

## مسئولیت مدنی متصدیان راه در تصادفات رانندگی

ولی رستمی\*

دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

حسین صادقی

استادیار گروه کسب و کار دانشکده کارآفرینی دانشگاه تهران

حمیدرضا سلیمانان

کارشناس ارشد حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۷/۸ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۳/۷/۶)

### چکیده

متصدیان راه مانند وزارت راه و شهرداری وظیفه احداث و نگهداری و ایمن‌سازی راه‌ها را برعهده دارند. در شرایطی که نقص راه یا رعایت نکردن اصول ایمنی از سوی آنان در تصادفات رانندگی مؤثر باشد، مسئولیت آن‌ها به عنوان یکی از اسباب یا علت تام تصادف مطرح شده، بر پایه قواعد مسئولیت مدنی و قوانین خاص موضوعه درباره مسئولیت آن‌ها و حدود آن بحث می‌شود. مسئولیت مدنی متصدیان راه از دو منظر تحلیل و بررسی می‌شود؛ از یک طرف بر مبنای قواعد مسئولیت مدنی و نظریه تقصیر قابل بررسی است و از طرف دیگر با توجه به اینکه متصدیان راه به‌طور عمده به‌صورت مؤسسه دولتی یا عمومی هستند، تحلیل موضوع بر اساس مسئولیت مدنی دولت صورت می‌گیرد. در این شرایط، در کنار مسئولیت شخص حقوقی متصدیان راه، بحث مسئولیت شخصی مأمورین و کارکنان ادارات و مسئولیت انفرادی یا تضامنی آن‌ها مطرح می‌شود.

### واژگان کلیدی

تصادفات رانندگی، متصدیان راه، مسئولیت دولت، مسئولیت مدنی، نظریه تقصیر.

## ۱. مقدمه

هر ساله شاهد این واقعیت تلخ هستیم که حوادث جاده‌ای به بروز تلفات جانی و مالی هم‌وطنان ما منجر می‌شود که می‌توان اثر آن را مشابه یک زلزله شش ریشتری دانست که هر سال جان حدود ۲۷ هزار نفر را می‌گیرد.

عوامل متعددی در این تصادف‌های مرگبار دخالت دارند که شامل عوامل انسانی و عوامل غیرانسانی است. بر اساس پژوهش صورت‌گرفته، در ایران سهم تصادفات فقط با عوامل انسانی ۵۷ درصد و سهم تصادفات با مجموع عوامل انسان و راه ۲۶ درصد در حوادث جاده‌ای است.

با توجه به سهم مهم راه در تصادفات رانندگی، شناسایی اصول و قواعد حقوقی حاکم بر مسئولیت متصدیان راه و مبانی حقوقی این مسئولیت از یک طرف و چگونگی تقسیم مسئولیت و شناسایی اشخاص مسئول از طرف دیگر یک امر مهم و اساسی است که در این مقاله در صدد بررسی آن هستیم. گفتنی است، منظور از متصدیان قانونی راه، آن دسته از دستگاه‌هایی هستند که بر اساس قوانین مربوط، وظیفه ساخت و نگهداری راه را برعهده دارند. براین اساس، با توجه به بند ۲ ماده ۷ قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» مصوب ۱۳۵۳ش و قوانین پس از آن، وزارت راه و شهرسازی به عنوان متصدی قانونی راه‌های برون‌شهری و راه‌های روستایی تلقی می‌شود و با توجه به ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ش و اصلاحات بعدی، شهرداری‌ها متصدی قانونی راه‌های درون‌شهری می‌باشند.

## ۲. مبانی و ادله مسئولیت مدنی متصدیان راه

متصدیان راه ممکن است به دلیل انجام ندادن درست وظایف قانونی خود، در ایجاد خسارت به بهره‌برداران راه مؤثر باشند؛ لذا بر مبنای منابع فقهی و حقوقی عام می‌توان آن‌ها را مسئول جبران کل یا بخشی از خسارت دانست. از طرف دیگر، افزون بر ادله عام یادشده، در قوانین موضوعه احکام خاصی در خصوص مسئولیت متصدیان راه پیش‌بینی شده است.

در حالتی که متصدی راه به واسطه فعل یا ترک فعل موجب ضرری گردد، مانند رفع نکردن نقص جاده و بروز خسارت در نتیجه تأثیر نقص جاده بر یک سازه رانندگی، می‌توان مبنای مسئولیت را قاعده لاضرر قرار داد؛ زیرا این قاعده صرفاً بر امر وجودی دلالت ندارد و بر امور عدمی نیز دلالت می‌کند. به‌طور کلی مبنای برخی از احکام قانون مدنی برای ایجاد مسئولیت را این قاعده ذکر کرده‌اند که از مصادیق مسئولیت ناشی از ترک فعل است؛ از جمله مصادیق یادشده در مواد ۱۲۲، ۱۴، ۵۹۴، ۸۳۳، ۳۳۳ و ۳۳۴ قانون مدنی (محقق داماد، ۱۳۸۲، ص ۱۶۱).

افزون‌براین، تسبیب نیز می‌تواند مبنای مسئولیت باشد. در شرایطی که کل یا بخشی از علت ایجاد حادثه رانندگی ناشی از نقص راه باشد، ممکن است این بحث مطرح شود که صرف اثبات نقص جاده و ورود ضرر و رابطه سببیت میان حادثه رانندگی و نقص جاده برای تحقق مسئولیت متصدیان راه کافی است و اثبات تقصیر متصدی راه ضرورتی ندارد.

افزون‌بر دو قاعده فقهی و حقوقی مهم اتلاف و تسبیب، بر اساس ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ش، مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر است. لذا این ماده به عنوان یک قاعده حقوقی عام، قابل استناد در کلیه مصادیقی است که فعل یا ترک فعل متصدیان راه حادثه‌ساز شده، به دیگری ضرر بزند.

در زمینه حوادث جاده‌ای قوانین خاصی به تصویب رسیده است که می‌تواند مبنای قانونی خاص مسئولیت متصدیان راه قرار گیرد. در قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن (اصلاحی ۱۳۷۹ش) مقرراتی در خصوص چگونگی حفظ و ایمنی راه‌ها پیش‌بینی شده و تکالیفی برعهده دستگاه‌های متصدی راه گذاشته است. ماده ۱۹ (الحاقی ۱۳۷۹) وزارت راه و ترابری را مکلف نموده است تا علائم افقی و عمودی و تجهیزات ایمنی لازم را در طول هر یک از راه‌های مربوط، مشخص و در محل‌های مورد نیاز نصب و اجرا نمایند. افزون‌براین برای اولین بار حکم به مسئولیت دولت در صورت کوتاهی در نصب علائم ایمنی به هنگام اجرای عملیات ساخت و بازسازی و یا نگهداری راه‌ها در صورت ورود خسارت به اشخاص داده است (تبصره ذیل ماده ۱۹). حتی در این تبصره مسئولیت نیابتی را برای دولت در صورت تقصیر مأموران دولت یا پیمانکاران پیش‌بینی نموده است.

به‌جز قانون یادشده، در موادی از قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ش (مواد ۳، ۱۲ و تبصره ماده ۲۶) تکالیفی برای دستگاه‌های مربوط پیش‌بینی شده که به‌ویژه در خصوص متصدیان قانونی راه یعنی وزارت راه و شهرداری‌ها از اهمیت برخوردار است و مسئولیت متصدیان راه نسبت به خسارات ناشی از تصادفات رانندگی را که نقص راه مؤثر در علت تصادف باشد، تصریح نموده است.

### ۳. تحلیل مسئولیت بر مبنای نظریه تقصیر

شناسایی مصادیقی که تقصیر شمرده شده است، مبنای مسئولیت مدنی قرار می‌گیرد و در بحث مسئولیت متصدیان راه از اهمیت برخوردار است، زیرا در خصوص این نوع مسئولیت به دلیل ابتدائی آن بر تقصیر، ضرورت دارد زمینه‌های تقصیر بررسی شوند تا در صورت احراز آن، مسئولیت متصدی راه محقق شده تلقی گردد.

