

مسئولیت مدنی کمیسیون طرح تفصیلی در برابر خسارات ناشی از اجرای مصوبات آن نهاد

(نوع مقاله: علمی- ترویجی)

حامد فویاری*

شیمای کشاورزی^۱

چکیده

شهرسازی در ایران هرچند تاریخچه طولانی‌ای دارد؛ اما رشد روزافزون جمعیت در شهرها به‌ویژه در قرون اخیر، پیدایش دولت‌ها به مفهوم مدرن آن و البته نیازهای متعدد و مختلف شهروندان سبب شده است تا هرکدام از شهرها به اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی متناسب با شرایط خود رو بیاورند. در ایران تصویب و تغییر طرح‌های تفصیلی شهری به عهده کمیسیون موسوم به کمیسیون طرح تفصیلی است. این کمیسیون‌ها در عرف با عنوان کمیسیون ماده ۵ شناخته می‌شوند که این عنوان به ماده ۵ قانون «تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» اشاره دارد. تنظیم و تغییر طرح‌های تفصیلی نیاز به تخصص بسیاری دارد و قانون‌گذار نیز سعی کرده تا با گرد هم آوردن متخصصان از رشته‌های متفاوت ضریب اشتباه این نهاد را تا حد ممکن پایین بیاورد. با این وجود همچنان امکان اشتباه یا تخلف عمدی اعضای این کمیسیون و نتیجتاً ورود خسارت به شهروندان وجود دارد. چالش اصلی چگونگی جبران خسارت توسط این کمیسیون است؛ اما برای رسیدن به نتیجه مطلوب باید به پرسش‌هایی از قبیل چیست ماهیت این کمیسیون، وضعیت اهلیت تمتع و استیفاء آن، حدود ضمان دولت در برابر خسارات کمیسیون و نهایتاً جایگاه اعضای متخلف در این معادله پاسخ داد. از نظر نگارندگان در مرحله نخست دولت در برابر اشخاص زیان‌دیده، مسئول اشتباه و تخلف کمیسیون مذکور بوده و ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به دلایل مختلف منصرف از موضوع این پژوهش است. در مرحله بعد دولت می‌تواند به اعضای مقصر یا متخلف حاضر در کمیسیون جهت جبران ضرر خود مراجعه نماید. اثبات و اتخاذ چنین رویکردی اعضای کمیسیون را در بررسی و تصویب صورت‌جلسات محتاط‌تر کرده و سبب جلوگیری از اشتباهات و تخلفات احتمالی خواهد شد.

کلیدواژه‌ها: مسئولیت مدنی، کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، طرح تفصیلی، شخصیت حقوقی.

* Email: h.khubyari@gmail.com

۱. گروه حقوق خصوصی دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران (نویسنده مسئول)

۱. دانشجوی دکتری شهرسازی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران
Email: shima.keshavarzi69@modares.ac.ir

پیشرفت بشر در دنیای مدرن سبب پیدایش نیازها و مفاهیم جدیدی شده است. مفاهیمی از قبیل حقوق شهروندی باعث شده تا نهادهایی در راستای حمایت از شهروندان در برابر دولت‌ها تأسیس شوند. از سوی دیگر مقتضای رشد شهرنشینی و شیوه گسترش شهرها، تدوین برنامه‌ها و طرح‌های منسجم در عرصه شهرسازی است. در بین طرح‌های شهری، طرح جامع شهری در راس هرم برنامه‌ریزی قرار دارد (نوریان، شریف، ۱۳۸۲: ۱۲) که وظیفه تدوین آن مطابق بند ۳ ماده ۲ قانون «تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» (از این پس قانون تأسیس) به عهده آن شورا گذارده شده است. طرح‌های تفصیلی به نوعی جهت اجرا و تحقق اهداف طرح جامع توسط کمیسیون ماده ۵ قانون فوق‌الذکر تصویب می‌شود و بعد از تصویب شورای شهر برای شهرداری لازم‌الاجرا خواهد بود. بدون تردید تحول نیازها لوازم تغییر طرح‌های توسعه شهری را فراهم می‌آورد. هرچند ممکن است بعضی از این تغییرات ارتجاعی و واپس‌گرایانه باشند (تفهیمی، لامیت، ۱۳۹۲: ۱۳۷)؛ اما لزوم مطابقت توسعه با نیازهای جدید سبب شده است تا قانون‌گذار تغییر طرح‌های تفصیلی را نیز به شرط مطابقت با طرح جامع شهری به عهده نهاد مصوب آن بگذارد (بخش اخیر ماده ۵ قانون تأسیس). بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به وسیله کمیسیون ماده ۵ با ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می‌شود (قانون اصلاح ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۸۸). البته شهرداری پایتخت از شمول این ماده مستثنی بوده و بررسی و تحلیل استثنائات آن از حوصله بحث حاضر خارج است.

انتخاب افراد ذی‌ربط با تخصص‌های متفاوت نشان از اهمیت تنظیم طرح‌های تفصیلی دارد. تنظیم نادرست طرح‌های تفصیلی یا تغییر اشتباه یا حتی غرض‌ورزانه آن موجب تضییع حقوق شهروندان و در برخی موارد ایراد خسارت به آنان خواهد شد. برای مثال در سال ۱۳۸۵ کمیسیون ماده ۵ طرح تفصیلی شهرستان شهرکرد به موجب بند یک مصوبه صورت‌جلسه، کاربری فضای سبز ملکی با مالکیت خصوصی را به نحوی از انحاء تغییر داد که این بند به موجب دادنامه شماره ۱۸۷، ۱۸۶ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۷^۱، به دلیل مغایرت با حق مالک خصوصی ابطال گردید. همچنین ممکن است

^۱ «طبق ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ حدود وظایف و اختیارات کمیسیون ماده ۵ قانون مزبور مشتمل بر بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها و سایر امور مربوط تعیین و احصاء شده است. بنابراین تغییر کاربری قسمتی از ملکی که کلاً دارای کاربری فضای سبز بوده و تبدیل آن به ۷۰ درصد فضای سبز و ۳۰ درصد با کاربری مسکونی و خدماتی بدون تبیین علل و جهات قانونی این تغییر که موجب زمین تصور الزام مالکین به واگذاری ۷۰ درصد

