

سوءمدیریت شهرداری ها در خصوص خسارات ناشی از فورس ماژور با چشم اندازی بر مسئولیت مدنیمهسا دانشمندی^۱

کارشناسی ارشد، حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد صفاشهر

چکیده

همواره باید بین عمل واردکننده خسارت و خسارت وارده رابطه علیت یا سببیت وجود داشته باشد. بنابراین نخستین و مهم‌ترین اقدام، یافتن این رابطه است. بررسی مبانی مسئولیت شهرداری‌ها نیز از این قاعده مستثنی نیست. شهرداری‌ها به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی در ایفای وظایف خدمات رسانی به شهروندان ممکن است باعث بروز خسارت‌هایی گردند که احکام و قواعد ایجاد مسولیت مدنی آنها با دیگر اشخاص حقیقی یا حقوقی مشترک بوده، اما آنچه موضوع بررسی مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد، مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در خصوص خسارات ناشی از قوه قاره می باشد. بر اساس یافته‌های تحقیق، در خسارات ناشی از قوه قاهره (شامل سیل، زلزله و ...) مسئولیتی بر عهده شهرداری نبوده و بر عهده دولت خواهد بود که از طریق بیمه پرداخت خواهد شد. این تحقیق با روش توصیفی-تحلیلی و استفاده از منابع کتابخانه‌ای انجام شده است.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی، شهرداری‌ها، خسارت، قوه قاره

^۱ نویسنده مسئول: Danesh.mahsa1998@yahoo.com

همواره اصل عدالت خواهی در جوامع بشری ایجاب می نماید تا اشخاص اعم از حقوقی و حقیقی در برابر اعمال و رفتار خویش مسئول باشند تا از این طریق نظم و امنیت بیشتری بر جوامع انسانی حاکم گردد. در علم حقوق هر گاه سخن از مسئولیت مدنی دولت به میان می آید اساتید علم حقوق آنرا همواژه با مترادف با ضمان می آورند که گاهی این مسئولیت فهری است یعنی اراده طرفین در ان نقشی ندارد و بدون رضایت متعهد و به حکم قانون بوی تحمیل میگردد مانند ضمان ناشی از اتلاف. که در این حالت مسئولیت بر مبنای تخلف از انجام قرارداد یا عهد شکنی و یا ضمان ناشی از عقد نیست بلکه مسئولیت بسبب وقوع حادثه ای است که غیر قابل پیش بینی بوده و نمی توان این حادثه را بر کسی منتسب نمود و او را محکوم به جبران خسارت نمود آنچه که در این بحث مورد توجه قرار خواهد گرفت این است که آیا دولت به عنوان حاکمیت در جلوگیری از ورود خسارت مسئولیتی خواهد داشت یا خیر و اگر مسئولیت دارد معیارهای سنجش و انتساب حادثه ای که علت و سبب آن به حاکمیت منتسب نیست به چه نحو خواهد بود؟ اما گاهی حوادث غیر مترقبه و غیر قابل پیش بینی و غیر قابل انتساب به شخص معین چنان باعث ورود خسارت بر شخص می گردد که این حادثه را به عنوان حوادث قاهره نامیده می شود. هر ساله شاهد هستیم که بلایای طبیعی خسارات عمده مالی و جانی به جوامع انسانی وارد می سازد و متأسفانه کشور ما هم هر چند صباحی طعم تلخ این وقایع را می چشد. سیل، زلزله، خشکسالی، سرمازدگی، طوفان و ... خسارات جانی و مالی فراوانی به کشور وارد می آورد و این تبیین تمهیداتی جهت کاهش خسارات ناشی از این بلایا را می طلبد که این تمهیدات به صور گوناگون می باشد و قطعاً قدم اول شناخت و درک این پدیده ها می باشد زیرا انسان از ناشناخته ها خصوصاً چنانچه از آن ضرر دیده باشد هراس داشته و آنچه در قدم اول سبب کاهش این ترس می گردد شناخت است که این رسالت علم می باشد تا درک صحیحی از پدیده ها به انسان بنمایاند و انعکاس صحیح رفتاری جوامع بشری را در مقابله با خطرات این پدیده ها بروز دهد لذا در گام اول مقابله پیشگیری و پیش آگاهی نقش برجسته ای در این مهم دارد و در بسیاری مواقع می توان با اقدامات پیشگیرانه و پیش آگاهی از صدمات و خسارات جلوگیری نمود. این نوشته نیز با تدوین کلیه راهکارهای پیشگیری از سیلاب سعی داشته تا راهنمای کاملی از عوامل کاهش دهنده خطرات سیل را گردآوری نماید (مختاری، ۱۳۸۸).

