

الزامات حقوقی پاسخگویی شهرداری‌ها در قبال خسارات ناشی از حمل‌ونقل عمومی و ناهنجاری‌های بصری شهری

مآنده پورحسین

کارشناسی ارشد حقوق خصوصی

چکیده

گسترش شهرنشینی، پیچیده‌تر شدن مدیریت شهری و افزایش انتظارات شهروندان از نهادهای عمومی، موجب شده است که مسئولیت مدنی شهرداری‌ها به یکی از مسائل مهم حقوق شهری تبدیل شود. شهرداری به عنوان نهاد اصلی اداره امور محلی، در حوزه‌هایی مانند حمل‌ونقل عمومی، ایمنی معابر، سامان‌دهی منظر شهری و پیشگیری از آلودگی‌های بصری، دارای وظایف قانونی مشخصی است و در صورت نقض این وظایف، ممکن است در برابر زیان‌های وارده به شهروندان مسئول شناخته شود. پژوهش حاضر با رویکردی توصیفی-تحلیلی به بررسی مبانی، شرایط و آثار مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در قبال خسارات وارد شده به شهروندان در دو حوزه حمل‌ونقل عمومی و آلودگی بصری می‌پردازد. یافته‌ها نشان می‌دهد که مبنای این مسئولیت را می‌توان در قواعد عمومی مسئولیت مدنی، به‌ویژه ماده ۱ و ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، همچنین در اصولی چون تقصیر، قاعده لاضرر، قاعده اتلاف، تسبیب و تضمین حق جست‌وجو کرد. همچنین در مواردی مانند نقص در خدمات عمومی، ترک فعل در انجام وظایف قانونی، بی‌احتیاطی در ایمن‌سازی معابر، مدیریت نامناسب تبلیغات شهری و بی‌توجهی به آثار روانی و اجتماعی آلودگی بصری، امکان انتساب مسئولیت به شهرداری وجود دارد. نتایج پژوهش حاکی از آن است که پراکندگی مقررات، دشواری اثبات رابطه سببیت و نبود رویه منسجم، از مهم‌ترین موانع احقاق حق شهروندان در این زمینه است. از این‌رو، بازنگری در ضوابط قانونی، تدوین نظام پیشگیرانه و تقویت پاسخگویی شهرداری‌ها ضروری به نظر می‌رسد.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی، شهرداری، حقوق شهری، حمل‌ونقل عمومی، آلودگی بصری

مقدمه

شهر معاصر تنها مجموعه‌ای از ساختمان‌ها، خیابان‌ها و تأسیسات نیست، بلکه عرصه‌ای برای زیست اجتماعی، تعاملات عمومی، تأمین آسایش، امنیت و سلامت روانی شهروندان است. در این میان، شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی اداره‌کننده شهر، نقش مهمی در تنظیم امور شهری و حفظ کیفیت زندگی شهروندان بر عهده دارند. هرگونه قصور، تقصیر یا ترک فعل در انجام وظایف قانونی این نهاد می‌تواند موجب ورود زیان‌های مادی یا معنوی به اشخاص شود. از جمله مهم‌ترین حوزه‌هایی که امکان تحقق مسئولیت مدنی شهرداری در آن‌ها وجود دارد، حمل‌ونقل عمومی و آلودگی‌های بصری است.

در حوزه حمل‌ونقل عمومی، شهرداری‌ها در قبال ایمنی، سلامت و استاندارد بودن خدمات و زیرساخت‌های مرتبط دارای تکلیف‌اند و هرگونه نقص در این زمینه ممکن است خسارات جانی و مالی برای شهروندان به همراه داشته باشد. در حوزه آلودگی بصری نیز بی‌نظمی در تبلیغات شهری، فرسودگی عناصر محیطی، آشفتگی معماری، نورپردازی نامناسب و فقدان انسجام در منظر شهری می‌تواند آرامش روانی و حس تعلق شهروندان را مخدوش کند. بر این اساس، این پرسش مطرح می‌شود که شرایط، احکام و آثار مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در قبال شهروندان در این دو حوزه چیست و ضمانت اجرای آن چگونه قابل تحلیل است.