### ۱.۳. انواع تقصیر از نظر نوع فعل زیان‌بار

یکی از ارکان سه‌گانه برای تحقق مسئولیت مدنی، وجود فعل زیان‌بار است. فعلی که موجب مسئولیت می‌شود همواره جنبه مثبت ندارد، بلکه گاهی ممکن است به صورت ترک فعل خود را نشان دهد. یکی از تقسیم‌بندی‌هایی که در خصوص تقصیر انجام شده، تقسیمی است که از فعل منشأ زیان صورت می‌گیرد و بر دو نوع مثبت و منفی است. برخی این تقسیم‌بندی را درباره خود تقصیر بیان داشته‌اند (یزدانیان، ۱۳۷۹، ص ۱۲۹؛ قاسم‌زاده، ۱۳۷۸، ص ۴۱؛ ره‌پیک، ۱۳۸۸، ص ۲۸) و برخی نیز آن را در خصوص فعل زیان‌بار آورده‌اند (جمشیدی، ۱۳۹۰، ص ۱۴۸).

در مصادیقی که ایجاد خسارت به واسطه تسبیب موجب مسئولیت می‌گردد، اثبات تقصیر عامل زیان ضروری است؛ چه در این حالت عنصر تقصیر به عواملی بستگی دارد که گاهی آن را تجاوز از رفتاری که لازمه حمایت قانون از دیگران است یا تجاوز از رفتار عادی مرتکب یا تجاوز از متعارف بیان داشته‌اند (کاتوزیان، ۱۳۷۴، ص ۱۹۰).

بی‌تردید، حداقل سطح تقصیر آمیز بودن یک رفتار، تجاوز آن از تکالیف قانونی است، اما امروزه تقصیر محدود به تجاوز تعهدات قانونی نیست، بلکه در شرایطی که تجاوز در رفتار متعارف یا هنجارهای اجتماعی صورت گیرد هم تقصیر شمرده می‌شود. برخی از حالت‌هایی که ممکن است در آن، مسئولیت متصدیان راه مطرح گردد، موقعیت‌هایی است که اقدام مثبت آنان به واسطه تأثیر در یک سانحه رانندگی موجب ضرر می‌شود. برای مثال چنانچه در زمان تعمیر راه، وسایل و ابزارهای مربوطه در یک لاین از جاده قرار گیرد و مانع رفت‌وآمد وسایل نقلیه گردد؛ اگر وسیله نقلیه‌ای با ماشین‌آلات و وسایل یادشده برخورد کند و به حادثه رانندگی بینجامد، مسئولیت متصدی راه به عنوان یک عامل تأثیرگذار در این حادثه رانندگی مطرح می‌شود. در این مثال، اقدام متصدی راه بالذات یک اقدام قانونی و در چارچوب شرح وظایف و اختیارات خود است؛ چراکه وظیفه تعمیر و بازسازی جاده را برعهده دارد، اما اجرای این وظیفه و حق قانونی مستلزم رعایت حدود متعارف و احتیاط‌های لازم است. از یک طرف بر اساس مقررات مربوطه (ماده ۲۱۲) آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی و نیز مقررات ایمنی راه‌ها، توقف هرگونه وسیله نقلیه و قرار دادن اشیا در عرض راه ممنوع است. اما این اقدام به دلیل ضرورت تعمیر جاده از این ممنوعیت مستثناست. باین‌همه باید اقدامات لازم برای اعلام هشدار به رانندگان صورت گیرد؛ مانند نصب علائم هشداردهنده در فاصله‌ای معین از عملیات مربوطه. بنابراین در صورتی که انجام عملیات بهسازی راه، بدون رعایت این احتیاط صورت گیرد، تقصیر محسوب و به دلیل تجاوز از حدود متعارف، موجب مسئولیت جبران خسارت حادثه می‌گردد. ماده ۱۹ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن نیز دستگاه‌های متصدی عملیات ساخت و

بازسازی و یا نگهداری راه‌ها را موظف نموده است تا علائم ایمنی را به هنگام انجام عملیات راه‌سازی نصب کنند و کوتاهی در انجام این وظیفه را موجب مسئولیت دانسته است.

در این شرایط، افزون‌بر فعل قرار دادن وسایل و ادوات راه‌سازی در مسیر راه، تقصیر منفی استفاده نکردن و نصب علائم ایمنی و هشداردهنده نیز باید وجود داشته باشد تا موجب مسئولیت گردد؛ به همین دلیل برخی این‌گونه حالت‌ها را تحت عنوان «ترک فعل در حین انجام عمل» تلقی نموده‌اند، زیرا این فعل در واقع ترک فعالیت خاص از جانب شخص مسئول است و نوعی خودداری از انجام وظیفه معین به‌شمار می‌آید (قاسم‌زاده، ۱۳۷۸، ص ۴۲).

گاهی منشأ ضرر ترک فعلی است که بایستی انجام می‌شد؛ به همین دلیل آن را ترک فعل یا فعل سلبی می‌نامند، ولی از نگاه ماهیت ترک فعل، آن را تقصیر منفی یا تقصیر در خودداری بیان می‌کنند. اصولاً هر گونه خودداری از انجام فعلی یا ترک فعلی موجب مسئولیت نیست، بلکه زمانی که ترک فعل واجد وصف تقصیر باشد از موجبات ضمان خواهد بود. البته برخی حقوق‌دانان میان فعل و ترک فعل تفاوتی قائل نشده‌اند. اونوره معتقد است که غذا ندادن به انسان گرسنه، همانند زهر دادن به او کشنده است و هر دو موجب مسئولیت است (بهرامی‌احمدی، ۱۳۸۸، ص ۹۳)؛ بنابراین ترک فعل در صورتی موجب مسئولیت مدنی است که تقصیرکارانه باشد و منظور از تقصیر، همان تقصیر منفی یا سلبی است.

همان‌طور که بیشتر حقوق‌دانان بیان داشته‌اند، در ترک فعل، تقصیر به معنی نقض یک تعهد از پیش موجود است و شخصی که کاری را انجام نداده، در صورتی مقصر شناخته می‌شود که اثبات گردد تکلیف انجام آن کار را داشته، ولی به تعهد و تکلیف خود عمل نکرده است (باریکلو، ۱۳۸۷، ص ۸۴؛ غفاری فارسانی، ۱۳۸۷، ص ۲۹۵؛ حکمت‌نیا، ۱۳۸۶، ص ۱۳۱).

تقصیر عام، ناظر به نقض تعهدات ناشی از تکالیف قانونی است که در مقابل تقصیر قراردادی می‌باشد. در تقصیر عام، تکلیف قانونی نقض شده ممکن است یک تکلیف معین و تصریح شده باشد و یا یک تکلیف کلی که ماهیت آن معین نیست. نقض تکلیف قانونی معین (خاص) را به عنوان یک ترک فعل مستقل می‌شناسند که در آن شخصی از انجام یک تکلیف قانونی خاص خودداری می‌کند؛ مانند تکلیف حضانت و نگهداری طفل که بر اساس ماده ۱۱۶۸ برعهده والدین است (قاسم‌زاده، ۱۳۷۸، ص ۴۳). این نوع تقصیر در بحث مسئولیت متصدیان راه مصادیق زیادی دارد، زیرا قانون تکلیف خاصی را برای متصدیان راه پیش‌بینی کرده است که نقض این تکالیف به‌عنوان نقض تکلیف معین قانونی شمرده شده، موجب ضمان برای آن متصدی راه است.

