

مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی ناشی از وضع مقررات خلاف قانون؛

کنکاشی در یک رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری

دکتر احمد شهنیایی*

متن رأی هیئت عمومی^۱

اولاً، با توجه به محتویات پرونده‌های فوق‌الذکر وجود تعارض در ملول دادنامه‌های صادره در پرونده‌های مذکور محرز است ثانیاً: تصدیق ورود خسارت از طرف مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای یک و ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری موضوع تبصره یک آن ماده مستلزم تحقق و اجتماع ارکان و عناصر اصولی مثبت توجه مسئولیت مدنی مشتمل بر ارتکاب فعل یا ترک فعل خلاف قانون، ورود خسارت و وجود رابطه سببیت بلاواسطه و مستقیم بین عناصر مذکور است و به بیان دیگر مستفاد از تلفیق عبارات ماده ۱۴ و قسمت دوم بند یک ماده ۱۹ قانون مذکور، تصدیق ورود خسارت و توجه مسئولیت مدنی ناشی از آن به اشخاص فوق‌الذکر منوط بر آن است که تصمیمات یا اقدامات یا آراء قطعی یا مقررات دولتی در قلمرو صلاحیت دیوان به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف قانونی موجب تضییع حقوق یا سبب ورود خسارت بلاواسطه و مستقیم شده باشد. نظر به اینکه ضرورت گازسوز کردن خودروهای دستگاه‌های اجرایی، نظامی و انتظامی و همچنین تشویق بخش خصوصی به گازسوز کردن وسایل نقلیه خود، متضمن تنظیم قرارداد و یا الزام اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی به تولید کیت گازسوز نبوده است تا اعلام خودداری شرکت‌های تجاری از نصب کیت گاز روی خودروهای پلاک شخصی و دولتی به شرح بخشنامه‌های شماره ۸۹۸/۸۲۱۳ مورخ ۱۳۷۸/۸/۵ و ۲۸۹۵۸۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۱۰ شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی که به موجب دادنامه شماره ۲۲ و ۶۱ مورخ ۱۳۸۰/۲/۳۰ هیئت عمومی دیوان ابطال شده موجب ورود خسارت به تولیدکنندگان کیت مزبور محسوب شود. بنابراین دادنامه شماره ۱۱۱۷ مورخ ۱۳۸۱/۷/۸ شعبه ۴ تجدیدنظر مبنی بر رد شکایت به خواسته تصدیق ورود خسارت از طرف شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود، این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

* مدرس دانشگاه رایانامه: ashahniaei@gmail.com

^۱ به نقل از صفحات ۶ و ۷ و ۸ روزنامه رسمی شماره ۱۸۴۲۳ مورخ ۸۷/۳/۹

مقدمه

دولت و دستگاه‌های دولتی به مناسبت اختیار و صلاحیت‌های ویژه حقوقی، حق وضع مقررات در چارچوب قوانین را دارند. با این حال ممکن است در نتیجه وضع مقرره خلاف قانون ادعای خسارتی از طرف مدعی مطرح گردد. در این فرض دعوای مسئولیت مدنی دستگاه دولتی ناشی از وضع مقرره خلاف قانون با چه مبانی، قواعد و آثاری قابل تحلیل است و آیا دعوی موصوف تابع قواعد عمومی مسئولیت مدنی در حقوق خصوصی است یا به سبب ویژگی‌های حقوق دولتی تابع قواعد و مصالح متفاوتی است. موضوع این مقاله، رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مواجهه با دعوای و آراء تصدیق خسارت ناشی از وضع بخشنامه خلاف قانون یک دستگاه دولتی است. آنچه از این پرونده قابل تحلیل و آزمون است منطق حقوقی شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در برخورد با دعوای تصدیق خسارت و مسئولیت مدنی دولت و هماهنگی این منطق با ماهیت و جایگاه حقوقی دولت و نوع رابطه حقوقی دولت با اشخاص از یک سو و قواعد عام مسئولیت مدنی از سوی دیگر و همچنین سنجش نقش دیوان و ظرفیت‌های نظام قضایی در پیش‌بینی احکام و قواعد حقوقی مفید و متناسب در این خصوص است.

الف) وقایع پرونده

۱. در نتیجه احکام قانون جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴ و ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی تبصره ماده ۶ این قانون^۱ مبنی بر تکلیف دستگاه‌ها به گازسوز نمودن وسایل نقلیه تحت اختیار خود، تعدادی از شرکت‌های خصوصی با کسب مجوز از مراجع قانونی مبادرت به سرمایه‌گذاری در زمینه تولید کیت‌های گاز کردند. پس از آن شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران طی بخشنامه شماره ۸۹۸/۸۲۱۳ مورخ ۷۸/۸/۵ و شماره ۸۲۸/۹۵۸۸ مورخ ۷۸/۹/۱۰، نصب کیت گاز بر روی خودروهای دولتی و شخصی و متفرقه را منع نمود. با طرح شکایت، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی رأی شماره ۶۱-۶۲ مورخ ۸۰/۲/۳۰ با استناد به احکام قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و آیین‌نامه اجرایی آن مبنی بر لزوم گازسوز نمودن وسایل نقلیه و تشویق بخش خصوصی به گازسوز نمودن

^۱ ماده ۱۰: به منظور کاهش آلودگی هوا در تهران و شهرهای بزرگ، دستگاه‌های اجرایی، شهرداری‌ها، نیروهای نظامی و انتظامی موظفند نسبت به تبدیل به گازسوز نمودن (گاز طبیعی) تدریجی وسایل نقلیه تحت اختیار خود، براساس زمان بندی مشخص اقدام نمایند.

وسایل نقلیه خود و این که شرکت‌های تجاری در جهت اهداف یادشده در تولید کیت گازسوز سرمایه‌گذاری نموده‌اند، مفاد بخشنامه یادشده را مغایر اهداف و حکم قانون‌گذار و خارج از حدود اختیارات شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی در وضع مقررات تشخیص داده و آن را باطل نمود.

۲. پس از ابطال بخشنامه، شرکت‌های تولیدکننده کیت‌های گازسوز با طرح دعاوی در دیوان عدالت اداری با این ادعا که وضع بخشنامه خلاف قانون موجب عدم فروش و بلااستفاده ماندن محصولات تولیدی ناشی از سرمایه‌گذاری شرکت‌های مزبور و نتیجتاً ضرر و زیان آنها شده است درخواست صدور رأی بر تصدیق خسارت نمودند. رسیدگی به دعاوی یادشده بر حسب شعبه رسیدگی‌کننده منجر به صدور آراء گوناگون گردید. برخی شعب دیوان با استناد به جهاتی چون احراز غیرقانونی بودن و ابطال بخشنامه و عدم فروش و بلا مصرف ماندن محصولات تولیدی، رأی به تصدیق خسارت دادند (شعب شانزده و هفده بدوی و شعبه اول تجدیدنظر). در مقابل برخی شعب دیگر با استناد به عدم ارتباط گازسوز نمودن خودرو به تصمیم‌گیری مستقیم وزارت نفت (شرکت پخش فرآورده‌های نفتی) و عدم وجود قرارداد بین شرکت پخش فرآورده‌های نفتی با شرکت‌های سازنده و عدم دلالت بخشنامه باطل شده بر منع تولید کیت و نتیجتاً عدم ارتباط بخشنامه با ضرر تولیدکنندگان، رابطه سببیت بین بخشنامه شرکت پخش فرآورده‌های نفتی با خسارات ادعایی را غیر محرز دانسته و رأی به رد دعوی تصدیق خسارت صادر نمودند (شعبه چهارم دادگاه تجدیدنظر).^۱

۳. در نتیجه تعارض در آراء صادره، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۴۲۷-۸۶/۱۲/۵ مبادرت به صدور رأی نمود.