پیشینه تحقیق

صالح زاده (۱۳۹۸) پژوهشی با عنوان «مسئولیت مدنی ناشی از سوءمدیریت در حوادث غیر مترقبه با نگاهی به سیل بهار ۹۸» انجام داده است. حوادث غیرمترقبه که اغلب در قالب یک بحران در جامعه، با خسارات غیر قابل جبرانی همراه است یکی از مواردی است که در حیطه مسئولیت مدنی در مقام جبران خسارت، مدیران سهل انگار، مراجع ذیربط و دولت را به چالش می طلبد. به هنگام بروز حوادث غیر مترقبه و بلایای طبیعی سهل انگاری و کوتاهی در اقدامات پیشگیرانه، نقص در اجرای قوانین، قصور در نظارت بر سازهها و کنترل و ایمن سازی مسیل ها برای مقابله با سیلاب، در برخی موارد به لحاظ مسئولیت مدنی مسئولان نهادهای عمومی و خدماتی، را مکلف به جبران خسارت می سازد. بی شک مدیریت صحیح بحران و پیش بینی های لازم از قبیل محدودیت ساخت و ساز در حریم سیل، جابجایی ساختمان ها به نواحی دور و بررسی و بازرسی مداوم سدها، کاهش خسارات را در پی خواهد داشت. در واقع خسارات حاصل از سوءمدیریت، بهنگام بروز حوادث و بلایای طبیعی که از سهل انگاری مدیران و دولتمردان ناشی شده است باید جبران شود.

دیباچی و قدردان ایزدی (۱۳۹۶) پژوهشی با عنوان «مبانی مسیولیت مدنی شهرداری ها در نظام حقوقی ایران» انجام داده اند. درخصوص زیان، ورود زیان های جمعی به افراد نامحضور، به نظر تصور مسئولیت مدنی برای شهرداری ها را دشوار می نماید. فعل زیانبار نیز می بایست همزمان با انجام وظیفه اداری و مرتبط با آن باشد تا قابلیت انتساب به شهرداری را داشته

باشد. نتیجتاً هر چند اقدامات شهرداری‌ها غالباً خدماتی و درجهت رفاه حال عمومی بوده و جنبه غیر انتفاعی دارد لیکن چنانچه در اجرای وظایف خود باعث ورود خسارت به دیگران گردند به حکم قانون مکلف به جبران خسارت وارده می‌باشند. در خصوص صلاحیت محاکم در رسیدگی به موضوع، با عنایت به تقلید ناقص حقوق ایران از فرانسویان، دیوان عدالت اداری در برخی موارد در دعوی مسیولت مدنی علیه شهرداری‌ها، هر زمان که مبنای دعوا یک تقصیر اداری بوده وارد عمل شده است.

شکری و زارع (۱۳۹۵) پژوهشی با عنوان «مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان» انجام داده‌اند. هر چند که در ماده یازده قانون مسئولیت مدنی شقوق و شرایطی که برای تحقق مسئولیت کارمندان شهرداری و موسسات وابسته به آنها مشخص و حدود ضمان آنها تا حدودی معلوم شده، اما دغدغه اصلی مشخص نمودن میزان تقصیر در انجام عمل موجب خسارت به صورت عمد یا سهو بوده، مثلاً ممکن است در عرصه‌هایی همچون اجرای قوانین و مقررات، مسئولیت‌های ناشی از مالکیت بر معابر، بناها و همچنین اقدام به تملک قانونی اراضی و ابنیه یا قصور کارمندان در نگهداری وسیله نقلیه عمومی متعلق به شهرداری، موجب مسئولیت برای شهرداری‌ها گردد، لذا با بررسی این نوع مسئولیت در برابر شهروندان بصورت کلی پرداخته شده تا جایگاه مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان مشخص گردد.

حیدرزاده (۱۳۹۵) پژوهشی با عنوان «فورس ماژور در مسیولیت مدنی» انجام داده است. در این پژوهش راجع به فورس ماژور که یکی از اقسام علت خارجی در باب مسیولیت مدنی است بحث خواهد شد. طبق ماده ۲۲۷ قانون مدنی: متخلف از انجام تعهد وقتی محکوم به تادیه خسارت می‌شود که نتواند ثابت نماید که عدم انجام، به واسطه علت خارجی بوده است که نمی‌توان مربوط به او نمود. اما طبق ماده ۲۲۹ قانون مدنی: اگر متعهد به واسطه حادثه‌ای که دفع آن خارج از حیطه اقتدار اوست، نتواند از عهده تعهد خود برآید، محکوم به تادیه خسارت نخواهد بود. قوه قاهره (فورس ماژور) زمانی در معافیت فاعل از مسیولیت تاثیر دارد که این علت خارجی بتواند رابطه فاعل زیان را با ضرر قطع کند و این علت خارجی باشد که به عنوان عامل اصلی مسیولیت در نظر گرفته شود.

