

مسئولیت مدنی ناشی از اجرای قلع و قمع موضوع قانون حفظ کاربری

علی نورانی*، سید مهدی میرداداشی**، ابراهیم دلشاد معارف***

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۳/۱۶؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۵/۲۲)

چکیده

با عنایت به رشد روز افزون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در سراسر کشور و تصمیم دولتمردان مبنی بر مقابله با این امر و حفظ کاربری اراضی کشاورزی، که این مهم بوسیله اجرای قانون حفظ کاربری بر عهده سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها گذارده شده است. از آنجائیکه اجرای قلع و قمع تغییر کاربری غیرمجاز مطابق تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون مذکور، رأساً و بدون حکم قضایی صورت می‌گیرد (به حکم قانون) و در بیشتر موارد به دلیل اینکه تخریب توسط دستگاه مکانیکی انجام می‌شود، ناگزیر خسارت‌هایی را به بار می‌آورد. منظور از این تحقیق تبیین مسوولیت مدنی دولت یا کارمندان وی در اجرای قانون مذکور بر اساس قواعد فقهی و حقوقی می‌باشد که به نظر می‌رسد در جایی که کارمند دولت از روی عمد یا خطای فاحش خسارتی به دیگری وارد نماید خود مسوول باشد و در غیر این صورت در موارد اندکی دولت مسوولیت دارد و در بیشتر موارد بر طبق قاعده تحذیر، دولت مسوولیتی نخواهد داشت.

کلیدواژگان

تغییر کاربری، قلع و قمع، مسوولیت مدنی دولت.

* مسئول مکاتبات: کارشناس ارشد، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران

رایانامه: alinoorani1360@yahoo.com

** نویسنده مسئول: استادیار، گروه حقوق خصوصی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران

رایانامه: mirdadashim@yahoo.com

*** استادیار، گروه حقوق خصوصی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران

این مقاله مستخرج از پایان‌نامه است.

مقدمه

اگر هدف مسئولیت مدنی را جبران خسارت زیان دیده بدانیم، دولت نیز از این قاعده مستثنی نخواهد بود همواره دغدغه‌های سوء استفاده از حق و ایراد ضرر به دیگران یکی از اموری است که ذهن بسیاری از مردم را به خود معطوف داشته است. مصونیت در برابر خساراتی که به اشخاص وارد می‌شود در هیچ جایی جز موارد خاص (دفاع مشروع، رفع ضرر از خود و...) تضمین نگردیده است. مشخص است که در هر نهادی همه انسان‌هایی که در آنجا مشغول به کار می‌باشند، انجام وظایف محوله توسط آنها ممکن است با اشتباه و تقصیر همراه باشد یا در صورت عدم انجام وظایف ممکن است اشخاص متضرر شوند، لذا برای اینکه عدالت در میان این عده از اشخاص اجرا شود و جبران خسارت اشخاص زیان دیده صورت پذیرد لازم است تا قاعده لاضرر حتی برای حامیان و مجریان عدالت نیز مراعات شود. البته شایان ذکر است که این حمایت نباید به آنجا گسترده شود که باعث ترس افراد از اجرای قانون شود و حس خلاقیت را در کارمندان و مجریان قانون از بین ببرد، بلکه باید نقطه تعادلی را در این میان جستجو کرد که هیچکدام از طرفین آسیب نبینند.

در حقوق اسلام نیز از همان ابتدا به انحاء گوناگون به بحث مسئولیت زمامداران پرداخته شده است، حدیث نبوی «کلکم راع و کلکم مسؤول عن رعیت» تلازم دو مفهوم فرماندهی و مسئولیت پذیری در حقوق اسلامی را به خوبی نشان می‌دهد. پیامد چنین تحولاتی بود که اصل مصونیت دولت را به اصل مسئولیت پذیری دولت تبدیل کرد.

در این موضوع تحقیق، نظر به اینکه اجرای قلع و قمع توسط دولت در راستای اجرای قانون حفظ کاربری، به حکم قانون و با حضور نمایندگان قضایی و انتظامی و پس از سیر مراحل مذکور در قانون انجام می‌شود و اجرای قانون حفظ کاربری از اعمال حاکمیتی دولت محسوب می‌شود، نباید دولت را ملزم نمائیم که خسارت وارده به همه خسارت دیدگان را جبران نماید.