ب) طرح موضوع

مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی ناشی از وضع مقررات غیرقانونی یکی از موضوعات بحث‌برانگیز مرتبط با مسئولیت مدنی هم در حقوق عمومی و هم حقوق خصوصی است. برخی ویژگی‌های مربوط به ماهیت و اعمال دولت از قبیل صلاحیت عام در وضع قواعد اجرایی، توجیه اعمال دولت بر مبنای نیابت و مصلحت عموم، قوانین ویژه موجد وظایف و اختیارات برای دولت و ارتباط آن با مفهوم تقصیر و نیز فروض تعارض مصالح عمومی با حقوق فردی موجب پرسش‌های بنیادینی است که نحوه پاسخ به آنها قواعد مسئولیت مدنی

^۱. شرح جریان کامل پرونده و آرای صادره از شعبات در پایان این مقاله پیوست شده است.

دولت ناشی از وضع مقرر غیرقانونی را دستخوش تأثیر می‌کند. از نظر سنتی و تاریخی مسئول دانستن حاکمیت به جبران خسارت وارده به افراد، دیدگاهی مورد پذیرش نبوده است. نظریه اختیار مطلق حکومت، ملاحظات مربوط به محدود بودن بودجه عمومی جهت جبران خسارات و اعتقاد به برتری منافع عمومی بر منافع فردی از مبانی عمده توجیه‌کننده مصونیت دولت بوده‌اند ولی با گسترش فکر حقوق فردی در حوزه حقوق عمومی و تأثیر آن بر مناسبات دولت‌ها با ملت، نظریه مصونیت دولت دچار تعدیل شده و نظرات حقوقی با ابتکار مفاهیم و تقسیم‌بندی‌های جدید در حقوق مسئولیت مدنی دولت، نزدیکی بین دو نظریه مصونیت دولت و حق جبران خسارت فرد را جهت رسیدن به عدالتی جامع پایه نهاده‌اند. چنین پیدایشی در بیشتر نظام‌های حقوقی به چشم می‌خورد. در حقوق ایران هر چند ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ دولت را در قبال خسارات ناشی از اعمال حاکمیت بر اساس شرایطی غیرمسئول تلقی می‌کند ولی برخی تغییرات حقوقی به‌ویژه نظرات شورای نگهبان راجع به موقعیت حقوق فردی در مواجهه با حقوق عمومی علاوه بر آنکه نظریه مصونیت را با تردیدهایی مواجه کرده منطبق حقوقی موضوع را به منطق مسئولیت مدنی در حقوق خصوصی نزدیک می‌کند. از سوی دیگر مفاد تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۸۵ (تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی و تشکیلات دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲)^۱ که رسیدگی به دعوی مسئولیت مدنی علیه دستگاه‌های دولتی و عمومی را پیش‌بینی نموده است و صلاحیت‌هایی را برای دیوان عدالت اداری و نیز دادگاه عمومی در این خصوص وضع نموده فاقد احکام روشن ماهوی در خصوص مبانی، شرایط و قواعد مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی ناشی از وضع قواعد خلاف قانون است. در کشاکش این تعارضات و ابهامات، نقش موثر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تبیین این مسئله از طریق استخراج قواعد و مفاهیم حقوقی اهمیت بیشتری می‌یابد.

تبیین مسئولیت مدنی ناشی از مقرر خلاف قانون نیازمند تحلیل مبانی و قضایای گوناگونی است و در این مقاله نقش رأی مورد نظر در طرح و برخورد با این قضایا مورد

^۱. بعد از تهیه و قبل از چاپ مقاله، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۵ به تصویب رسید و حکم مندرج در تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۸۵ راجع به رسیدگی دیوان به دعوی تصدیق خسارت، در تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون جدید درج شده است که بموجب آن «تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است». هر چند رای موضوع مقاله در زمان اعتبار قانون سال ۸۵ صادر شده با این حال در حکم مرتبط در قانون جدید به جز اضافه کردن وقوع «تخلف» در رسیدگی دیوان تغییر اساسی رخ نداده است.

توجه قرار خواهد گرفت و دیده خواهد شد که آیا دیوان و هیئت عمومی به عنوان یکی از مراجع تأثیرگذار در تنظیم قواعد توانسته است در تبیین نظام و مفاهیم حقوقی لازم جهت ساماندهی یکی از مهم‌ترین جنبه‌های رابطه دولت با مردم از طریق پاسخ به پرسش‌های محوری نقش ارزشمند خود را ایفا کند:

۱. آیا با وجود صلاحیت عام دستگاه‌های دولتی در وضع قاعده اجرایی و احکام قانونی دال بر مصونیت دولت، می‌توان این دستگاه‌ها را به دلیل وضع مقرر خلاف قانون مسئول جبران خسارات دانست؟

۲. در رسیدگی به دعوی مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی، حدود موضوعات مورد رسیدگی در دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی چیست؟

۳. مسئولیت مدنی ناشی از وضع مقرر خلاف قانون از حیث مینا، شرایط و ارکان تابع مسئولیت مدنی در حقوق خصوصی است یا تابع نظام حقوقی ویژه مسئولیت مدنی دولت؟

۴. نقش و مفهوم تقصیر دستگاه در مسئولیت مدنی ناشی از وضع مقرر خلاف قانون چیست؟

۵. رابطه سببیت بین عمل زیان‌بار با خسارت به عنوان یکی از ارکان مسئولیت مدنی، در رابطه با مسئولیت مدنی ناشی از وضع مقرر خلاف قانون چگونه قابل تحلیل است؟

ج) بررسی رأی از حیث مبانی

۱. قلمرو رسیدگی به دعوی تصدیق خسارت در دیوان

بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۸۵ و تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۹۲، در دعوی مسئولیت مدنی علیه دستگاه‌های دولتی و عمومی تعیین میزان خسارت پس از تصدیق دیوان بر عهده دادگاه عمومی است. آیا منظور از «تصدیق دیوان»، رسیدگی و احراز کلیه ارکان تحقق مسئولیت مدنی در دیوان است و نتیجتاً دادگاه عمومی فقط تعیین میزان محکوم‌به را بر عهده دارد؟ ملاحظه آراء منجر به صدور رأی وحدت رویه نشان‌دهنده رویه‌های گوناگونی است:

- از رأی صادره توسط برخی شعبات می‌توان استنباط نمود که رسیدگی به دعوی تصدیق را عمدتاً متوجه احراز خلاف قانون بودن مقرر و زیان‌بار بودن نوعی آن کرده‌اند. رأی شعبه شانزدهم دیوان که غیرقانونی بودن و ابطال بخشنامه را مبنای تصدیق قرار داده است و وارد رسیدگی به ارکان مسئولیت مدنی و اثبات رابطه سببیت نشده است نشان‌دهنده این تلقی است.

- برعکس، برخی شعبات رسیدگی به دعوی تصدیق را مستلزم رسیدگی به تمام ارکان مسئولیت مدنی شامل فعل زیان‌بار، وجود ضرر و رابطه سببیت دانسته‌اند. شعبه چهارم تجدیدنظر با ورود موضوعی به وقایع پرونده، دعوی تصدیق خسارت را با لحاظ وقایع موضوعی متعدد و به دلیل عدم تحقق رابطه سببیت بین وضع بخشنامه و ورود خسارت رد کرده است.

- رأی هیئت عمومی مبنای صریحی راجع به این تفاوت به دست نمی‌دهد. هرچند عبارت قسمت نتیجه‌گیری مبنی بر اینکه «ضرورت گازسوز نمودن خودروها و تشویق بخش خصوصی به گاز سوز نمودن متضمن تنظیم قرارداد و الزام اشخاص به تولید کیت گاز سوز نبوده است تا بخشنامه باطل شده موجب ورود خسارت به تولید کنندگان شود» ممکن است متوجه زیان‌بار نبودن نوعی بخشنامه به عنوان مبنای مورد نظر هیئت در رد دعوی تصدیق باشد با این حال توجه رأی به وقایع موضوعی پرونده و نیز مفاد قسمت اول رأی که مسئولیت مدنی را مستلزم تحقق ارکان سه‌گانه دانسته است و نیز موافقت هیئت با رأی شعبه چهارم تجدیدنظر که به تمام ارکان رسیدگی نموده بود نشان‌دهنده تلقی هیئت عمومی از تصدیق خسارت به عنوان «رسیدگی و احراز کلیه ارکان مسئولیت مدنی است». نتیجه چنین تلقی دیوان آن است که فرض صدور رأی تصدیق، ملازمه با محکومیت دستگاه به مسئولیت مدنی در دادگاه عمومی خواهد داشت.