عدم دقت اعضای کمیسیون موجب تنظیم طرح تفصیلی‌ای شود که در آن حقوق معلولان نادیده گرفته و منجر به ورود خسارت به ایشان شود. مطابق با قواعد عام مسئولیت مدنی عامل زیان باید خسارات وارده در اثر ضرر نامشروع را جبران سازد. درباره خسارات وارده ناشی از مصوبات غیرقانونی یا نادرست کمیسیون ماده ۵، موضوع از پیچیدگی‌های خاصی برخوردار است. آیا می‌توان کمیسیون ماده ۵ را واجد شخصیت حقوقی و برای جبران خسارات، دولت را ملزم به تدوین بودجه بدانیم؟ در این صورت مسئولیت عضو مقصر یا متخلف به چه نحو خواهد بود؟ چنانچه اعضای متخلف متعدد باشند، مسئولیت به چه شکلی بین ایشان تقسیم خواهد شد؟ شهرداری به عنوان نهاد مجری صورت‌جلسات چه جایگاهی در جبران خسارات وارده دارد؟ پاسخ به این پرسش‌ها موجب خواهد شد تا وضعیت کمیسیون ماده ۵ از نهادی تصمیم‌گیر به نهادی پاسخگو تغییر یابد. اعضای کمیسیون مذکور باید متوجه رسالت سنگینی که بر دوش ایشان از جهت توسعه شهری و نهایتاً توسعه کشور گذارده شده است باشند؛ اما مرور آراء قضایی نشان می‌دهد تصور مسئولیت مدنی برای اعضای این کمیسیون مسوق به سابقه نیست.

بحث حاضر در ادبیات میان‌رشته‌ای مدیریت شهری و حقوق شهروندی فاقد پیشینه است. هرچند برخی از حقوق‌دانان از قبیل مصطفی واحد شیرتری و علیرضا حسنی در مقاله «تحلیل حقوقی نقش مناسب سازی محیط در زندگی معلولان و جانبازان و مسئولیت مدنی ناشی از آن» به مسئولیت مدنی شهرداری-ها در قبال معلولین و جانبازان پرداخته‌اند؛ اما نگاه نگارندگان این نوشتار معطوف به تهیه‌کنندگان طرح-های لازم‌الاتباع برای شهرداری‌هاست. به این ترتیب برای جمع‌آوری داده و نتیجه‌گیری از آنها باید به سایر مقررات قانونی و قواعد فقهی مراجعه نمود. در این راستا در ابتدای هر بخش به تحلیل برخی مفاهیم کلیدی پرداخته و پس از آن در دو قسمت، پاسخ‌های سوالات فوق ارائه می‌شود. در بخش نخست، ماهیت کمیسیون ماده ۵ و حدود صلاحیت آن بررسی می‌شود و در نهایت مسئولیت این کمیسیون و اعضای آن در برابر زیان‌دیده و همین‌طور دولت، تبیین خواهد شد.

۱. ماهیت کمیسیون ماده ۵ و حدود صلاحیت آن

سابقه تشکیل کمیسیون ماده ۵ به سال ۱۳۵۱ برمی‌گردد که این کمیسیون به عنوان نهادی میان‌بخشی و هماهنگ‌کننده فعالیت خود را آغاز کرد (مرادی مسیحی، ۱۳۸۴: ۲۰۲). در قانون تأسیس و سایر قوانین مرتبط با کمیسیون مذکور، صراحتی در پذیرش یا عدم پذیرش شخصیت حقوقی برای این نهاد وجود ندارد. به همین دلیل برای شناسایی ماهیت حقوقی کمیسیون ماده ۵، باید به سایر قوانین و البته آراء صادره از دستگاه قضایی توجه کنیم. منظور از شناسایی ماهیت حقوقی کمیسیون ماده ۵، بررسی امکان

ملک خود به شهرداری به‌طور رایگان و قابلیت استفاده از ۳۰ درصد بقیه ملک اشخاص با توجه به مساحت آن است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات کمیسیون مزبور تشخیص داده می‌شود».

یا عدم امکان تصور شخصیت برای این نهاد تصمیم‌گیری است. در سوی دیگر صلاحیت، مفهومی اعم از اختیارات و وظایف دارد و برای سنجش نحوه ایجاد و چگونگی تحمیل مسئولیت بر عهده این کمیسیون، بررسی حدود صلاحیت آن الزامی است. در ادامه و در دو بخش موضوعات گفته شده را بررسی خواهیم کرد؛ پیش از آن اما لازم است دو مفهوم مرتبط با قوانین شهری مورد اشاره قرار گیرد.

الف. طرح جامع

مطابق با بند ۲ از ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن (مصوب ۱۶ تیر ۱۳۵۳) طرح جامع عبارت از طرح بلند مدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی، تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازهای عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز و انتهای خط (ترمینال) و فرودگاه‌ها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوط به آن تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نمادهای تاریخی و مناظر طبیعی، تهیه و تنظیم می‌گردد. طرح جامع شهر بر حسب ضرورت، قابل تجدید نظر خواهد بود.

ب. طرح تفصیلی

بند ۳ ماده ۱ قانون فوق‌الذکر در تعریف طرح تفصیلی مقرر می‌دارد: «طرح تفصیلی عبارت از طرحی است بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر نحوه استفاده از زمینهای شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان و تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و اولویتهای مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود و نقشه‌ها و مشخصات مربوط به مالکیت بر اساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌گردد». به علاوه موارد ۱ و ۲ بند ۸ ماده ۱ آیین نامه «نحوه بررسی و تصویب طرحهای توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور» طرح تفصیلی را شامل طرحهای بهسازی، نوسازی، بازسازی و مرمت بافتها و همینطور طرح آماده سازی توسعه‌های جدید در شهرها می‌داند.

۱.۱ ماهیت حقوقی

کمیسیون ماده ۵ متشکل از اشخاص حقیقی است که هر یک به نحوی نمایندگی یک شخص حقوقی را به عهده دارد. پرسش این است که آیا می‌توان این کمیسیون را مستقلاً دارای شخصیت حقوقی دانست؟ چنانچه قائل به شخصیت حقوقی برای کمیسیون باشیم، ناگزیر باید آن را دارای اهلیت تمتع به معنای دارا شدن و نتیجتاً کمیسیون را بالقوه و بالفعل واجد تعهداتی بدانیم (صفایی، قاسم‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۴۶) که یکی

از آنها مسئولیت مدنی ناشی از مصوبات نادرست خواهد بود. در اعتباری بودن شخصیت حقوقی تردیدی وجود ندارد؛ اما مناقشه بین حقوق دانان آن است که آیا فقط قانون گذار می‌تواند شخصیت حقوقی را اعتبار کند یا رویه قضایی و حتی بنای عقلاء نیز چنین قابلیت را دارد؟ (اسکینی، ۱۳۸۷: ۴۶/۱ و باریکلو، ۱۳۸۷: ۱۹) دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۱۵۸-۱۵۹ مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۳ صراحتاً کمیسیون ماده ۵ را واجد شخصیت حقوقی می‌داند.^۱ از این رأی می‌توان نتیجه گرفت که کمیسیون ماده ۵ مشمول اشخاص حقوقی دولتی مذکور در ماده ۵۸۷ قانون تجارت می‌باشند. بنابراین کمیسیون ماده ۵ مانند تمامی اشخاص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قائل است، مگر حقوق و وظائفی که بالطبع فقط انسان ممکن است دارای آن باشد، از قبیل ابوت و بنوت (ماده ۵۸۸ قانون تجارت).

