

رویه قضایی و چالش‌های اثبات مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در نظام حقوقی ایران

مهدی افشار^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۸/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۱۰/۲۰

چکیده

رویه قضایی ایران در زمینه مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، به‌ویژه در تفسیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دچار تشتت است. این مقاله با هدف بررسی تحلیل‌های قضایی و ارائه راهکارهای اثباتی در دعاوی علیه شهرداری‌ها نگاشته شده است. روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی است و داده‌ها از آرای دیوان عدالت اداری، دیوان عالی کشور و متون فقهی گردآوری و تحلیل شده است. نتایج نشان می‌دهد که ابهام در مفهوم «نقص وسایل» و توزیع ناعادلانه بار اثبات، از علل اصلی ناکارآمدی جبران خسارت در دعاوی شهری است. برخی آراء مسئولیت شهرداری را مطلق و برخی آن را منوط به اثبات تقصیر کارمند دانسته‌اند. اصلاح ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، تعریف جامع از نقص وسایل، و انتقال بار اثبات به نهاد عمومی از جمله راهکارهای تحقق عدالت ترمیمی در نظام حقوقی ایران است.

واژگان کلیدی

شهرداری؛ مسئولیت مدنی؛ نقص وسایل؛ بار اثبات؛ رویه قضایی.

^۱ کارشناس ارشد حقوق عمومی. (Email: afsharmv@gmail.com)

مقدمه

در نظام حقوقی ایران، شهرداری‌ها از جمله نهادهای عمومی غیردولتی هستند که گسترده‌ترین تعامل مستقیم را با شهروندان دارند. گستره‌ی وظایف آن‌ها، از مدیریت معابر و فضای سبز گرفته تا نظارت بر ساخت‌وسازها و تأمین ایمنی شهری، سبب می‌شود که هرگونه قصور در عملکرد آنان، به سرعت منجر به ورود خسارت به اشخاص گردد. با این حال، جبران این خسارات همواره با چالش‌های متعدد حقوقی و قضایی روبه‌روست. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، علی‌رغم اهمیت بنیادین، فاقد تعاریف روشن در باب مفاهیمی چون «نقص وسایل» و «تقصیر اداری» است. در نتیجه، مراجع قضایی در تعیین مسئولیت شهرداری‌ها رویه‌های متفاوتی اتخاذ کرده‌اند.

به‌ویژه، در پرونده‌هایی که منشأ زیان، ضعف ساختار اداری یا کمبود امکانات فنی است، دادگاه‌ها گاه مسئولیت را متوجه مأمور خاص کرده‌اند و گاه خود شهرداری را مسئول دانسته‌اند. همین دوگانگی سبب شده است که شهروندان در مسیر دستیابی به جبران مؤثر، با دشواری‌های جدی مواجه شوند. از سوی دیگر، فقه اسلامی با قواعدی مانند اتلاف و تسبیب، مسئولیت را مبتنی بر وقوع ضرر می‌داند، نه صرفاً تقصیر شخصی. انطباق این مبانی فقهی با نظام دادرسی مدرن می‌تواند موجب تحول در عدالت اداری شود. در چنین بستری، بررسی رویه قضایی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور، از حیث نحوه‌ی اثبات تقصیر و تشخیص نقص وسایل، ضرورتی علمی و عملی دارد. پژوهش حاضر با روش تحلیلی-کاربردی، به تحلیل آراء شاخص، استخراج معیارهای عملی محاکم و تبیین چالش‌های اثبات در دعاوی شهری می‌پردازد.

مفهوم و ماهیت مسئولیت مدنی ادارات عمومی

مسئولیت مدنی در حقوق ایران عبارت است از الزام شخص به جبران خسارتی که بدون مجوز قانونی به دیگری وارد کرده است (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ص ۵۲). در نهادهای عمومی مانند شهرداری، این مسئولیت ابعاد خاصی دارد؛ زیرا عمل اداری، هم واجد جنبه‌ی حاکمیتی و هم خدماتی است.