وظیفه مراقبت (ایمنی) در راه‌ها. اصولاً هیچ تکلیف عامی برای مراقبت وجود ندارد و چنانچه شخصی وظیفه مراقبت از دیگری یا مال وی را برعهده داشته باشد، مبنای این وظیفه

را یا باید در قرارداد فیما بین جستجو کرد و یا در متون قانونی خاصی که در این زمینه پیش‌بینی لازم شده باشد.

اصولاً باید وظیفه مراقبت برای شخص وجود داشته باشد تا وی موظف به انجام کاری شود و در نتیجه در صورت اجرا نکردن تعهد یادشده مقصر و مسئول شناخته شود. یکی از مصادیق بارز تکلیف مراقبت، تکلیف کارفرمایان به نظارت بر اقدامات کارگران برای رعایت احتیاط‌های لازم هنگام کار است. همچنین وظیفه مراقبتی است که اشخاص حرفه‌ای مانند پزشکان و وکلا نسبت به بیماران و منافع موکلان خود دارند (جباری و شعاریان، ۱۳۸۸، ص ۷).

وظیفه مراقبت در خصوص کاربران راه نیز در متون قانونی پیش‌بینی شده است. به طوری که وزارت راه و یا شهرداری‌ها مکلف شده‌اند که در راستای انجام وظایف خود در مراقبت از سلامت و ایمنی کاربران راه‌ها تکالیف خاصی را انجام دهند. برای مثال بر اساس ماده ۱۹ الحاقی قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن، وزارت راه مکلف شده است به هنگام انجام عملیات راه‌سازی یا بازسازی و نگهداری راه از علائم ایمنی استفاده نماید. حال چنانچه مأمور وزارت یادشده یا پیمانکار طرف قرارداد وزارت راه به تکلیف قانونی خود عمل نکند، به دلیل نقص تعهد قانونی، مسئولیت مدنی ایجاد می‌گردد.

در قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ش، حتی منابع اعتباری و بودجه‌ای ویژه‌ای برای متصدیان راه (وزارت راه و ترابری و شهرداری‌ها) پیش‌بینی شده است تا به مصرف ایمن‌سازی و تأمین تجهیزات ایمنی راه‌ها برسد (بند الف ماده ۲۳).

بنابراین مبنای مسئولیت متصدی راه در شرایطی که حادثه رانندگی ناشی از کوتاهی متصدی راه در انجام وظایف قانونی خود باشد، تقصیر به واسطه نقض تکلیف معین است. در این صورت اثبات تقصیر بسیار ساده است، زیرا کافی است زیان دیده اثبات کند که مقررات قانونی مربوط مانند مقررات ایمنی راه از جمله راهنمای نگهداری از علائم و تجهیزات ایمنی راه‌ها رعایت نشده است، در نتیجه تقصیر متصدی راه اعم از پیمانکار و متصدی قانونی (وزارت راه یا شهرداری) استنباط می‌شود. در این شرایط، صرف انجام ندادن تعهد قانونی، تقصیر شمرده می‌شود و نیازی به اثبات عمد یا بی‌احتیاطی شخص نیست که برخی این را به عنوان فرض تقصیر در این گونه مصادیق می‌شناسند.

#### ۴. تحلیل مسئولیت متصدیان قانونی راه بر مبنای نظریه مسئولیت دولت

در خصوص مسئولیت دولت نسبت به نتیجه اعمال و اقدامات خود و مأمورین دولت، دو رویکرد مطرح است:

**۱.۴. رویکرد مسئولیت مبتنی بر تقصیر**

نظریه تقصیر اصلی‌ترین نظریه در مسئولیت مدنی است. در بحث مسئولیت مدنی دولت نیز این یک نظریه مبنایی شمرده می‌شود که بر پایه آن زمانی دولت را می‌توان مسئول جبران یک خسارت دانست که بتوان تقصیر آن را اثبات نمود. بر اساس این نظریه، مسئولیت دولت که در واقع ناشی از فعل یا ترک فعل مأمورین دولت است، زمانی تحقق می‌یابد که خطای اداری اثبات گردد و از این ترتیب میان خطای اداره و تقصیر کارمند اداره، تفکیک صورت می‌گیرد (موسی‌زاده، ۱۳۸۸، ص ۲۶۴؛ طباطبائی موتمنی، ۱۳۸۷، ص ۳۸۷).

در شرایطی که کارمند دولت مرتکب تقصیری شود، اعم از تقصیر سلبی یا ایجابی، در واقع مرتکب خطای شخصی شده و بر مبنای قواعد و اصول حقوقی مسئول جبران خسارت است. با این‌همه، گاهی بر اساس نظریه مسئولیت نیابتی ناشی از فعل غیر، مسئولیت زیان وارده از سوی مستخدم یا کارمند برعهده کارفرما قرار می‌گیرد. بر اساس ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی، کارفرما مسئول جبران خسارتی است که از طرف کارکنان اداری و یا کارگران آنان هنگام کار یا به مناسبت آن ایجاد شده است. اما در خصوص کارمندان دولت در نظام حقوقی ما مسئولیت نیابتی برای دولت به عنوان کارفرما پذیرفته نشده است، بلکه به تصریح ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی: «کارمندان دولت و شهرداری و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند».

از این منظر به قانون مسئولیت مدنی انتقاد وارد شده و از آن به عنوان حربه خطرناکی یاد شده است که سبب می‌شود نهادهای دولتی با سپردن مأموریت به کارکنان بی‌مبالات از خود سلب مسئولیت کنند و زیان‌دیده را در مقابل شخص مأمور برای مطالبه خسارت قرار دهند (کاتوزیان، ۱۳۷۴، ص ۴۵۵).

لذا با توجه به واقعیت‌ها و ضرورت حمایت از زیان‌دیدگان احتمالی، فعالیت‌های دولت که با ایجاد یک محیط خطرناک زمینه بروز خسارت برای اشخاص را فراهم می‌نماید، تعدیل‌هایی در خصوص نظریه عدم مسئولیت دولت به نحو مندرج در ماده ۱۱ قانون یادشده صورت گرفته است. حکم ماده ۱۹ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن مصداق مسئولیت نیابتی و مشابه همان مسئولیت پیش‌بینی شده در ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی برای کارفرمایان مشمول قانون کار است؛ زیرا بر اساس این ماده، چنانچه در نتیجه بی‌احتیاطی مأمور اداره راه و نصب نکردن علائم ایمنی به هنگام انجام عملیات راه‌سازی و یا نگهداری راه، خسارتی به شخص وارد شود، هرچند تقصیر شخصی کارمند موجب ایجاد خسارت شده باشد، قانون برای تضمین حقوق زیان‌دیدگان احتمالی ناشی از این‌گونه فعالیت‌ها، مسئولیت نیابتی را برای اداره راه

پیش‌بینی کرده است تا زیان‌دیده بتواند برای مطالبه خسارت به دستگاه متبوع مأمور خاطی مراجعه نماید. در این ماده گاهی حتی پا را از حکم ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی فراتر گذاشته، مسئولیت را محدود به حالت ورود ضرر ناشی از اقدام کارمند نکرده است، بلکه در شرایطی که عملیات اجرایی از طریق پیمانکار در قالب قرارداد پیمانکاری انجام می‌شود، اداره راه را به‌عنوان متصدی قانونی راه مسئول جبران خسارت ناشی از فعل غیر دانسته است. اما این حکم استثنایی را نمی‌توان به موضوعات مشابه تسری داد، بلکه از نظر فاعلی صرفاً محدود به مسئولیت اداره راه بوده و از نظر موضوعی نیز محدود به خسارت ناشی از نصب نکردن علائم ایمنی راه به هنگام اجرای عملیات راه‌سازی یا بهسازی و مرمت راه می‌باشد. بنابراین در شرایطی که این‌گونه عملیات از سوی نهادی همانند شهرداری، برای اجرای عملیات تعمیر و بازسازی خیابان صورت گیرد و به ایجاد خسارت منجر شود، چنانچه خواهان افزون‌بر کارمند پیمانکار خاطی، شهرداری را نیز از نظر مسئولیت نیابتی طرف دعوا قرار دهد، شهرداری می‌تواند در مقام دفاع به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و عدم مسئولیت خود استناد نماید. در این صورت تحقق مسئولیت شهرداری وابسته به اثبات تقصیر شهرداری از نظر نقص اداری است.