هر چند ممکن است ظاهر تبصره ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۸۵ و تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مصوب ۹۲ و عبارت «تعیین میزان خسارت پس از تصدیق در دیوان با دادگاه عمومی است» امکان ورود دیوان به کلیه جوانب حکمی و موضوعی ارکان دعوی مسئولیت مدنی را تقویت کند ولی این رویه و استنباط با چند قاعده و مصلحت مهم حقوقی ناسازگار است:

نخست اینکه: رسیدگی دیوان به کلیه ارکان مسئولیت مدنی از جمله احراز ورود خسارت و کشف رابطه سببیت بین خسارت مورد نظر با عمل دستگاه مستلزم ورود به ماهیت دعوی و نتیجتاً رسیدگی ترافعی است که حسب آراء متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خارج از صلاحیت دیوان اعلام شده است.^۱

دوم اینکه: اعتقاد به امکان ورود دیوان و رسیدگی به کلیه ارکان آن ملازمه با محدود شدن نقش دادگاه عمومی به یک مرجع واسط و عامل بین دیوان و کارشناس رسمی جهت

^۱ آرای شماره‌های ۳۳-۲۹/۲ و ۷۵/۲ و ۱۳۰-۲۱/۶ و ۷۷ و ۱۹۷-۲۰/۶ و ۷۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

تعیین رقم خسارت و محکوم‌به دارد و این نتیجه بر خلاف شئونات و اختیارات دادگاه عمومی است.

به این ترتیب زمینه منطقی جهت برداشت متفاوتی از تبصره فراهم می‌گردد؛ نخست، عبارت ماده قانونی یاد شده متضمن «تصدیق توسط دیوان» دلالت قابل‌اتکایی بر جواز ورود دیوان به ارکان ماهوی دعوی ندارد دوم، به دلیل ارتباط متقابل عناصر مسئولیت مدنی با یکدیگر و نیز با تعیین میزان خسارت، تصمیم‌گیری دادگاه عمومی در خصوص تعیین میزان خسارت نوعاً مستلزم رسیدگی به سایر ارکان مسئولیت مدنی است از جمله اولاً، در فرض قابلیت انتساب ضرر به چند سبب مسئول (ملاک ماده ۵۲۶ قانون مجازات اسلامی)^۱ تعیین میزان مسئولیت هر کدام از اسباب مستلزم رسیدگی به رابطه هر کدام از اسباب با ضرر است. ثانیاً، اجرای ماده ۳ قانون مسئولیت مدنی مبنی بر «اقدام دادگاه به تعیین میزان زیان و طریقه و کیفیت جبران با توجه به اوضاع و احوال قضیه» نیازمند توجه دادگاه به اوضاع و احوال از جمله ملاحظه رابطه سببیت و ورود خسارت است. ثالثاً، اجرای ماده ۴ قانون مسئولیت مدنی که بر اساس آن دادگاه می‌تواند میزان خسارت را در مواردی همچون وقوع خسارت ناشی از غفلت قابل اغماض، نقش زیان‌دیده در تسهیل ایجاد ضرر یا تشدید آن تخفیف دهد مستلزم ورود دادگاه به ارکان مسئولیت است. لذا با وجود این ارتباط تصور تفکیک بین رسیدگی به کلیه اسباب و شرایط مسئولیت با رسیدگی جهت تعیین میزان خسارت بلامبنا است.

در نتیجه عبارت «تعیین میزان خسارت توسط دادگاه عمومی» در ماده قانونی یاد شده را باید مبین محصول رسیدگی دادگاه عمومی به کلیه اسباب مسئولیت با لحاظ رأی تصدیق دیوان و در واقع نتیجه‌گیری و منطوق رأی (در فرض اثبات مسئولیت) دانست نه محدود کردن رسیدگی دادگاه به تعیین میزان خسارت.

بر این اساس حدود صلاحیت‌های دیوان و دادگاه‌های عمومی در دعوی مسئولیت مدنی علیه دولت تابع معیارهای عمومی صلاحیت‌های قانونی آن دو مرجع است؛ رسیدگی غیر ترافعی جهت ارزیابی عمل دستگاه از حیث موافقت یا عدم موافقت با قوانین و مقررات و شرع، توصیف تقصیرآمیز بودن عمل دستگاه بر اساس قوانین مرتبط و نیز

^۱ هرگاه دو یا چند عامل، برخی به مباشرت و بعضی به تسبیب در وقوع جنایتی، تأثیر داشته باشند، عاملی که جنایت مستند به اوست ضامن است و چنانچه جنایت مستند به تمام عوامل باشد به‌طور مساوی ضامن می‌باشند مگر تأثیر رفتار مرتکبان متفاوت باشد که در این صورت هریک به میزان تأثیر رفتارشان مسؤول هستند. در صورتی که مباشر در جنایت بی‌اختیار، جاهل، صغیر غیرممیز یا مجنون و مانند آنها باشد فقط سبب، ضامن است.

مسئولیت‌زا بودن عمل (با توجه به قواعد خاص حقوقی حاکم بر مسئولیت مدنی دستگاه دولتی) با عنوان «تصدیق» با دیوان عدالت است و در صورت تصدیق این جهات در دیوان، ورود به موضوع احراز خسارت و رابطه سببیت بین فعل زیان‌بار با خسارت بر حسب هر پرونده و تعیین میزان محکوم‌به (در صورت احراز ارکان) بر عهده دادگاه عمومی است. اصلاح عبارت «تصدیق خسارت» در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری به عبارت «وقوع تخلف» در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و ابین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۹۲ هماهنگی این تحلیل با قانون جدید را محقق نموده است.

۲. مسئولیت یا مصونیت دستگاه‌های دولتی در قبال وضع مقررہ خلاف قانون
 شعب و هیئت عمومی دیوان در آرای صادره هیچ اشاره‌ای به امکان مصونیت دستگاه از مسئولیت مدنی ناشی از وضع مقررہ غیرقانونی نکرده‌اند و امکان تحقق مسئولیت مدنی برای دستگاه‌های در این خصوص را قطعی و مفروض انگاشته‌اند. به استناد احکام قانونی موثر در نظام حقوقی کشور، مسئولیت مدنی در قبال وضع مقررہ خلاف قانون با تردیدهای جدی مواجه است؛

۲-۱. بر حسب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹، در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل می‌آید موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نیست. با توجه به این ماده؛ نخست: هیچ‌کدام از احکام قانونی بعدی از جمله ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری موجد حکم مغایری با این حکم نیست تا لغو آن قطعی تلقی شود. دوم: در ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶، امور حاکمیتی اموری قلمداد شده است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌گردد^۱ و در بند الف این ماده «سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی» از قبیل این امور ذکر شده است لذا صدور بخشنامه مورد اشاره که در جهت سیاست‌گذاری اجرایی به منظور تنظیم امور مصرف سوخت کشور بوده است را می‌توان از مصادیق اعمال حاکمیت دانست. لازم به ذکر است قید عبارت «به موجب قانون و برای منافع اجتماعی» در ماده ۱۱ قانون مانع از مصونیت دولت از مسئولیت ناشی از

^۱ لازم به ذکر است تبصره ۱ ماده واحده قانون تعیین مرجع دعوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷ و تبصره ماده ۴ قانون راجع به دعوی بین اشخاص و دولت ۱۳۰۹ اعمال تصدی (که غالباً در مقابل اعمال حاکمیت بکار برده می‌شود) را اعمالی قلمداد نموده بود که دولت از نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد مانند خرید و فروش املاک و غلات و اجاره و استیجار و امثال آن.