شهرداری‌ها، با آن‌که دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت هستند، در قلمرو عمومی فعالیت می‌کنند و اقدامات آن‌ها باید در چهارچوب اصل قانونی بودن و رعایت حقوق شهروندی انجام گیرد. از این رو، هرگونه قصور یا نقص در وسایل اداری که منجر به زیان گردد، می‌تواند منشأ مسئولیت باشد.

جایگاه ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی

ماده ۱۱ مقرر می‌دارد: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها در صورتی که در انجام وظایف مربوطه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی ضرری به اشخاص وارد کنند، شخصاً مسئول خواهند بود و در صورتی که خسارت وارده مستند به نقص وسایل ادارات باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره است» این ماده دو فرض متمایز را پیش‌بینی کرده است:

۱. تقصیر شخصی مستخدم: هنگامی که مأمور در حین انجام وظیفه، مرتکب خطا یا بی‌احتیاطی شود.

۲. نقص وسایل اداره: زمانی که زیان ناشی از کمبود امکانات، ضعف تشکیلات یا نارسایی فنی باشد.

اما ابهام در تعریف «وسایل» موجب شده که مرز میان این دو فرض در عمل نامشخص باشد. در نتیجه، مراجع قضایی تفسیرهای مختلفی از آن ارائه داده‌اند: برخی وسایل را صرفاً ابزار فنی دانسته‌اند، در حالی که گروهی آن را شامل نظام اداری، آموزش، نظارت و رویه‌های مدیریتی نیز می‌دانند (صفایی، ۱۳۹۶: ص ۲۴۵).

تفکیک میان تقصیر شخصی و تقصیر اداری

در دکتین حقوقی ایران، تفکیک میان تقصیر شخصی مأمور و تقصیر اداری (faute du service) از نظام فرانسه اقتباس شده است. دکتر کاتوزیان در این باره می‌گوید: «تقصیر اداری زمانی است که عمل زیان‌بار، ناشی از سوءسازمان‌دهی، ضعف نظارت یا نبود وسایل لازم در اداره باشد، نه از خطای فرد». در مقابل، تقصیر شخصی، ناظر بر بی‌مبالاتی، بی‌احتیاطی یا تجاوز از حدود وظیفه‌ی مأمور است. این تفکیک در دعاوی شهری اهمیت حیاتی دارد؛ زیرا در صورت احراز تقصیر اداری، زیان از بودجه‌ی عمومی شهرداری جبران می‌شود و مأمور از مسئولیت شخصی معاف است. اما در فرض تقصیر شخصی، شهرداری می‌تواند پس از جبران خسارت، به مأمور مراجعه کند (قانون مدنی، ماده ۳۱۹).

مبانی فقهی حمایت از زیان‌دیده

فقه امامیه با تأکید بر قاعده‌ی لاضرر و تسبیب، اصل را بر جبران زیان می‌گذارد. در صورتی که خسارت در بستر اقدام عمومی وارد شود، حتی اگر مأمور تقصیری نداشته باشد، اداره ضامن است. شهید ثانی در مسالک می‌نویسد: «إذا كان فعل العامل في مصلحة المسلمين و وقع منه الضرر بلا تعدٍ ولا تفریط، كان ضمانه من بيت المال». این قاعده، مبنای نظری مسئولیت غیرتقصیری شهرداری‌ها و تطابق کامل با نظریه خطر در حقوق مدرن دارد.