در خصوص تقصیر اداره دولتی، برخی معتقدند نسبت دادن خطا و تقصیر به اداره، تعبیر درستی نیست؛ زیرا اداره، شخصی طبیعی نیست و از خود اراده ندارد تا بتوان تقصیر و خطا را قابل انتساب به آن دانست. تقصیراتی هم که به آن نسبت داده می‌شود، در واقع تقصیراتی است که در تحلیل نهایی متوجه کارمندان و مأموران دولتی است (طباطبائی مومنی، ۱۳۸۷، ص ۳۸۷). تقصیر دولت را با عنوان خطای اداری دولت بیان کرده‌اند. عمدتاً تقصیر یا خطای اداری دولت را معطوف به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی دانسته و از این نظر تقصیر اداری را مساوی با نقص وسایل و تشکیلات اداره می‌دانند؛ زیرا ماده یادشده مسئولیت مدنی دولت را زمانی محقق می‌داند که خسارت وارده مستند به عمل کارمندان نبوده، مربوط به «نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور» باشد.

خطای اداری ممکن است به اشکال مختلفی صورت گیرد:

**الف) نقض وظیفه مراقبت - ترک فعل به عنوان مبنای مسئولیت.** دولت و اداره‌های دولتی دارای یک دسته تکالیفی هستند که ذی‌نفع آن‌ها اشخاص می‌باشند و از این نظر در صورتی که به وظایف خود عمل نکنند، چه‌بسا خسارت‌هایی متوجه اشخاص گردد. از مصادیق بارز این نوع وظیفه را همواره در بیشتر کتاب‌ها و منابع حقوقی، تکلیف به نصب علائم خطر در جاده بیان می‌کنند.

بنابراین چنانچه برای مثال، پیچی خطرناک در جاده وجود داشته باشد که از فاصله مناسبی برای راننده قابل تشخیص نباشد و به دلیل بی‌اطلاعی راننده از آن، سانه‌ رانندگی اتفاق بیفتد، ممکن است به عنوان تقصیر منفی به استناد ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، اداره راه محکوم به جبران خسارت شود. البته در اینجا با توجه به ماده یادشده، تقصیر متوجه کارمند(مدیر راه) است، اما چنانچه محرز گردد نصب نکردن علائم نتیجه نقص وسایل اداری مانند نداشتن اعتبار لازم برای خرید و نصب علامت بوده است، تقصیر اداره دولتی محرز و موجب مسئولیت دولت می‌گردد.

در پرونده معروف به هموفیلی‌ها، در آرای شماره ۷۸-۱۰۵۲ شعبه ۱۰۶۰ دادگاه عمومی تهران به تاریخ ۸۳/۳/۲۴ با استناد به اینکه امر نظارت بر تولید و توزیع دارو از وظایف اصلی و ذاتی وزارت بهداشت می‌باشد، حکم به محکومیت وزارتخانه یادشده به جبران خسارت داده شد (محمدخانی، ۱۳۸۶).

**ب) انجام نادرست وظیفه قانونی (تقصیر مثبت).** هنگامی که دستگاه دولتی مأمور انجام وظایفی است، باید وظیفه خود را به نحوی انجام دهد که موجب خسارت به دیگری نشود؛ در این حالت چنانچه انجام وظیفه به ورود خسارت به دیگری منجر شود، تقصیر مثبت رخ می‌دهد. برای مثال، اگر در نتیجه جابه‌جایی مواد محترقه، انفجار رخ دهد و خسارتی به بار آید، جبران خسارت برعهده دستگاه مسئول است و یا اگر وزارت راه یا شهرداری در جریان اجرای عملیات راه‌سازی، خسارتی به اموال دیگران وارد سازد، مسئول جبران خسارت است.

#### ۲.۴. رویکرد مسئولیت بدون تقصیر دولت

به دنبال تحولات اجتماعی و صنعتی، نظریه جدیدی در مسئولیت مدنی مطرح گردید که به نظریه ایجاد خطر موسوم است. در این نظریه، تقصیر، شرط لازم برای تحقق مسئولیت نیست، بلکه هرکس مسئول نتایج کارهای خویش است و برای تحقق مسئولیت، احراز رابطه علیت میان کار و ایجاد خسارت کافی است (کاتوزیان، ۱۳۷۴، ص ۱۸۸). در زمینه مسئولیت مدنی دولت نیز این نظریه مطرح شده است؛ به طوری که امروزه در بسیاری از کشورها به دلیل محترم شمردن آزادی فردی، در مصادیقی که از اقدامات دولت خسارات و صدماتی به افراد وارد شود، ولو اینکه تقصیری متوجه دولت نباشد، دادگاه‌ها در شرایط معینی دولت را مسئول جبران خسارت می‌دانند. در توجیه این نوع مسئولیت استدلال شده است که اگر ارتکاب تقصیر را تنها ملاک و مبنای مسئولیت دولت بدانیم، بسیاری از خسارت‌هایی که از اعمال و افعال دولت به افراد وارد می‌شود، جبران‌نشده باقی می‌ماند و این برخلاف انصاف و عدالت است (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۷، ص ۳۹۳).

بنابراین با توجه به اینکه افراد جامعه در معرض خطرهای ناشی از عمل کارکنان دولت که به خطرهای شغلی موسوم‌اند (موسی زاده، ۱۳۸۸، ص ۲۶۸) و نیز خطرهای ناشی از فعالیت‌های سازمان‌های دولتی مانند خطر انفجار یک پالایشگاه دولتی یا فعالیت‌های نظامی یا اجرا نشدن احکام قضایی قرار می‌گیرند، تضمین حقوق مردم همواره از طریق نظام مسئولیت مبتنی بر تقصیر ممکن نیست و به همین دلیل بر حسب شرایط خود دولت از طریق نظام قانون‌گذاری، مسئولیت بدون تقصیر را پذیرفته است. برای مثال در اصل ۱۷۱ قانون اساسی، جبران خسارت از سوی دولت در صورت اشتباه قاضی در موضوع یا حکم، چنانچه قاضی مرتکب تقصیر نشده باشد، پیش‌بینی شده است.

در قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن نیز مسئولیت وزارت راه به دلیل نصب نکردن علائم ایمنی، در شرایطی که تقصیر متوجه کارمند یا پیمانکار باشد، هرچند از نوع مسئولیت نیابتی است، اما واقعیت این است که این نوع مسئولیت به نحوی نزدیک به نظریه ایجاد خطر است، زیرا از یک طرف نصب نکردن علائم ایمنی را فرض تقصیر برای وزارت راه پیش‌بینی کرده و از طرفی یک نوع مسئولیت بدون تقصیر و صرفاً به واسطه فعل غیر برای آن پیش‌بینی نموده است.

##### ۵. مسئولیت شخص حقوقی متصدی راه

اصولاً وظیفه حفظ و نگهداری راه و نیز ساخت و بازسازی آن از وظایف متصدیان راه می‌باشد. منظور از متصدیان قانونی راه همان دو دستگاه و نهاد عمومی وزارت راه و شهرداری‌ها هستند که شخصیت حقوقی دارند.

امروزه تقریباً هیچ شخصی مخالف با این نظر نیست که اشخاص حقوقی، مسئول نتیجه فعل‌ها یا ترک فعل‌های زیان‌بار خود در مقابل اشخاص ثالث هستند؛ هرچند که این افعال زیان‌بار از طریق اراده حقیقی مدیران شخص حقوقی صورت پذیرد.

