

Civil Liability in the Urban Planning System; Analyzing the Legal Effects of the Article 5 Commission's Approvals

Hamid.nikouray¹, Ali Hajipour kondroud², Abolfazl Ranjbari³

Received Date:1404/02/14

Accept Date:1404/06/05

Abstract

This article analyzes the civil liability arising from the erroneous resolutions of the Article 5 Commission of the Supreme Council of Urbanism and Architecture of Iran and its effects on the legal responsibility of municipalities. The Article 5 Commission, as the decision-making body for changes in urban detailed plans, will incur civil liability if it issues resolutions that violate the acquired rights of individuals or conflict with higher laws. The findings of this research, based on the theoretical foundations of public law, the rulings of the Administrative Justice Court, and interpretations of the Guardian Council, show that the implementation of incorrect resolutions by municipalities, if they fail to comply with legal requirements and disregard individuals' rights, can lead to their independent or joint liability. Municipalities are obligated to examine the validity and legitimacy of resolutions before implementation and to refrain from executing blatantly illegal ones. Thus, the article concludes that guaranteeing citizens' rights and achieving administrative justice requires the acceptance of structured civil liability for decision-making commissions and executive bodies. Protecting acquired rights, preventing unjust harm to individuals, and the obligation to compensate damages are fundamental principles of Iran's public legal system, which must be effectively applied in the context of urban resolutions.

Keywords: Civil liability, Article 5 Commission, Municipality, Public law, Administrative Justice Court, Acquired rights, Compensation of damages

¹. Department of Law, Ta.C., Islamic Azad University, Tabriz, Iran

². Department of Law, Ur.C., Islamic Azad University, Urmia, Iran.. (corresponding author)
Hajipour62@iau.ac.ir

³. Department of Law, Ta.C., Islamic Azad University, Tabriz, Iran.

Extended Abstract

Introduction:

Research Objective and Key Questions

The main objective of this research is to analyze and analyze the civil liability resulting from incorrect approvals of the Article 5 Commission of the Supreme Council for Urban Planning and Architecture of Iran and to examine the effect of these approvals on the legal and civil liability of municipalities in the Iranian public law system. This research seeks to fill the theoretical and practical gap in relation to the accountability of decision-making institutions in the field of urban planning and to structure their civil liability. In this research, we will seek to answer the following key questions:

Does the Article 5 Commission have an independent legal personality that can be considered directly responsible for damages resulting from incorrect approvals? In the event of incorrect approvals being implemented by the municipality, is this institution merely an executive agent or does it have independent liability? What mechanisms exist in the judicial practice and the opinions of the Guardian Council in the field of compensation for damages resulting from incorrect approvals? How can the role of the commissioner and the agent (municipality) be distinguished in the occurrence of damages?

Research methodology

The present research is analytical-explanatory in nature and applied in terms of purpose. Using a descriptive-analytical method, this research has examined and interpreted the theoretical foundations, opinions of the Court of Administrative Justice, and interpretative theories of the Guardian Council regarding the civil liability of public institutions. The research approach is institutionalist and, focusing on the structure and function of decision-making institutions in the Iranian urban planning system, it has analyzed the legal status of the Article 5 Commission and the impact of its decisions on municipalities.

Data collection and analysis method

The information in this research has been mainly collected through a library method, and sources such as laws, regulations, unanimous opinions of the Court of Administrative Justice, interpretative theories of the Guardian Council, reference books on public law and civil liability, and specialized articles have been used. Data analysis was conducted using the legal-structural analysis method, in which an attempt was made to present reliable conclusions based on valid procedures, jurisprudential principles, and scientific theories.

Key findings of the research

This includes identifying the civil liability of the Article 5 Commission despite the legislator's silence regarding the legal personality of the Article 5 Commission. The practice of the Administrative Court of Justice and the interpretation of Article 5 in light of the principles of law and civil liability show that this institution is capable of having an independent legal personality and, consequently, civil liability.