صدور مقرر خلاف قانون نیست زیرا عبارت «به موجب قانون» در این ماده مبین شرط صلاحیت انجام عمل حاکمیتی بر اساس قانون است نه شرط قانونی بودن نحوه عمل (مفاد بخشنامه) زیرا در فرضی که نحوه عمل قانونی باشد اساساً طبق قواعد عام مسئولیت مدنی به سبب نبود عنصر فعل زیان‌بار مسئولیتی ایجاد نخواهد شد تا مقنن بخواهد آن را مشمول مصونیت قرار دهد.

۲-۲. بر اساس نظریه شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۸۰/۱۲/۱۸ شورای نگهبان، اثر ابطال مصوبات خلاف قانون از زمان صدور رأی است و بر حسب ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری ۸۵ (ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲) نیز اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در موردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق شخصی هیئت مذکور اثر آن را از زمان تصویب مصوبه اعلام کند. با توجه به اعتبار اثر مصوبات قبل از ابطال (در صورت عدم تصریح دیوان به تأثیر ابطال بر گذشته)، تصدیق خسارات وارده ناشی از این آثار معتبر با ماده گفته‌شده مغایر به نظر می‌رسد و نیاز به مستندات قانونی موجهی دارد. چنین مستنداتی در نظام قانونی کشور به شرحی که گفته خواهد شد مهیا و قابل دسترسی است ولی تبیین مفاد و ارتباط آنها با ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری در رویه قضایی نیازمند اقدام دیوان عدالت است.

۳. منطق و قواعد حاکم بر مسئولیت مدنی ناشی از وضع مقرر خلاف قانون با وجود مفاهیم ویژه حقوق عمومی مسئولیت مدنی دولت از قبیل نظریه مصونیت دولت، صلاحیت تشخیصی دستگاه‌های دولتی، منافع و نظم عمومی و ویژگی تقصیر در مورد دستگاه‌های دولتی، سیاق و مفاد آراء صادره شعب و هیئت عمومی دیوان مبین هیچ‌کدام از این ویژگی‌ها و مفاهیم نیست. هر چند رأی شعبه هفدهم دیوان متضمن اشاراتی گذرا به برخی احکام قوانین بودجه سالیانه کل کشور مربوط به سیاست گازسوز خودروها است با این حال محدود بودن استدلال‌ات مندرج در آراء به ویژه رأی هیئت عمومی به عناصر سه‌گانه مسئولیت مدنی و عدم اشاره به مفاهیم و قواعد حقوق عمومی موجب سوق یافتن رویه به سوی اعمال منطق مسئولیت مدنی حقوق خصوصی در مورد مسئولیت مدنی دولت و نشان‌دهنده عدم توسعه مفاهیم حقوقی ویژه و متناسب است.

وجود ویژگی‌های موثر در حوزه مسئولیت مدنی دولت این یکدستی در قواعد و منطق را غیر قابل توجیه می‌کند. ماهیت حقوقی شخصیت دولت، وجود نشانه‌هایی از نظریه مصونیت در حقوق ایران (که موافق اصل لزوم جبران خسارت در حقوق خصوصی

نیست)، ویژگی‌های حقوقی رابطه متقابل دولت و مردم و وجود قوانین خاص شکل‌دهنده وظایف دولت و حقوق مردم و اثر آن در مفهوم تقصیر دولت (که یکی از شرایط مسئولیت مدنی مبتنی بر تسبیب است) توجیه‌کننده این دوگانگی حداقل در بخشی از حوزه مسئولیت مدنی است. حکم قانون دیوان عدالت که «تصدیق» را بر عهده دیوان به عنوان یک مرجع خاص قرار داده است مبین و ناشی از این ویژگی‌هاست.

این رویه که مباحث مسئولیت مدنی دولتی را صرفاً در قلمرو مبانی و مفاهیم حقوق خصوصی تحلیل می‌نماید علاوه بر آن که کمکی به توسعه ادبیات مسئولیت مدنی دولت و تنظیم رابطه ویژه دولت و مردم نمی‌کند به سبب عدم لحاظ واقعیات موثر مربوط به حقوق عمومی و دولتی موجب نقص مبانی استدلال و نتیجه‌گیری آراء خواهد شد. دور از ذهن نیست رأی هیئت عمومی جهت رد دعوی خسارت در پوشش «نبود رابطه سببیت بین بخشنامه با ضرر»، در واقع نتیجه گرایش پنهان هیئت عمومی به نظریه مصونیت باشد چرا که اساساً یکی از مبانی نظریه مصونیت عدم امکان تحقق رابطه سببیت بین مقررات نوعی با خسارت به سبب کلی بودن مفاد مقررات است.

مسئولیت مدنی دولت به ویژه از حیث مبانی مسئولیت و مفهوم تقصیر باید تابع قواعد خاص باشد و در خصوص ارکان «ضرر» و «رابطه سببیت» نیز هر چند با توجه به ملاک-های عرفی و نیز منطقی این عناصر که کمتر به شخصیت و وضعیت طرفین وابسته است و عدم ویژگی دستگاه‌های دولتی از این حیث، رویه منعکس در آراء دیوان در اعمال قواعد عمومی مسئولیت مدنی در مورد ارکان اخیرالذکر در مسئولیت مدنی دولت تا اندازه‌ای موجه است ولی دخالت عوامل موثری همچون ارزیابی نقش تقصیر دستگاه در بروز خسارت و تحقق رابطه سببیت، ماهیت کلی بودن مقرر و اثر آن روی تحقق خسارت و رابطه سببیت، ضابطه قابل پیش‌بینی بودن ضرر ناشی از مقرر خلاف قانون و ارزیابی اثر عرفی یا قانونی مقرر خلاف قانون بر روی اقدامات زیان‌دیده، تحلیل ارکان ضرر و رابطه سببیت را نیز تحت تأثیرات ویژه قرار می‌دهد.^۱

^۱ وجود احکام قانونی با مبانی و مفاد متفاوت درباره تعارض حقوق خصوصی با حقوق عمومی در کشور، در موضوع مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی نیز اثر گذاشته است و باعث ابهام شده است؛ بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱ که عبور خطوط برق و آب و راه‌ها و گاز و نفت دولتی از اراضی مردم را نیازمند پرداخت حق ارتفاق به مالک نمی‌داند، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ که دستگاه‌های اجرائی را در جهت اجرای طرح‌های مربوطه مجاز به تملک املاک متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی حتی بدون لزوم کسب رضایت آنها (با پرداخت عوض) می‌دارد، قانون ممنوعیت تخلیه اماکن و واحدهای آموزشی و پرورشی در اختیار وزارت آموزش و پرورش ۱۳۷۲ و قوانین تمدید آن که تخلیه اماکن استیجاری

د) بررسی رأی از حیث استدلال

استدلال هیئت عمومی در رأی صادره جهت اثبات عدم احراز رابطه سببیت بین وضع مقررہ خلاف قانون با خسارات ادعایی عمدتاً بر اساس «بلاواسطه و مستقیم نبودن خسارت ادعایی، عدم ملازمه ضرورت گازسوز کردن خودروها و تشویق بخش خصوصی به گاز سوز کردن با تنظیم قرارداد یا الزام اشخاص به تولید کیت گاز سوز» بوده است. این استدلال از جند جهت قابل بررسی است؛

۱. هر چند شرط «مستقیم بودن خسارت» با رکن رابطه سببیت نیز ارتباط دارد و در واقع یکی از دلایل غیر قابل مطالبه بودن خسارت غیرمستقیم، نبودن رابطه سببیت بین خسارت غیرمستقیم با فعل زیان بار است ولی مستقیم بودن خسارت اصولاً در بررسی رکن اول مسئولیت مدنی یعنی «ضرر» مورد توجه قرار می‌گیرد. حسب قواعد مسئولیت مدنی، تنها