بخش اول: کلیات

معنای لغوی و اصطلاحی مسوولیت و مسوولیت مدنی

معنای لغوی: در لغت «مسئول به کسی گفته می‌شود که از وی سوال و بازخواست کنند» (معین، ۱۳۸۵، ۴۰۷۷) و مسوولیت یعنی «تعهد قانونی شخص بر رفع ضرری که به دیگری وارد کرده است خواه این ضرر ناشی از تقصیر خود وی باشد یا ناشی از فعالیت او شده باشد». (جعفری لنگرودی، ۵۰۱۴)

معنای اصطلاحی: اصولاً مسوولیت مدنی به معنی مسوولیت پرداخت خسارت است. به تعبیر دکتر کاتوریان «مسوولیت مدنی مجموع قواعدی است که وارد کننده زیان را به جبران خسارت زیان دیده ملزم می‌سازد» (کاتوریان ۱۳۸۶، ۷) یا به بیان دیگر مسوولیت در مقام خسارتی که شخص یا اشیاء تحت حراست وی به دیگری وارد می‌کند و همچنین مسوولیت شخص بر اثر تخلف از انجام تعهدات ناشی از قرارداد است، مسوولیت مدنی دو قسم است مدنی و قراردادی و مرز مشترک هر دو مسوولیت نقض تعهد و الزام است نهایت اینکه در مدنی نقض تعهد قانونی موجب مسوولیت می‌شود ولی در قراردادی نقض تعهد قراردادی.

مفهوم مسوولیت ناشی از فعل غیر: طرح مفهوم مسوولیت ناشی از فعل غیر در تحقیق حاضر اهمیت ویژه ای دارد. مسوولیت دولت در قبال اعمال اندام و کارکنان آن در واقع جلوه ای از مسوولیت بر اساس افعالی است که توسط دیگران صورت می‌گیرد. اصل براینست که هر کس مسئول خطاهای خویش باشد خطاهایی که خود مرتکب می‌شود یا دستور ارتکاب آنرا می‌دهد و وسایل آنرا فراهم می‌کند اما مسوولیت ناشی از فعل غیر که چهره ای حمایتی دارد، برای اینست که زیان جبران نشده ای باقی نماند.

مسوولیت مدنی دولت: طرح مسأله مسوولیت مدنی دولت مستلزم آنست که دولت یک شخص برخوردار از اراده آگاه و آزاد باشد که می‌تواند با نقض یک قاعده حقوقی مرتکب تقصیر شده و هنگامی که آن نقض قاعده به او قابل انتساب باشد مسوول محسوب شود. در تعریف خاص مسوولیت مدنی دولت گفته شده است:

«الزام دولت است نسبت به شخص زیان دیده در پرداخت غرامت زیان وارده به او که ناشی از عمل غیرقانونی منتسب به دولت یا عمل غیرقانونی او بوده و یا تکلیف دولت است به پرداخت غرامت زیان دیده که به موجب قانون مقرر گردیده است» (زرگوش ۱۳۹۲، ۴۳)

مبانی مسوولیت مدنی در حوزه حقوق

در پاسخ به این پرسش که چه نوع ملاحظاتی سبب می‌شود تا از نظر مدنی شخصی در مقابل دیگری مسوول شناخته شود و در چه مواردی وارد کننده زیان مکلف به جبران خسارت است، مبنای مسوولیت مدنی را شکل می‌دهد.

نظریه تقصیر

تقصیر عبارتست از تعدی، تفریط، تجاوز به مال و حق کسی بدون اذن مالک و خارج از حد متعارف و همچنین ترک عملی که برای حفظ مال براساس قرارداد یا عرف لازم باشد (ق. م مواد ۹۵۱ تا ۹۵۳). بر مبنای این نظریه شخص تنها در صورتی مسوولیت دارد که مرتکب خطا شده باشد و در این حالت می‌گوییم چون مرتکب خطا و رفتار ناشایست شده‌ای باید از عهده جبران خسارت نیز برآیی و در صورتی که شخص در انجام عمل مرتکب خطا نشده باشد هر چند بوسیله عمل او زیانی وارد شده باشد مسوولیت مدنی متوجه وی نخواهد بود. به نظر می‌رسد نظریه تقصیر، نظریه‌ی قابل قبولی در خصوص مسوولیت مدنی دولت بویژه در انجام امور و اجرای قوانین پرخطری مانند قانون حفظ کاربری باشد.