جرفی (۱۳۹۴) پژوهشی با عنوان «مسئولیت مدنی شهرداری ناشی از وظیفه مراقبت از اموال» انجام داده است. در رابطه با شهرداری و خسارات وارده به شهروندان لازم است معیاری روشن تبیین گردد تا حقوق اشخاص زیان‌دیده بهتر تبیین گردد. شهرداری گاه به دلیل کوتاهی در وظیفه مواظبت از اموال تحت مالکیت خود یا دیگران، مسئولیت مدنی پیدا می‌کند و گاه به دلیل اهمال در حفظ و نگهداری معابر و تونل‌های مشترک شهری ملزم به جبران خسارت می‌گردد. در رابطه با مسئولیت ناشی از مالکیت شباهت‌های فراوانی میان حقوق کشورمان و حقوق کامن‌لا وجود دارد. شاید بتوان با فرض تقصیر برای شهرداری بتوان حقوق اشخاص را برای موفقیت در دعوی مسئولیت مدنی علیه شهرداری حفظ کرد و گامی برای تحقق عدالت قضایی برداشت.

مسئولیت مدنی

مسئولیت مدنی عبارت از جبران ضرر و زیان و خسارت به دیگری است که این مسئولیت بر اساس رابطه‌ای دینی بین زیان‌دیده از جرم و زیان‌زننده ایجاد می‌شود. ر این اساس، شخص به جبران خسارتی که به دیگران وارد می‌کند، ملزم می‌شود و در حقیقت این الزام، ناشی از عمل منتسب و مرتبط به او نسبت به دیگری است. در این نوع مسئولیت، چون عمل ارتكابی محل نظم عمومی نیست، مدعی العموم نداشته و زیان دیده باید ضرر خود را از جرم واقع شده از مرتکب آن مطالبه کند. در حقیقت، هر کس بدون مجوز قانونی، عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی به جان، سلامتی، مال، آزادی، حیثیت، شهرت تجارتي یا به هر حق دیگری که به موجب قانون برای افراد ایجاد شده است، لطمه‌ای وارد کند که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود، مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود است (نصرالله، ۱۳۸۴).

مسئولیت مدنی مسئولیتی است، که در برابر ایجاد خسارت به وجود می آید و به وجود آورنده خسارت را ناگزیر به جبران خسارت می نماید. مسئولیت مدنی به معنی مسئولیت پرداخت خسارت است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸). بنابراین مسئولیت مدنی هنگامی محقق می شود که فرد یا افرادی به دیگری خسارتی وارد کنند. بنابر این تحقق مسئولیت قانونی منوط به ورود زیان به افراد با جامعه است. با این تفاوت که در مسئولیت کیفری، خسارت وارده به جامعه ملاک قرار می گیرد. درحالی که در مسئولیت مدنی خسارت وارده به جامعه مطرح نیست بلکه زیان خصوصی یا زیان وارد به فرد مورد نظر است. باید دانست که یک عمل زیان آور می تواند هم موجب زیان فرد و هم جامعه شود. به طور مثال راننده که بر اثر بی احتیاطی یا بی مبالاتی موجب جرح یا قتل عابری می شود دو نوع مسئولیت پیدا می کند: یکی مسئولیت ناشی از جرح و صدمه بدنی وارد به عابر (مسئولیت جزایی) و دیگری مسئولیت به علت زیان مادی وارد به شخص مجروح یا زیان وارد به ورثه شخص متوفا (مسئولیت مدنی). چنین راننده ای باید هم مجازات و هم خسارت وارد شده را تحمل کند. در بعضی موارد فقط مسئولیت مدنی وجود دارد مانند موردی که راننده اتومبیلی بر اثر بی احتیاطی و غفلت با اتومبیل دیگر تصادف و موجب ورود زیان مالی به دیگری می شود. کاتوزیان در تعریف مسئولیت مدنی آورده است: مسئولیت مدنی آن است که شخصی که با دیگری رابطه قراردادی ندارد به عبارت دیگر قراردادی نبسته است - ولی به دیگری خسارت وارد کرده است. به عبارت دیگر در هر مورد که شخصی موظف به جبران خسارت دیگری باشد، می گویند در برابر او مسئولیت مدنی دارد یا ضامن است که هر کس به دیگری ضرر بزند باید آن را جبران کند، مگر در مواردی که ورود ضرر به دیگری، قانونی باشد. یا ضرری که به شخص وارد شده است ناروا و نامتعارف جلوه نکند. برای تحقق مسئولیت مدنی به معنای خاص، عناصری باید محقق شوند. به عبارت دیگر؛ شرایط سه گانه ی تحقق مسئولیت مدنی عبارتند از:

