می‌شود که زیان‌دیده نتواند به‌طور کامل از منافع مالی شهرداری بهره‌مند شود و در پیگیری پرونده با مشکل نقدینگی کارمند مواجه گردد؛ این ناهماهنگی در رویه، گاهی عدالت ترمیمی را به چالش می‌کشد (محمودی هرندی، ۲۰۲۱).

چالش چهارم، مربوط به دعاوی خسارت معنوی است؛ همان‌گونه که ذکر شد، رویه قضایی در تعیین میزان خسارت معنوی ناشی از قصور اداری، بسیار محافظه‌کار است و میزان جبران را پایین‌تر از سطح مورد انتظار زیان‌دیده تعیین می‌کند (صالحی مازندرانی، ۲۰۲۰). این امر به دلیل فقدان یک معیار مشخص قانونی برای ارزیابی ضرر معنوی و اتکای قضات به نظریات شخصی یا عرفی خاصی است که همیشه منعکس‌کننده عمق آسیب روحی وارده به شهروند نیست (شریفی، ۲۰۲۴). چالش پنجم،

زمان بر بودن فرآیند دادرسی است؛ دعاوی علیه شهرداری‌ها، به‌ویژه در دیوان عدالت اداری یا محاکم عمومی، به دلیل نیاز به استعلامات متعدد از نهادهای اداری، ارجاعات مکرر به کارشناسی رسمی و طولانی بودن فرآیند ابلاغ و اجرای احکام، غالباً سال‌ها به طول می‌انجامد (خوبیاری، ۲۰۲۱). این تأخیر طولانی، خود به‌عنوان یک نوع خسارت غیرمستقیم تلقی می‌شود که در نتیجه قصور در اجرای سریع عدالت متحمل می‌گردد، اما به‌ندرت در حکم نهایی لحاظ می‌شود (قدرتی، ۲۰۱۴). چالش ششم، مربوط به اعمال حق رجوع شهرداری است؛ در حالی که شهرداری موظف است ابتدا خسارت را بپردازد، فرایند رجوع به کارمند مقصر (پس از اثبات تعدی یا تفریط) اغلب در محاکم عمومی به کندی پیش می‌رود و شهرداری نیز انگیزه‌ای قوی برای پیگیری آن از خود نشان نمی‌دهد، مگر در موارد با مبالغ بسیار بالا (یزدانیان، ۲۰۱۱). این امر عملاً مسئولیت شخصی کارمند را به حاشیه رانده و بار مسئولیت را به‌طور کامل بر دوش سازمان قرار می‌دهد که اگرچه حمایتی از زیان‌دیده است، اما انضباط اداری را تضعیف می‌کند (سجادی کیا، ۲۰۲۳).

بررسی موردی پرونده‌ها نشان می‌دهد که چالش‌های عملی عمدتاً در سطح «اثبات» و «اجرای حکم» متمرکز است؛ مراحل اثبات ارکان مسئولیت نیازمند تخصص حقوقی بالایی است تا بتوان از لایه‌های دفاعی شهرداری عبور کرد و حکم قطعی دریافت نمود (آیین‌فر، ۲۰۲۵). در مجموع، چالش‌های عملی جبران خسارت ناشی از قصور کارکنان شهرداری، حول محوراتی چون دشواری دسترسی به اطلاعات، تفسیر محدودکننده از خسارات معنوی، و طولانی بودن فرآیند قضایی می‌چرخد که نیازمند اصلاحات ساختاری در قوانین آیین دادرسی و رویه‌های اجرایی است (نوروزی و جلالی، ۲۰۲۱).