نظریه خطر

بر مبنای این نظریه برای مسوول دانستن شخص نیازی نیست که او در انجام عمل زیانبار حتماً مرتکب تقصیر می‌شده باشد بلکه همین که از عمل خطر آفرین او خسارتی به بار آید خواه در انجام آن عمل مرتکب تقصیر شده باشد یا نه مسوول بوده و باید خسارت وارده را جبران نماید. برخی از حقوقدانان این نظریه را در خصوص مسوولیت مدنی دولت، مبنای قرار می‌دهند (غمامی ۱۳۷۶، ۴۵) ولی به نظر می‌رسد این نظر قابل ایراد باشد چرا که براساس ماده ۱۱ قانون مسوولیت مدنی که اصل را بر مسوولیت کارمندان و کارگزاران قرار داده استدر انجام شغل‌های

خطرناکی که همواره با ضرر همراه است اگر بخواهیم بدون اثبات تقصیر آنان را مسؤول قلمداد کرده و بار جبران خسارت را بر دوش آنها قرار دهیم دیگر کسی حاضر به پذیرش این شغلها نخواهد بود و اگر براساس مسئولیت مستقیم دولت نیز بار جبران خسارت را بر دوش دولت نیز بگذاریم باید در نظر داشت دولت، بالاخره بودجه محدودی دارد و تاحدی می‌توان از شهروندان مالیت گرفت پس نمی‌توان این نظریه را در خصوص مسئولیت دولت قابل قبول دانست مخصوصاً در انجام کارها و اجرای قوانین پر خطری مانند اجرای قانون حفظ کاربری که همواره با ضرر همراه است.

نظریه تساوی شهروندان در برابر هزینه‌های عمومی

این نظریه که مختص مسئولیت مدنی دولت است پیروان آن بر این باورند که شهروندان به یک میزان عهده‌دار هزینه‌هایی هستند که دولت به جهت تأمین منافع عمومی مصرف می‌کند. بر این پایه اگر در اثر عملکرد سازمان دولتی زیانی به اشخاص یا شخصی معینی وارد آید، این برابری از هم می‌گسلد زیرا در چنین فرضی، بهره خدمت عمومی نصیب همگان می‌شود، در حالی که زیان آنرا عده‌ای خاص تحمل کرده‌اند. به این جهت، دولت باید به نمایندگی از عموم خسارت زیاندیدگان را تا حدی که تساوی مذکور مجدداً برقرار شود جبران نماید تا بدین سان از استفاده بدون سبب همگان به ضرر زیان دیدگان جلوگیری به عمل آورد. (ابوالحمد ۱۳۷۹، ۷۶۸)

بنابراین بهتر آنست که از این مبنا در جایی استفاده شود که نظریه تقصیر یا خطر قابل استفاده نبوده و به هر حال رابطه سببیت میان عمل دولت و زیان وارده موجود باشد. به نظر می‌رسد در بحث اجرای قانون حفظ کاربری زمانی که به دلیل تخریب خسارتی به اراضی و املاک همجوار وارد می‌آید این نظریه بهترین و قابل توجیه ترین مبنا برای پرداخت خسارت توسط دولت به اشخاص زیان دیده باشد چرا که روا نیست زیان ناشی از اجرای قانون را یک نفر بر عهده گیرد در حالیکه منافع آن شامل عموم مردم گردد.

منابع مسوولیت مدنی در فقه اسلامی

اتلاف: «منظور از اتلاف عبارتست از هلاکت مال مسلمان در صورتی که تصرف در آن بدون اذن

و رضایت صورت گرفته باشد، فرقی نمی‌کند که این هلاکت از روی عمد باشد یا سهو و خطا» (مصطفوی ترجمه فهیمی ۱۳۹۰، ۳۱). میرفتاح در بحث اتلاف می‌گوید: «اتلاف کردن مال دیگری یکی از اسباب ضمان است پس هر کس چیزی را تلف کند ضامن آن است همان‌طور که روایت نیز بر قاعده اتلاف دلالت دارد» (میرفتاح ترجمه زراعت ۱۳۸۸، ۳۶۱). در خصوص مدرک قاعده اتلاف برخی از فقها به آیات، روایات و اجماع استناد کرده‌اند. (مصطفوی همان، ۳۱) این نظریه به استناد حدیث مشهور (من اتلف مال الغیر فهوله ضامن) شکل گرفته است. در این نظریه بعضی از فقیهان تمسک به آن را قاعده عقلانی و بدیهی برشمرده‌اند. برای مثال میرفتاح در عناوین می‌گوید اثبات اینکه اتلاف موجب ضمان است نیاز به ادله ندارد و ضرورت و اجماع در روایت‌های فراوانی که در خصوص محترم دانستن مال و عمل و آبرو و خون مسلمان وجود دارد و همچنین عموم ادله نفی ضرر برای اثبات قاعده کافی است (میرفتاح، همان، ۶۳). برخیز فقه‌ابرای اثبات و مدرک قاعده اتلاف به آیات، روایات و اجماع استناد کردند (مصطفوی، همان، ۳۱ به بعد) که بیان آن در این مجال نمی‌گنجد. براساس این نظریه چنانچه خسارتی در راستای اجرای قانون حفظ کاربری به شخاص وارد گردد به تناسب، دولت یا کارکنان وی بدون احراز تقصیر مسؤول جبران خسارت شناخته می‌شوند.