در تصرف آموزش و پرورش را به دلیل عسروخرج تا رفع نیاز بدون نیاز به کسب رضایت مالک ممنوع می‌کرد، قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ که توقیف اموال دولتی جهت اجرای آراء صادره قطعی علیه وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی را در صورت عدم پیش‌بینی ردیف بودجه‌ای جهت اجرای رأی تا تصویب و ابلاغ بودجه یکسال و نیم بعد ممنوع می‌کند و تبصره ۲ ماده ۴۹ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ که بموجب آن به مطالبات اشخاص بابت اضافه پرداختی آنها به دولت خسارت تأخیرتأدیه تعلق نمی‌گیرد نشان دهنده مصادیقی از موقعیت حقوقی ویژه دولت در رابطه با اشخاص و برتری مصالح عمومی بر حقوق خصوصی در موارد گفته شده است. از سوی دیگر احکام حاکی از برابری دولت در مقابل اشخاص راجع به مسئولیت مدنی نیز کم نیستند؛ نظریه شماره ۸۱۸۸۲/۸۱-۸۶۳۰-۸۶۷/۸ شورای نگهبان مبنی بر غیر شرعی بودن بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه که به موجب این نظریه «اطلاق جواز استفاده از اراضی مذکور خلاف شرع است زیرا شامل اراضی که طبق ضوابط شرعی دارای مالک یا ذی‌حق شرعی می‌باشد نیز می‌گردد لذا اطلاق جواز استفاده بدون رضایت مالک یا ذی-حق در فرض عدم وجود ضرورت مبیحه خلاف موازین شرعی می‌باشد. البته قوانین مصوب پس از پیروزی انقلاب اسلامی که شامل این موارد هم می‌شود لازم است مورد توجه قرار گیرد. هم چنین عدم پرداخت وجه در مواردی که عیناً یا منفعتاً مشمول ضمان ید می‌باشد مانند مواردی که طبق ضوابط شرعی مالک داشته باشد خلاف موازین شرع بوده و موجب ضمان می‌گردد». بند ۲۳ سیاست‌های اداری مصوب ۱۳۸۹ که جبران خسارت‌های وارده به اشخاص حقیقی یا حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات یا اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری را مقرر نموده است، تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون اساسنامه هیأت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات ۱۳۸۸ مبنی بر لزوم جبران خسارت وارده به شرکت کننده در مناقصه توسط مناقصه گذار، ماده ۷ قانون نظام جامع دامپروری ۱۳۸۸ مبنی بر پرداخت خسارت در صورت تعطیل شدن سرمایه گذاری در امور دام در نتیجه اجرای طرح های روستائی، تبصره ۳ ماده ۱۷ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ۱۳۸۷ مبنی بر جبران خسارت ناشی از کتمان وقایع مالی و یا انتشار گزارش های خلاف واقع به خریداران سهام دولتی و همچنین جزء ۵ بند الف ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ مبنی بر جبران اجتماعی خسارات ناشی از سیاست های اقتصادی و توسعه ای، از نشانه های جدی گرایش نظام قانونی به سوی مسئولیت دستگاههای دولتی حتی در مورد اعمال حاکمیت است و این احکام زمینه لازم جهت رویکردی متفاوت نسبت به مواد ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری درباره مسئولیت مدنی ناشی از وضع مقررات خلاف قانون را فراهم میکند.

خساراتی قابل جبران هستند که مستقیماً از عمل زیان‌بار ناشی می‌شوند و نتیجتاً خسارات تبعی و خسارات ناشی از خسارت، مستقیم نبوده و لذا قابل جبران نیستند. در واقع شرط مستقیم بودن خسارت به منظور خارج نمودن «خسارت از خسارت» یا خسارت تبعی از لزوم جبران به کار می‌رود. فرض مستقیم نبودن خسارت به این مفهوم (یعنی عدم وجود رابطه مستقیم بین فعل زیان‌بار با خسارت اصلی) ملازمه با عدم احراز رابطه سببیت بین فعل زیان‌بار با خسارت ندارد بنابراین این که مستقیم نبودن خسارت مانع از احراز رابطه سببیت قلمداد شود قابل خدشه است. بر حسب مندرجات آراء آنچه مورد ادعای شکات قرار گرفته بود جبران خسارت مربوط به «بلااستفاده ماندن محصولات تولیدی» بوده که خسارتی اولیه و مستقیم است. حال اگر شکات جبران خسارت تبعی ناشی از بلااستفاده ماندن محصولات از قبیل خسارات تأخیر تأدیه پرداخت شده به بانک در نتیجه عدم فروش محصول را خواسته بودند، مبنای «مستقیم نبودن خسارت» راجع به خواسته‌های مزبور قابل طرح بود.

۲. تحقق رابطه سببیت نیازمند مستقیم بودن رابطه فعل زیان‌بار با خسارت نیست؛ مستقیم بودن رابطه تنها از اوصاف «اتلاف» به عنوان یکی از روابط موجد مسئولیت است ولی «تسبیب» به عنوان رابطه دیگر تحقق مسئولیت اساساً بر اساس عدم وجود رابطه مستقیم تعریف شده است. حسب احکام مسئولیت مدنی از جمله مواد ۳۲۸ تا ۳۳۵ قانون مدنی و مواد ۴۹۲(۳۱۶) سابق، ۴۹۴ و ۵۰۶ (۳۱۸ سابق) قانون مجازات اسلامی اتلاف (عامل مستقیم یا مباشر) و تسبیب (عامل غیرمستقیم) هر دو از موجبات ضمان هستند.

۳. در بخشی از رأی هیئت عمومی استدلال شده که سیاست‌های قانونی تشویق بخش خصوصی به گازسوز کردن خودرو ملازمه با الزام شرکت‌ها به تنظیم قرارداد تولید کیت نداشته است. در رأی شعبه چهارم تجدیدنظر نیز استدلال‌ها متوجه آن است که اتکا به سیاست قانونی گازسوز نمودن ناشی از اقدام خود شاکی بوده و در واقع همین اقدام موجب تولید کیت و فروش نرفتن کیت‌ها شده است. این شیوه استدلال از چند جهت قابل ارزیابی است:

۳-۱. موضوع خسارت نه «تولید کیت» بلکه «عدم فروش و بلا استفاده ماندن کیت» است و آنچه شایسته رسیدگی بوده این است که علت همین خسارت (عدم فروش) چه بوده است. از سوی دیگر آنچه به عنوان فعل زیان‌بار بررسی آن مهم و تعیین‌کننده بوده است، صدور بخشنامه خلاف قانون مبنی بر منع نصب کیت گاز بوده است و موضوع «سیاست-

های تشویقی گازسوز نمودن خودروها» باید برای توصیف اقدامات شاکی به عنوان تقصیر یا عدم تقصیر مورد توجه قرار می‌گرفت.

۳-۲. در دعاوی مسئولیت مدنی اقدام زیان‌دیده در فرضی می‌تواند رابطه سببیت بین فعل زیان‌بار با خسارت را از بین ببرد که این اقدام متضمن خطا و تقصیر باشد. ملاک مواد ۵۱۱ و ۵۱۲ (۳۳۰ و ۳۳۱ سابق) قانون مجازات مبین این قاعده است.^۱ از سوی دیگر اقدام شاکی در سرمایه‌گذاری و تولید کیت گاز متضمن تقصیری نبوده زیرا بنگاه صنعتی عادتاً به مشوق‌های قانونی دولت به عنوان عامل فعالیت‌های صنعتی اتکا می‌کند و از نظر حقوقی اتکا و اعتماد موجه به ثبات سیاست‌های اداری اعلام‌شده در زمره حقوق مردم است. جزء ۵ بند الف ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز به جبران اجتماعی خسارات ناشی از سیاست‌های اقتصادی و توسعه‌ای تأکید دارد.