یکی دیگر از آثار شناسایی شخصیت حقوقی برای کمیسیون ماده ۵، لزوم اقامه دعوا به طرفیت این نهاد و نه اعضای آن است. در واقع همان‌طور که طلبکاران یک شرکت به دلیل شخصیت حقوقی شرکت، باید علیه خود شرکت و نه سهامداران آن و در محل اقامت شرکت طرح دعوا نمایند، مدعیان حق علیه کمیسیون مذکور نیز باید علیه کمیسیون و در محل اقامت آن، اقامه دعوا نمایند (ماده ۲۳ قانون آیین دادرسی مدنی و آراء شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۰۶۵۴ و ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۱۱۹۱ و به ترتیب مورخ ۲/۲۳ و ۱۳۹۲/۴/۱۵، هر دو از شعبه ۲۹ دیوان عدالت اداری). در نهایت باید به این نکته توجه داشت که اهلیت استیفاء اشخاص حقوقی برخلاف اهلیت تمتع آنها خلاف اصل بوده و باید به موارد مصرح محدود شود. توضیح آنکه اهلیت استیفاء در علم حقوق به معنی «توانایی قانونی شخص برای اجرای حق یا ایجاد و ایفای تعهد» است و افراد عاقل و رشید از آن رو که واجد این نوع اهلیت هستند، قابلیت انجام هر نوع عمل حقوقی را خواهند داشت (باریکلو، ۱۳۸۷: ۲۳). در مقابل، اشخاص حقوقی تنها مجاز به انجام موضوعاتی هستند که در اساسنامه یا قوانین معطوف به آنها تعیین شده است. مسئله فوق اهمیت شناسایی حدود صلاحیت کمیسیون ماده ۵ را روشن تر می‌کند.

۲.۱ حدود صلاحیت

با توجه به شخصیت حقوقی کمیسیون ماده ۵، این نهاد همچون سایر اشخاص دارای حقوق و تکالیفی است. مهم‌ترین تکلیف کمیسیون ماده ۵ که اساساً دلیل تأسیس آن تلقی می‌شود، تدوین و تغییر طرح-

^۱ در صدر رأی هیأت عمومی جهت توجیه خواننده قرار گرفتن کمیسیون ماده ۵، آمده است: «نظر به اینکه کمیسیون موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ به ریاست استاندار یا فرماندار کل و با عضویت رئیس شورای اسلامی شهر و شهردار، نمایندگان وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و مسکن و شهرسازی و نماینده مهندس مشاور تهیه کننده طرح دارای شخصیت حقوقی مستقل و مجزی از اعضا تشکیل دهنده آن و سایر واحدهای دولتی و عمومی می‌باشد...».

های موسوم به طرح تفصیلی شهرهاست. در نتیجه می‌توان گفت میزان صلاحیت کمیسیون ارتباط نزدیکی با گستردگی موضوعات طرح‌های تفصیلی دارد. با توجه به تعاریف ارائه شده از طرح‌های تفصیلی، می‌توان اهمیت جایگاه کمیسیون ماده ۵ و حساسیت وظایف اعضای آن را دریافت. به همین دلیل تصمیمات کمیسیون باید با چهار رأی موافق از پنج رأی ممکن اتخاذ شود. همچنین جهت تغییر طرح باید مقدمات بسیاری فراهم گردد، از جمله آنکه پیشنهاد تغییر باید توجیه منطقی کافی داشته باشد و با گزارش کارشناسی دبیرخانه کمیسیون که حاوی مشکلات موجود در اجرای طرح اصلی و راه حل جایگزین است، همراه باشد (حسینی، پوراحمد، پژوهان، رحیمی، ۱۳۹۰: ۳۲). بدیهی است در تغییر عرض معابر، تغییر کاربری اراضی، تغییر میزان تراکم ساختمانی مجاز، تغییر مقررات راجع به تفکیک اراضی و مواردی از این قبیل حقوق مکتسبه افراد بسیاری مخدوش شود و حتی در آینده بلند مدت تأثیری جبران‌ناپذیر بر سیمای شهر و زندگی شهروندان بگذارد. فرض تخلف اعضای کمیسیون و یا عدم مهارت و تقصیر ایشان، فرض بعیدی نیست و اساساً بر مبنای همین فرض بند ۲ ماده ۱۰ قانون «تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، آن دیوان را مرجع رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات کمیسیون‌هایی از قبیل کمیسیون ماده ۵ دانسته است.

بر همین اساس، آراء بسیاری از دیوان عدالت اداری با موضوعیت ابطال مصوبه کمیسیون ماده ۵ صادر شده است؛ که در میان آنها می‌توان به رأی شماره ۲۰۰۵ هیأت عمومی دیوان با موضوع «ابطال بند ۳ صورت جلسه ۵۳۸ - ۷/۲/۱۳۹۴ کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مستقر در شهر تهران» اشاره کرد. دیوان عدالت اداری در پرونده مذکور با استناد به نظر شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۹/۵/۳۰^۱ و با توجه به ایراد ضرر به مالک در صورت اجرای طرح، مصوبه کمیسیون ماده ۵ را ابطال نمود. نکته جالب توجه در روند پرونده آنکه مدیرکل حقوقی شهرداری تهران، جهت توجیه مصوبه به رجحان و تأمین نفع عمومی در صورت اجرای مصوبه اشاره کرده؛ اما این استدلال با توجه به لزوم تبعیت این نهاد از نظر شورای نگهبان (مطابق حکم تبصره ۲ ماده ۸۴ و ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری)، مورد پذیرش قضات و مستشاران دیوان عدالت اداری قرار نگرفت. البته نتیجه پرونده مذکور، موجب چالش‌های بسیاری در اجرای مصوبات کمیسیون خواهد بود؛ چراکه در اغلب موارد، اجرای مصوبات کمیسیون نافی برخی حقوق شخصی و بعضاً موجب اضرار به افراد است. در صورت پذیرش نظر شورای نگهبان به نحو اطلاق، مفهوم «ضرر مشروع» که در قسمت بعد طرح می‌گردد، بلاموضوع خواهد شد. نکته مهم‌تر آنکه مطابق فلسفه تقنین اسلامی در چنین مواردی به

^۱ در انتهای نظریه شورای نگهبان آمده است: «اطلاق مصوبه مورد شکایت نسبت به مواردی که اجرای طرح با توجه به تزییقات ایجاد شده برای صاحبان املاک واقع در طرح موجب ورود ضرر به اشخاص می‌شود، خلاف موازین شرع شناخته شد.»