تسبیب: تسبیب بدین معنی است که هرگاه شخصی مقدمه تلف مال دیگری یا خسارت به دیگری را فراهم آورد به نحوی که اگر عمل وی نبود آن خسارت به بار نمی‌آمد را تسبیب می‌گویند.

صاحب جواهر معتقد است موجب مسوولیت مدنی اتلاف است نه تسبیب و در صورت فقدان اتلاف نیز معیار و ضابطه روایات متعدد است که تنها می‌توان با الغای خصوصیت مسوولیت مدنی را به موارد مشابه سرایت داد (میرفتاح، همان، ۶۸). البته برخی از فقها نیز این قاعده را قاعده‌ای مستقل قلمداد کرده‌اند. (عاملی ۱۴۱۹ ق، ۴۳۵).

لاضرر: آنچه در فقه اسلامی به عنوان هدف اصلی اهمیت دارد، لزوم تدارک ضرر نامشروع است که در قالب قاعده لا ضرر بیان می‌شود و تأسیس سایر قواعد ضمان قهری در فقه، تمهید

راهی برای نیل به این هدف است. از این رو در هر مورد که سخن از ضمان قهری به بیان می آید هر چند که لاضرر به عنوان مدرک اصلی ضمان مورد استفاده قرار نگیرد پایه و اساس آن را این قاعده تشکیل می دهد.

آنچه که در لاضررمهم است تدارک زیانی است که وجدان اجتماع آن را بر نمی تابد به همین خاطر لفظ نامشروع را در آن مورد به کار می برد. « در حقوق اسلامی همین اندازه که در نظر عرف بتوان اضرارناروایی را به کسی نسبت داد، او ضامن جبران خسارت می شود و در این راه وضع روانی و جسمی این عامل سهم ناچیزی دارد. » (کاتوزیان ۱۳۸۶، ۵۷) براساس این نظریه هیچ حکم ضرری در اسلام وضع نشده است و بنابراین ضرر زدن به دیگران هم جایز نیست. برای اثبات قاعده لاضرر می توان از ادله چهارگانه کتاب، سنت، اجماع و عقل استفاده کرد. به عقیده بسیاری از فقها دلیل عمده این قاعده روایت است (بجنوردی ۱۳۷۱، ۲۴) و آن روایت معروف پیامبر (ص) است که بر «سمره ابن جندب» فرمودند: «لاضرر و لاضرار» (کلینی ۱۳۶۶، ۲۹۲).

حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها

«والارض فرشناها فنعلم الماهدون» (قرآن کریم، ذاریات، آیه ۴۸) و زمین را گسترانیدیم چه نیکو گسترانیدنی.

زمین و خاک به عنوان اساسی ترین عنصر حیات بشری و جایگاه تکوین و رشد گیاهان موهبتی است الهی که به رسم امانت به انسان سپرده شده است تا با بهره برداری بهینه و حفاظت از آن دوام و قوام نسل خویش و گیاهان و جانوران را تضمین نماید. تردیدی نیست، که دستیابی به امنیت غذایی که مهمترین هدف کشاورزی می باشد مستلزم تداوم بهره برداری از اراضی زراعی و باغی می باشد.

مفهوم و سیر تحول قانونی تغییر کاربری اراضی

قانونگذار در قانون حفظ کاربری و آئین نامه آن از تغییر کاربری تعریفی ارائه نداده است و فقط در ماده ۱۰ قانون مذکور و بند د ماده یک آئین نامه اجرایی قانون فوق الذکر اشعار می دارد: «هرگونه تغییر کاربری که مانع از بهره برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغها در قالب

ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب شود» که به نظر می‌رسد این تعریف دقیقی نباشد و بیشتر قانونگذار به ذکر مصادیق پرداخته است. در تعریف تغییر کاربری می‌توان چنین گفت: تغییر کاربری عبارتست از اینکه زمین کشاورزی به وسیله یکی از مصادیق مصرح در قانون به غیر کشاورزی تبدیل شود.

البته شایان ذکر است که ایجاد طرح‌های وابسته به کشاورزی بنابر حکم تبصره ۴ ماده یک قانون در حکم کشاورزی محسوب می‌شوند از قبیل (دامداری، مرغداری و ...).

اهمیت اجرای قانون حفظ کاربری

از آنجائیکه حفظ کاربری اراضی کشاورزی ارتباط مستقیمی با محیط زیست پاک و سالم به خصوص در اطراف شهرهای بزرگ دارد به اختصار چند نمونه از اهمیت اجرای این قانون بیان می‌شود:

۱. حداقل ۷۰۰ سال زمان لازم است تا ۱ سانتی‌متر مکعب خاک زراعی تشکیل گردد.
۲. در مقابل هر ۳-۲ هکتار زمین کشاورزی که از دست می‌رود حداقل یک اشتغال سالم در بخش کشاورزی حذف می‌شود.
۳. در استان قم سالانه حدود ۵ هکتار از اراضی زراعی بوسیله تغییر کاربری که اکثراً غیرمجاز هستند از حالت کشاورزی خارج می‌شوند.