۷: نقش سیاست‌گذاری حقوقی و رویه قضایی در کارآمدسازی قواعد مسئولیت مدنی شهرداری‌ها

کارآمدسازی قواعد مسئولیت مدنی در قبال عملکرد کارکنان شهرداری‌ها، نه تنها یک ضرورت حقوقی، بلکه یک ضرورت مدیریتی و سیاسی برای ارتقای پاسخگویی نهاد عمومی شهری است؛ این کارآمدسازی مستلزم تعامل فعال میان سیاست‌گذاری تقنینی و تفسیر قضایی است (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). رویه قضایی ایران، به‌ویژه در سال‌های اخیر، نقش مهمی در توسعه و تفسیر قواعد سنتی مسئولیت ایفا کرده، هرچند که هنوز جای کار زیادی در تبیین دقیق‌تر حدود این مسئولیت‌ها وجود دارد (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). سیاست‌گذاری حقوقی اولیه در این حوزه، بر پایه پذیرش مسئولیت متبوع شهرداری‌ها بنا شده است که نشان‌دهنده تمایل قانونگذار به حمایت از شهروندان در برابر دستگاه‌های دولتی است؛ این سیاست، با تأکید بر اصل «جبران خسارت به جای مجازات»، هدف اصلی قانون مسئولیت مدنی را محقق می‌سازد (قدرتی، ۲۰۱۴). با این حال، فقدان یک قانون جامع و مشخص در مورد مسئولیت شهرداری‌ها، که فراتر از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی باشد و سازوکار مشخصی برای جبران خسارات ناشی از تصمیمات اداری فراهم کند، یک خلاء سیاستی محسوب می‌شود (فرجام، ۲۰۱۸).

نقش رویه قضایی در این زمینه، پر کردن خلأهای تقنینی و تفسیر قواعد عمومی در پرتو ماهیت عمومی شهرداری‌ها بوده است؛ دیوان عدالت اداری با صدور آرای متعدد، معیار ارزیابی تقصیر در حوزه وظایف نظارتی و خدماتی شهرداری را تا حدی روشن ساخته است (خوبیاری، ۲۰۲۱). به‌عنوان مثال، در مواردی که قصور کارمند منجر به ورود خسارت ناشی از اعمال حاکمیت (مانند اخذ عوارض غیرقانونی) شده باشد، رویه قضایی با قاطعیت حکم به جبران خسارت داده است، حتی اگر این امر مستلزم تفسیر موسع از مفهوم ضرر باشد (سجادی کیا، ۲۰۲۳). برای کارآمدسازی بیشتر، سیاست‌گذاری حقوقی باید به سمت شفاف‌سازی مرز میان مسئولیت شخصی و سازمانی حرکت کند؛ در حال حاضر، ابهام در تشخیص «تعدی» باعث می‌شود که گاهی پرونده‌های ساده که باید با مسئولیت شهرداری خاتمه یابد، به دلیل تلاش شهرداری برای اثبات تعدی کارمند، پیچیده

شوند (آیین فر، ۲۰۲۵). سیاست‌گذاری تقنینی باید معیارهای مشخصی برای احراز تعدی تعریف کند که فراتر از یک سهل‌انگاری معمول در انجام وظیفه باشد، تا اصل مسئولیت متبوع همواره در اولویت قرار گیرد (بابایی داریوش، ۲۰۲۲).

همچنین، نقش رویه قضایی در حوزه جبران خسارات معنوی نیازمند بازنگری است؛ کارآمدسازی به این معناست که رویه قضایی باید معیارهای عینی‌تری را برای ارزیابی خسارت معنوی ناشی از قصور اداری (مانند تأخیر چندساله در صدور پروانه‌های ضروری کسب‌وکار) توسعه دهد، به‌جای آنکه صرفاً به ارزیابی عرفی اکتفا نماید (صالحی مازندرانی، ۲۰۲۰). این امر نیازمند صدور رویه‌های وحدت رویه یا تأکید بیشتر از سوی مراجع عالی قضایی بر لزوم جبران کامل خسارت روحی وارده بر شهروندان است (شریفی، ۲۰۲۴). سیاست‌گذاری در زمینه آموزش قضایی نیز نقشی اساسی دارد؛ کارآمدسازی قواعد مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، مستلزم آن است که قضات محاکم عمومی و اداری، تسلط کاملی بر پیچیدگی‌های حقوق اداری و نحوه انتساب تقصیر کارکنان به سازمان متبوع داشته باشند (جعفری، ۲۰۲۲). رویه قضایی، با تکیه بر اصول حقوق عمومی، توانسته است تا حد زیادی این خلأها را پر کند، اما استمرار این مسیر نیازمند آموزش‌های مستمر و به‌روزرسانی مستندات قضایی است (یزدانیان، ۲۰۱۱). علاوه بر این، کارآمدسازی باید شامل تقویت نقش نهاد نظارتی (مانند سازمان بازرسی کل کشور) در پیشگیری از قصور کارکنان باشد، زیرا پیشگیری از وقوع زیان، هدف نهایی هر نظام مسئولیت مدنی است؛ رویه قضایی در مواردی که قصور منجر به تکرار تخلفات شود، می‌تواند با صدور آرای تنبیهی‌تر (هرچند غیرمستقیم)، دستگاه‌های عمومی را به سمت اصلاحات سیستمی سوق دهد (محمودی هرنندی، ۲۰۲۱). در نهایت، نقش سیاست‌گذاری حقوقی در توسعه مفهوم «مسئولیت مبتنی بر ریسک» برای برخی فعالیت‌های خاص شهرداری (مانند عملیات ساختمانی پرخطر)، می‌تواند کارآمدی قواعد جبران خسارت را افزایش دهد؛ این امر اگرچه در حال حاضر از طریق تفسیر قواعد مسئولیت مبتنی بر تقصیر انجام می‌شود، اما تصریح قانونی در این زمینه، مسیر دادرسی را کوتاه‌تر خواهد ساخت (فرجام، ۲۰۱۸).