Incorrect resolutions of the Article 5 Commission, despite being implemented by municipalities, will not absolve the Commission of liability. In cases where the municipality

is aware of the illegality of the resolution and takes action to implement it, joint or independent liability is conceivable for it. Therefore, determining the boundary between the principal and the agent will never absolve the parties from liability for damages. The civil liability of municipalities is neither absolute nor negated. Although municipalities are considered to be executive bodies subject to the Commission's resolutions, in cases where there is knowledge of the illegality or inconsistency of the resolution, or if they commit excess, negligence, or violation in the capacity of implementing it, they will be held independently liable. The Guardian Council's opinions also indicate that implementing the order of the authority is acceptable if the order is legitimate.

Numerous opinions of the Administrative Court of Justice also indicate that municipalities accept responsibility for implementing incorrect resolutions, but in most cases, the Commission's responsibility has been ignored.

Although most liabilities in the Iranian public law system are based on proving fault, in certain cases, especially in high-risk resolutions that threaten public interests, accepting liability without fault is also justifiable.

General conclusion of the research

The present research shows that the Iranian legal system needs to redefine the civil liability of public institutions, especially the Article 5 Commission. This institution, with its extensive jurisdiction and high impact, cannot be unaccountable for the consequences of its incorrect decisions. Also, municipalities, as implementing institutions, cannot be exempted from civil liability based on the implementation of an order, unless they accurately evaluate the legitimacy of the decisions and only implement legal orders. The participation of municipalities in the expert process and membership in the commission and the approval of decisions is a double reason for the need to pay attention to their joint responsibility. The principle of preventing harm to others and the need to compensate for damage, as fundamental principles of public law, require that both the principal and the agent be accountable to the injured parties, and in cases where joint liability is applied by recognizing the share of causation of each. The Article 5 Commission is responsible, even if it appears to be a collective decision-making body and the composition of its members is an administrative and governmental representative. According to the interpretation of the unanimous decisions of the Administrative Court of Justice, the Article 5 Commission can be considered an independent legal entity. This means that if incorrect decisions are issued (whether they conflict with higher-level laws, violate acquired rights, or lack expert justification), this institution will be subject to civil liability. The realization of administrative justice requires that the civil liability of the Article 5 Commission be recognized and that municipalities, as mere victims of the procedure, are not held accountable.

Significance and Application of Findings

The findings of this research can be an important guide for the legislator in amending the laws related to the civil liability of public institutions and designing a more effective accountability system in the field of urban management and clarifying the position of the Article 5 Commission in the legal system. A detailed analysis of the relationship between the principal and the agent in public law will help enrich the procedures of the Administrative Court of

Justice in lawsuits related to urban violations, and by strengthening the accountability of decision-making and executive institutions, public trust in the legal system will increase and prevent widespread losses caused by incorrect decisions. Accepting responsibility for the Article 5 Commission, as an interdisciplinary and effective institution, will reduce incorrect decision-making, increase expert accuracy, and create a positive change in the quality of urban management. By implementing mechanisms such as claiming damages from the issuing institution and separating the causes of liability between the ordering and implementing institutions, the civil liability system can be transformed from a formal mechanism into an effective tool for ensuring public rights and respect for the fundamental rights of property, economic security, and citizenship. Ultimately, the subject of research in the literature of public law and urban planning law is innovative and interdisciplinary and can be the basis for the development of new educational topics and comparative studies in administrative and urban law.



فصلنامه دستاوردهای نوین در حقوق عمومی، سال چهارم، شماره پانزدهم، پائیز ۱۴۰۴

مسئولیت مدنی در نظام برنامه ریزی شهری؛ واکاوی آثار حقوقی مصوبات کمیسیون ماده ۵

حمید نیکورای^۱، علی حاجی پور کندرود^۲، ابوالفضل رنجبری^۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۶/۰۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۲/۱۴