- ضرری که به خواهان وارد شده است

- تقصیر وارد کننده زیان. البته در مسئولیت مبتنی بر تقصیر، نیازمند اثبات این عنصر هستیم

- رابطه سببیت؛ که غیر از رابطه علیت منطقی است. به این معنا که زبانی که به شخصی وارد شده ناشی از تقصیر یا فعل زیانبار خوانده است و از انتساب و استناد ضرر به فعل شخص سخن به میان می آید

۱- ضرر

ضرری که در مسئولیت مدنی وجود دارد، ضرر عرفی است. به عبارت دیگر صدمه ی مادی؛ معنوی و بدنی است که به شخص وارد می شود در اینجا عرف است که قضاوت می کند ضرر وارده نامتعارف و نارواست یا نه. در این ارتباط شش ویژگی را برای ضرر قابل جبران بر شمرده اند:

- ضرر باید مسلم باشد و نه احتمالی و ظنی

- باید مستقیم.

- شخصی باشد (یعنی کسی که دعوا اقامه می نماید و ادعای خسارت می کند، باید زیان دیده یا قائم مقام او باشد) مانند وارث)

- ضرر باید در نتیجه ی لطمه ای که به حق شخص یا نفع مشروع او وارد شده به وجود آمده باشد

- ضرر نباید قابل جبران باشد

- ضرر باید قابل پیش بینی باشد

۲- تقصیر

عمل نامشروع غیر قانونی است گاهی از آن به عمل قابل سرزنش تعبیر می شود. پس اگر عملی قانونی باشد و قابل سرزنش نباشد، تقصیر نیست. تقصیر طبق قانون مدنی ما اعم از افراط و تفریط است. افراط، کاری است که باید تا حد معینی انجام

شود، در حالی که بیش از حد متعارف انجام می شود تفریط هم ترک عمل یا خودداری از انجام عملی است به موجب قانون، قرارداد یا عرف باید انجام می شد.

۳- رابطه سببیت

باید بین ضرر و خسارتی که ایجاد شده و فعل زیان باری که از شخصی سر زده رابطه سببیت وجود داشته باشد. عوامل مختلفی ممکن است در ورود خسارت نقش داشته باشند. به عبارت دیگر سبب های متعددی منجر به ورود خسارت شده اند. در این مورد راه حل های مختلفی پیشنهاد شده است برای آنکه خسارت زیان دیده، بدون جبران باقی نماند. اگر کسی که خواننده دعوای جبران خسارت است، بتواند قوه قاهره (مانند سیل، زلزله، باد و ...) را اثبات کند. که باعث ورود خسارت شده از مسئولیت مبرا می شود. البته در حال حاضر نظریه های مختلفی پیرامون مسئولیت مدنی مطرح می شود که حتی اگر قوه قاهره هم اثبات شود، باز هم وارد کننده زیان مسئول است (مانند مسئولیت محض) دعوای که پیرامون مسئولیت مدنی مطرح می شود، خواهان و خواننده ای دارد. خواهان، زیان دیده یا قائم مقام یا نماینده قانونی اوست. خواننده نیز کسی است که از لحاظ قوانین و مقررات موظف به جبران خسارت است. خواسته نیز می تواند جبران خسارت از نوع مادی و معنوی باشد. دفاعی هم که خواننده می تواند از خود نماید آن است که منکر مسئولیت مدنی شود و اینکه یکی از ارکان سه گانه مسئولیت مدنی محقق نشده یا اینکه شرایط مسئولیت مدنی وجود داشته است. اما تعهد ناشی از آن با یکی از اسباب سقوط تعهد، از میان رفته است. راه هایی برای جبران خسارت بر شمرده اند. یکی آن است که وضع زیان دیده به حالت قبل از ورود ضرر برگردانده شود که به آن جبران عینی (اعادع وضع سابق) می گویند. این روش بر دیگر روش ها ترجیح دارد، زیرا ضرر کاملاً از بین می رود و شخص به حالت اولیه باز می گردد. راه حل دیگر نیز جبران خسارت از طریق دادن معادل آن است. این راه حل وقتی کاربرد دارد که اعاده وضع به حالت قبل از ورود زیان میسر نباشد. این روش جبران خسارت یا دادن معادل غیرنقدی یا جبران نقدی ضرر است. برای جبران خسارت های بدنی و معنی بیشتر از روش جبران نقدی استفاده می شود. هدف اصلی مسئولیت مدنی این است که ضرر به طور کامل جبران شود و تا حد ممکن تلاش شود زیان دیده در وضعیت قبل از ورود خسارت قرار گیرد. بنابراین اولین شیوه جبران خسارت همان گونه که بیان شد، جبران عینی خسارت است. دومین شیوه دادن مثل در صورت امکان و در مرحله آخر دادن وجه نقدی به زیان دیده است (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۵ و کاتوزیان، ۱۳۹۵).