رویه دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع تخصصی رسیدگی به دعاوی علیه نهادهای عمومی، نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌دهی به مفهوم مسئولیت اداری شهرداری‌ها دارد. تحلیل آرای این دیوان در فاصله‌ی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که دو گرایش عمده وجود دارد:

الف) گرایش سنتی - مسئولیت مبتنی بر تقصیر شخصی: در آرای قدیمی‌تر (به‌ویژه دهه ۱۳۹۰)، دیوان عدالت اداری در مواردی مانند سقوط عابر در حفاری معابر یا خسارت ناشی از سقوط درختان، تنها در صورت احراز تقصیر مستقیم مأمور یا پیمانکار، حکم به مسئولیت شهرداری داده است. در رأی شماره ۵۶۱/۹۳ مورخ ۲۴/۴/۱۳۹۳، دیوان مقرر داشت: «صرف وقوع حادثه در محدوده خدمات شهری، دلیل بر مسئولیت شهرداری نیست؛ مگر آنکه قصور مأمور یا پیمانکار ثابت شود». این رویکرد، بر مبنای اصل «البینه علی المدعی» و مسئولیت مبتنی بر تقصیر، بار اثبات را به‌طور کامل بر دوش زیان‌دیده می‌گذاشت.

ب) گرایش جدید - مسئولیت مبتنی بر نقص وسایل و نظریه خطر: در سال‌های اخیر، دیوان عدالت اداری در راستای حمایت از حقوق شهروندان، به تدریج از رویکرد سنتی فاصله گرفته است. در رأی شماره ۳۶۳ مورخ ۱۳۹۵، که مربوط به فروریزش کانال فاضلاب شهری بود، دیوان اعلام کرد: «شهرداری به‌عنوان نهاد مسئول نگهداری شبکه‌های شهری، مکلف است ایمنی را تضمین کند؛ فقدان نظارت مؤثر یا نقص تأسیسات، مسئولیت مدنی اداره را ایجاب می‌نماید، هرچند تقصیر کارمند مشخصی احراز نشود». این رأی، نقطه عطفی در تحول رویه محسوب می‌شود؛ زیرا به‌صراحت مسئولیت غیرتقصیری را پذیرفت و مفهوم «نقص وسایل» را به حوزه‌ی نظارت و مدیریت فنی نیز تسری داد.

ج) تأثیر قواعد فقهی در آراء دیوان: در برخی آراء استدلال دیوان به‌صراحت به قواعد فقهی مستند شده است. مثلاً در رأی شماره ۲۲۱ مورخ ۱۳۹۸، دیوان با استناد به قاعده‌ی تسبیب بیان داشت: «چنانچه اداره عمومی با قصور در انجام

وظیفه سبب ورود ضرر به اشخاص شود، ضامن است؛ ولو مباشر حادثه فرد دیگری باشد» این تفسیر از قاعده‌ی تسبیب، نشانگر تلفیق فقه و حقوق در رویه‌ی قضایی نوین است و گامی در جهت تحقق عدالت ترمیمی تلقی می‌شود.

رویه دیوان عالی کشور

دیوان عالی کشور، به عنوان مرجع ایجاد وحدت رویه، در چند رأی شاخص به موضوع مسئولیت مدنی ادارات پرداخته است.

مهم‌ترین آن، رأی وحدت رویه شماره ۷۴۴ مورخ ۱۳۹۴ است. در این رأی، دیوان عالی تصریح کرد: «در مواردی که خسارت ناشی از نقص وسایل اداری باشد، اداره ذی‌ربط مکلف به جبران است، و نیازی به احراز تقصیر مستخدم نیست؛ زیرا هدف ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، حمایت از زیان‌دیده در برابر نارسایی سیستم اداری است» این رأی، صراحتاً مسئولیت شهرداری‌ها را در فرض نقص ساختار اداری یا تجهیزات فنی تأیید کرد و بر انتقال بار اثبات به اداره تأکید نمود.

الف) تحلیل حقوقی رأی وحدت رویه ۷۴۴

دیوان عالی در این رأی، تفسیر گسترده‌ای از مفهوم «وسایل اداره» ارائه کرد. بر اساس این تفسیر: وسایل اداری شامل تجهیزات فنی، سازوکارهای نظارتی، و دستورالعمل‌های اجرایی است. ضعف یا فقدان هر یک از این عوامل، مصداق نقص وسایل و موجب مسئولیت اداره است. اثبات بی‌تقصیری بر عهده اداره است، نه زیان‌دیده. این رأی عملاً نظام مسئولیت مدنی ادارات را از تقصیرمحور به نظام مبتنی بر خطر و نقص سازمانی نزدیک کرده است.