۳-۳. در پیچیدگی‌های ناشی از تعدد اسباب در مسئولیت مدنی، ملاک‌هایی راهنما جهت کشف سبب مسئول وجود دارد. در پرونده مطروحه چند عامل و سبب مطرح بوده‌اند؛ اعتماد شاکی به سیاست‌های قانونی و اقدام به تولید کیت گاز، عمل دستگاه دولتی در وضع بخشنامه خلاف مبنی بر منع استفاده از کیت‌های گازسوز و همچنین عمل مصرف‌کنندگان دولتی در عدم خرید کیت در نتیجه بخشنامه صادره. ملاک موثر در احراز سبب مسئول در فرض تعدد اسباب، قابلیت انتساب تقصیر به عنوان تکمیل‌کننده رابطه سببیت به یکی از اسباب است. ملاک مواد ۵۳۵ و ۵۳۶ قانون مجازات اسلامی که در فرض دخالت دو عامل عدوانی و عامل غیرعدوانی در بروز خسارت، عامل عدوانی را مسئول می‌داند متضمن این قاعده است.^۲ شعب رسیدگی‌کننده به ادعای مسئولیت، علیرغم مبتنی نمودن رسیدگی به

^۱ ماده ۵۱۱ قانون مجازات اسلامی: کسی که در ملک خود یا در مکان یا راهی که توقف در آنجا مجاز است توقف کند یا وسیله نقلیه خود یا هر شیء مجاز دیگری را در آنجا قرار دهد و شخصی با آنها برخورد کند و مصدوم گردد یا فوت کند ضامن نیست و چنانچه خسارتی بر او یا مالش وارد شود، برخوردکننده ضامن است. ماده ۵۱۲ قانون مجازات اسلامی: هرگاه شخصی در محل‌هایی که توقف در آنها مجاز نیست، توقف نماید یا شیء و یا حیوانی را در این قبیل محل‌ها مستقر سازد یا چیز لغزنده‌ای در آن قرار دهد و دیگری بدون توجه به آنها در اثر برخورد یا لغزش مصدوم شود یا فوت کند یا خسارت مالی ببیند، شخص متوقف یا کسی که آن شیء یا حیوان را مستقر نموده یا راه را لغزنده کرده است، ضامن دیه و سایر خسارات می‌باشد مگر آنکه عابر با وسعت راه و محل عمداً با آن برخورد کند که در این صورت نه فقط خسارت به او تعلق نمی‌گیرد بلکه عهده‌دار خسارت وارده نیز می‌شود.

^۲ ماده ۵۳۵: هرگاه دو یا چند نفر با انجام عمل غیرمجاز در وقوع جنایتی به‌نحو سبب و به‌صورت طولی دخالت داشته باشند کسی که تأثیر کار او در وقوع جنایت قبل از تأثیر سبب یا اسباب دیگر باشد، ضامن است مانند آنکه یکی از

مسئله رابطه سببیت، اساساً به نقش تقصیر دستگاه دولتی در این مسئله نپرداخته‌اند. هر چند می‌توان این‌گونه تلقی کرد که شعب دیوان ابطال بخشنامه دستگاه دولتی به دلیل خلاف قانون بودن را ملازم با وقوع تقصیر تلقی کرده با این حال از این مبنا جهت تصمیم‌گیری راجع به احراز رابطه سببیت استفاده نکرده‌اند. در واقع پرسش راهگشا این بود که آیا با وجود اعتماد موجه تولیدکننده به سیاست‌های قانونی و سرمایه‌گذاری مشروع وی، اقدام دستگاه به صدور بخشنامه مبنی بر عدم مصرف کیت گاز که غیرقانونی بودن آن توسط مراجع صالح احراز شده، عرفاً باعث عدم فروش محصول و خسارت شده است یا خیر.

ه) بررسی رأی از حیث استنادات

۱. با وجود احکام قانونی متعددی مرتبط و موثر بر موضوع از قبیل اصول قانون اساسی (حقوق مردم و وظایف دستگاه‌های مرتبط با مسئولیت‌های ناشی از وضع مصوبه)، قانون مسئولیت مدنی (متضمن قواعد راجع به مسئولیت مدنی از جمله مسئولیت دولت)، قانون مدنی (متضمن قواعد راجع به ارکان مسئولیت مدنی و مفهوم تقصیر)، قانون مجازات اسلامی (متضمن قواعد راجع به رابطه سببیت) و اساس‌نامه شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران (متضمن احکامی در خصوص اختیارات و وظائف دستگاه صادرکننده بخشنامه)، رأی صادره خالی از استناد به احکام مربوط می‌باشد. این نحوه عمل به ویژه در مورد دیوان عدالت اداری که مرجع ویژه سنجش اعمال دستگاه‌ها با معیار قانون است علاوه بر آن که موافق اصل ۱۶۷ قانون اساسی مبنی بر لزوم استناد آراء محاکم به مواد قانونی نیست، نمی‌تواند کمکی به ارتقاء نقش منحصربه‌فرد دیوان عدالت در تبیین حقوق و قواعد موضوعه و توسعه مفاهیم حقوقی در خصوص مناسبات دولت و مردم کند.

۲. در بخشی از رأی هیئت عمومی حکم شرط «مستقیم و بلاواسطه بودن رابطه بین خسارت و فعل زیان‌بار» به عبارات ماده ۱۴ و قسمت دوم بند یک ماده ۱۹ قانون دیوان

آنان گودالی حفر کند و دیگری سنگی در کنار آن قرار دهد و عابری به سبب برخورد با سنگ به گودال بیفتد که در این صورت، کسی که سنگ را گذاشته، ضامن است مگر آنکه همه قصد ارتکاب جنایت را داشته باشند که در این صورت شرکت در جرم محسوب می‌شود.

ماده ۵۳۶: هرگاه در مورد ماده ۵۳۵ این قانون عمل یکی از دو نفر غیرمجاز و عمل دیگری مجاز باشد مانند آنکه شخصی وسیله یا چیزی را در کنار معبر عمومی که مجاز است، قرار دهد و دیگری کنار آن چاهی حفر کند که مجاز نیست، شخصی که عملش غیرمجاز بوده، ضامن است. اگر عمل شخصی پس از عمل نفر اول و با توجه به اینکه ایجاد آن سبب در کنار سبب اول موجب صدمه‌زدن به دیگران می‌شود انجام گرفته باشد، نفر دوم ضامن است.

مسئولیت مدنی دستگاههای دولتی ناشی از/۸۵

عدالت اداری ۸۵ مستند شده است. ملاحظه این مواد نشان می‌دهد منطوق یا مفهوم هیچ‌کدام از عبارات این مواد دلالتی بر حکم مورد نظر ندارد. چنانچه منظور هیئت عمومی دلالت اصطلاح «موجب وجود خسارت گردد» بر لزوم مستقیم بودن باشد این استنباط نیز محل تأمل است زیرا این اصطلاح از حیث لفظی دلالتی بر منحصر بودن موجبات مسئولیت به رابطه مستقیم ندارد به ویژه آنکه اصطلاح «موجب» در ماده ۵۰۹ (۳۴۱ سابق) قانون مجازات اسلامی برای بیان تسبیب (رابطه غیرمستقیم) هم بکار رفته است.