چکیده

این مقاله به تحلیل مسئولیت مدنی ناشی از مصوبات نادرست کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و اثرات آن بر مسئولیت حقوقی شهرداری‌ها می‌پردازد. کمیسیون ماده ۵ به عنوان نهاد تصمیم گیر در تغییرات طرح‌های تفصیلی شهری، در صورتی که با نقض حقوق مکسبه اشخاص یا مغایرت با قوانین بالادستی مصوبه‌ای صادر نماید، مستوجب مسئولیت مدنی خواهد بود. یافته‌های این تحقیق با اتکا به مبانی نظری حقوق عمومی و رویه‌های دیوان عدالت اداری و تفاسیر شورای نگهبان نشان می‌دهد که اجرای مصوبات نادرست توسط شهرداری‌ها، در صورت عدم رعایت الزامات قانونی و بی‌اعتنایی به حقوق اشخاص، می‌تواند موجب مسئولیت مستقل یا مشترک آنان شود. شهرداری‌ها مکلف‌اند پیش از اجرای مصوبات، صحت و مشروعیت آن‌ها را بررسی کرده و از اجرای مصوباتی که آشکارا غیرقانونی هستند؛ خودداری کنند. از این رهگذر، مقاله نتیجه می‌گیرد که تضمین حقوق شهروندان و تحقق عدالت اداری، مستلزم پذیرش مسئولیت مدنی ساختاریافته برای کمیسیون‌های تصمیم گیر و نهادهای اجرایی است. حمایت از حقوق مکسبه، منع اضرار ناروا به اشخاص و الزام به جبران خسارات وارده، اصول بنیادینی هستند که نظام حقوق عمومی ایران بر آن‌ها تأکید دارد.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی، کمیسیون ماده ۵، شهرداری، حقوق عمومی، دیوان عدالت اداری، حقوق مکسبه، جبران خسارت

^۱ گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران

^۲ گروه حقوق، واحد ارومیه، دانشگاه آزاد اسلامی، ارومیه، ایران. (نویسنده مسئول)

Hajipour62@iau.ac.ir

^۳ گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران

۱- مقدمه

توسعه شهرها همگام با پیشرفت و مدرنایسیون، نیازهای جدیدی ایجاد می‌کند که پاسخگویی مناسب به این نیازها مستلزم ایجاد مفاهیم جدیدی است. مفاهیمی چون حقوق شهروندی و طرح‌های شهری، به دنبال خود دستگاه‌ها و نهادهایی مانند کمیسیون مقرر در ماده ۵ قانون شورای عالی شهرسازی و معماری را تأسیس کرده‌اند. بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی^۱ شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به وسیله این کمیسیون با ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می‌شود.^۲ کمیسیون ماده ۵ شهر تهران به دلیل استثنا بودن از شمول این ماده، زیر نظر شورای عالی شهرسازی و معماری قرار دارد و مصوبات آن از حیث ساختار تصمیم‌گیری و آثار حقوقی متفاوت است. تحلیل حاضر عمدتاً معطوف به کمیسیون‌های استان‌ها می‌باشد، مگر صراحتاً به مصوبات تهران اشاره شود. تصمیمات این کمیسیون که معمولاً در قالب مصوبات شهری و برنامه‌های تفصیلی اعمال می‌شود، به طور مستقیم بر ساخت و سازها، توسعه شهری و حقوق مالکین زمین و ساختمان‌ها تأثیر می‌گذارد. کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، در روند شتابان توسعه شهری و افزایش نیاز به تصمیم‌گیری‌های ساختاری در شهرها و سازمان‌دهی و مدیریت فضاها، نقشی بی‌بدیل ایفا کرده است. تصمیمات نادرست و گاهی غرض ورزانه کمیسیون مزبور، موجب تضییع حقوق شهروندان و ایراد خسارت به ایشان می‌شود. هرچند گفتیم که این نهادها در راستای پاسخگویی به نیازهای دنیای مدرن و در راستای حقوق شهروندی ایجاد شده‌اند؛ اما باین حال، گاهی اوقات مصوبات این کمیسیون به دلیل نقص‌های فنی و چه به دلیل مغایرت با قوانین بالادستی و یا تعرض به حقوق مکسبیه افراد و حتی به خاطر اشتباهات در فرآیند تصویب با مشکلاتی همراه هستند؛ که می‌تواند منجر به خسارت‌هایی شود.