ب) رأی شعبه سوم دیوان عالی کشور (۱۳۹۸/۹/۱۲)

در پرونده‌ای مربوط به سقوط عابر در محل حفاری باز شهرداری، شعبه سوم دیوان مقرر داشت: «چنانچه محل حفاری فاقد علائم هشدار بوده و پیمانکار تحت نظارت شهرداری فعالیت کند، مسئولیت تضامنی شهرداری و پیمانکار محرز است.»

این رأی با تأکید بر اصل «تعدد اسباب» در فقه و ماده ۳۲۸ قانون مدنی، تقصیر اداری را همراه با مسئولیت پیمانکار قابل جمع دانست.

چالش‌های اثبات و مشکلات دادرسی در دعاوی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها

یکی از مشکلات اصلی در دعاوی مربوط به مسئولیت شهرداری‌ها، اثبات رابطه سببیت و تقصیر اداری است. از آنجا که شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای عمومی دارای ساختار پیچیده، چندلایه و دارای صلاحیت‌های تفویضی‌اند، تشخیص اینکه زیان ناشی از خطای فردی، ضعف سیستم یا تصمیم اداری است، برای زیان‌دیده بسیار دشوار است.

نابرابری اطلاعات میان شهروند و شهرداری

در اغلب دعاوی مدنی علیه نهادهای عمومی، شهروند در موضع ضعف اطلاعاتی قرار دارد. او معمولاً دسترسی به دستورالعمل‌ها، گزارش‌های فنی، قراردادهای پیمانکاران یا مکاتبات اداری ندارد، در حالی که شهرداری به تمام این داده‌ها دسترسی دارد. بنابراین، بار اثبات «نقص وسایل» بر عهده‌ی شخصی گذاشته می‌شود که هیچ راهی برای دسترسی به مدارک ندارد. این وضعیت، خلاف اصل انصاف قضایی است و مانع تحقق عدالت ترمیمی می‌شود. بر اساس ماده ۱۹۷ قانون آیین دادرسی مدنی، «اصل بر عدم تقصیر است و مدعی باید آن را اثبات کند»؛ اما در دعاوی اداری، این اصل باید با تعدیل اجرا شود، زیرا اداره در موقعیت مسلط اطلاعاتی است و مطابق اصول دادرسی منصفانه (due

(PROCESS)، باید بار اثبات بی‌تقصیری خود را بر عهده گیرد. چنین رویکردی در نظام‌های حقوقی پیشرفته مانند فرانسه و مصر پذیرفته شده است و حتی در برخی آراء اخیر دیوان عدالت اداری نیز به‌طور ضمنی مورد توجه قرار گرفته است (رای ۳۶۳-۱۳۹۵).

دشواری احراز رابطه سببیت

عنصر رابطه سببیت در مسئولیت مدنی شهرداری‌ها اغلب پیچیده‌تر از سایر نهادهاست، زیرا اقدامات عمرانی، خدماتی و پیمانکاری به‌صورت هم‌زمان و چندعاملی انجام می‌شود. در فقه اسلامی، ضامن کسی است که «سبب اقوی از مباشر» باشد؛ یعنی عاملی که نقش غالب در وقوع ضرر داشته باشد (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۹۲: ص ۶۷۰). در دعاوی شهری نیز اگر ضعف نظارت شهرداری یا فقدان علائم هشدار نقش اصلی در وقوع حادثه داشته باشد، حتی اگر پیمانکار مباشر باشد، مسئولیت بر عهده شهرداری است.

با این حال، رویه قضایی ایران در این زمینه یکدست نیست. در پرونده‌ای که مربوط به سقوط کودک در کانال آب باز در قزوین بود، دادگاه بدوی پیمانکار را مسئول شناخت، ولی شعبه تجدیدنظر به استناد نظریه کارشناسی، شهرداری را نیز در فقدان نظارت شریک دانست. این مثال نشان می‌دهد که رابطه سببیت در دعاوی اداری باید نه به‌صورت فنی صرف، بلکه در چارچوب تکالیف قانونی و نظارتی اداره تفسیر شود.