در عمل نیز در قوانین مختلف مسئولیت‌هایی برای اشخاص حقوقی پیش‌بینی شده است: از جمله در اصل ۱۷۳ قانون اساسی که شخص حقوقی دولت را مسئول جبران خسارت‌های ناشی از اشتباه‌های قاضی دانسته است؛ ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی که شخص حقوقی دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها را مسئول جبران خسارت‌های ناشی از افعال زیان‌بار در موقعیت‌هایی که تقصیر مربوط به نقص وسایل ادارات و تشکیلات باشد، دانسته است؛ ماده ۱۹ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن (اصلاحی مصوب ۱۳۷۹ش) که شخص حقوقی وزارت راه را مسئول جبران خسارت‌های ناشی از نصب نکردن علائم هشداردهنده پیش‌بینی نموده است.

در تبصره ماده ۱۴ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ش، به اختلافات دیدگاه‌های موجود در خصوص امکان محکوم کردن اشخاص حقوقی به مجازات دیه خاتمه داد و تصریح نمود که «چنانچه رابطه علیت بین رفتار شخص حقوقی و خسارت وارد شده احراز شود دیه و خسارت قابل مطالبه خواهد بود...». بنابراین در شرایطی که یک شخص حقوقی مرتکب تقصیری شود، برابر اصول و قواعد مسئولیت مدنی، وی مسئول جبران خسارت خواهد بود. راه به معنای خاص به سطح معابری اطلاق می‌شود که محل رفت‌وآمد وسایل نقلیه است؛ اعم از راه‌های درون‌شهری (خیابان‌ها و کوچه‌ها) و برون‌شهری (کوچه‌ها). در شرح وظایف قانونی متصدیان راه‌ها، در بحث احداث راه‌ها به معنی خاص راه توجه شده است، اما در کنار این وظیفه ابتدایی، وظیفه‌ای ثانویه نیز برای آن‌ها پیش‌بینی شده است که ناظر بر ایمنی راه‌ها می‌باشد.

ایمنی راه افزون‌بر آنکه تابعی از شیوه زیرساخت راه‌ها از قبیل نوع آسفالت، نقشه راه و رعایت استانداردهای لازم از جمله حداقل شدن پیچ راه‌ها، پستی و بلندی سطح معابر و شیب آن‌هاست، به رعایت استانداردهای ایمنی مربوط به علائم و تجهیزات و ابنیه فنی راه‌ها نیز بستگی دارد؛ به‌طوری که برای هریک از آن‌ها، مقررات استاندارد خاصی وضع شده است. به استناد آیین‌نامه استانداردهای اجرایی طرح‌های عمرانی موضوع ماده ۲۳ قانون برنامه بودجه و در چارچوب نظام فنی و اجرایی کشور (موضوع مصوبه شماره ۲۳۳۹/ت/۳۳۴۹۷ هـ به تاریخ ۱۳۸۵/۵/۲۰) و نیز نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی کشور (موضوع مصوبه شماره ۵۲۵/۲۴/ت/۱۴۸۹۸ هـ به تاریخ ۱۳۷۵/۴/۴ هیئت وزیران)، دفتر امور فنی، تدوین معیارها و کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله سازمان (وقت) مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دستورالعمل‌هایی را که مربوط به ایمنی راه‌ها می‌باشد، با همکاری وزارت راه و ترابری تدوین و ابلاغ نموده است. بر اساس بند ۲ ماده ۷ قانون تغییر نام وزارت راه و ترابری و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن، یکی از وظایف اصلی وزارت راه و ترابری، ساخت، توسعه، بهره‌برداری و نگهداری راه‌ها، راه‌آهن و بندرها می‌باشد. در قوانین دیگری همچون قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن تکالیفی در این خصوص برای وزارت راه پیش‌بینی شده است. در خصوص راه‌های درون‌شهری نیز در بندهای ۱ و ۲۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، وظیفه ساخت و نگهداری راه برعهده شهرداری قرار گرفته است. حال این پرسش مطرح می‌شود که آیا وظیفه دستگاه‌های یادشده صرفاً محدود به ساخت راه است یا شامل نصب علائم و تجهیزات و ابنیه فنی نیز می‌باشد و آیا نقص راه محدود به نقص در بدنه اصلی راه است یا نقص در تجهیزات و علائم ایمنی را هم شامل می‌شود؟ در پاسخ باید گفت، بی‌تردید وظیفه ذاتی دستگاه‌های یادشده، افزون‌بر ساخت و احداث راه شامل آماده‌سازی آن برای بهره‌برداری

به منظور رفت و آمد می باشد و این شرایط مناسب برای بهره برداری نیز همواره باید تداوم داشته باشد.

با توجه به تکالیفی که ادارات راه و شهرداری ها در خصوص ایمنی دارند، چنانچه این تکلیف را عملی نکنند و یا در صورت انجام تعهد، به نحو مطلوب و متعارفی آن را انجام ندهند، تقصیر منفی محسوب می شود. مصادیقی از ترک فعل زیان بار متصدیان قانونی راه را می توان به شرح زیر نام برد: ساخت معیوب راه ها به نحوی که دارای پیچ های خطرناک و حادثه ساز برای یک راننده متعارف باشد؛ ساخت راه ها به نحوی که دارای شیب های غیراستاندارد و خطرناک باشد؛ تعمیر نکردن راه هایی که دارای فرورفتگی و دست اندازهای غیرمتعارف بوده، به ایراد خسارت به وسایل نقلیه در حال تردد یا بروز حادثه منجر شود؛ نصب نکردن علائم ایمنی هشداردهنده در محل های مربوط؛ نصب نکردن تجهیزات ایمنی راه ها مانند گاردریل؛ سیستم های روشنایی در محل های ضروری از قبیل تونل ها؛ رفع نکردن موانع موجود در مسیرهای راه ها نظیر پاک سازی نکردن حریم راه ها و یا آثار حوادث رانندگی که در مسیر راه قرار می گیرند و غیره، مشروط بر اینکه در مدت متعارفی اقدام به رفع آنها نکرده باشند.

افزون بر مطالب پیش گفته، نمونه هایی نیز ممکن است وجود داشته باشد که از مصادیق فعل زیان بار است و موجب مسئولیت متصدی راه می شود؛ مانند برخورد ماشین آلات راه سازی با وسایل نقلیه یا عابرانی که از مسیر راه عبور می کنند و یا تصرف متصدی راه در ملک متعلق به دیگری برای ساخت راه و یا تخریب اموال و اعیان متعلق به دیگری در زمان اجرای عملیات راه سازی. با توجه به مصادیقی که از افعال و ترک فعل های زیان بار گفته شد، در بیشتر آن ها که مسئولیت متصدیان راه مطرح می شود، مبنای مسئولیت تسبیب در ایجاد ضرر می باشد. در مصادیق پیش گفته نیز ادارات راه یا شهرداری ها مستقیماً خسارتی را برای زیان دیده ایجاد نمی کنند، بلکه بی احتیاطی و کوتاهی آن ها در انجام وظیفه خود مبنی بر ایمن ساختن راه یا نصب علائم و تجهیزات ایمنی، زمینه بروز خسارت را فراهم می آورد. از این رو، تقصیر منفی و خودداری متصدی راه برای تأمین ایمنی راه سبب بروز خسارت شده، از باب تسبیب موجب مسئولیت می گردد.

البته ممکن است ایجاد ضرر به دلیل اتلاف مستقیم باشد؛ مانند اقدام به تخریب ساختمان یا اموال دیگری هنگام اجرای طرح عمرانی راه سازی یا توسعه راه. مسئولیت ادارات راه و ترابری یا شهرداری ها بابت خسارت های ناشی از نقص راه ها از باب قاعده تسبیب می باشد. در این شرایط، اثبات تقصیر شرط لازم و ضروری برای بروز خسارت

است، اما در خصوص مسئولیت دولت و شهرداری‌ها افزون‌بر قواعد عام مسئولیت مدنی، قوانینی وجود دارد که شرایط تحقق مسئولیت را به نحو متفاوتی بیان کرده است.