مطابق با آنچه در مورد قواعد عام مسئولیت مدنی وجود دارد؛ عامل زیان باید خسارات وارده در اثر ضرر نامشروع را جبران کند. مسئولیت مدنی ناشی از مصوبات نادرست کمیسیون ماده ۵ و تأثیر آن بر مسئولیت شهرداری‌ها به عنوان مجری اصلی این مصوبات، به یکی از مسائل پیچیده و چالش برانگیز در حقوق عمومی ایران تبدیل شده است. درباره خسارات وارده ناشی از مصوبات غیرقانونی یا نادرست کمیسیون ماده ۵، سؤالاتی مطرح می‌شود که پاسخ به این پرسش‌ها موجب خواهد شد تا وضعیت کمیسیون ماده ۵ از نهادی تصمیم‌ساز و تصمیم گیر به نهادی پاسخگو تبدیل شود. در این مقاله در پی پاسخ این سؤالات خواهیم بود: آیا می‌توان کمیسیون ماده ۵ را واجد شخصیت حقوقی و ملزم به پرداخت خسارات دانست؟ شهرداری به عنوان نهاد مجری مصوبات کمیسیون ماده ۵ چه جایگاهی در جبران خسارات وارده دارد؟

^۱ دربند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب ۱۳۵۴/۴/۱۶ «طرح تفصیلی، عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی و طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت مساحت دقیق زمین برای هر یک از آن‌ها، وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری، اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی، 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.

^۲ قانون اصلاح ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۸۸

قبل از پرداختن به مبانی و تحلیل موضوع باید واژه «نادرست» در «مصوبات نادرست کمیسیون ماده ۵» به صورت دقیق و مستند تبیین شود. منظور از «نادرست»، مصوباتی است که از نظر حقوقی، فنی یا شکلی دارای ایراد باشند؛ به گونه‌ای که موجب نقض قوانین بالادستی، اصول حقوقی یا حقوق اشخاص شود. واژه «نادرست» از نظر علمی و تحلیلی بار مفهومی دارد. «نادرستی» همیشه در اثر نقض قوانین و یا عدم رعایت تشریفات قانونی نبوده و نیست و می‌تواند در قالب‌های مختلفی بروز یابد، مانند تعارض با حقوق مکتسب اشخاص، عدم رعایت ملاحظات فنی یا کارشناسی و تعارض با اصول کلی حقوق عمومی مانند اصل تناسب، اصل منع تبعیض یا اصل شفافیت ایجاد شود. این مقاله به طور خاص به بررسی مسئولیت مدنی کمیسیون ماده ۵ در قبال مصوبات نادرست و نحوه تأثیر آن بر شهرداری‌ها پرداخته و تلاش دارد تا با تحلیل ساختاری و حقوقی، چالش‌های موجود در جبران خسارات ناشی از این مصوبات را بررسی کند. همچنین، در این مقاله، رابطه آمر و مأمور در اجرای مصوبات کمیسیون و مشکلات حقوقی که در این مسیر برای شهرداری‌ها به وجود می‌آید، مورد تحلیل قرار خواهد گرفت.

بحث حاضر در ادبیات میان‌رشته‌ای مدیریت شهری و حقوق شهروندی فاقد پیشینه است و حتی این بحث در ادبیات حقوقی نیز پیشینه مدونی ندارد. صرفاً برخی از حقوق‌دانان^۱ به صورت موردی با نگاه به لزوم جبران خسارت زیان‌دیده، مسئولیت مدنی را متوجه شهرداری‌ها دانسته‌اند. مرور آراء قضایی نشان می‌دهد تصور مسئولیت مدنی بر این کمیسیون مسبوق به سابقه نیست؛ اما در این مقاله با بهره‌گیری از روش تحقیق توصیفی-تحلیلی و تحلیل محتوای کیفی و با تکیه بر داده‌های اسنادی شامل قوانین و مقررات موضوعه، آرای وحدت رویه و دادنامه‌های صادره از شعب مختلف دیوان عدالت اداری، نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان و دیدگاه‌های دکترین برجسته حقوقی، به واکاوی جایگاه حقوقی کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری می‌پردازد. پژوهش حاضر با تمرکز بر آثار و تبعات تصمیمات این کمیسیون در پی اثبات این گزاره است که مصوبات نادرست این نهاد می‌تواند منجر به مسئولیت مدنی شود و بنابراین، پذیرش شخصیت حقوقی مستقل برای کمیسیون ماده ۵ نه تنها با رویه قضایی موجود هماهنگ است، بلکه لازمه تحقق اصل جبران خسارت در نظام حقوق عمومی ایران نیز به شمار می‌رود.