نحوه اجرای قانون حفظ کاربری توسط دولت

نحوه اجرای قانون حفظ کاربری و قلع و قمع تغییر کاربری غیرمجاز اراضی زراعی در سطح کشور به گونه‌ای یکسان نبوده و در استان‌های مختلف کشور به نحو خاصی اجرا می‌شود که در اغلب موارد به دلیل ارتباط موضوع با مرجع قضایی با نظر دادستان و رئیس دادگستری آن استان انجام می‌شود.

در استان قم نیز طی صورتجلسه‌ای که میان سازمان جهاد کشاورزی و دادگستری استان قم به تصویب رسیده است ساخت و ساز در مرحله قبل از تکمیل بنا می‌بایست رأساً توسط سازمان

جهاد کشاورزی انجام گیرد و در مواردی که بنا تکمیل شده باشد پس از اعلام به مرجع قضایی و صدور حکم مطابق آن انجام می‌شود، ولی مطابق نص صریح قانون در تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون مذکور که مقرر می‌دارد «مأموران جهاد کشاورزی موظفند با حضور نماینده دادسرا و در نقاطی که دادسرا نباشد با حضور نماینده دادگاه محل ضمن تنظیم صورت‌مجلس رأساً نسبت به قلع و قمع بنا و مستحذات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده نمایند.»

بخش دوم: ارکان، آثار و قلمرو مسئولیت مدنی در اجرای قانون حفظ کاربری

ارکان مسئولیت مدنی دولت

مبنای مسئولیت مدنی هر چه که باشد و همچنین صرف نظر از شخص مسؤول وجود سه عنصر برای تحقق مسئولیت مدنی لازم و ضروری است که عبارتند از: ۱. ضرر، ۲. فعل زیانبار، ۳. رابطه سببیت.

ضرر و بررسی وجود آن در اجرای قانون حفظ کاربری

به عقیده برخی از نویسندگان و حقوقدانان عدم تعریف ضرر توسط قانون‌گذار به صراحت به دلیل بدیهی بودن آن است (بهرامی احمدی ۱۳۸۸، ۱۷۶ و کاتوزیان ۱۳۸۶، ۲۴۰) علی‌ایحال مرحوم نائینی در خصوص تعریف ضرر می‌گوید (نائینی ۱۳۷۳ق، ۱۹۹): «فوت یا نقص آنچه که انسان واجد آن است، خواه نفس باشد یا عرض یا مال یا جوارح».

وجود و ایجاد ضرر در اجرای قانون حفظ کاربری (قلع و قمع) در اکثر موارد بدلیل اینکه ساخت‌وساز در اراضی کشاورزی و باغی صورت می‌گیرد و همچنین این اراضی در مجاورت اراضی اشخاص دیگر و باغات قرار دارد و تخریب بوسیله دستگاه مکانیکی انجام می‌گیرد قابل انکار و جلوگیری نیست و به گونه‌های مختلف ممکن است ضرر و خسارت به اشخاص وارد گردد که در اینجا فقط به ذکر عنوان آنها می‌پردازیم: ۱. خسارت به اراضی مجاور ۲. خسارت در خصوص تخریب اشتباه ۳. خسارت به درختان و ابزارآلات در محل ۴. خسارت در خصوص تخریب یک بنا که مازاد بر مجوز تغییر کاربری اقدام به احداث بنا نموده است.

فعل زیانبار

هر عملی که از شخصی سر می‌زند و موجب خسارت و ضرر به دیگری می‌شود الزاماً با مسئولیت مدنی فاعل همراه نیست بلکه آن عمل و رفتار می‌بایست از نظر عرف، رفتار ناهنجار و ناشایستی باشد یا غیر قانونی باشد.

رابطه سببیت

رابطه‌ی سببیت یعنی رابطه‌ای مستقیم و بی‌واسطه میان ضرر و فعل زیانبار وجود داشته باشد به نحوی که بتوان گفت این ضرر ناشی از آن فعل است و اگر آن فعل نمی‌بود این ضرر و خسارت نیز ایجاد نمی‌شد (بهرامی احمدی ۱۳۸۸، ۱۰۶). البته اثبات این رابطه در هر صورت یعنی بر اساس هر نظریه‌ای برعهده زیان دیده می‌باشد. قابل ذکر است که در زمان جمع اسباب باید دید در کدام عامل یا سبب تقصیر و سهل انگاری صورت گرفته است و اگر در هیچکدام از اسباب تقصیر یا رفتار ناشایستی انجام نشده باشد می‌بایست همه عوامل را مسئول پرداخت خسارت دانست.