استثناء عبادات، در تراحم حقوق فردی و جمعی می‌توان حکم به نفع مصالح عمومی صادر کرد (صرامی، ۱۳۸۲: ۲۵۱؛ محمسانی، ۱۳۸۶: ۱۴۷).

به هر رو چالش موضوع این نوشتار آن است که در صورت تقصیر یا حتی تخلف عمدی اعضای کمیسیون، چه شخص یا اشخاصی در برابر زیان دیده ضامن جبران خسارات خواهد بود؟ در ادامه با تکیه بر مفاهیم مرتبط با مسئولیت مدنی که در گذشته مورد بررسی قرار گرفت، به ارائه پاسخ مناسب پرداخته خواهد شد.

۲. مسئولیت مدنی کمیسیون

در راستای تحلیل مسئولیت مدنی کمیسیون ماده ۵ به عنوان یک شخص حقوق مستقل و اعضای آن در برابر خسارات زیان دیده، لازم است به اختصار به موضوع مسئولیت مدنی دولت پرداخته شود. دیدیم که در برخی مواقع، دولت‌ها ضامن پرداخت خساراتی هستند که مجریان آنها به دیگران وارد کرده‌اند. تحلیل و ایضاح این مسئولیت در فهم مسئولیت مدنی کمیسیون و اعضای آن مفید خواهد بود. پیش از پرداختن به مسئولیت مدنی دولت، برخی مفاهیم کلی مربوط به مسئولیت مدنی را بررسی خواهیم کرد. در این قسمت سعی خواهد شد تا تنها در حد لزوم به مفاهیم مرتبط پرداخته و از اطناب پرهیز شود.

الف. ضرر

ورود ضرر، رکن اصلی ایجاد مسئولیت مدنی است و مهم آنکه ضرر وارده باید نامشروع و مستقیم باشد (لطفی، ۱۳۹۳: ۲۲۳) به این ترتیب اگر کمیسیون ماده ۵ مطابق با قانون، احداث بزرگراهی را بین خانه‌های مسکونی تصویب کند و مالکین مجبور به فروش خانه‌های خود به شهرداری شوند، ضرر مشروع بوده و موجب مسئولیت نخواهد بود. به علاوه اگر کمیسیون مذکور تخلف نموده و به مالکی اجازه ساخت تعداد طبقات بیشتر، با وجود سایه‌اندازی بر املاک مجاور را داده باشد، ضرر وارده به همسایه‌ها بلاواسطه از فعل همسایه ناشی شده و نه صورت جلسه کمیسیون. بنابراین افراد متضرر نمی‌توانند مستقیماً از کمیسیون مطالبه خسارت نمایند، بلکه باید از دیوان عدالت اداری ابطال صورت جلسه را درخواست و سپس فرد خاطی را ملزم به تخریب نمایند. در ادامه فرد خاطی می‌تواند علیه کمیسیون ماده ۵ به دلیل خسارت وارد شده طرح دعوا نماید. البته باید توجه داشت که ابطال صورت جلسات کمیسیون ماده ۵ تنها در صورتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است که متضمن وضع قواعد لازم‌الاجرا باشد (آزادی، ۱۳۹۵: ۲۱).

ضرر در آثار اغلب فقیهان و حقوق دانان واجد معنای عرفی‌ای است که هرگونه صدمه مادی یا معنوی به شخص و به‌طور کلی از دست دادن مواهب را در برمی‌گیرد (صفایی، رحیمی، ۱۳۹۵: ۹۷؛ مکارم شیرازی، ۱۳۹۰: ۱۰۷). با این حال تبصره ۲ ماده ۵۲۲ قانون آیین دادرسی مدنی مطالبه عدم‌النفع را غیر قانونی دانسته است. عدم‌النفع را محروم شدن شخص از فایده مورد انتظار تعریف کرده‌اند (بهرامی، ۱۳۷۰: ۲۳۸). برای

مثال می‌توان گفت اگر کمیسیون ماده ۵ با تخلف از طرح جامع، بدون تامین یا ایجاد تمهیداتی جهت تأسیس پارکینگ، کاربری برخی زمین‌ها را به تجاری تغییر دهد و فروشنده‌ای که سابق بر این مصوبه در محدوده طرح مغازه داشته و در اثر اجرای صورت‌جلسه غیرقانونی از سود همیشگی فروش، بهره نبرد، از فایده مورد انتظار محروم می‌شود و مطابق تبصره فوق‌الذکر امکان طرح دعوا را نخواهد داشت. علی‌رغم اطلاق تبصره ۲، مرور تعاریف فقیهان از ضرر نشان می‌دهد که از نگاه ایشان، مفهوم ضرر اعم از عدم-النفع است (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۳۸/۱). برخی از حقوق‌دانان جهت رفع تعارض قانون آیین دادرسی مدنی با رأی مشهور فقیهان، عدم‌النفع را به اعتبار متعلق آن به دو قسم «ممکن‌الحصول و قطعی‌الحصول» تقسیم کرده‌اند (شمس، ۱۳۸۷: ۳۹۰/۱). بنابر این نظریه چنانچه حصول منافع مورد انتظار قطعی باشد، مشمول عنوان ضرر بوده و قابل مطالبه است.

ب. ضمان ناشی از تقصیر

ضمان ناشی از تقصیر، مسئولیت مدنی ناشی از تعدی و تفریط است. به این ترتیب شخص مقصر باید زیان وارد بر زیان‌دیده را جبران نماید (ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی). در قانون مسئولیت مدنی موارد بسیاری وجود دارد که اشخاص مقصر در برابر زیان‌دیده مسئول جبران خساراتی هستند که حتی ممکن است مستقیماً ناشی از فعل آنها نباشد. برای مثال مطابق با ماده ۱۱ قانون فوق‌الذکر «کارمندان دولت و شهرداریها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند» و مسئولیت دولت تنها به مواردی محدود شده است که زیان وارده ناشی از نقص وسایل نهاد دولتی باشد که البته این امر باید توسط زیان-دیده به اثبات برسد.