چنانچه نقص راه موجب بروز حادثه رانندگی و یا یکی از عوامل وقوع تصادف رانندگی تشخیص داده شود، در بحث توجه کل مسئولیت یا بخشی از آن به اشخاصی غیر از راننده تردیدی نخواهد بود و به‌طور کلی عوامل دخیل در ساخت و نگهداری راه به عنوان مسئول یا یکی از مسئولان تلقی می‌شود. اما نکته اساسی در خصوص توجه مسئولیت به شخصیت حقوقی دولتی ادارات راه یا شخصیت حقوقی عمومی شهرداری‌ها می‌باشد. مسئولیت داشتن دولت را باید در صورت وجود شرایط زیر قابل تحقق دانست.

**الف) مقصر نبودن شخص کارمند.** هرچند به اعتقاد برخی حقوق‌دانان، برخلاف ظاهر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، امکان جمع تقصیر اداری و شخصی وجود دارد و می‌توان جمع مسئولیت شخص حقوقی اداره و شخص حقیقی کارمند را قابل قبول دانست (کاتوزیان، ۱۳۷۴، ص ۴۵۸)، اما واقعیت این است که ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی قاعده کلی و عام مسئولیت مدنی دولت را بیان داشته است و جز در شرایطی که قانون خاصی متضمن حکم متفاوتی باشد، بر مبنای همین قاعده عمل می‌شود. برای مثال در تبصره ۳ ماده ۱۴ قانون توزیع عادلانه آب، اگر اشتباه کارشناسان وزارت نیرو در تشخیص محل مناسب برای حفر یا بهره‌برداری از چاه و قنات نوساخت در اراضی غیرمحمیه، به نقصان یا خشک شدن آب اراضی مجاور منجر شود، مسئولیت جبران خسارت متوجه وزارت نیرو خواهد بود. در ماده ۱۹ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن نیز همین وضعیت پیش‌بینی شده است. رویه برخی محاکم نیز در عمل بر این نظر بوده است و افزون‌بر آن در مصادیق متعددی به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی برای صدور حکم به مسئولیت دولت برای جبران خسارات استناد نموده‌اند؛ حتی گاهی به اعتبار قانونی و لازم‌الاجرا بودن حکم ماده ۱۱ قانون یادشده تصریح داشته‌اند. در دادنامه شماره ۴۴۵-۴۴۴ به تاریخ ۱۳۸۴/۵/۲ شعبه سوم دادگاه قزوین، این گونه به اعتبار و قابلیت استناد ماده مزبور پرداخته شده است: «به‌صراحت ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی که دلیلی بر نسخ آن وجود ندارد، باید میان تقصیر مأمور و تقصیر مؤسسه عمومی تمایز قائل شد...» (مکرم، ۱۳۸۹، ص ۴۴).

رویه محاکم گاهی خطای اداری را به عنوان یکی از مصادیق تقصیر شخصی مأمور اداره شناسایی نموده است. در پرونده‌ای که موضوع صدور رای اصراری بوده، هیئت عمومی دیوان عالی کشور رای شعبه دوم دادگاه نظامی را که مأمور نیروی انتظامی را به دلیل آنچه در رای خود «بی‌احتیاطی و بی‌مبالاتی و عدم رعایت نظامات دولتی» او می‌نامد، به پرداخت دیه محکوم کرده است. در بخشی از رای شعبه یادشده این گونه آمده است: «اما علت رها شدن تیر در زمان مورد اشاره را اگر به صورت خوش‌بینانه ناشی از تعدد متهم تصور نکنیم، حداقل

بی‌احتیاطی و بی‌مبالاتی و عدم رعایت نظامات دولتی متهم بلاتردید است...» (زرگوش، ۱۳۸۹، ص ۱۳۸).

اما در مقابل این دیدگاه برخی محاکم، یک موضع دیگر هم وجود دارد که تلاش می‌کند مسئولیت جبران خسارت را متوجه شخص حقوقی دستگاه دولتی یا شهرداری نماید (دادنامه شماره ۴۴۵ و ۴۴۴ به تاریخ ۱۳۸۴/۵/۲ شعبه سوم دادگاه حقوقی قزوین؛ مکرم، ۱۳۸۹).

دیدگاهی که در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی پذیرفته شده، مبتنی بر نظریه «فرض تقدم تقصیر مستخدم» است که برخی مطرح کرده‌اند. این نظریه که بر رضایت دولت به پذیرش مسئولیت برای خود استوار است، مبین این دیدگاه است که «اصل بر تقصیر مستخدم است مگر آنکه خلاف آن ثابت گردد. عمل منجر به زیان در صورتی به‌عنوان تقصیر دولت خوانده خواهد شد که نتوان عمل را به تقصیر شخص مستخدم منتسب نمود» (زرگوش، ۱۳۸۹، ص ۱۹۱).

البته در شرایطی که قانون‌گذار اعتقاد به تقصیر شخصی مستخدم دارد، ولی به دلیل ضرورت حمایت از زیان‌دیده، الزام اولیه در جبران زیان را برعهده دولت می‌گذارد، این حالت به عنوان یکی از صور خاص نظریه بیان شده است. زیرا در این شرایط، دولت می‌تواند به مستخدم برای وصول آنچه که به زیان‌دیده پرداخت کرده است، رجوع نماید. ماده ۱۹ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن (الحاقی ۱۳۷۹ش) از این نوع است، زیرا در خصوص زیان‌دیده مسئولیت را متوجه وزارت راه نموده است، ولی با این‌همه حق رجوع وزارت یادشده به مأمور مقصر را محفوظ نگاه داشته است.

در مقابل نظریه پیش‌گفته، نظریه «فرض تقدم تقصیر دولت» مطرح شده است که بر پایه آن «در خصوص زیان‌هایی که در راستای انجام وظایف به‌وقوع می‌پیوندد، اصل بر تقصیر دولت است، مگر آن که دولت بتواند تقصیر شخصی مستخدم را ثابت نماید» (زرگوش، ۱۳۸۹، ص ۱۹۳). برابر این نظریه، تقصیر شخصی کارمند استثنا و تقصیر دولت اصل است. در نظام حقوقی ایران این نظریه در خصوص دولت پذیرفته نشده، ولی در خصوص مسئولیت کارفرمایان در ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی پذیرفته شده است، زیرا ضمن آنکه در صدر ماده یادشده مسئولیت افعال زیان‌بار کارکنان را متوجه کارفرما نموده، در پایان ماده به حق رجوع کارفرما به عامل زیان تصریح شده است. در ماده ۹۵ قانون کار نیز فرض تقصیر کارفرما پیش‌بینی گردیده است.

**ب) احراز تقصیر دولت.** بر مبنای قاعده‌ای که در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بیان شده و نظریه فرض تقدم تقصیر مستخدم، چنانچه بر اثر فعالیت یک دستگاه دولتی، خسارتی بر دیگری تحمیل گردد، فرض بر تقصیر مأمور مستخدم است و در صورتی می‌توان شخص حقوقی دستگاه را محکوم کرد که تقصیر آن اثبات شود. تقصیر را نیز در قالب عنوان «نقص وسایل» بیان داشته‌اند. بنابراین در صورتی که به‌واسطه نقص راه، کارشناس تصادفات رانندگی

نظریه کارشناسی خود را مبنی بر توجه علت حادثه جزئاً یا کلاً به اقدامات متصدی راه بدهد، در صورتی می‌توان به این استناد وزارت راه یا شهرداری را محکوم به جبران خسارت نمود که افزون بر تحقق شرط نخست، اثبات گردد که به واسطه نقص وسایل اداره مانند نبود امکانات یا نظارت یا ضعف ساختاری و تشکیلاتی، تقصیر متوجه شخص حقوقی دستگاه مربوطه بوده است.