انواع مسئولیت مدنی

۱- مسئولیت قراردادی

مسئولیت قراردادی عبارت است از: تعهدی که در نتیجه تخلف از مفاد قراردادهای خصوصی برا اشخاص ایجاد می شود. برای آنکه مسئولیت قراردادی تحقق پیدا کند، باید بین مسئول و زیان دیده قرارداد درست و الزام آوری موجود باشد و خسارت های به بار آمده ناشی از این قرارداد باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۶). در مسئولیت قراردادی گاهی تعهد به نتیجه است و گاهی تعهد به وسیله. تعهد به نتیجه تعهد به تحقق نتیجه است و اجرای تعهد جز با تحقق نتیجه معین حاصل نمی شود و در واقع، نتیجه اینکه متعهد مستلزم به تحقق آن شده است موضوع تعهد را تشکیل می دهد. تعهد به وسیله مدیون به عهده می گیرد که وسیله رسیدن به نتیجه مطلوب را فراهم آورد، در این راه کوشش کند، جانب احتیاط نگاه دارد و همه صلاحیت های خود را به کار ببرد. در واقع تمام مواردی که حصول نتیجه مطلوب جنبه احتمالی دارد و در اختیار متعدد نیست را باید در زمره تعهد به وسیله به شمار آورد، مانند تعهد وکیل دادگستری و پزشک. در این نوع تعهد آنچه مهم است این است که متعهد مقدار معینی سعی و تلاش در راه انجام تعهد به کار ببرد که مقدار سعی شخص عادی کفایت کند (امیرحسینی و برزویی، ۱۳۹۵).

مواد کنونی مسئولیت قراردادی در قانون مدنی (یعنی ماده ۲۲۱-۲۲۲-۲۲۶ به بعد قانون مدنی) از حقوق فرانسه اقتباس شده است در کد ناپلئون برای مسئولیت مدنی اعم از قراردادی و غیر قراردادی) وجود تقصیر *et iudicium* ضرورت داشت، بعدها که زندگی اجتماعی و ترقی ماشینیسیم ضعف این قانون را ظاهر ساخت و رویه قضائی دادگاه‌های کشور فرانسه مسئولیتی قراردادی را از روی پایه تقصیر واقعی برداشت و بر پایه (تقصیر مفروض) گذاشت، (تقصیر مفروض) در حقیقت یک‌دهم *noitciF* است و بیشتر جنبه بهانه را دارد آنچه نیت واقعی محاکم فرانسه است این است که: همین قدر که انتساب اضرار بخش معینی صحیح باشد آن شخص مسئول خسارت است. ولو اینکه عمل ضرری او ناشی از عمد و یا خطا نباشد این همان نظریه موضوعی (*evitcejbo eiroehT*) می‌باشد که در حقوق فرانسه در حال حاضر هم در مسئولیت غیر قراردادی و هم در مسئولیت قراردادی رعایت می‌شود (صفری و همکاران، ۱۳۹۴).

۲- مسئولیت غیر قراردادی

ضمان قهری را قانون گذار، مورد تعریف قرار نداده است و فقط در ماده ۱۰۷، قانون مدنی علل ایجاد ضمان قهری احصاء شده است. ضمان قهری عبارت است از: مسئولیت به جبران امر یا جبران زیانی که کسی در اثر عمل خود به دیگری وارد آورده است. چون مسئولیت مذکور در اثر عمل قضایی و بدون قرارداد و عقد حاصل می‌شود آن را قهری می‌گویند. در صورتی که بین اشخاصی در قالب فرد یا گروه، قراردادی منعقد شود و در آن فرد یا افرادی به طرف دوم قرارداد، خسارتی وارد کند یا در اجرای قرارداد وقفه بیندازند، در صورتی که تحقق این زیان وارده اثبات شود، مسئولیت قراردادی به وجود می‌آید اما در شرایط عکس این حالت و در صورت عدم احراز موارد فوق‌الذکر و تردید، اصل بر مسئولیت قهری است. در واقع مسئولیت قهری، تکلیف به جبران خسارتی است که بدون رابطه‌ای قراردادی ایجاد شده است. در مورد اهداف هر کدام از این دو مسئولیت باید گفت هدف مسئولیت قراردادی تضمین شرایط الزام‌آور قراردادها و هدف مسئولیت قهری تضمین تکالیف عمومی است (امیرحسینی و برزویی، ۱۳۹۵).