۲- مبانی نظری مسئولیت مدنی کمیسیون ماده ۵ در حقوق عمومی

مسئولیت مدنی یک اصل بنیادی در نظام‌های حقوقی به شمار می‌رود که برای جبران زیان‌هایی که به افراد یا جامعه وارد می‌شود، به کار می‌رود. در مفهوم عام، مسئولیت مدنی به معنای الزام عامل ورود ضرر به جبران خسارت‌های وارده به زیان‌دیده می‌باشد. در حوزه حقوق عمومی، مسئولیت مدنی نه تنها ابزاری برای تحقق عدالت فردی، بلکه ابزاری برای تأمین نظم عمومی و اعتماد عمومی به نهادهای حکومتی تلقی می‌شود. در نظام حقوق عمومی ایران نیز، مسئولیت مدنی نهادهای دولتی و عمومی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. مطابق با اصول کلی حقوقی، نهادهای دولتی، سازمان‌ها و مقامات عمومی در صورت ارتکاب فعل یا ترک فعلی که منجر به ورود زیان به اشخاص شود، در برابر اشخاص حقیقی یا

^۱ به عنوان نمونه: واحد شیرتری، م و حسینی، ع. (۱۳۹۶). تحلیل حقوقی نقش مناسب‌سازی محیط در زندگی معلولان و جانبازان و مسئولیت مدنی ناشی از آن. مجله مدیریت شهری. دوره ۱۶ (۴۹).

حقوقی مسئول شناخته می‌شوند. این مسئولیت ممکن است ناشی از تخلف، تخطی از الزامات قانونی، تصمیمات نامناسب یا عدم رعایت استانداردهای حرفه‌ای و فنی باشد.

ماهیت مسئولیت مدنی نهادهای عمومی در ادبیات حقوقی به دو صورت تبیین شده است. ۱- مسئولیت مبتنی بر تقصیر^۱ که بر اساس این دیدگاه، اثبات تقصیر مقام یا نهاد عمومی برای تحقق مسئولیت ضروری است. ۲- مسئولیت مبتنی بر خطر^۲ یا بدون تقصیر که در برخی موارد به دلیل اهمیت بالای منافع عمومی یا ماهیت فعالیت‌های پر ریسک، صرف ورود خسارت، حتی بدون اثبات تقصیر هم می‌تواند موجب تحقق مسئولیت شود.

کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای تصمیم‌گیرنده در عرصه تنظیم ضوابط شهرسازی و تغییر کاربری اراضی، در چارچوب اختیارات قانونی خود اقدام به تصویب طرح‌ها و ضوابط شهری می‌کند. باین حال، تصمیمات این کمیسیون در صورتی که بر مبنای تحلیل‌های نادرست فنی، بی‌اعتنایی به اصول شهرسازی پایدار یا تخطی از مقررات بالادستی اتخاذ شود و منجر به ورود خسارت به اشخاص یا جامعه گردد، می‌تواند مبنای تحقق مسئولیت مدنی واقع شود. تصمیمات نادرست کمیسیون ماده ۵ ابعاد گوناگونی مانند نقض حقوق مکتسبه افراد (مانند تغییر کاربری‌های مصوب پیشین)، نادیده گرفتن حق مالکیت خصوصی یا حقوق ارتفاقی املاک مجاور، بی‌توجهی به الزامات حقوق شهروندی گروه‌های خاص مانند معلولان و سالمندان، تحمیل بار اقتصادی یا اجتماعی غیرموجه بر شهروندان و غیره نیز دارد. به عنوان مثال، تصمیم به اعطای افزایش تراکم ساختمانی در یک منطقه مسکونی متراکم، بدون رعایت الزامات فنی مانند تأمین پارکینگ یا حفظ دسترسی‌های اضطراری، می‌تواند منجر به بروز مشکلات جدی برای ساکنان و تضییع حقوق آنان گردد.