روش تحقیق

این پژوهش از حیث هدف، کاربردی و از حیث شیوه اجرا، توصیفی - تحلیلی است. در این تحقیق تلاش شده است مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در قبال شهروندان در دو حوزه حمل‌ونقل عمومی و آلودگی‌های بصری، با تکیه بر منابع حقوقی، قوانین موضوعه و مبانی فقهی و دکترین حقوقی مورد بررسی قرار گیرد. روش گردآوری داده‌ها کتابخانه‌ای و اسنادی است؛ بدین معنا که اطلاعات لازم از طریق مطالعه قوانین و مقررات مرتبط، منابع فقهی، کتب، مقالات علمی، پایان‌نامه‌ها و آرای و نظریات حقوقی جمع‌آوری و سپس تحلیل شده است.

در فرایند تحلیل، ابتدا مفاهیم پایه‌ای همچون مسئولیت مدنی، شهرداری، حقوق شهری، آلودگی بصری و حمل‌ونقل عمومی تبیین شده، سپس ارکان تحقق مسئولیت مدنی شامل ورود ضرر، فعل زیان‌بار و رابطه سببیت در حوزه عملکرد شهرداری‌ها بررسی شده است. در ادامه نیز مبانی مسئولیت شهرداری با استناد به ماده ۱ و ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مقررات مربوط به وظایف شهرداری‌ها و نیز نظریه‌های تقصیر، خطر، تضمین حق و قاعده لاضرر تحلیل شده است. سرانجام، با رویکردی استنباطی، آثار حقوقی ناشی از مسئولیت شهرداری و موانع موجود در مسیر جبران خسارت شهروندان ارزیابی شده است.

۱. طرح مسئله

فضای شهری افزون بر بعد فیزیکی، واجد کارکردهای اجتماعی، فرهنگی و روانی است. هرگاه اداره این فضا با بی‌نظمی، ناهماهنگی یا بی‌توجهی به حقوق شهروندان همراه شود، زمینه ورود آسیب‌های گوناگون فراهم می‌شود. از جمله مسائل قابل توجه، آلودگی بصری است که در اثر ازدحام عناصر ناهماهنگ، تبلیغات نامتعارف، فرسودگی و آشفتگی سیمای شهری ایجاد می‌شود و آثار منفی بر سلامت روان، احساس امنیت و رضایت شهروندان بر جای می‌گذارد. از سوی دیگر، حمل‌ونقل عمومی

به عنوان یکی از مهم ترین جلوه های خدمات شهری، در صورت ضعف مدیریت، نقص تجهیزات، بی احتیاطی و عدم رعایت استانداردهای ایمنی، می تواند منجر به ورود خسارت به کاربران شود.

با وجود اهمیت این موضوع، در نظام حقوقی ایران هنوز ابعاد مسئولیت مدنی شهرداری ها در این دو زمینه به صورت منسجم و روشن تبیین نشده است. پراکندگی مقررات، دشواری اثبات تقصیر و اختلاف در تشخیص مرجع صالح رسیدگی، از جمله چالش های موجود به شمار می رود. از این رو، بررسی حقوقی مبانی و ارکان این مسئولیت، ضرورتی علمی و عملی دارد.

۲. اهمیت و ضرورت پژوهش

کاهش انواع آلودگی های شهری، به ویژه آلودگی بصری، از ضرورت های مدیریت شهری امروز است. این پدیده تنها جنبه زیبایی شناختی ندارد، بلکه با سلامت روانی، آسایش عمومی، امنیت اجتماعی و حتی کارآمدی اقتصادی شهر پیوند خورده است. از سوی دیگر، توسعه حمل و نقل عمومی بدون تضمین مسئولیت پذیری نهادهای متولی، ممکن است اعتماد عمومی را کاهش دهد. بنابراین، بررسی مسئولیت مدنی شهرداری ها در این حوزه ها، علاوه بر ارزش نظری، از نظر عملی نیز برای ارتقای حقوق شهروندی و بهبود کیفیت حکمرانی شهری اهمیت دارد.