نظریه‌های مسئولیت مبتنی بر تقصیر

نظریه مسئولیت مبتنی بر تقصیر بر این اصل استوار است که در هر دعوی مسئولیت، خواهان یا زیان دیده باید ثابت کند که خواننده یا عامل ورود زیان با ارتکاب خطا، زیانی را به او وارد آورده است به عبارت دیگر نظریه تقصیر بر آنست که کسی را باید مسئول شناخت که نسبت به رفتار خود قابل ملامت باشد. (کاتوزیان ۱۳۸۲، ش ۹)

نظریه مسئولیت غیر مستقیم دولت

بر اساس این نظریه در ابتدا می‌بایست تقصیر شخصی و اداری از هم تمیز گردند تا در تقصیر شخصی مسئول جبران خسارت کارمند باشد و در تقصیر اداری مسئولیت جبران خسارت برعهده دولت قرارگیرد و چون ماده ۱۱ ق. م. م در خصوص مسئولیت دولت تقسیم مسئولیت ناشی از اعمال حاکمیت و تصدی را بیان کرده است می‌بایست مفاهیم فوق نیز از همدیگر تمیز داده شوند.

تفکیک میان خطای اداری و شخصی

برای تشخیص خطای اداری از خطای شخصی نظرات مختلفی ارائه شده است. به عقیده لافریر:

«چنانچه عمل زیان آور اداری جنبه‌ی شخصی داشته و بیانگر ضعف‌ها، هوس‌ها و بی احتیاطی‌های مأمور دولت باشد تقصیر شخصی است و مسؤول آن شخص مأمور و مستخدم خواهد بود. بعکس چنانچه عمل زیان‌آور جنبه‌ی شخصی نداشته باشد، بلکه مأمور دولت آنرا با کم و بیش اشتباهاتی جلوه‌گرسازد تقصیر و خطا اداری است و مسؤول آن دولت خواهد بود.» (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۸۱، ۳۸۰) اشکال تعریف فوق اینست که ضابطه‌ی دقیقی برای تشخیص خطای اداری از شخصی ارائه نمی‌کند.

در حقوق داخلی نیز وضع تعریف روشنی از خطای اداری به چشم نمی‌خورد. برخی خطای اداری را خطایی می‌دانند که در نتیجه آن ضرری به دیگران می‌رسد و آن ضرر و زیان باید ناشی از فعالیت عادی سازمان اداری ریشه گرفته باشد که در این صورت جبران خسارت برعهده اداره است. (ابوالحمد ۱۳۷۹، ۷۹۷) پس این بر عهده قاضی است که در هر پرونده‌ای با توجه به وضعیت خاص آن و کارمند تشخیص دهد که خطا اداری است یا شخصی.

نظریه مسئولیت مستقیم دولت

براساس این نظریه هرگاه کارمند مرتکب عمل زیانبار و خسارت به دیگری می‌شود دولت به دلیل خطای خود و نه تقصیر کارمند مسؤول می‌باشد. مسئولیت دولت در این نظریه تابع مسئولیت کارمند نیست و به صرف ورود ضرر توسط کارمند، اداره مسؤول جبران خسارت خواهد بود به عبارت دیگر عمل زیانبار مستقیماً به دولت نسبت داده می‌شود بدون آنکه اول به کارمند و سپس به دولت منسوب گردد.

در توجیه این مسئولیت دادگاه‌های انگلستان استدلال کرده‌اند که دولت حق انتخاب کارمند و نظارت بر اعمال و همچنین آموزش او را دارد بنابراین اگر زبانی از جانب کارمند به دیگری وارد آید به علت تقصیر دولت در انتخاب، نظارت یا آموزش کارمند بوده است پس دولت مستقیماً مرتکب تقصیر شده است (نوروززادگان ۱۳۸۱، ۷۵).

عمل حاکمیت یا تصدی

لافریر معتقد است مقامات اداری دو وظیفه دارند، از طرفی حاکمیت دولت را اعمال می‌کنند و

بوسیله آنها نظم و آرامش را برقرار می‌سازند و از طرف دیگر مأمور مباشرت در اداره اموال عمومی هستند اعمالی که ناشی از قدرت است اعمال حاکمیتی و اعمال مربوط به وظیفه دوم اعمال تصدی می‌باشند.