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف ارزیابی نقش قواعد مسئولیت مدنی در جبران خسارات ناشی از قصور کارکنان شهرداری، با تکیه بر رویه قضایی ایران، به تحلیل مبانی نظری و عملی این حوزه پرداخت و مشخص ساخت که نظام حقوقی ایران تلاش کرده است تا با استناد به اصول عمومی مسئولیت مدنی (ماده ۱ و ۱۱ قانون مسئولیت مدنی)، سازوکاری برای پاسخگویی شهرداری‌ها در قبال اعمال کارکنانشان فراهم آورد (جعفری، ۲۰۲۲). پاسخ اصلی به سؤال پژوهش این است که قواعد مسئولیت مدنی تا حد زیادی این نقش را ایفا کرده‌اند، اما کارآمدی کامل این قواعد در عمل، منوط به غلبه مسئولیت غیرمستقیم شهرداری بر مسئولیت شخصی کارمند در دعاوی عمومی است (بابایی داریوش، ۲۰۲۲).

تحلیل ساختاری مقاله نشان داد که ارکان مسئولیت مدنی (فعل زیان‌بار، تقصیر، سببیت و ضرر) در رویه قضایی شهرداری‌ها با تفسیری نسبتاً موسع از رکن تقصیر (قصور در انجام وظایف اداری) ارزیابی می‌شوند، به‌ویژه در مواردی که سهل‌انگاری کارکنان در نظارت یا اجرای امور شهری منجر به ضرر شده باشد (خوبیاری، ۲۰۲۱). این رویکرد، که به‌طور ویژه در محاکم دیوان عدالت اداری مشاهده می‌شود، در راستای سیاست حمایت از شهروند در برابر نهاد عمومی قدرتمند شکل گرفته است و با هدف تسهیل جبران خسارت مالی محقق شده است (سجادی کیا، ۲۰۲۳). اما در پاسخ به فرضیات تحقیق، چالش‌هایی نیز نمایان شد؛ به‌ویژه در تمایز دقیق میان تقصیر شخصی و قصور سازمانی، رویه قضایی تمایل زیادی به انتساب عمل کارمند به سازمان داشته، اما در مواردی که قصور منجر به خسارت معنوی شده باشد، محافظه‌کارانه عمل کرده و میزان جبران را پایین‌تر از حد انتظار تعیین نموده است (صالحی مازندرانی، ۲۰۲۰). همچنین، چالش‌های عملی نظیر دشواری اثبات تقصیر و طولانی بودن فرآیندهای

دادرسی، از کارآمدی کامل این نظام کاسته‌اند (شریفی، ۲۰۲۴). در مجموع، رویه قضایی ایران در حوزه مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، با تکیه بر اصل انتساب اعمال مستخدم به متبوع، اصل جبران خسارت را تأمین کرده است، اما برای رسیدن به مرحله‌ای که این نظام واقعاً کارآمد و بازدارنده باشد، نیازمند سیاست‌گذاری‌های تقنینی دقیق‌تر در تعریف خسارات معنوی و شفاف‌سازی حدود مسئولیت مستقیم شهرداری در قبال نقص‌های سیستمی است (محمودی هرندی، ۲۰۲۱).