پ. ضمان ناشی از غرور

هرگاه از شخصی عملی صادر شود که باعث فریب خوردن دیگری شده و از این رهگذر ضرر و زبانی متوجه او گردد، شخص نخست به موجب قاعده غرور ضامن است (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۶۳/۱). نکته قابل توجه در این قاعده آن است که علم و قصد فریب دهنده به ایجاد خسارت شرط نبوده و حتی ممکن است غار از فریب ایجاد شده بی‌خبر باشد (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۱۶۸). به تعبیر دیگر غرور از عناوین فعلیه است و نه قصدیه، همان‌طور که مفهوم زدن با ضربه، چه به صورت عمدی و چه غیر عمدی مصداق می‌یابد، غرور نیز با رفتار موجب خسارت غار صدق می‌کند، چه او قصد فریب مغرور را داشته باشد یا نه. این قاعده در مواردی که رأی کمیسیون توسط مراجع ذی‌صلاح، ابطال شده و از این رهگذر خسارتی به سازنده وارد شود، قابل اعمال خواهد بود.

۱. «المغرور یرجع الی من غره» (فاضل لنکرانی، ۱۳۸۷: ۲۶).

ت. ضمان ناشی از اقدام

مطابق با قاعده اقدام اگر شخصی با توجه و آگاهی، عملی را انجام دهد که موجب ورود زیان توسط دیگران به او گردد، عامل زیان، مسئول جبران خسارت نخواهد بود (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۲۳۱/۱). اقدام در بیان فقیهان به دو بخش اقدام به زیان و اقدام به ضمان تقسیم می‌شود. در نوشتار حاضر آنچه مطرح نظر بوده، نوع نخست اقدام است. برای اقدام به زیان می‌توان مواد ۱۷۸ و ۴۱۸ قانون مدنی را مثال زد.^۱ از مفاد قاعده اقدام می‌توان نتیجه گرفت که اگر شخصی با علم به تخلف و غیر قانونی بودن صورت جلسه کمیسیون ماده ۵، اقدام به ساخت و ساز یا تغییر کاربری نموده و در نتیجه رفتار وی خسارتی به دیگری وارد شد، در صورت پرداخت خسارت زیان دیده، نمی‌تواند به کمیسیون ماده ۵ مراجعه نموده و خسارت پرداختی را دریافت نماید.

۱.۲. مسئولیت مدنی دولت

مطابق با ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی هرکس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی ضرری به دیگری وارد نماید، مسئول جبران خسارات وارده خواهد بود. نکته مهم در متن ماده فوق آن است که بی‌احتیاطی ترجمه واژه Negligence از ماده ۴۱ قانون تعهدات سوئیس است و در نظام حقوقی این کشور همچون انگلستان، بی‌احتیاطی معنایی موسع همچون تقصیر داشته و به عنوان مبنای مسئولیت شناخته می‌شود (خوبیاری، ۱۳۹۲: ۳۷). بنابراین بهتر بود مترجم قانون تعهدات به این نکته توجه کرده و Negligence را تقصیر ترجمه می‌کرد. به هر رو آنچه اهمیت دارد، آن است که در حقوق ایران ضرری که عمداً یا در نتیجه تقصیر به دیگری وارد می‌گردد، باید جبران شود.

ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی را می‌توان مهم‌ترین ماده در مورد مسئولیت مدنی دولت دانست. معیار ابتدایی این ماده برای تعیین مرز قابل پرداخت بودن و نبودن خسارات وارده، حاکمیتی یا تصدی‌گرایانه بودن عمل موجب زیان است. مطابق با این تقسیم‌بندی، دولت تنها در مواردی که در نقش متصدی ایفاء نقش می‌کند، مسئول شناخته می‌شود؛ در غیر این صورت اگر عمل دولت برحسب ضرورت، برای تأمین منافع اجتماعی و طبق قانون به عمل آید، دولت مسئولیتی در برابر خسارات احتمالی نخواهد داشت (غمامی، ۱۳۷۶: ۱۱۵). به این ترتیب مهم‌ترین چالش برای شناسایی مسئولیت کمیسیون ماده ۵، تشخیص حاکمیتی یا تصدی‌گرایانه بودن تصمیمات این کمیسیون است.

تا سال ۱۳۸۳ مهم‌ترین معیار برای شناسایی اعمال حاکمیتی، مفهوم مخالف تبصره یک ماده واحده قانون «تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷» که مقرر می‌کرد: «اعمال تصدی، اعمالی

^۱ ماده ۱۷۸: «مالی که در دریا غرق شده و مالک از آن اعراض کرده است مال کسی است که آن را بیرون بیاورد». ماده ۴۱۸: «اگر مغبون در حین معامله عالم به قیمت عادلانه بوده است، خیار فسخ نخواهد داشت».

است که دولت از نقطه نظر حقوق، مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد، مانند خرید و فروش املاک و مستغلات و اجاره و استجاره و امثال آن». با این تعریف، هر عملی که به نحوی، ابراز اراده آمرانه دولت در شکل دستور یا منع باشد، حاکمیتی قلمداد می‌گردد (واعظی، ۱۳۹۴: ۲۰۰) و در نتیجه امکان مسئول انگاری کمیسیون ماده ۵ منتفی خواهد بود. با وجود این در ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مصوب ۱۳۸۳، معیارها و مصادیق دقیق‌تری جهت تشخیص مرز این دو عنوان مطرح شد. در این ماده نقش و وظایف دولت، به حوزه‌های «امور حاکمیتی»، «امور تصدیهای اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیربنایی» و امور «تصدیهای اقتصادی» تقسیم شده و از ظاهر ماده به نظر می‌رسد، امور سه‌گانه اخیر ذیل عنوان امور تصدی‌گرایانه و در برابر امور حاکمیتی قرار دارند. در بند «ج» این ماده طرح‌های آب و خاک، عمران شهری و روستایی و شبکه‌های انرژی‌رسانی، ارتباطات و حمل و نقل، به عنوان نمونه‌های طرح‌های زیربنایی بیان شده و در بند «ج» ماده ۱۳۶ بر امکان واگذاری این طرح‌ها به بخش‌های خصوصی تاکید شده است که می‌تواند اماره‌ای بر تصدی‌گرایانه بودن این امور باشد.