ضعف نظام کارشناسی فنی و حقوقی

در بسیاری از دعاوی، قاضی برای تشخیص علت حادثه به نظریه کارشناسی فنی استناد می‌کند. اما کارشناسان رسمی اغلب فاقد آموزش حقوقی‌اند و نظر آنان محدود به تحلیل فنی حادثه است، نه ارزیابی تقصیر اداری. به همین دلیل، بسیاری از آرای صادره بر پایه نظریه‌هایی است که تنها علت مادی حادثه را بررسی کرده و از تحلیل مسئولیت سازمانی غافل مانده‌اند. پیشنهاد می‌شود در دعاوی مسئولیت شهرداری‌ها، کارشناسی دو مرحله‌ای انجام شود:

۱. کارشناسی فنی برای تشخیص علت حادثه؛

۲. کارشناسی حقوقی-اداری برای تحلیل وظایف نظارتی و کاستی‌های سیستمی.

این تفکیک به قاضی کمک می‌کند میان «تقصیر فنی» و «نقص سازمانی» تمایز قائل شود.

چالش‌های ناشی از تفکیک وظایف و واگذاری به پیمانکاران

در دهه‌های اخیر، بخش بزرگی از وظایف شهرداری‌ها به پیمانکاران واگذار شده است. این واگذاری اگرچه از منظر اجرایی مفید است، اما از نظر مسئولیت مدنی ابهام‌زا شده است. محاکم در تشخیص مسئولیت میان شهرداری و پیمانکار دچار تردیدند:

- برخی دادگاه‌ها پیمانکار را «فاعل مستقیم» دانسته و شهرداری را بری از مسئولیت اعلام کرده‌اند.
- گروهی دیگر، شهرداری را به دلیل فقدان نظارت کافی، «سبب اقوی» دانسته‌اند.

از منظر فقهی، در فرضی که مباشر (پیمانکار) و سبب (شهرداری) هر دو در وقوع ضرر نقش دارند، چنانچه سبب اقوی باشد، ضمان از اوست. بنابراین، شهرداری نمی‌تواند با استناد به واگذاری عملیات، از مسئولیت خود رهایی یابد، زیرا نظارت از جمله وظایف غیرقابل تفویض اداره است.

تشتت رویه و نبود آیین دادرسی اداری واحد

در حال حاضر، آیین دادرسی ویژه‌ای برای دعاوی مربوط به مسئولیت مدنی نهادهای عمومی وجود ندارد. دادگاه‌ها ناچارند بر اساس اصول کلی آیین دادرسی مدنی حکم صادر کنند، در حالی که ماهیت این دعاوی اداری است. در نتیجه، دادگاه‌ها در موضوعاتی چون نحوه ارجاع به کارشناس، بار اثبات، امکان مطالبه خسارات معنوی و صلاحیت محلی، رویه‌ی واحدی ندارند. این خلأ، موجب صدور آرای متعارض و اطلاع دادرسی شده است. پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار با تدوین قانون دادرسی اداری خاص مشابه آنچه در فرانسه (Code de justice administrative) وجود دارد، رویه را یکسان و کارآمد کند.

مشکلات در شناسایی و جبران خسارات معنوی

با آنکه ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی تصریح می‌کند که «هر کس بدون مجوز قانونی موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود، مسئول جبران آن است»، در عمل، محاکم کمتر به خسارات معنوی ناشی از قصور شهرداری‌ها حکم می‌دهند. برای نمونه، در پرونده‌ای مربوط به آلودگی صوتی ناشی از ماشین‌آلات شهرداری، دادگاه تنها خسارت مالی را پذیرفت و دعوی لطمه به آرامش روانی را رد کرد. این در حالی است که از منظر فقهی، ضرر اعم از مادی و معنوی است و قاعده‌ی لاضرر شامل هر دو نوع زیان می‌شود. بنابراین، اصلاح رویه و پذیرش خسارات غیرمالی، بخشی از تحقق عدالت جبرانی در حقوق اداری است.