مبانی حقوقی اخذ خسارت

هنگام ورود هر خسارتی شامل سوانح و حوادث طبیعی ابتدا باید زیان‌دیده مبنای ورود خسارت را مشخص کند که طبق قانون از قاعده تقصیر کمک گرفته می‌شود. در واقع، تنها دلیلی که مسئولیت کسی را نسبت به جبران خسارتی توجیه می‌کند وجود رابطه علیت بین تقصیر و ضرر است یعنی مسئول کسی است که در نتیجه تقصیر او ضرر بوجود آمده است. حال که مبنای مسئولیت تقصیر است، مسئولیت زیان‌های ناشی از اعمال عمومی زمانی متوجه کارمند است که وی در ایراد خسارت وارده به دیگری مقصر باشد یعنی فعل او عمداً و همراه با سوء نیت و قصد اضرار به دیگری یا در راستای تأمین منافع شخصی و یا در نتیجه خطای غیرقابل اغماض باشد. لیکن چنانچه خطای کارمند عمدی و یا در نتیجه بی‌احتیاطی وی نباشد و به هر حال موجب ورود زیان به دیگری گردد، بدیهی است که دولت مسئولیت دارد. مؤید آن مواد یک و دو به بعد قانون مسئولیت مدنی است که مقرر می‌دارد نخست باید مقصر شناسایی شود که برای این کار پس از تأمین دلیل، کارشناس به شناسایی علت بروز حادثه و معرفی مقصر می‌پردازد. هنگامی که عامل قصور شناسایی شود طبق قانون مسئولیت مدنی از آنها مطالبه خسارت می‌شود. بنابراین با اثبات اصل ورود خسارت و مشخص شدن عوامل آن و احراز رابطه علیت، ذینفع می‌تواند براساس مدارک محکمه پسند اقدام به طرح دعوی نماید. از پیش نیازهای لازم اخذ نظریه کارشناس رسمی دادگستری مبنی بر حدود، چگونگی و میزان خسارت وارده است که در حال حاضر در قالب تأمین دلیل امکان تهیه آن به سهولت از طریق شوراهای حل اختلاف فراهم گردیده است. بدیهی است این امر به سادگی می‌تواند مبنای طرح دعوی حقوقی در مراجع دادگستری و پرداخت رقم خسارت به زیان‌دیده باشد. البته اگر خسارات کلان و عمومی باشد، با توجه به مواد ۱ و ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و مواد ۳۲۸ و ۳۳۱ قانون مدنی دولت یا متصدی مربوط، مسئول جبران خسارت به حساب می‌آید. بنابراین

دولت و مدیریت شهری علاوه بر اینکه ملزم است از محل بودجه قانونی استفاده کند، از ظرفیت های ستاد مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشوری نیز بهره خواهد گرفت. همچنین با ورود دادستان و مدعی العموم به موضوع به نمایندگی از مردم و جامعه این مساله قابل پیگیری خواهد بود (معاونت فرهنگی قوه قضائیه، ۱۳۹۷).

فورس ماژور

فورس ماژور در اصطلاح حقوقی به معنای بروز هر حادثه خارجی که از حیطة اختیار و قدرت شخصی که تعهد را بر عهده دارد خارج باشد و متعهد توان جلوگیری از آن را نداشته باشد، هرچند اصل بر لزوم پایداری قراردادهاست و اشخاص تمام تلاش خود را انجام می دهند که به تعهدات قراردادی خود عمل کنند اما چنانچه حادثه ای رخ دهد که هیچ یک از طرفین قادر به دفع آن نباشند و هیچ یک در وظایف خود کوتاهی نکرده باشند و موضوع هم قابل پیش بینی نبوده باشد و در واقع خارج از توان متعهد بوده، می تواند از مصادیق فورس ماژور باشد (شعبانی و حاجی محمدی، ۱۳۹۳).

ویژگی های قانونی فورس ماژور

۱- خارجی بودن

طبق ماده ۲۲۷ اگر متعهد، شرایطی مهیا کند تا اجرای تعهد غیرممکن شود، مثل اینکه کارگران را تشویق به اعتصاب کند یا اینکه تقصیری مرتکب بشود که بدون خواسته خود با مانع روبه رو گردد، مانند اینکه در تحویل کالا آن قدر تأخیر کند که کالا فاسد شود و غیرقابل جایگزین باشد، بدون شک از انجام تعهد و پرداخت خسارت بری نمی شود. اگر بروز حادثه ای خارجی قابل انتساب به متعهد باشد، وصف خارجی بودن از حادثه زایل می گردد و مدیون از مسئولیت رها نمی شود (محمدی، ۱۳۹۷).

۲- مقاومت ناپذیری

مطابق با ماده ۲۲۹، در صورتی که دفع مانع خارجی در اختیار و اقتدار متعهد نباشد، سبب معافیت وی می گردد؛ مانعی را که بتوان رفع کرد، سبب معافیت نیست.