لذا برای اینکه بتوان شخص حقوقی اداره راه یا شهرداری را محکوم به جبران خسارت‌های ناشی از نقص راه نمود، باید افزون بر احراز مقصر نبودن مستخدم، تقصیر اداره اثبات گردد. البته در رویه قضایی کمتر به این نکات توجه می‌شود و ممکن است به استناد کیفری بودن دیه، بدون توجه به اصول حقوقی مربوط به مسئولیت مدنی، شخص حقیقی را محکوم به پرداخت نمایند و در نمونه‌هایی نیز برعکس به هر استدلالی دست می‌زنند تا مسئولیت را برعهده شخص حقوقی دولت قرار دهند. خوشبختانه تبصره ماده ۱۴ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ش دیدگاهی را پذیرفته است که صدور حکم به پرداخت دیه از سوی شخص حقوقی دیه را ممکن می‌داند.

افزون بر این، دستگاه‌های متصدی راه مکلف‌اند به هنگام عملیات راه‌سازی، علائم ایمنی لازم را نصب نمایند. در تبصره ماده ۱۹ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن (الحاقی سال ۱۳۷۹ش)، برخلاف نظریه فرض تقدم تقصیر کارمند، قانون‌گذار ضمن آنکه نصب نکردن علائم را تقصیر تلقی کرده، این تقصیر را از نوع تقصیر اداری می‌داند و در نتیجه مسئولیت را متوجه وزارت راه می‌کند. بنابراین هرگاه به دلیل نصب نکردن علائم ایمنی هنگام اجرای عملیات راه‌سازی خسارتی به اشخاص وارد شود، صرف اثبات نصب نکردن علائم و رابطه سببیت میان این ترک فعل و زیان به‌بار آمده کافی است تا دادگاه حکم به مسئولیت وزارت راه برای جبران خسارت صادر نماید؛ بدون آنکه لازم باشد دو شرط یادشده در خصوص مسئولیت مدنی دولت به دلیل نقص راه، احراز گردد. دیگر اینکه حتی در صورتی که مأمور این وزارتخانه مرتکب تقصیری در این زمینه شده باشد، باز وزارتخانه در مقابل زیان‌دیده مسئول جبران خسارت است، ولی می‌تواند به کارمند خاطی مراجعه کند. قانون‌گذار در این تبصره حتی گامی فراتر رفته و نه تنها وزارت راه را مسئول اقدامات زیان‌بار مأموران خود شناخته، بلکه در قبال اقدامات پیمانکاران نیز مسئول معرفی کرده است.

در خصوص شهرداری‌ها، حکمی مشابه حکم مقرر در تبصره ذیل ماده ۱۹ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن وجود ندارد تا بتوان به استناد آن قائل به مسئولیت اولی و اصلی شهرداری با حق رجوع به کارمند خاطی بود، بلکه در حالتی که به دلیل نصب نکردن علامت ایمنی هشداردهنده به هنگام اجرای عملیات ساخت خیابان یا توسعه و تعریض یا بازسازی آن

خسارتی به دیگران ایجاد شود، مسئولیت متوجه کارمند خاطی شهرداری می‌باشد؛ مگر اینکه دو شرط پیش‌گفته محرز گردد.

#### ۶. مسئولیت کارمندان و مستخدمان قانونی راه

در شرایطی که علت حادثه رانندگی و یا یکی از عوامل آن، نقص راه باشد، چون شرایط خاصی برای تحقق مسئولیت در قوانین بیان نشده است و حکم مقرر در تبصره ۳ ذیل ماده ۱۴ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی نیز قاعده خاصی را از نظر چگونگی مسئولیت بیان نداشته است، لذا همان قواعد عمومی مسئولیت مدنی دولت و در نتیجه همان احکام ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بر آن حاکم خواهد بود. از این رو با توجه به اینکه در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی برخلاف برخی قوانین خاص مانند ماده ۱۹ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن و یا ماده ۷۸ قانون تجارت الکترونیک، فرض تقدم مسئولیت دولت پذیرفته نیست، فرض تقدم مسئولیت مستخدم بیان می‌شود؛ به این ترتیب که اگر حادثه رانندگی بروز کند و نقص راه به عنوان یک عامل مؤثر در بروز آن شناخته شود، اصل بر مسئولیت شخصی کارمند دستگاه متصدی راه می‌باشد و صرفاً در صورتی می‌توان مسئولیت دستگاه متبوع کارمند را محقق دانست که تقصیر آن یعنی نقص وسایل اثبات شود.

بر این دیدگاه از دو جنبه انتقاد وارد شده است: از یک طرف تحمیل مسئولیت بر کارمند در بسیاری از زمینه‌ها غیرعادلانه و اجحاف‌آمیز بوده است، زیرا ممکن است کارمندی بدون آنکه تقصیری مرتکب شده باشد، در نتیجه اقدام اداری خود موجب ورود ضرری برای دیگری شود و به دلیل ناتوانی اثبات تقصیر اداره متبوع خود، مسئولیت سنگین جبران خسارت را متحمل گردد؛ از طرف دیگر زیان‌دیده‌ای که می‌خواهد با گرفتن خسارت تا حدودی تألمات ناشی از بروز حادثه جبران گردد، وقتی با مسئولیت شخصی کارمند و احتمالاً ناتوانی وی برای پرداخت خسارت روبه‌رو می‌شود، نه تنها آلام او کاسته نشده، بلکه بر آن افزوده می‌گردد. از این رو برخی حقوق‌دانان در صدد یافتن راه‌حلی برای تعدیل حکم ماده یادشده این‌گونه استدلال نموده‌اند، در شرایطی که کارمند خاطی رابطه استخدامی کشوری (اعم از رسمی یا پیمانی) با اداره نداشته باشد و به عنوان کارگر مشمول قانون کار در اداره خدمت نماید، از مشمول حکم ماده ۱۱ خارج و مشمول حکم ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی می‌باشد. زیرا در اینجا دولت به عنوان کارفرما کارگاهی را اداره می‌کند و کارگران و کارکنان وی مشمول قانون کار و در نتیجه مشمول ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی می‌شوند (کاتوزیان، ۱۳۸۵، ص ۴۵۵). در تقویت این نظر می‌توان گفت که ماده ۹۵ قانون کار که یک قانون مؤخر می‌باشد، به‌طور اطلاق مسئولیت کارفرمایان را نسبت به اعمال کارکنان خود بیان داشته است.

هنگامی که به دلیل بی احتیاطی و نصب نکردن علائم هشداردهنده در حین اجرای عملیات راه‌سازی یا تعمیر و نگهداری راه، خسارتی متوجه اشخاص گردد، ماده ۱۹ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن وزارت راه را مسئول دانسته و به زیان‌دیده اجازه داده است تا برای مطالبه خسارت به این وزارتخانه مراجعه نماید. از این رو وزارت یادشده مکلف است تا خسارت‌های وارده به اشخاص را از محل اعتبارات طرح موردنظر یا از محل مطالبات پیمانکاران پرداخت نماید. البته باید توجه داشت، چنانچه کارمند مرتکب تقصیر شده باشد و کارفرما یعنی وزارت راه و شهرسازی تقصیر وی را اثبات نماید، وزارت یادشده حق رجوع به کارمند را خواهد داشت، ولی نمی‌تواند با اثبات تقصیر کارمند به استناد ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، از خود سلب مسئولیت کند.