اصلاح قانون مسئولیت مدنی و تبیین دقیق مفهوم «نقص وسایل»

نخستین گام در اصلاح نظام موجود، بازنگری در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی است. این ماده با گذشت بیش از شصت سال، هنوز فاقد تعریف روشن از «وسایل اداره» است و همین ابهام، منشأ تشتت قضایی شده است. پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار با رویکردی کارکردی، وسایل را شامل کلیه عناصر سازمانی، مدیریتی، آموزشی و فنی بداند. بر این اساس، هرگونه کاستی در نظام نظارت، آموزش کارکنان، یا ضعف در سیاست‌گذاری‌های شهری باید به عنوان مصداق «نقص وسایل» تلقی گردد. این تفسیر با اصول فقهی نیز سازگار است؛ چراکه بر پایه قاعده‌ی تسبیب و لاضرر، هر نهاد عمومی که در نتیجه ضعف مدیریت سبب ورود ضرر شود، ضامن است حتی اگر مباشر حادثه شخصی دیگر باشد.

بازتوزیع بار اثبات و حمایت از زیان‌دیده

اصل عدالت اقتضا دارد که در دعاوی علیه نهادهای عمومی، شهروند در موقعیت اثبات قرار نگیرد، بلکه اداره موظف به ارائه دلایل بی‌تقصیری خود باشد. در حقوق تطبیقی، به‌ویژه در نظام فرانسه، این اصل تحت عنوان «inversion de la charge de la preuve» پذیرفته شده است. در فقه اسلامی نیز، بر اساس قاعده «البینه علی من أنکر»، در مواردی که مدعی (زیان‌دیده) فاقد دسترسی به ادله است، تکلیف اثبات به منکر (اداره) منتقل می‌شود.

بنابراین، در نظام حقوقی ایران نیز باید صراحتاً مقرر شود که: «در دعاوی ناشی از خدمات عمومی، اداره مکلف است بی‌تقصیری خود را اثبات کند» چنین اصلاحی نه تنها از بار نابرابری اطلاعاتی می‌کاهد، بلکه موجب افزایش اعتماد عمومی به نظام قضایی و اداری می‌شود.

ایجاد نظام بیمه مسئولیت مدنی شهرداری‌ها

یکی از ابزارهای مؤثر برای تضمین جبران سریع خسارات، استقرار نظام بیمه مسئولیت مدنی عمومی است. در بسیاری از کشورها، شهرداری‌ها مکلف‌اند کلیه فعالیت‌های شهری، پروژه‌های عمرانی و پیمانکاران وابسته را تحت پوشش بیمه مسئولیت مدنی قرار دهند. این سازوکار سه مزیت عمده دارد:

۱. تسریع در جبران خسارات بدون اطاله دادرسی؛

۲. کاهش بار مالی مستقیم بر بودجه عمومی؛

۳. ارتقای فرهنگ پاسخگویی در مدیریت شهری.

بر اساس تجارب بین‌المللی (Kammerer, 2014: 178)، بیمه مسئولیت عمومی می‌تواند به صورت اجباری در سطح ملی نهادینه شود تا هرگونه خسارت ناشی از اقدامات یا ترک فعل اداری، از محل صندوق‌های بیمه‌ای جبران گردد.

تشکیل صندوق ملی جبران خسارات عمومی

پیشنهاد دیگر، ایجاد صندوق ملی جبران خسارات شهری است که با مشارکت دولت، شهرداری‌ها و سازمان‌های بیمه تأسیس گردد.