۳. مبانی نظری و حقوقی مسئولیت مدنی شهرداری

مسئولیت مدنی به معنای تعهد قانونی شخص به جبران خسارتی است که در نتیجه فعل یا ترک فعل او به دیگری وارد شده است. تحقق این مسئولیت معمولاً منوط به وجود سه رکن اساسی است: ورود ضرر، وجود فعل زیان بار و رابطه سببیت میان آن دو. در خصوص شهرداری ها، این مسئولیت به سبب جایگاه عمومی و وظایف قانونی خاص آن ها، صورتی ویژه پیدا می کند. شهرداری مؤسسه ای عمومی و محلی است که برای اداره امور شهر، تأمین آسایش عمومی، عمران، بهداشت و رفاه شهروندان فعالیت می کند؛ بنابراین، هرگاه در انجام این وظایف کوتاهی کند و از این رهگذر خسارتی به اشخاص وارد شود، اصل بر امکان مطالبه جبران خسارت است.

مبنای مسئولیت شهرداری را می توان هم در قواعد عام و هم در مقررات خاص جست و جو کرد. مطابق فرضیه های مطرح شده در پایان نامه، ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی و ماده ۱۱ همان قانون از مهم ترین مستندات قانونی این بحث هستند. همچنین نظریه تقصیر، قاعده خطر، تضمین حق و قاعده اضرار به غیر از مهم ترین مبانی تحلیلی مسئولیت شهرداری ها محسوب می شوند. افزون بر این، تکالیف قانونی شهرداری در قوانین خاص، از جمله قانون شهرداری ها و قانون هوای پاک، زمینه تقویت مسئولیت این نهاد را فراهم می کند.

۴. تحلیل مسئولیت مدنی شهرداری در حوزه حمل و نقل عمومی

حمل و نقل عمومی از مهم ترین خدماتی است که شهرداری ها به طور مستقیم یا غیرمستقیم در آن نقش دارند. شهروندان هنگام استفاده از این خدمات، انتظار دارند وسایل حمل و نقل، ایستگاه ها، مسیرها و تجهیزات مرتبط از ایمنی و استاندارد لازم

برخوردار باشند. در صورتی که بر اثر نقص فنی، بی‌مبالاتی مأموران، عدم نگهداری مناسب تجهیزات یا ضعف در مدیریت و نظارت، خسارتی به اشخاص وارد شود، مسئولیت مدنی شهرداری قابل طرح خواهد بود.

در این زمینه، احراز رابطه سببیت اهمیت زیادی دارد. اگر ثابت شود که زیان وارده نتیجه مستقیم تقصیر مأموران یا نقص در وسایل و تجهیزات تحت نظارت شهرداری بوده است، امکان الزام شهرداری به جبران خسارت وجود دارد. به بیان دیگر، مسئولیت شهرداری در این حوزه صرفاً محدود به اقدامات مثبت زیان‌بار نیست، بلکه ترک فعل و کوتاهی در انجام تکالیف قانونی نیز می‌تواند منشأ مسئولیت باشد. از همین رو، نظام حقوقی باید بتواند میان لزوم ارائه خدمات عمومی و ضرورت حمایت از حقوق زیان‌دیدگان تعادل برقرار کند.

۵. تحلیل مسئولیت مدنی شهرداری در قبال آلودگی‌های بصری

آلودگی بصری یکی از جلوه‌های کمتر مورد توجه در مسئولیت مدنی نهادهای شهری است، در حالی که آثار آن بر سلامت روانی، رضایت عمومی و هویت شهری قابل انکار نیست. ناهماهنگی در تبلیغات محیطی، فرسودگی تجهیزات شهری، بی‌نظمی در سیمای عمومی شهر، نورپردازی‌های نامناسب، تراکم عناصر زائد و ضعف در طراحی منظر شهری، همگی از عواملی هستند که می‌توانند محیط شهری را برای شهروندان آزاردهنده سازند.

هرچند اثبات خسارت در این حوزه نسبت به خسارات مادی و جسمی دشوارتر است، اما این دشواری نباید به معنای نفی اصل مسئولیت باشد. اگر ثابت شود که شهرداری در انجام وظایف قانونی خود در زمینه سامان‌دهی منظر شهری، حذف عناصر نازیبا، کنترل تبلیغات و حفظ کیفیت بصری شهر کوتاهی کرده و از این رهگذر زیان قابل‌انتسابی به شهروندان وارد شده است، می‌توان مسئولیت مدنی آن را مورد استناد قرار داد. در این میان، پذیرش خسارت معنوی و روانی و توسعه تفسیر قضایی از مفهوم ضرر، نقش مهمی در حمایت از حقوق شهروندان ایفا می‌کند.