توصیه‌های حقوقی:

۱. پیشنهاد می‌شود قانونگذار با الهام از رویه قضایی حمایتی موجود، ماده‌ای مستقل در قانون مسئولیت مدنی یا شهرداری‌ها برای مسئولیت بدون تقصیر شهرداری در قبال خسارات ناشی از قصور در «نظارت بر ساخت‌وساز و ایمنی عمومی» وضع نماید.
۲. مراجع عالی قضایی باید در راستای وحدت رویه، معیارهای روشن‌تری برای ارزیابی خسارات معنوی ناشی از تأخیرات و قصور اداری تعیین کنند تا رویه قضایی در تعیین مبالغ جبرانی از حالت صرفاً عرفی خارج شود (آیین‌فر، ۲۰۲۵).
۳. شهرداری‌ها باید نسبت به تقویت سیستم‌های داخلی ثبت تخلفات و نظارت، اقدام کرده و مستندسازی رویه‌های اداری را به گونه‌ای بهبود بخشند که در صورت بروز اختلاف، اثبات تقصیر سازمانی نسبت به تقصیر فردی برای دادگاه‌ها تسهیل گردد (نوروزی و جلالی، ۲۰۲۱).

منابع

- 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 جامعه‌شناسی، ۷(۲۴)، ۹۹-۱۱۶.
- محمودی هرندی. (۲۰۲۱). مبانی قانونی و فقهی مسئولیت مدنی شهرداری در پرداخت معوض عقب‌نشینی املاک. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۱)، ۱۴۴-۱۷۱.
- میرنظامی، سیدوحید، بهادر، فائزه. (۲۰۲۱). بررسی ارکان مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در رویه قضائی. تمدن حقوقی، ۹(۴)، ۵۵۹-۵۷۷.
- 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 صادق‌احمد، فرشیدفر کتابون. (۲۰۲۱). مطالعه تطبیقی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در حقوق ایران، انگلیس و فرانسه.
- ابوذر مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی علی. (۲۰۲۲). مسئولیت مدنی اشخاص در ارتباط با ساخت و ساز شهری با محوریت مسئولیت مدنی شهرداری‌ها.
- آیین‌فر، ندا. (۲۰۲۵). واکاوی حقوقی رابطه میان مسئولیت مدنی دولت با مسئولیت مدنی شهرداری‌ها. مطالعات علوم سیاسی، ۵۴(۱۱)، ۹۵۱-۹۶۵.

- جعفری، عالی پور. (۲۰۲۲). مسئولیت کیفری شهرداری نسبت به آسیب‌های جسمانی ناشی از آلودگی هوا. مجله حقوقی دادگستری، ۸۶(۱۲۰)، ۷۳-۹۳.
- خوبیاری، کشاورزی. (۲۰۲۱). مسئولیت مدنی کمسیون طرح تفصیلی در برابر خسارات ناشی از اجرای مصوبات آن نهاد. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۲)، ۴۲-۵۹.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های شهروندان. مدیریت شهری نوین، ۳(۱۰)، ۹۷-۱۲۵.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های 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 سیاست‌گذاری‌های صحیح و منصفانه در قراردادهای پیمانکاری ساخت‌وسازهای شهری. پژوهشهای 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.
- صادقی‌نیا. (۲۰۲۳). مطالعه نقش مسئولیت مدنی شهردار و شهرداری و تاثیر آن بر مدیریت شهری و رضایت مندی شهروندان. پژوهش‌های کاربردی در مدیریت و حسابداری، ۷۹، ۹۸-۱۱۶.
- صالحی مازندرانی، بافهم. (۲۰۲۰). مسئولیت یا مصونیت دولت در قبال اعمال زیان‌بار 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)، ۲۱-۳۰.
- فرجام، شکرانی. (۲۰۱۸). مسئولیت مدنی اشخاص دخیل در عملیات تخریب ساختمان. تحقیقات حقوقی معاهده، ۱(۱)، ۱۱-۳۱.