نتیجه

۱. وجود مبانی و احکام قانونی ناکافی، متضاد و غیر روشن در خصوص مسئولیت مدنی ناشی از وضع مقرر غیرقانونی و عدم توسعه حقوقی مفاهیم مرتبط، نظام حقوقی کشور را در تنظیم حقوقی قواعد این نوع مسئولیت ناکارآمد نموده است. در چنین فضایی دیوان عدالت و به ویژه هیئت عمومی به عنوان مرجع ضامن اجرای صحیح قوانین و مقررات می‌تواند با تجهیز به مفاهیم حقوقی روزآمد، نقش منحصر به فرد دستگاه قضا در احقاق عدالت اصل ۱۵۶ قانون اساسی در مورد آثار تصمیمات دولتی بر حقوق مردم را از طریق ایجاد قواعد متقن تقویت کند. رأی مورد بررسی کمکی به تقویت چنین نقشی نمی‌کند. عدم تبیین ارتباط بین جنبه‌های حقوق خصوصی و حقوق عمومی از حیث مبانی، منطوق و مستندات در موضوع مسئولیت مدنی دولت که واجد هر دو جنبه است، نبود یک نظام حقوقی جامع و مفصل راجع مسئولیت مدنی دولت، عدم ابداع و یا عدم لحاظ مفاهیم حقوقی ویژه برای مسئولیت ناشی از وضع مقرر خلاف قانون، وضع قوانین جدید در خصوص موضوع مسئولیت مدنی دستگاه‌ها بدون تعیین تکلیف احکام مقدم، انفعال رویه قضایی در ساماندهی این وضعیت و تشتت رویه‌های قضایی از علل و یا نشانه‌های این ارزیابی است.

۲. عدم تبیین وضعیت حقوقی و مدلول ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی از موانع حقوقی شناسایی مسئولیت دولتی در قبال وضع مقرر خلاف است و استخراج و تبیین احکام موجود و ابتکار دیوان عدالت اداری در تعیین تکلیف حقوقی ماده یادشده بر اساس احکام قانونی معتبر امکان رفع تردیدها را فراهم می‌کند. تعیین قلمرویی مفید برای این مسئولیت با استفاده از ظرفیت‌های محدود اما موجود قانونی و ایجاد یک نظام حقوقی منسجم متضمن تعیین ماهیت، حدود و معیارهای اختیار وضع مقرر بر اساس تعادل حقوق عمومی و حقوق فردی جهت رسیدن به عدالتی جامع راجع به موضوع ضروری است. آنچه شایسته است به عنوان رسالت اصلی دیوان عدالت اداری و به ویژه هیئت عمومی در موضوع مسئولیت ناشی از وضع مقرر غیرقانونی در نظر گرفته شود طرح و پاسخگویی به این ضرورت‌های بنیادین است و محدود کردن آراء به موضوعاتی غیر بنیادین مثل رابطه سببیت بین مقرر با خسارت مورد ادعا کمکی به تبیین قواعد و مبانی، توسعه قضایی و ارتقای جایگاه دیوان نمی‌کند.

ضمیمه: کل متن رأی

موضوع شکایت و خواسته: اعلام تعارض آراء از شعب اول و چهارم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری. مقدمه: الف - شعبه شانزدهم دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۱۴۴/۸۰ موضوع شکایت شرکت تشگاز به طرفیت شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران (وزارت نفت) به خواسته صدور حکم مبنی بر تصدیق ورود خسارت به استناد تبصره یک ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری به شرح دادنامه شماره ۱۹۳۸ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۱ چنین رأی صادر نموده است،... با توجه به مندرجات نامه مورخ ۱۳۷۸/۸/۴ شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران به کلیه مدیران عامل شرکت‌های نصب کیت خودروهای گاز مایع سوز و مندرجات بخشنامه‌های شماره ۸۹۸/۸۲۱۳ مورخ ۱۳۸۷/۸/۵ و شماره ۹۵۸۸/۲۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۱۰ شرکت ملی فرآورده‌های نفتی که به موجب دادنامه‌های شماره ۲۲ و ۶۱ مورخ ۱۳۸۰/۲/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باطل شده مبنی بر ممنوعیت نصب کیت گاز بر روی خودروهای دولتی و شخصی و متفرقه و اینکه مشککی‌عنه در پاسخ و دفاعیه ارسالی موضوع اصدار دستورات و بخشنامه‌های مارالذکر را پذیرفته است، الیه‌ایه علیرغم دادنامه‌های یادشده هیئت عمومی هنوز هم بخشنامه‌های یادشده را قانونی می‌داند، علی‌هذا با توجه به مراتب یادشده و مجموع اوراق پرونده ورود خسارت به شرکت شاکی به لحاظ اصدار بخشنامه‌های یادشده و ممنوع نمودن کیت‌های گازسوز بر روی خودروهای دولتی و شخصی محرز به نظر می‌رسد و مستنداً به تبصره یک ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری حکم به تصدیق خسارت وارده مذکور صادر و اعلام می‌دارد. الف - ۲ - شعبه چهارم تجدیدنظر دیوان در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۹۱/۸۱ موضوع تقاضای تجدیدنظر شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران نسبت به دادنامه شماره ۱۹۳۸ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۱ شعبه ۱۶ دیوان عدالت اداری به شرح دادنامه شماره ۱۱۱۷ مورخ ۱۳۸۱/۷/۸ چنین رأی صادر نموده است، خواسته شرکت شاکی طی دادخواست تقدیمی تصدیق خسارات وارده در نتیجه اعمال بخشنامه‌های شماره ۸۹۸/۸۲۱۳ مورخ ۱۳۷۸/۸/۵ و شماره ۸۲۸/۹۵۸۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۱۰ مدیرعامل پخش فرآورده‌های نفتی وزارت نفت است که بخشنامه‌های مذکور طی دادنامه‌های شماره ۶۱ و ۶۲ مورخ ۱۳۸۰/۲/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت ابطال و از درجه اعتبار ساقط گردیده است. اولاً مطابق ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ساماندهی سیستم حمل‌ونقل که به وسیله هیئت وزیران به تصویب رسیده است، دستگاه‌های اجرایی و نیروهای نظامی - انتظامی را موظف کرده‌اند که نسبت به گازسوز کردن وسائل نقلیه اقدام نمایند. نتیجتاً گازسوز کردن وسائل نقلیه اعم از عمومی و خصوصی ارتباطی به تصمیم‌گیری مستقیم وزارت نفت که در

این پرونده طرف شکایت است ندارد، بلکه تابع مصوبات قانونی دیگری است مضافاً اینکه وزارت نفت هیچ نوع قراردادی با شرکت‌های سازنده کیت گازی تنظیم ننموده و صرفاً مسئولیت در تدارک گاز مصرفی آن هم از نوع LPG با در نظر گرفتن امکانات دارد که این نوع گاز با نوع گاز معمولی یا CNG متفاوت و بر اساس مدارک ابرازی تدارک گاز LPG برای مصرف در اتومبیل‌های شخصی به فرض آنکه بهای آن هم گران شود مقرون به صرفه نیست و مصمم شده‌اند سیستم LPG را به سیستم CNG تغییر دهند ثانیاً بخشنامه‌های موضوع دادنامه‌های شماره ۶۱ و ۶۲ مورخ ۱۳۸۰/۲/۳۰ هیئت عمومی هیچ دلالتی بر عدم استفاده از کیت‌های گازی یا عدم تولید آن ندارد، بلکه صراحتاً نصب کیت‌های مذکور را بر روی اتومبیل‌های شخصی و دولتی منع نموده است. نتیجتاً چنانچه ضرری وارد شده باشد به کسانی که در نصب کیت‌های گازی سرمایه‌گذاری کرده‌اند و حال از نصب آن به طور نسبی محروم شده وارد شده است و ارتباطی به تولیدکنندگان ندارد مضافاً اینکه در بند (الف «راه‌کارهای پیشنهادی حوزه معاون اول ریاست جمهوری، چنین اتخاذ تصمیم گردیده است» تأمین و تولید گاز مایع برای مصرف در خودروهای شخصی هر چند که این گاز قیمت‌گذاری هم بشود فاقد توجیه اقتصادی و زیست محیطی است لذا مساله توقف روند تولید کیت‌های گاز مایع به جز برای تاکسی‌ها موردپ تأیید قرار گرفت» ملاحظه می‌شود که این نظریه بعد از صدور بخشنامه‌های مذکور صرفاً نصب کیت‌های گازی را بر روی وسائط نقلیه شخصی و دولتی منع نموده ولی معاون طرح و بررسی ریاست جمهوری توقف تولید کیت‌های گاز مایع را جز برای تاکسی‌ها مورد تأیید قرار داده است، قابل توضیح است که در نتیجه مراجعات مکرر شرکت تشگاز به اداره طرف شکایت و پیرو دستور مقام وزارت و مدیرعامل سازمان بهینه‌سازی مصرف سوخت کشور از شرکت تشگاز بازدید به عمل آورده و طی گزارش شماره ۵۳ - ۶۰ - ۸۰ - ۳ - ۴ - ۱۳۸۰/۲/۳۱ در بند ۵ گزارش تصریح نموده است که ادعای شرکت مبنی بر تولید ۷۰/۰۰۰ سیلندر LPG که بلااستفاده مانده‌اند صحیح است و در ذیل آن تصریح کرده‌اند به نظر می‌رسد همه این مخازن بعد از اعلام توقف طرح LPG تولید شده است و شرکت در سال ۱۳۷۹ تعداد زیادی مخزن به ترکیه صادر کرده است و هنوز هم دنبال یافتن بازارهایی برای صادرات هستند و به همین دلیل کارخانه تا این اواخر مشغول فعالیت بوده است. خاطرنشان می‌گردد، تاریخ صدور بخشنامه‌های توقف ۱۳۷۸/۸/۵ و ۱۳۷۸/۹/۱۰ است و تاریخ تنظیم گزارش بازدید ۱۳۸۰/۲/۳۱ است. ثالثاً، تصدیق خسارت منوط به آن است که مدارک ابرازی شرکت شاکي بر حسب اثبات منع تولید و رابطه علیت بین بخشنامه در منع تولید باشد در حالی که همان طور که فوقاً تشریح گردید،