بنابر آنچه گفته شد، به نظر می‌رسد مسئول شناختن کمیسیون ماده ۵ از زاویه تصدی‌گرایانه بودن تصمیمات، امکان‌پذیر است. شرط دیگر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی برای مسئول شناختن دولت آن است که عمل زیان‌بار باید به مناسبت انجام وظیفه بوده و عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی فرد اتفاق نیفتاده باشد. یکی از مواردی که ناقض شرط «به مناسبت انجام وظیفه» بوده، عدم صلاحیت نهاد تصمیم‌گیرنده در موضوع مورد تصمیم است. با توجه به وجود این شرط، برخی محققین معتقدند: «در صورتی که سانحه منجر به زیان، به علتی صورت گیرد که مقام عمومی، وظیفه‌ای در آن خصوص نداشته است، خسارت وارده (توسط دولت) جبران نخواهد شد» (امیرارجمند، زرگوش، ۱۳۸۸: ۱۰۴). به این ترتیب می‌توان گفت در صورتی که تصمیم کمیسیون ماده ۵ به دلیل عدم صلاحیت آن، ابطال شود و از رهگذر صدور یا اعمال آن تصمیم به شخصی ضرری وارد شده باشد، دولت مسئولیتی در قبال جبران آن نخواهد داشت. با توجه به نص ماده ۱۱ طبیعی است، اگر ضرر ناشی از رفتار عمدی عضو کمیسیون باشد نیز، مسئولیتی متوجه دولت نخواهد بود. در تایید این نتیجه می‌توان به نظراتی اشاره کرد که مبتنی بودن ضرر بر ضعف‌های شخصیتی و هوس‌های کارکنان (مانند اخذ رشوه) را عامل سقوط مسئولیت دولت در برابر خسارات دانسته‌اند (طباطبایی موتمنی، ۱۳۷۷: ۴۱۰).

آخرین نکته درباره مسئولیت دولت در ماده ۱۱، تفسیر جایگاه خطای اعضای کمیسیون با توجه به مفهوم بی‌احتیاطی است. خطای مقام عمومی هرچند در راستا و با هدف انجام صلاحیت‌های خویش است؛ اما به دلیل اعمال نادرست و اشتباه صلاحیت توسط فرد رخ می‌دهد (امیر ارجمند، زرگوش، ۱۳۸۸: ۱۱۴). به این ترتیب حتی اگر نادرستی تصمیم کمیسیون به جهت خطای اعضای آن باشد، نمی‌توان دولت را مسئول جبران خسارت پنداشت؛ کما اینکه با مقایسه اصول ۱۶۷ و ۱۷۱ قانون اساسی می‌توان دریافت که بی‌اطلاعی قاضی از مصادیق تقصیر و موجبات مسئولیت شخصی او به شمار می‌رود. بدون تردید چنین

رویکرد سلبی‌ای در تفسیر مسئولیت دولت، اعمال بار مسئولیت بر دوش دولت را به موارد محدود منحصر خواهد کرد.

۲.۲. مسئولیت کمیسیون و نحوه اعمال آن

همان‌طور که پیش از این آمد، مطابق با ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئول شناختن هر شخص اعم از حقیقی یا حقوقی، منوط به اثبات تقصیر اوست. کمیسیون ماده ۵ به عنوان یک شخص حقوقی از شمول این ماده مستثنی نیست. آراء بسیاری از شعب دیوان عدالت اداری با مضمون ابطال صورت‌جلسات کمیسیون ماده ۵ به دلیل مغایرت با قانون یا حتی تعارض با طرح جامع شهری صادر شده است (دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۳۳۳۶ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۹)؛ اما در رویه قضایی حکمی مبنی بر مسئولیت مدنی کمیسیون ماده ۵ دیده نمی‌شود. در آثار اندیشمندان حقوقی نیز مسئولیت به جای آنکه متوجه کمیسیون باشد، متوجه شهرداری به عنوان نهاد مجری دانسته شده است (واحد شیرتری، حسنی، ۱۳۹۶). در این قسمت به بررسی این پرسش می‌پردازیم که در صورت تخلف، مسئولیت را باید بر دوش کمیسیون به عنوان یک شخص حقوقی قرار داد یا آنکه تعهدات غیرقراردادی متوجه اعضای کمیسیون است؟ پرسش دیگری که پس از طرح پاسخ، پدید می‌آید این است که در صورت مسئول پنداشتن هر دو، یا همراه با شخص ثالث، نحوه تحمیل مسئولیت به چه شکل خواهد بود؟

۲.۲.۱. الزامات کمیسیون و اعضای آن

نکته قابل توجه در این قسمت، آن است که در صورت تقصیر اعضای کمیسیون ماده ۵؛ آیا کمیسیون به عنوان یک نهاد دولتی مسئول جبران خسارت است یا مطابق با ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دولت وظیفه‌ای در قبال جبران خسارات ناشی از تقصیر کارمندان خود ندارد؟ مهم‌ترین نکته در راستای تحمیل مسئولیت، توجه به نحوه انتساب ضرر در بحث حاضر است. در فرض ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ضرر به کارمند مقصر منتسب است؛ اما آیا در مورد مصوبات نادرست کمیسیون، ضرر به اعضاء منتسب است یا کمیسیون به عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل؟ همان‌طور که دیدیم دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری نیز به طرفیت کمیسیون مطرح شده و این می‌تواند موید این نظر باشد که تصمیم در هر صورت منتسب به شخص کمیسیون است. مطابق با این نظر کمیسیون به عنوان شخصیت حقوقی دولتی باید از بودجه اختصاص یافته خسارت را جبران سازد. با وجود این دولت در زمان تدوین لایحه بودجه برای کمیسیون‌های این‌چنینی بودجه چندانی منظور نمی‌کند و شاید به همین دلیل است که حقوق‌دانان و قضات نیز بار کردن مسئولیت به عهده کمیسیون را تکلیف مالایطاق دانسته و از مسئول دانستن آن اجتناب می‌کنند. علی‌رغم آنچه گفته شد ماده واحده قانون «نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی» مؤسسات دولتی را مسئول دانسته است که از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سالهای قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و در صورت نبودن و عدم امکان تأمین از محل‌های قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند.

مطابق با نظر فوق، می‌توان کمیسیون را از محل بودجه دولتی به پرداخت خسارت الزام کرد؛ اما در این فرض دولت بهای تقصیر یا تخلف اعضای کمیسیون را می‌پردازد و باید به دنبال یافتن محملی قانونی بود تا بتوان ضرر وارده به دولت را جبران کرد. با توجه به شخصیت حقوقی مستقل کمیسیون بعید نیست اگر فرض فوق را با مسئولیت شرکت در برابر طلبکاران به دلیل تقصیر مدیران مقایسه کنیم. در شرکت-های تجاری در فرض ورود ضرر ناشی از تقصیر مدیران، شرکت در برابر طلبکاران ضامن است و سپس می‌تواند به مدیران مقصر مراجعه نماید (مواد ۱۱۴ و ۱۴۳ لایحه اصلاح قسمتی از قانون تجارت). به این ترتیب می‌توان دولت را در مراجعه به اعضای مقصر و متخلف ذی‌حق دانست. در فرض دیگر که البته با تفاسیر صورت گرفته از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی انطباق بیشتری دارد، جبران خسارات ناشی از تصمیمات خارج از صلاحیت کمیسیون، یا تصمیماتی که مبتنی بر خطای عمدی یا غیرعمدی اعضاء باشد، به عهده اعضاست و هیچ مسئولیتی متوجه دولت نخواهد بود. البته باید پذیرفت که در غیر موارد فوق، دولت مسئول جبران خسارت است و مطالب گفته شده درباره بودجه کمیسیون و چگونگی جبران خسارت، قابل اعمال خواهد بود.