۶. یافته‌های پژوهش

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در قبال شهروندان، به‌ویژه در حوزه حمل‌ونقل عمومی و آلودگی‌های بصری، بر پایه قواعد عمومی مسئولیت مدنی و تکالیف قانونی این نهاد قابل تبیین و اثبات است. بررسی منابع حقوقی و مقررات مربوط بیانگر آن است که هرگاه در نتیجه فعل یا ترک فعل شهرداری، یا در اثر تقصیر کارکنان و مأموران آن، خسارتی به شهروندان وارد شود، امکان انتساب مسئولیت و الزام به جبران خسارت وجود دارد. در این میان، ماده ۱ و ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی از مهم‌ترین مستندات قانونی برای تحلیل این مسئولیت به شمار می‌روند.

یافته‌ها همچنین نشان می‌دهد که در حوزه حمل‌ونقل عمومی، مسئولیت شهرداری بیشتر در مواردی مانند نقص در تجهیزات و وسایل، ضعف در نگهداری و نظارت، فقدان ایمنی لازم در معابر و ایستگاه‌ها، و بی‌مبالاتی در انجام وظایف خدماتی قابل طرح است. در چنین مواردی، هرگاه رابطه سببیت میان عملکرد زیان‌بار و خسارت وارده احراز شود، زیان‌دیده حق مطالبه خسارت خواهد داشت. در واقع، مسئولیت شهرداری در این بخش محدود به فعل مستقیم زیان‌بار نیست، بلکه قصور در انجام تکالیف قانونی و کوتاهی در پیشگیری از حادثه نیز می‌تواند منشأ مسئولیت باشد.

در حوزه آلودگی های بصری نیز نتایج پژوهش نشان می دهد که اگرچه این نوع خسارت غالباً ماهیتی غیرمادی و معنوی دارد، اما آثار آن بر سلامت روانی، آرامش عمومی، حس تعلق شهری و کیفیت زندگی شهروندان انکارناپذیر است. آشفتگی در منظر شهری، تراکم تبلیغات نامناسب، فرسودگی عناصر محیطی، بی نظمی در طراحی و فقدان هماهنگی بصری، از جمله مواردی است که در صورت انتساب به قصور یا ضعف مدیریت شهری، می تواند مبنای مسئولیت شهرداری قرار گیرد. با این حال، یکی از مهم ترین یافته های پژوهش آن است که اثبات این نوع خسارت در مقایسه با خسارات مادی دشوارتر بوده و نیازمند توسعه رویه قضایی و تفسیر موسع تر از مفهوم ضرر است.

از دیگر یافته های مهم تحقیق، وجود موانعی در مسیر تحقق عملی مسئولیت مدنی شهرداری هاست. پراکندگی قوانین و مقررات، نبود انسجام کافی در تعیین حدود وظایف شهرداری، دشواری اثبات تقصیر و رابطه سببیت، و نیز ابهام در برخی موارد نسبت به مرجع صالح رسیدگی، از جمله مشکلاتی است که باعث می شود شهروندان در دستیابی به حقوق خود با چالش مواجه شوند. بنابراین، هرچند از منظر نظری و قانونی، مسئولیت مدنی شهرداری ها قابل پذیرش است، اما تحقق مؤثر آن در عمل نیازمند شفاف سازی بیشتر مقررات و تقویت سازوکارهای حمایتی و نظارتی است.

نتیجه گیری

با توجه به مباحث مطرح شده، می توان گفت که شهرداری ها به عنوان نهادهای عمومی و محلی متولی اداره شهر، در برابر خساراتی که در نتیجه عملکرد نامطلوب، بی احتیاطی، اهمال یا ترک فعل آن ها به شهروندان وارد می شود، دارای مسئولیت مدنی هستند. این مسئولیت در دو حوزه حمل و نقل عمومی و آلودگی های بصری از اهمیت ویژه ای برخوردار است؛ زیرا هر دو حوزه به طور مستقیم با امنیت، آسایش، سلامت جسمی و روانی و حقوق عمومی شهروندان ارتباط دارند. بر همین اساس، هرگاه ارکان مسئولیت مدنی یعنی ضرر، فعل زیان بار و رابطه سببیت فراهم باشد، امکان الزام شهرداری به جبران خسارت وجود خواهد داشت.