۳- قابل پیش بینی نبودن

در ماده ۲۲۷ ق.م. علت عدم انجام تعهد در صورتی مؤثر در معافیت از مسئولیت است که قابل انتساب به متعهد نباشد. گفته شد که انسان متعارف و عاقل، زمانی که شرایط را ارزیابی می کند و احتمال حادثه آفرینی می دهد، سعی می کند از آن شرایط بگریزد.

اثر فورس ماژور

اگر تنها دلیل عدم انجام تعهد فورس ماژور باشد، مسئولیتی متوجه متعهد نخواهد بود، اما اگر متعهد می توانسته از بروز حادثه جلوگیری کند و تقصیر کرده یا خود باعث بروز حادثه شده باشد، دیگر وصف خارجی بودن در حادثه نیست و مسئولیت تماماً برعهده وی است (محمدی، ۱۳۹۷).

- اگر طرفین شرط کنند که در صورت بروز حادثه، متعهد همچنان مسئول است و باید یا تعهد را انجام دهد یا خسارت را تمام و کمال بپردازد، این توافق معتبر است. این شرط که به اصطلاح «شرط تضمین» نامیده می‌شود، به نظم عمومی ارتباطی ندارد و توافق طرفین در آن خصوص محترم و مورد حمایت قانون است.

- برخلاف مورد قبلی، همچنین طرفین می‌توانند توافق کنند که با بروز حادثه‌ای که وصف فورس ماژور را نداشته باشد، مسئولیت متعهد زایل گردد. این شرط نیز تا زمانی که روز حادثه از عمد و به قصد اضرار نباشد، مورد حمایت قانون بوده و در غیر این صورت باطل است. در حقوق ایران اصطلاح قوه قاهره، یا فورس ماژور به کار نرفته است ولی کلمات و عبارات دیگری که همین مفهوم را می‌رساند (کاتوزیان، ۱۳۷۶)

مبانی حقوقی مسئولیت مدنی شهرداری

۱- اصل ۱۷۱ قانون اساسی به صراحت مسئولیت مدنی دولت را مورد پذیرش قرار داده و مقرر می‌دارد: «هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت خسارت به وسیله دولت جبران می‌گردد و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد» روشن است که مقصود از دولت در اصل مذکور، مفهوم عام آن است که در بردارنده قوای سه گانه مجریه، مقننه و قضائیه و در حقیقت همه نهادهای رسمی و عمومی کشور است، نه به مفهوم خاص آن که به معنای قوه مجریه و نه به معنای اخص آن که مشعر بر هیئت دولت است.

۲- در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، امکان شکایت مردم از دولت پذیرفته شده و مرجع رسیدگی به شکایات نیز به روشنی تعیین شده است و بدیهی است که این به معنای پذیرش اصل مسئولیت مدنی و مالی دولت است. اصل مذکور مقرر می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تاسیس می‌گردد

۳- طبق ماده یک قانون مسئولیت مدنی کارمندان دولت و شهرداری ها و مؤسسات وابسته به آنها که به انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.

۴- ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به عنوان مبانی مسئولیت مدنی اشخاص حقوق عموم (شهرداری) بیان می‌دارد: کارمندان دولت و شهرداری ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود (شکری و زارع، ۱۳۹۵)

نقش بیمه ها در پرداخت خسارات

امروزه با توجه به ظرفیت شرکت های بیمه‌ها و پرداخت خسارت از سوی آنها در حوادث طبیعی، این امکان بخوبی وجود دارد تا بیمه‌گذار خانه و ملکش را در مقابل سیل، زلزله، آتش‌سوزی و دیگر حوادث طی قراردادی بیمه کند. بیمه‌گر هم تقبل می‌کند که در برابر حوادث طبیعی خسارتی را براساس شرایط مندرج در قرارداد به فرد خسارت‌دیده بپردازد. بدیهی است با

توجه به اینکه بروز حوادث گاه عمدی و گاهی غیرعمدی است، بدیهی است که اگر حادثه عمدی باشد، بیمه خسارت را پرداخت می‌کند اما غرامت خود را نیز از عامل اصلی این حادثه دریافت می‌کند. مانند اینکه در اثر بروز اختلافی، فردی به قصد تخریب خودرویی وارد پارکینگ شود و اقدام به آتش زدن آن کند که به ساختمانی که بیمه آتش سوزی است، سرایت کند. در مورد وقوع حوارث طبیعی باید گفت اگر ساختمان‌های آسیب‌دیده و تخریب‌شده از سوی مالک یا ساکنان بیمه‌شده باشد به طور حتم پس از تعیین میزان خسارت از سوی کارشناس، غرامت توسط بیمه پرداخت خواهد شد. یکی دیگر از خدمات بیمه‌ای که حوادث طبیعی را نیز پوشش می‌دهد، استفاده از بیمه نامه در مورد ساختمان‌ها یا پروژه‌های دولتی و نیز سازه‌هایی از قبیل پل‌های سطح معابر عمومی است که می‌تواند خسارات وارده به اشخاص ثالث را تأمین نماید (معاونت فرهنگی قوه قضاییه، ۱۳۹۷)