مراجع قضایی نیز در راستای صیانت از حقوق عمومی و خصوصی، در موارد متعدد اقدام به ابطال مصوبات معیوب کمیسیون‌های ماده ۵ کرده‌اند. از این آرای می‌توان دادنامه‌های شماره ۱۸۶ و ۱۸۷، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۸ را که بند یک مصوبه سال ۱۳۸۵ کمیسیون ماده ۵ شهرستان شهرکرد را به دلیل تغییر کاربری فضای سبز ملکی با مالکیت خصوصی و تهدید حقوق مکتسبه مالکان، ابطال نمود را نام برد.

آنچه از بررسی‌ها بدست آمده، مسئولیت مدنی کمیسیون ماده ۵ ناشی از مصوبات نادرست، عمدتاً مبتنی بر قواعد عام مسئولیت مدنی^۳ (مبتنی بر تقصیر) است و گاهی با مسئولیت اداری^۴ (نظیر ابطال مصوبه توسط دیوان عدالت اداری) یا مسئولیت قراردادی^۵ نیز محقق می‌شود. در مواردی هم که مصوبه به صورت مشترک توسط کمیسیون و شهرداری اجرا شود، مسئولیت ممکن است به صورت تضامنی باشد. بنابراین در این مقاله مسئولیت مدنی برای تحلیل آثار خسارت‌بار مصوبات نادرست و امکان مطالبه خسارت از کمیسیون ماده ۵ و شهرداری‌ها در قبال صدور یا اجرای مصوبات نادرست

^۱ Fault- Based Liability

^۲ Risk Theory

^۳ مسئولیت مدنی (Civil Liability) عبارت است از الزام قانونی شخص به جبران خسارت وارده به دیگری، بدون آنکه رابطه قراردادی یا استخدامی میان آن‌ها وجود داشته باشد.

^۴ مسئولیت اداری (Administrative Liability): مسئولیت اداری، ناظر بر تخلفات و قصور نهادها و کارکنان دولت در قبال الزامات قانونی و مقررات اداری است و معمولاً با هدف تضمین رعایت مصالح عمومی در ساختار اداری اعمال می‌شود و لزوماً با جبران خسارت به اشخاص ثالث ملازمه ندارد.

^۵ مسئولیت قراردادی (Contractual Liability): این مسئولیت، ناشی از نقض تعهدات قراردادی است که میان دو طرف برقرار شده و بر اساس اراده آن‌ها شکل گرفته است.

به کاررفته است و از اصطلاح مسئولیت اداری تنها در مواردی استفاده شده که تخطی از وظایف قانونی مقامات عمومی بوده است. مسئولیت قراردادی در این مقاله کاربردی ندارد، مگر آنکه در ذیل مسئولیت‌های فرعی و اجرایی مورد بررسی قرار گیرد. به هر حال، با توجه به نقش حیاتی این کمیسیون در مدیریت کالبدی شهرها و تأثیرات گسترده تصمیمات آن، برخی از نویسندگان در موارد خاص، به پذیرش مسئولیت بدون تقصیر یا مسئولیت مبتنی بر خطر در مصوبات این نهاد نیز گرایش نشان داده‌اند. به‌ویژه می‌توان در مواردی که تصمیمات کمیسیون ماهیتاً موجب ایجاد خطرهای بالقوه برای سلامت عمومی یا تضعیف زیرساخت‌های شهری شده‌اند با تکیه بر نظریه‌های نوین مسئولیت، از مسئولیت مبتنی بر خطر حمایت نمود. این رویکرد، ضمن تضمین بهتر حقوق شهروندان، انگیزه کمیسیون برای دقت و احتیاط در تصمیم‌گیری‌ها را افزایش خواهد داد.