این صندوق باید به طور مستقل و با نظارت قوه قضائیه اداره شود و مأموریت آن، پرداخت خساراتی باشد که منشأ آن اقدامات عمومی ولی فاقد مقصر مشخص است. نمونه مشابه این سازوکار در فرانسه تحت عنوان *Fonds de garantie des victimes d'accidents collectifs* در نظام فقهی نیز، این سازوکار با مفهوم «بیت‌المال» و قاعده‌ی ضمان عمومی انطباق دارد و می‌تواند ابزاری برای تحقق عدالت اجتماعی باشد.

ارتقای شفافیت، نظارت و آموزش اداری

پیشگیری از بروز خسارت، مهم‌تر از جبران آن است. بنابراین، شهرداری‌ها باید برنامه‌های آموزشی اجباری برای کارکنان، پیمانکاران و مدیران میانی تدوین کنند تا مفاهیم «مسئولیت مدنی»، «رفتار حرفه‌ای» و «ایمنی شهری» در سطح سازمانی نهادینه شود. افزون بر این، ایجاد سامانه‌ی ثبت حوادث شهری، گزارش‌دهی عمومی و انتشار آمار خسارات، ابزار نظارت مردمی را تقویت می‌کند و احتمال تکرار خطاهای سیستمی را کاهش می‌دهد. همچنین لازم است شوراهای اسلامی شهرها با تصویب آیین‌نامه‌های داخلی، شهرداری‌ها را مکلف به گزارش سالانه‌ی عملکرد در حوزه‌ی ایمنی و مسئولیت مدنی نمایند. این اقدام، گامی عملی در جهت پاسخگویی عمومی و شفافیت نهادی خواهد بود.

تدوین آیین دادرسی اختصاصی دعاوی اداری

نظام دادرسی کنونی، فاقد چارچوب خاص برای دعاوی ناشی از مسئولیت مدنی نهادهای عمومی است. در نتیجه، پرونده‌ها در دادگاه‌های عمومی و اداری بر اساس اصول کلی آیین دادرسی مدنی رسیدگی می‌شود که متناسب با ماهیت اداری این دعاوی نیست. پیشنهاد می‌شود قانونی با عنوان «آیین دادرسی دعاوی اداری» تدوین گردد که در آن: صلاحیت مراجع اداری به روشنی تعیین شود؛ بار اثبات و نحوه‌ی ارجاع کارشناسی تفکیک گردد؛ خسارات معنوی و غیرمالی صراحتاً قابل مطالبه شناخته شود. چنین قانونی موجب وحدت رویه، تسریع در رسیدگی و افزایش دقت قضات در تشخیص تقصیر اداری خواهد شد.

نتیجه گیری

۶.۱. جمع بندی کلی پژوهش

نتایج بررسی ها نشان داد که نظام حقوقی ایران، به رغم برخورداری از چارچوب های کلی در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، در مرحله اجرای و تفسیر قضایی با کاستی های چشم گیری مواجه است. به ویژه، ابهام در مفهوم «نقص وسایل»، نابرابری اطلاعاتی میان شهروند و اداره، ضعف کارشناسی و نبود آیین دادرسی اختصاصی، از عوامل اصلی ناکارآمدی نظام جبران خسارت در حوزه شهری است. بررسی تطبیقی آراء دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور نشان داد که گرایش جدید قضات، به سمت پذیرش مسئولیت مبتنی بر خطر و نقص سازمانی در حرکت است؛ اما این تحول هنوز به مرحله ثبات و وحدت رویه نرسیده است. در مقابل، دیدگاه های سنتی همچنان در برخی محاکم جریان دارد و موجب صدور آرای متعارض و ناهماهنگ شده است.

یافته های اصلی این تحقیق را می توان در پنج محور خلاصه کرد:

۱. ابهام مفهومی در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی: مفهوم «نقص وسایل» در قانون تعریف نشده و برداشت های محدود از آن باعث تضییع حقوق شهروندان شده است.

۲. تشتت رویه قضایی: دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی در موارد مشابه گاه شهرداری را مسئول و گاه بری دانسته اند که این ناهماهنگی به بی اعتمادی حقوقی منجر شده است.