نتیجه‌گیری

ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ مقرر داشته است هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتي یا به هر حق دیگر که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود، مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد. همانگونه که در صدر این ماده مشاهده می‌کنیم نداشتن مجوز قانونی عاملی است که رابطه سببیت یا علیت را ایجاد می‌کند، یعنی اگر عملی بدون مجوز انجام شود، هر چند مستقیماً فعل را مرتکب نشده باشد، اما باز هم متهم ردیف اول است. نکته دیگری که در تعریف ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی آمده آن است که واردکننده خسارت حتی اگر به صورت سهوی و در نتیجه بی‌احتیاطی عملی انجام دهند که منجر به ایراد خسارت به دیگری شود، باز هم مسئول است. حوادث طبیعی چون سیل، زلزله، طوفان و ... از جمله مشکلاتی است که همواره هزینه‌های جانی و مالی فراوانی را به همراه داشته است. از طرفی با توجه به اینکه کشور ما به طور دائم در معرض انواع بلایای طبیعی و حوادث غیرمترقبه قرار دارد، بنابراین ضمن اینکه مسئولان نهادهای مربوطه باید پیش‌بینی‌های لازم را در این زمینه داشته باشند تا در صورت بروز چنین حوادثی هم آمادگی مقابله با آن را داشته باشند، چنانکه دیدیم در برخی موارد به جهت مسئولیت مدنی مکلف به جبران خسارت و آسیب‌های وارده به مردم می‌گردند.

منابع

امیری حسینی، امین، برزویی، محمدرضا، (۱۳۹۵)، عوامل رافع مسئولیت مدنی رسانه‌های جمعی در نظام حقوقی ایران، مطالعات فرهنگ - ارتباطات، سال ۱۷، شماره ۳۶، صفحات ۳۲-۵۱.

جرفی، هادی، (۱۳۹۴)، مسئولیت مدنی شهرداری ناشی از وظیفه مراقبت از اموال، کنفرانس بین‌المللی علوم مهندسی، هنر و حقوق

جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۷۸)، ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج دانش.

حیدرزاده، طاهره، (۱۳۹۵)، فورس ماژور در مسئولیت مدنی، اولین همایش بین‌المللی افق‌های نوین در علوم انسانی دیپاچی، امیرحسین، قدردان ایزدی، عباداله، (۱۳۹۶)، مبانی مسیولیت مدنی شهرداریها در نظام حقوقی ایران، اولین کنفرانس ملی حقوق و علوم سیاسی

شاهنوش فروشانی، محمدعبدالصالح، صفری، محسن، (۱۳۹۴)، ارزیابی خسارات ناشی از نقض قرارداد و ماهیت مسئولیت قراردادی، دوفصلنامه پژوهشنامه حقوق خصوصی عدالت، سال دوم، شماره چهارم

شعبانی، امید، حاجی محمدی اصغر، (۱۳۹۳)، مقایسه دکتترین فراستریشن و نهاد حقوق فورس ماژور، دانشنامه حقوق و سیاست، شماره ۲۱

- شکری، طاهره، زارع، علی، (۱۳۹۵)، مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفی، دوره ۱۲، شماره ۳
- صالح زاده، علیرضا، (۱۳۹۸)، مسئولیت مدنی ناشی از سوءمدیریت در حوادث غیر مترقبه با نگاهی به سیل بهار ۹۸، کنفرانس بین المللی حقوق ساخت
- صفایی، سید حسین، رحیمی، حبیب الله، (۱۳۸۹)، مسئولیت مدنی (الزامات خارج از قرارداد)، تهران، سمت.
- قهرمانی، نصرالله، مسئولیت مدنی وکیل دادگستری، چاپ دوم، تهران: نسل نیکان، ۱۳۸۴
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶)، الزام های خارج از قرارداد (ضمان قهری مسئولیت مدنی، جلد اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ ششم
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۶)، قواعد عمومی قراردادها، جلد سوم، نشر انتشار .
- محمدی، نیلوفر، (۱۳۹۷)، فرس ماژور چیست؛ شرایط اجرای تعهد تحت تاثیر فورس ماژور
- مختاری، سمیه (۱۳۸۸)، راهکار های کنترل سیلاب، مسکن و محیط روستا؛ سوانح
- معاونت فرهنگی قوه قضاییه، (۱۳۹۷) تامین خسارت در حوادث غیرمترقبه، پایگاه اطلاع رسانی امر و فرهنگی قوه قضاییه. وم،
- شماره ۸