در بند سوم ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی قانونگذار در مورد اعمال حاکمیت دولت با سه شرط دولت را از مسئولیت مبرا ساخته است ۱. برحسب ضرورت ۲. برای تأمین منافع اجتماعی ۳. بر اساس قانون و مقرر کرده است که دولت در اعمال حاکمیت مجبور به پرداخت خسارت نیست. ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری با ذکر مصادیق، امور حاکمیتی را احصاء نموده است که به نظر می‌رسد قانون حفظ کاربری بر اساس بند ط و بند ل ماده مذکور جزء امور حاکمیتی به شمار می‌رود و سه شرط معافیت از مسئولیت دولت، در ماده ۱۱ قانون. م. م را دارد. (قانونی - ضرورت - حفظ منفعت اجتماعی).

عوامل رافع مسئولیت در اجرای قانون حفظ کاربری

عوامل رافع عواملی هستند که شخص یا دولت علارغم ورود خسارت به دیگری مسئول جبران خسارت شناخته نمی‌شوند و از آن جمله تحذیر و حکم قانون می‌باشد.

قاعده تحذیر

معنای قاعده اجمالاً این است که اگر کسی قبل از انجام کاری هشدار دهد، ولی به هشدار وی، خسارت دیده توجه نکند و بر اثر کار او جنایتی بوجود آید هشدار دهنده مسئولیتی نخواهد داشت. مهمترین دلیلی که قاعده تحذیر از آن استنباط می‌شود روایت است. نکته‌ای که در اینجا لازم است بدان اشاره شود اینست که لازم نیست حتماً هشدار بصورت کلامی یا شفاهی باشد بلکه بصورت کتبی نیز باشد قابل قبول است و قید کلمه شنیدن در هشدار و روایت طریقت دارد نه موضوعیت. (میرداداشی ۱۳۹۳، ۲۳۰)

شرایط لازم برای رفع مسئولیت بر مبنای قاعده تحذیر (محقق داماد ۱۳۸۹، ۲۴۲): ۱. وصول هشدار به خسارت دیده، ۲. امکان فرار برای زیان‌دیده فراهم باشد یا به نوعی هشدار متناسب با نوع خطر و محیط باشد. منظور آنست که زیان دیده توانایی و زمان کافی برای دور شدن از خطر

را داشته باشد. این قاعده برای رفع مسئولیت دولت در خصوص اجرای قانون حفظ کاربری می‌تواند بسیار مؤثر واقع شود چرا که در اجرای قانون مذکور ۲ مرتبه به متخلف یا زیان دیده احتمالی اخطار داده می‌شود که نسبت به قلع و قمع بنا در مدت زمان کافی اقدام نماید و در عمل حتی اگر متخلف زمان بیشتری را نیز برای تخریب ساخت و ساز درخواست نماید مهلت بیشتری به وی داده می‌شود. در زمانی که متخلف به صورت غیر مجاز یا بیشتر از مجوز صادره اقدام به تغییر کاربری می‌نماید به وی اخطار کتبی طی دو مرحله مطابق ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری داده می‌شود و سپس بعد از سپری شدن مهلت‌های داده شده اقدام به تخریب می‌شود.

حکم قانون

اگر کسی به حکم قانون باعث زیان دیگری گردد مسئولیتی ندارد همانگونه که ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی مقرر می‌دارد «هرکس بدون مجوز قانونی... لطمه ای وارد نماید مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد» یعنی اگر کسی با مجوز قانونی موجب خسارت و زیان به دیگری گردد مسئولیتی متوجه وی نخواهد بود.

طبق ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری ساخت و ساز غیر مجاز و تغییر کاربری که بدون اخذ مجوز از مراجع ذیصلاح صورت گرفته باشد می‌بایست تخریب گردد و مسئولیتی از این باب متوجه دولت یا مأموران جهاد کشاورزی نخواهد بود چرا که به حکم قانونی قلع و قمع انجام گرفته است ولی باید توجه داشت که قانون فقط اجازه تخریب تغییر کاربری را به مأموران داده است و نه بیشتر.

البته باید در نظر داشت که قانونگذاری که حکیم است در حین قانونگذاری به این موضوع توجه داشته است که تخریب تغییر کاربری به تنهایی و بدون ایراد خسارت به اراضی اطراف یا اشجاری که نزدیک دیوار غیر مجاز غرس شده اند امکان ندارد بنابراین در اینجاست که شاید بتوان حتی مسئولیت ضرر و زیان ناشی از اجرای قانون حفظ کاربری را مسئولیتی پارلمانی دانست البته به شرطی که در حدود متعارف و لازم انجام شود.