۲.۲.۲. نحوه تحمیل مسئولیت بر متعهد

پرسش دیگر آن است که در صورت مسئول شناخته شدن دولت، آیا باید اشخاص حقیقی حاضر در کمیسیون را در برابر دولت مسئول بدانیم یا اشخاص حقوقی‌ای که افراد فوق‌الذکر به عنوان نماینده آنها در کمیسیون حاضر بوده‌اند؟ طبق ماده ۱۱۰ لایحه فوق‌الذکر نمایندگان با اشخاص حقوقی مسئولیت تضامنی داشته و از این رو دولت می‌تواند به هر کدام از آنها برای مطالبه تمام طلب مراجعه نماید؛ هرچند از آن رو که اغلب اشخاص حقوقی کمیسیون، دولتی محسوب می‌شوند، مراجعه دولت به آنها توجیه چندانی ندارد. در نهایت مسئولیت نهایی به دوش اشخاص حقیقی حاضر در کمیسیون است. توضیح آنکه پس از مراجعه دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی کمیسیون و وصول مطالبات خود، اشخاص حقوقی نیز می‌توانند به جهت مسئولیت ناشی از تعدی و تفریط به اعضای کمیسیون که در تصویب صورت‌جلسه نقش داشته‌اند مراجعه نمایند. مسئولیت نهایی بین اعضای موافق، مطابق با اصل «برائت ذمه از زیاده» به نحو تسهیم است؛ به این معنا که هر چهار نفر به نحو مساوی ضامن پرداخت خسارت خواهند بود و چنانچه یکی از ایشان بیش از ۲۵ درصد خسارت را به اشخاص حقوقی پرداخت نماید، می‌تواند به سایر متخلفین یا مقصرین نسبت به مازاد مراجعه کند. فرض حاضر مربوط به حالتی است که فرد متضرر شخصی است که مستقیماً از مصوبات کمیسیون خسارت دیده باشد که این فرض را حتی می‌توان به ضررهای معنوی ناشی از بی‌توجهی به نحوه زیستن معلولان و جانبازان تعمیم داد؛ چراکه مسئولیت مدنی تنها مربوط به اموال نیست و ممکن است ناشی از تزییع حقوق معنوی افراد باشد (واحد شیرتری، حسنی، آقای بجستانی، ۱۳۹۷: ۲۲۳).

فرض دیگر ورود خسارت مربوط به زمانی است که شخصی با اخذ موافقت افزایش تراکم و طبقات از کمیسیون ماده ۵، موجب سایه‌اندازی و تضییع حق ارتفاق منفی مجاورین در ملک خود شود. در این فرض زیان دیده می‌تواند از دیوان عدالت اداری ابطال صورت‌جلسه کمیسیون و اخذ خسارت احتمالی از همسایه را از دادگستری مطالبه نماید. نحوه جبران خسارت در فرض حاضر تخریب میزان ساخته شده مازاد است و با توجه به باطل بودن صورت‌جلسه کمیسیون امکان توافق مالک با همسایه‌ها نیز وجود ندارد؛ چراکه توافق شهروندان نمی‌توان بر خلاف مقررات شهرسازی حقی برای آنها ایجاد نماید. در این فرض مالک به دلیل تخریب ساختمان و احتمالاً پرداخت خسارت به همسایه متضرر شده است. چنانچه مالک از غیرقانونی بودن مصوبه به هرنحو از جمله تطمیع اعضا کمیسیون اطلاع داشته باشد، عمل وی مصداق اقدام به زیان بوده و کمیسیون مسئولیتی جهت جبران خسارات ندارد. از سوی دیگر اگر مالک اطلاعی از کیفیت مصوبه نداشته باشد، می‌تواند مطابق با قاعده غرور به فریب دهنده یعنی کمیسیون ماده ۵ مراجعه کند. پیش از این دیدیم که در قاعده غرور علم غار به فریب، شرط نبوده و به همین دلیل در فرض تقصیر اعضا نیز کمیسیون مسئول جبران خسارت خواهد بود.

نتیجه‌گیری

در حقوق ایران بیشتر توجهات معطوف به نهادهای اجرایی است و طبعاً نهادهای تصمیم‌ساز از پاسخگویی در برابر تصمیمات گرفته شده معاف خواهند بود. یکی از این نهادها کمیسیون ماده ۵ (اصلاحی ۱۳۸۸/۰۱/۲۳) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ موسوم به کمیسیون‌های طرح تفصیلی است که با اختیار در تدوین و تغییر طرح‌های تفصیلی نقش بسزایی در سیمای شهرها و فضای زیستی شهروندان دارد. نگارندگان در این نوشتار در پی یافتن مبنای قانونی جهت مسئول دانستن اعضاء کمیسیون در برابر تصمیمات متخذه بودند؛ چراکه مسئول انگاری ایشان می‌تواند ضمانت اجرایی موثر جهت دقت بیشتر در تصویب صورت‌جلسات باشد. البته دیدیم که منظور از مسئولیت کمیسیون در برابر زیان‌دیده، مسئولیت اعضا نیست و خود کمیسیون به عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل از محل بودجه موجود یا آینده خود مسئول باز پرداخت خسارات وارده است. به این ترتیب خسارت از کیسه دولت پرداخت خواهد شد و دولت نیز می‌تواند جهت جبران خسارات پرداختی به اعضاء کمیسیون مراجعه کند. در نهایت مسئولیت بر دوش اعضا مقصر یا متخلف خواهد بود. بدون تردید اتخاذ این رویکرد می‌تواند موجب تحولی چشمگیر در میزان تخلفات و البته بهبود مصوبات کمیسیون ماده ۵ باشد.