نتیجه پژوهش نشان می دهد که هرچند در نظام حقوقی ایران ظرفیت های قانونی مناسبی برای شناسایی مسئولیت مدنی شهرداری ها وجود دارد، اما در عمل، چالش هایی چون خلأهای قانونی، ابهام در حدود مسئولیت، تعدد و پراکندگی مقررات و دشواری اثبات خسارت، مانع از تحقق کامل عدالت جبرانی می شود. این مسئله به ویژه در خصوص آلودگی های بصری که غالباً آثار غیرمالی و تدریجی دارند، بیشتر نمایان است. از این رو، لازم است قانون گذار، محاکم و نهادهای اجرایی با رویکردی دقیق تر و حمایتی تر، زمینه شناسایی و جبران مؤثر این دسته از خسارات را فراهم آورند.

در نهایت، می توان چنین جمع بندی کرد که تقویت مسئولیت پذیری شهرداری ها، نه تنها به حمایت بهتر از حقوق شهروندان منجر می شود، بلکه به ارتقای کیفیت مدیریت شهری، افزایش اعتماد عمومی و تحقق عدالت در روابط میان نهادهای عمومی و مردم نیز کمک خواهد کرد. بنابراین، اصلاح و تنقیح قوانین، تبیین روشن تر حدود وظایف شهرداری، توسعه سازوکارهای پیشگیرانه و پذیرش گسترده تر خسارات معنوی، از مهم ترین الزامات بهبود نظام مسئولیت مدنی شهرداری ها به شمار می آید.

منابع

۱. احمدی، م. (۱۴۰۰). بررسی مؤلفه‌های مؤثر بر تبلیغات شهری و مسئولیت‌های ناشی از آن. فصلنامه مدیریت شهری، ۱۲(۳)، ۴۵-۶۵.
۲. العید، س. (۱۳۹۶). مسئولیت مدنی شهرداری در قبال جرایم زیست‌محیطی. فصلنامه حقوق محیط زیست، ۷(۲)، ۸۳-۱۰۴.
۳. خوانین‌زاده، ح. (۱۳۹۸). نقش شهرداری در مدیریت اماکن و فضاهای ورزشی شهری. نشریه برنامه‌ریزی شهری، ۱۹(۱)، ۲۱-۳۸.
۴. هزار، م. (۱۳۹۵). مطالعه تطبیقی مقررات مبارزه با آلودگی هوا در حقوق ایران و بین‌الملل. مجله پژوهش‌های حقوق عمومی، ۱۸(۲)، ۱۱۵-۱۴۰.
۵. نیمایی، ا. (۱۳۹۹). نقش شهرداری در کاهش آلودگی بصری شهر کرمانشاه. پژوهشنامه منظر شهری، ۶(۴)، ۷۵-۹۶.
۶. قانون هوای پاک. (۱۳۹۶). قانون هوای پاک. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
۷. قانون شهرداری‌ها. (۱۳۳۴). قانون شهرداری‌ها و اصلاحات بعدی. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
۸. قانون مسئولیت مدنی. (۱۳۳۹). قانون مسئولیت مدنی. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
۹. Hall, P. (۲۰۱۴). *Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning*. Routledge.
۱۰. Brenner, N., & Schmid, C. (۲۰۱۵). *Towards a new epistemology of the urban. City*, ۱۹(۲-۳), ۱۵۱-۱۸۲.
۱۱. Fisher, D. (۲۰۱۳). *Urban environmental law: The real estate, environment, and law nexus*. Springer.
۱۲. UN-Habitat. (۲۰۲۰). *Urban environmental challenges and local governance*. United Nations Human Settlements Programme.
۱۳. Kumar, A., & Anand, S. (۲۰۱۸). Public liability and municipal accountability in transport systems. *Journal of Urban Law*, ۴۵(۳), ۲۰۱-۲۲۱.