جبران خسارت

زمانی که ارکان مسئولیت فراهم باشد، شخص مسئول باید خسارت وارده را جبران نماید که همانا

اثر و هدف اصلی در مسؤولیت مدنی جبران خسارت است. از آنجائیکه در بیشتر موارد، شخص زیان‌دیده مخصوصاً زمانی که این شخص دولت باشد حاضر به پذیرش مسؤولیت نیست، زیان‌دیده باید برای جبران خسارت خود اقدام به اقامه دعوی نماید. در اجرای قانون حفظ کاربری به دلیل اینکه خسارت مالی به افراد وارد می‌شود، جبران خسارت بوسیله ارجاع امر به کارشناس رسمی و تعیین میزان خسارت بوسیله وی انجام می‌گیرد فلذا از این نظر در زمانی که قرار بر جبران خسارت باشد با مشکلی مواجه نخواهد بود.

نتیجه

در مسؤولیت مدنی خصوصاً مسؤولیت مدنی دولت نمی‌توان بطور مطلق یکی از نظریات را قبول کرد پس باید دید در کجا و چگونه می‌توان به عدالت دست یافت. هرچند قانون حفظ کاربری مطابق آنچه که بیان شد در زمره اعمال حاکمیت است و دولت و کارمندان وی در این خصوص اگر خسارتی به اشخاص وارد نمایند مسؤول نیستند ولی این نظریه در حال حاضر با توسعه معنای خدمت‌گزاری دولت قابل قبول به نظر نمی‌رسد. در اجرای قانون مذکور زمانی که به‌اراضی همجوار آسیب می‌رسد یا تخریب به اشتباه صورت می‌گیرد به نظر می‌رسد مناسب‌ترین مبنا برای جبران خسارت، مسؤل انگاشتن دولت بر مبنای نظریه تساوی شهروندان در برابر هزینه‌های عمومی باشد. به نظر می‌رسد اجرای نظریه مسؤولیت مستقیم دولت یعنی اینکه دولت بواسطه اعمال خود مسؤل است بدون آنکه بدو کارمند مسؤل شناخته شود برای نیل به اصل و هدف مسؤولیت مدنی در اجرای این قانون مناسب‌تر باشد.

منابع و مأخذ

قرآن کریم

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، ۱۳۷۹ حقوق اداری ایران، انتشارات توس تهران.
۲. بجنوردی، میرزا حسن، ۱۳۷۱ القواعد الفقیهه، جلد ۱ موسسه اسماعیلیان قم.
۳. بهرامی احمدی، حمید ۱۳۸۸، ضمان قهری، مسئولیت مدنی، انتشارات میزان، تهران
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، دانشنامه حقوقی انتشارات امیرکبیر، ترمینولوژی حقوق.
۵. زرگوش، مشتاق، ۱۳۹۲ مسئولیت مدنی دولت، جلد یک، انتشارات جنگل.
۶. طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱ منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ هفتم.
۷. عاملی، سیدمحمدجواد، ۱۴۱۹مفتاح الکراره فی شرح القواعد العلامه، تحقیق محمد باقر مجلسی، موسسه نشر اسلامی.
۸. غمامی، مجید، ۱۳۷۶مسؤولیت دولت نسبت به اعمال کارکنان خود نشر دادگستر، چاپ سوم.
۹. کلینی، محمدبن یعقوب، ۱۳۶۶ اصول کافی، کتاب معیشت باب ضرار، حدیث ۲ انتشارات موسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی، تهران.
۱۰. کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۲ دوره مقدماتی حقوق مدنی، وقایع حقوقی، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ ۶.
۱۱. کاتوزیان، ناصر، الزامهای خارج از قرارداد، ضمان قهری، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هفتم، ۱۳۸۶.
۱۲. محقق داماد، سیدمصطفی، ۱۳۸۹ قواعد فقه بخش مدنی، تهران مرکز نشر علوم اسلامی، چاپ ۲۴.
۱۳. مراغی، سیدمیر عبدالفتاح، العناوین، ترجمه عباس زراعت چ دوم، انتشارات جنگل، ۱۳۸۸.
۱۴. مصطفوی، سید کاظم، قواعد فقه، ترجمه عزیزا... فهیمی، چ اول، بهار ۹۰، انتشارات میزان.
۱۵. معین، محمد، ۱۳۸۵ فرهنگ فارسی انتشارات امیرکبیر. چاپ ۲۳.

۱۶. میرداداشی، سیدمهدی ۱۳۹۳، مسئولیت مدنی موسسات عمومی، انتشارات دانشگاه مفید.
۱۷. نائینی، منیه الطالب، ۱۳۷۳ ق جلد ۲، مکتبه‌المحمدی.
۱۸. نوروز زادگان، صادق، ۱۳۸۱ مسؤولیت مدنی دولت و نظارت بر پابندی ادارات به آن، پایان نامه کارشناسی ارشد، کتابخانه پردیس قم.