۱. آزادی، مجید، (۱۳۹۵)، «جهت ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر در آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به دلیل مغایرت با قوانین، مقررات دولتی و شرع»، نخستین همایش ملی علوم اسلامی حقوق و مدیریت، صص ۱-۲۳.
۲. اسکینی، ربیعا، (۱۳۸۷)، حقوق تجارت، شرکت‌های تجاری، جلد دوم، چاپ دهم، تهران: سمت.
۳. امیر ارجمند، اردشیر؛ زرگوش، مشتاق، (۱۳۸۸)، «تقصیر در حقوق مسئولیت مدنی دولت؛ مطالعه تحلیلی - تطبیقی»، تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹، صص ۸۵-۱۴۳.
۴. باریکلو، علیرضا، (۱۳۸۷)، اشخاص و حمایت‌های حقوقی آنان، چاپ چهارم، تهران: مجد.
۵. بهرامی، حمید، (۱۳۷۰)، سوء استفاده از حق، چاپ اول، تهران: مؤسسه اطلاعات.
۶. تفهمی، رحمان؛ لامیت، حسن‌الدین، (۱۳۹۲)، «تاویلی پدیدارشناسانه بر تاویلگری مدیران شهری: نقدی بر روش‌شناسی کمیسیون ماده ۵ و کارگروه در اقدام برای تغییر در طرح‌های شهری»، مدیریت شهری، شماره ۳۳، صص ۱۲۷-۱۴۲.
۷. حسینی، علی؛ پوراحمد، احمد؛ پژوهان، موسی؛ رحیمی، حجت‌الله، (۱۳۹۰)، «نقش نهادهای مدیریت شهری در مدیریت پایدار شهر با تاکید بر جایگاه کمیسیون ماده ۵ شهرداری تهران»، مدیریت شهری، شماره ۲۸، صص ۲۷-۴۶.
۸. خوباری، حامد (۱۳۹۲)، مطالعه ی تطبیقی مفهوم بی‌احتیاطی و نقش آن در مسئولیت مدنی در حقوق ایران، انگلیس و آمریکا، کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، قم: دانشگاه قم.
۹. صرامی، سیف‌الله، (۱۳۸۲)، منابع قانون‌گذاری در حکومت اسلامی، چاپ اول قم: بوستان کتاب.
۱۰. صفایی، سید حسین؛ قاسم‌زاده، مرتضی، (۱۳۸۴)، حقوق مدنی، اشخاص و محجورین، چاپ یازدهم، تهران: سمت.
۱۱. طباطبایی مومنی، منوچهر، (۱۳۷۷)، حقوق اداری، چاپ چهارم، تهران: سمت.
۱۲. صفایی، سید حسین؛ رحیمی، حبیب‌الله، (۱۳۹۵)، مسئولیت مدنی، چاپ نهم، تهران: سمت.
۱۳. شمس، عبدالله، (۱۳۸۷)، آیین دادرسی مدنی، جلد یکم، چاپ هشتم، تهران: دراک.
۱۴. عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۸۹)، موجبات ضمان، چاپ دوم، تهران: میزان.
۱۵. غمامی، مجید، (۱۳۷۶)، مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، چاپ اول، تهران: دادگستر.
۱۶. فاضل لنکرانی، محمد جواد، (۱۳۸۷)، قاعده ضمان ید، چاپ اول، قم: مرکز فقهی ائمه اطهار (ع).
۱۷. لطفی، اسدالله، (۱۳۹۳)، مسئولیت مدنی، چاپ اول، تهران: جاودانه؛ جنگل.
۱۸. محقق داماد، مصطفی، (۱۳۸۸)، قواعد فقه، جلد یکم، چاپ بیست و سوم، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.

۱۹. مرادی مسیحی، وراز، (۱۳۸۴)، برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی ایران، نمونه موردی کلان شهر تهران، چاپ اول، تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
۲۰. محمسانی، صبحی رجب، (۱۳۸۶)، فلسفه قانون‌گذاری در اسلام، ترجمه اسمعیل گلستانی، چاپ اول، تهران: آثار اندیشه.
۲۱. مکارم شیرازی، ناصر، (۱۳۹۰)، قاعده لاضرر، مترجم: محمد جواد بنی سعید لنگرودی، چاپ اول، قم: امام علی بن ابی طالب (ع).
۲۲. واحد شیرتری، مصطفی؛ حسنی، علیرضا، (۱۳۹۶)، «تحلیل حقوقی نقش مناسب‌سازی محیط در زندگی معلولان و جانبازان و مسئولیت مدنی ناشی از آن»، مدیریت شهری، شماره ۴۹، صص ۲۸۷-۲۹۶.
۲۳. واحد شیرتری، مصطفی؛ حسنی، علیرضا؛ آقای بجستانی، مریم، (۱۳۹۷)، «بررسی نحوه جبران خسارات قابل مطالبه جانبازان و معلولان ناشی از عدم مدیریت مناسب سازی محیط شهری»، مدیریت شهری، شماره ۵۲، صص ۲۱۹-۲۲۹.
۲۴. واعظی، سید مجتبی، (۱۳۹۴)، «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ۷، شماره ۲، صص ۱۹۹-۲۲۰.
۲۵. نوریان، فرشاد؛ شریف، محمد، (۱۳۸۲)، نگرشی بر روند تهیه طرح‌های تفصیلی در شهرسازی، تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.

Civil Liability of Detailed Plan Commission for Damages Caused by the Implementation of its decrees

Hamed Khubaryi¹
Shima Keshavarzi²

Abstract:

Though urban planning has a long history in Iran, the growing population in the cities, especially in recent centuries, the emergence of governments in its modern sense, and particularly numerous and different needs of the citizens has led each city to implement its own particular comprehensive and detailed plan suited to its specific circumstances.

In Iran, ratification and modification of detailed urban plans are undertaken by a commission called the Detailed Plan Commission.

These commissions are generally known as Article 5 Commissions and this refers to the Article 5 of the Act entitled Establishment of the Iranian Supreme Council on Urban planning and Architecture.

Regulation and modification of detailed plans require a high degree of expertise and the legislator has therefore sought to minimize the possibility of error by bringing together experts from different fields.

Nevertheless, the possibility still exists of error or intentional misconduct on the part of the members of the commission, and the resultant damage inflicted on the citizens. Therefore, the main challenge is how to compensate for this damage.

However, to achieve the desired result, we need to answer such questions as the nature of the commission, the status of its capacity for rights and the capacity to exercise its rights and obligations, the extent of the government's liability for the damages caused by the commission's actions, and finally the position of the delinquent committee members in this equation.

According to the authors, in the first step, the government has the responsibility to compensate for damages sustained by individuals as a

¹. Ph.D. at, private law, Isfahan University, Isfahan, Isfahan ,Iran. h.khubaryi@gmail.com

². Ph.D. Student in Urban Planning, Tarbiat Modares University ,Tehran ,Iran

shima.keshavarzi۶۹@modares.ac.ir

result of errors and wrongdoing committed by the commission, and for number of reasons Article 11 of the Civil Liability Act lies outside of the subject of this research.

In the next step, the government may claim compensation from members present in the commission who committed intentional misconduct or error.

Stabilishment and adoption of such an approach can serve to make the members of the commission more cautious in examination or ratification of minutes and would prevent the occurrence of possible errors or misconducts.

KeyWords: *Civil Liability, Article 5 Commission of Establishment on Iranian Supreme Council of Urban planning and Architecture Act, Detailed Plan, Juridical Personality.*