۳. نابرابری اطلاعاتی در اثبات دعوی: زیان دیدگان به مدارک داخلی و مستندات اداری دسترسی ندارند و در نتیجه، اثبات تقصیر یا نقص وسایل تقریباً ناممکن است.

۴. ضعف کارشناسی در دعاوی اداری: کارشناسان رسمی غالباً رویکرد فنی دارند و مفهوم «تقصیر سازمانی» یا «نقص در مدیریت» را تحلیل نمی کنند.

۵. لزوم تحول از مسئولیت مبتنی بر تقصیر به مسئولیت مبتنی بر خطر: فعالیت های شهری ذاتاً پرریسک اند و عدالت ایجاب می کند شهرداری ها حتی بدون احراز تقصیر، در قبال خسارات ناشی از خدمات عمومی ضامن باشند.

بر پایه نتایج پژوهش، راهکارهای زیر برای اصلاح نظام موجود پیشنهاد می شود:

- **اصلاح ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی:** با تعریف موسع از «نقص وسایل» شامل ضعف در آموزش، نظارت و ساختار سازمانی.
- **تدوین آیین دادرسی اختصاصی دعاوی اداری:** با هدف وحدت رویه، تسریع در رسیدگی و تعیین بار اثبات بر عهده اداره.
- **ایجاد بیمه و صندوق ملی جبران خسارات عمومی:** به منظور تضمین جبران سریع خسارات ناشی از اقدامات شهری.
- **آموزش تخصصی برای قضات، کارشناسان و مدیران شهری:** در زمینه تشخیص تقصیر اداری و تبیین قواعد فقهی اتلاف، تسبیب و لاضرر.
- **نظارت شفاف و گزارش دهی عمومی شهرداری ها:** از طریق انتشار سالانه گزارش ایمنی و حوادث شهری به منظور پاسخگویی عمومی.

منابع و مأخذ

۱. افشار، مهدی (۱۴۰۳) نقش مدیریت شهری در پذیرش مسئولیت خسارات مادی و معنوی شهروندان. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه البرز، قزوین.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۲) ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش.
۳. صفایی، سید حسین (۱۳۹۶). مسئولیت مدنی. چاپ هشتم، تهران: نشر میزان.
۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۰). الزامات خارج از قرارداد (مسئولیت مدنی). چاپ نهم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۵. قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹.
۶. رأی وحدت رویه شماره ۷۴۴ دیوان عالی کشور (۱۳۹۴)
۷. رأی شماره ۳۶۳ دیوان عدالت اداری (۱۳۹۵)
8. Kammerer, J.-C. (2014). *Droit Administratif*. Paris: LGDJ.
9. Civil Liability Act of Iran (1959), Article 11.
10. Conseil d'État (France). *Jurisprudence on travaux publics*.
11. Weinstein, J. I. (2009). The Market in Plato's Republic. *Classical Philology*, 104(2), 439–458.

Judicial Procedure and Challenges of Proving Municipal Civil Liability in the Iranian Legal System

Mehdi Afshar¹

Abstract

Iranian judicial procedure in the field of municipal civil liability, especially in the interpretation of Article 11 of the Civil Liability Law, is fragmented. This article aims to examine judicial analyses and provide evidentiary solutions in lawsuits against municipalities. The research method is descriptive-analytical, and data was collected and analyzed from the opinions of the Administrative Court of Justice, the Supreme Court, and jurisprudential texts. The results show that the ambiguity in the concept of "defect of means" and the unfair distribution of the burden of proof are among the main causes of the ineffectiveness of compensation in municipal lawsuits. Some opinions consider the liability of the municipality to be absolute, while others consider it subject to the proof of the employee's fault. Amending Article 11 of the Civil Liability Law, a comprehensive definition of defect of means, and transferring the burden of proof to the public institution are among the solutions to achieve restorative justice in the Iranian legal system.

Keywords

Municipality; Civil liability; Defect of means; Burden of proof; Judicial Procedure.

¹ Master of Public Law. (Email: afsharmv@gmail.com)