اصولاً مسئولیت دولت و کارمند قابل جمع نیستند؛ چراکه در تحقق مسئولیت دولت، شرط اساسی اثبات مقصر نبودن شخصی کارمند است، زیرا ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئولیت اداره یا مؤسسه را در صورتی محقق می‌داند که خسارت وارده مستند به عمل کارمند نباشد. البته در نقض این نظر برخی امکان جمع تقصیر اداری و شخصی را پذیرفته‌اند (کاتوزیان، ۱۳۷۴، ص ۴۵۸). در این شرایط، مسئولیت اداره و کارمند متضامناً تلقی شده، در نهایت مسئولیت را قابل تقسیم و توزیع میان کارمند و اداره می‌دانند (کاتوزیان، ۱۳۷۴، ص ۴۶۰).

با این‌همه، این دیدگاه کمتر پذیرفته شده و رویه قضایی نیز تاکنون معمولاً مسئولیت را متوجه یکی از این دو دانسته است. غالباً مسئولیت را به‌ویژه در خصوص خسارات بدنی متوجه کارمند دانسته‌اند و اگر تقصیر اداره یا مؤسسه احراز شود، مسئولیت را متوجه شخص حقوقی به‌ویژه در خصوص خسارات بدنی می‌دانند. بنابراین زمانی که مسئولیت متصدی راه بر پایه ماده ۱۱ مسئولیت مدنی مطرح باشد، نظیر مسئولیت ناشی از نقص راه، اجتماع مسئولیت اداره متصدی راه و کارمند، مصداق پیدا نخواهد کرد. زیرا چنانچه خسارت ناشی از تقصیر شخصی کارمند باشد، مسئولیت دولت یا مؤسسه مطرح نمی‌شود، در نتیجه بحث درباره اجتماع اسباب مسئولیت موضوعاً منتفی خواهد بود. اما در شرایطی که مسئولیت ناشی از تخطی از وظایفی باشد که در ماده ۱۹ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن برعهده وزارت راه گذاشته شده، با توجه به اینکه متصدی راه دارای یک نوع مسئولیت نیابتی ناشی از فعل کارکنان خود یا پیمانکاران است، بنابراین فرض اجتماع مسئولیت دولت و کارمند قابل تصور است؛ به این صورت که چنانچه در نتیجه بی احتیاطی کارمند خطای و نصب نکردن علائم ایمنی هشداردهنده، خسارتی متوجه اشخاص گردد، متصدی راه یعنی وزارت راه و شهرسازی از باب تسبیب و بر مبنای فرض تقصیر و مسئولیت مقرر در ماده ۱۹ قانون یادشده، مسئول جبران خسارت خواهد بود. با این حال زیان‌دیده می‌تواند با اثبات تقصیر شخصی کارمند به‌طور

مستقیم علیه وی طرح دعوا کند. در این صورت مسئولیت هریک از اداره و کارمند به صورت تضامنی می‌باشد. با وجود این، اداره یا مؤسسه (وزارت راه) می‌تواند بر اساس قسمت اخیر تبصره ماده ۱۹ یادشده برای وصول خسارت پرداخت شده به زیان دیده، به کارمند خاطی رجوع کند.

## ۷. نتیجه

با توجه به تحولات قانون‌گذاری که در زمینه مسئولیت ناشی از ایمنی راه در ماده ۱۹ قانون ایمنی راه‌ها صورت گرفته، ضمن آنکه مبنای حقوقی مسئولیت متصدیان راه همان قواعد عمومی یعنی تسبیب و لاضرر است، اما به جهت خاص بودن حکم ماده یادشده نمی‌توان آن را ناسخ قواعد عمومی مسئولیت مدنی دولت دانست و بر این اساس در خصوص شهرداری‌ها همان حکم ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی اعمال می‌شود. ولی رویه قضایی می‌تواند با تفسیر موسع نقص وسایل اداری برای تضمین حقوق زیان‌دیدگان نظریه‌های موجود را تعدیل نماید. با توجه به استثنا بودن حکم ماده ۱۹ یادشده، نمی‌توان آن را به‌عنوان قاعده در کلیه مصادیق وقوع تصادفات رانندگی اعمال نمود، بلکه محدود به حالتی است که در نتیجه نصب نکردن علائم ایمنی به هنگام عملیات راه‌سازی یا راهداری و تعمیر راه، خسارتی متوجه دیگری شود. در شرایطی که به دلیل نقص راه یا برطرف نکردن نواقص و اشکالات فنی راه، مسئولیت متصدیان قانونی راه یعنی وزارت راه و شهرداری‌ها صرفاً در چارچوب قواعد عام مسئولیت مدنی و ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی باید بررسی شود؛ در این حالت رویه قضایی به‌ویژه در خصوص خسارت‌های بدنی، بیشتر گرایش به مسئولیت شخصی مدیران یا مأمورین مؤسسه دولتی متصدی راه دارد و کمتر به محکوم کردن شخص حقوقی مؤسسه تمایل پیدا می‌کند. مهم‌ترین دلیل محاکم برای این گونه برخورد قضایی، ماهیت مجازات دیه به دلیل ذکر آن در شمار مجازات‌ها در قانون مجازات اسلامی است. خوشبختانه تبصره ماده ۱۴ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ش، زمینه اختلاف دیدگاه محاکم را در این خصوص برطرف ساخت. یکی از راه‌های کاهش ریسک مدیریتی برای کارمندان، استفاده از بیمه مسئولیت برای پوشش این‌گونه مسئولیت‌هاست.

## منابع و مأخذ

۱. امامی، محمد و زرگوش، مشتاق (۱۳۸۶). اصل قانونی بودن مسئولیت مدنی دولت. پژوهش‌نامه حقوق و علوم سیاسی، سال دوم، شماره ۷.
۲. باریکلو، علیرضا (۱۳۸۷). مسئولیت مدنی. چاپ دوم، نشر میزان.
۳. جباری، منصور و شعاریان، ابراهیم (۱۳۸۸). «مسئولیت مدنی پلیس در نقض وظیفه مراقبت». فصلنامه دانش انتظامی، سال یازدهم، شماره سوم (پیاپی ۴۴)، پاییز.

۴. جمشیدی، عبدالله (۱۳۹۰). مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقررات موضوعه و رویه قضائی ایران. چاپ اول، انتشارات جاودانه.
۵. حکمت‌نیا، محمود (۱۳۸۶). مسئولیت مدنی در فقه امامیه - مبانی و ساختار. چاپ اول، نشر پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
۶. ره‌پیک، حسن (۱۳۸۸). حقوق مسئولیت مدنی و جبران خسارت، چاپ سوم انتشارات خرسندی.
۷. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹). مسئولیت مدنی دولت، قواعد عمومی، جلد دوم، چاپ اول، نشریه میزان.
۸. ژوردن، پاتریس (۱۳۸۵). اصول مسئولیت مدنی، ترجمه مجید ادیب، چاپ دوم، نشر میزان.
۹. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۸۷). حقوق اداری، چاپ چهاردهم، انتشارات سمت.
۱۰. غفاری فارسانی، بهنام (۱۳۸۷). مسئولیت مدنی ناشی از ترک نجات جان دیگری، چاپ اول، نشر میزان.
۱۱. قاسم‌زاده، سیدمرتضی (۱۳۷۸). "مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل (تقصیر از نوع فعل سلبی یا ترک فعل)"، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ش ۴۴.
۱۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴). حقوق مدنی الزامهای خارج از قرارداد: ضمان قهری، جلد اول مسئولیت مدنی، چاپ اول، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۳. محقق داماد، سید مصطفی (۱۳۸۲). قواعد فقه (بخش مدنی)، چاپ هفدهم، مرکز نشر علوم اسلامی.
۱۴. محمدخانی، حسین (۱۳۸۶). مسئولیت مدنی درباره داد، مؤسسه انتشارات بعثت، چاپ اول.
۱۵. مکرم، علی (۱۳۸۹). بانک آراء قضائی.
۱۶. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۸). حقوق اداری (کلیات و ایران)، چاپ یازدهم، نشر میزان.
۱۷. یزدانیان، علیرضا (۱۳۷۹). حقوق مدنی و مسئولیت مدنی، چاپ اول، انتشارات ادبستان.