بخشنامه‌های ابطالی هیچ دستوری مبنی بر منع تولید ندارد و گزارش بازدید هم همان طور که فوقاً بیان شده حاکی از تولید ۷۰/۰۰۰ کیت گازی حتی صادرات آن به کشور ترکیه بعد از صدور بخشنامه‌های مارالذکر می‌نماید و چنانچه شرکت شاکی مدعی آن باشد که در نتیجه صدور بخشنامه‌های مذکور از تعداد اتومبیل‌هایی که نمی‌توانند نصب کیت گاز نمایند کسر شده است نتیجتاً این شرکت متضرر گردیده است و فروش از میزان پیش‌بینی شده و یا تولید از قبل برآورده شده و پایین آمده است این موضوع می‌تواند یک نوع عدم نفع باشد که تصدیق خسارت در مورد عدم نفع فاقد وجهت قانونی است. رابعاً، بعضی از دستورات مقامات و اظهارات مسئولین در روزنامه‌ها و نامه‌های ابرازی وکیل شاکی اشاره کلی بر ورود خسارت به شرکت‌های سازنده کیت گازی در سیستم LPG دارد که نظرات لازم برای بررسی در مجمع عمومی شرکت نفت و حتی هیئت دولت اعلام شده است و در صورت اتخاذ تصمیم در مجمع عمومی وزارت نفت یا هیئت دولت مبنی بر احراز خسارت و تعیین میزان و نحوه پرداخت خسارت به شرکت‌های تولیدی کیت گازی موضوع تصدیق خسارت منتفی است که این نظرات تاکنون عملی نشده و مدرکی در این خصوص وسیله شاکی به اداره طرف شکایت ابراز نشده است. خامساً، شرکت تشگاز مطابق اساس‌نامه طی ماده ۲ در تولید انواع لوازم گازسوز خرید و فروش و توزیع در بازار مصرف وارد نمودن مواد اولیه تجهیزات ماشین‌آلات ضروری برای عملیات مذکور صدور خدمات لوازم و تجهیزات گازی و لوازم تولیدی به خارج از کشور تحقیقات و نوع آوری و ارائه خدمات مهندسی و مشاوره‌ای و فنی در زمینه صنعت نفت و گاز و اجرای پروژه‌های گازی و سرمایه‌گذاری در سایر شرکت‌ها فعالیت‌هایی نمایند و نامه‌های شماره ۲۵۷۲ مورخ ۱۳۷۸/۵/۱۹ و شماره ۲۵۲۶ مورخ ۱۳۸۰/۵/۱۹ صادره از موسسه استاندارد موجب حصر فعالیت آن هم صرفاً در تولید کیت‌های گاز نیست، بلکه نامه‌های مذکور، کیت‌های تولیدی را از حیث استاندارد ملحوظ نظر قرار داده و تأیید نموده است. علی‌هذا با توجه به مراتب فوق تصدیق ورود خسارت وسیله شعبه بدوی مستند به دلایل و مدارک کافی برای احراز رابطه علیت بین اقدام وزارت نفت و شرکت تشگاز نیست، لذا ضمن فسخ دادنامه تجدیدنظر خواسته حکم به رد شکایت شاکی صادر و اعلام می‌گردد. این رأی مانع مراجعه مستقیم شرکت شاکی به مراجع ذیصلاح نخواهد بود و الزامی برای مقامات تصمیم‌گیرنده در وزارت نفت و هیئت دولت در اتخاذ تصمیم نخواهد داشت. ب-۱- شعبه هفدهم دیوان در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۴۳۸/۸۰ موضوع شکایت شرکت گاز خودرو صنعت به طرفیت، شرکت پخش و پالایش فرآورده‌های نفتی به خواسته، صدور حکم به تصدیق ورود خسارت شاکی به سبب اجرای بخشنامه‌های

شماره ۸۹۸/۸۲۱۳ مورخ ۱۳۷۸/۸/۵ و شماره ۸۲۸/۹۵۸۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۱۰ به شرح دادنامه شماره ۵۴۵ مورخ ۱۳۸۱/۴/۱۰ چنین رأی صادر نموده است، نظر به اینکه بخشنامه استنادی به موجب دادنامه‌های شماره ۲۲ و ۶۱ مورخ ۱۳۸۰/۲/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال بند (ق) تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ و بند (ب) تبصره ۲۷ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ درباره یارانه سوخت گاز مایع خودروهای مجهز به سیستم گازسوز و با توجه به اینکه شرکت شاکی با اخذ مجوز از وزارت صنایع و وام و سرمایه‌گذاری سنگین و خرید ماشین‌آلات لازم و احداث ساختمان اقدام به تولید کیت گازسوز نموده است و در این راه متحمل هزینه گزافی شده ولیکن شرکت فرآورده‌های نفتی با صدور بخشنامه مارالذکر نصب کیت بر روی خودروهای دولتی و شخصی را ممنوع اعلام نموده است و این بخشنامه بر حسب عدم فروش محصولات تولیدی و بلامصرف ماندن آن و نتیجتاً ورود ضرر و زیان شرکت گردیده است. بنابراین ورود خسارت به لحاظ صدور بخشنامه معترض‌عنه به نظر محرز است و به استناد تبصره یک ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ورود شکایت مطروحه و تصدیق خسارت وارده به شرکت صادر و اعلام می‌گردد. ب-۲- شعبه اول تجدیدنظر دیوان در رسیدگی به پرونده کلاسه ۷۹۱/۸۱ موضوع تقاضای تجدیدنظرخواهی وزارت نفت (شرکت پخش و پالایش فرآورده‌های نفتی) نسبت به دادنامه شماره ۵۴۵ مورخ ۱۳۸۱/۴/۱۰ صادره از شعبه ۱۷ دیوان به شرح دادنامه شماره ۷۱۴ مورخ ۱۳۸۳/۸/۴ ضمن رد تجدیدنظرخواهی دادنامه بدوی را تأیید نموده است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق با حضور رؤسا و مستشاران و دادرسان علی‌البدل شعب دیوان تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.