۳- جایگاه حقوقی کمیسیون ماده ۵ و حدود صلاحیت آن

سابقه تشکیل کمیسیون ماده ۵ به سال ۱۳۵۱ برمی‌گردد که این کمیسیون به‌عنوان نهادی میان بخشی و هماهنگ‌کننده فعالیت خود را آغاز کرد. کمیسیون ماده ۵ از لحاظ اختیارات، در زمینه تصمیم‌گیری در امور شهری دارای صلاحیت‌های گسترده‌ای است. این کمیسیون می‌تواند طرح‌های تفصیلی را تصویب کند و تغییرات در طرح‌های شهری ایجاد نماید و حتی در مواردی تصمیماتی در خصوص تغییرات کاربری اراضی اتخاذ کند. این اختیارات گسترده، کمیسیون را در موقعیت حساس و تأثیرگذاری قرار می‌دهد. اما سؤال این است که آیا این اختیارات به گونه‌ای است که بتواند منجر به مصوبات نادرست و خسارت‌بار شود؟ برای بررسی این مسئله، باید به شخصیت حقوقی این نهاد پرداخته شود و به ماهیت حقوقی آن پی ببریم. منظور از شخصیت حقوقی کمیسیون ماده ۵ بررسی امکان یا عدم امکان تصور شخصیت برای این نهاد تصمیم‌گیر است. 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 و قاسم‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۴۶) که یکی از آن‌ها مسئولیت مدنی ناشی از مصوبات نادرست خواهد بود. یکی دیگر از آثار شناسایی شخصیت حقوقی برای کمیسیون ماده ۵ لزوم اقامه دعوا به طرفیت این نهاد است. در قانون تأسیس (۱۳۵۱) و سایر قوانین^۱ مرتبط با کمیسیون مذکور، قانون‌گذار حرفی از شخصیت حقوقی و استقلال آن به میان نیاورده است. هرچند در این قوانین و مواد مربوطه حدود وظایف و اختیارات کمیسیون ماده ۵ را به‌صراحت عنوان کرده است ولی باید قبول کرد که صلاحیت، مفهومی اعم از اختیارات و وظایف دارد و برای بررسی میزان مسئولیت‌پذیری و مسئول واقع شد، پی بردن به حدود صلاحیت آن الزامی است؛ بنابراین برای رسیدن به استقلال و یا عدم استقلال حقوقی این نهاد، به‌ناچار بایستی به رویه قضایی نظام حقوقی ایران و سایر قوانین بنگریم.

^۱ سایر قوانین مرتبط:

آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب ۱۳۷۸
ماده ۴۵ قانون شهرداری‌ها بر اهمیت رعایت ضوابط شهرسازی و تأیید تغییرات طرح‌ها توسط مراجع ذی‌صلاح مثل کمیسیون ماده ۵ تأکید شده

در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، این نهاد نه تنها به عنوان مرجعی مؤثر در تصمیم سازی شناخته شده، بلکه دارای شخصیت حقوقی تلقی شده است. این موضوع نخستین بار در آرای وحدت رویه شماره های ۱۵۸ و ۱۵۹ مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۳ اعلام شد و در چندین دادنامه دیگر از جمله دادنامه های شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۰۶۵۴ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۳ و شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۱۱۹۱ مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۵ صادره از شعبه ۲۹ دیوان عدالت اداری نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

در این آراء، دیوان با تفسیر موسع از مفاد ماده ۵۸۷ قانون تجارت، کمیسیون ماده ۵ را در زمره اشخاص حقوقی حقوق عمومی تلقی کرده و آن را واجد صلاحیت طرح دعوی یا پاسخ گویی در برابر دعاوی دانسته است. این رویکرد، عملاً زمینه ساز اعمال ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در خصوص امکان اعتراض اشخاص ذی نفع به مصوبات این کمیسیون گردیده است.

با این حال، این تفسیر مورد انتقاد بخشی از دکتین حقوقی قرار گرفته است. برخی از اساتید برجسته با استناد به فقدان نص قانونی صریح، شخصیت حقوقی کمیسیون ماده ۵ را به رسمیت نمی شناسند و معتقدند که نهادهای فاقد ارکان مستقل اجرایی و مدیریتی و بدون استقلال مالی را نمی توان واجد شخصیت حقوقی تلقی کرد. کمیسیون هایی نظیر کمیسیون ماده ۵ صرفاً ساختارهایی مشورتی و میان دستگاهی اند که تصمیماتشان مبتنی بر اجماع یا اکثریت نمایندگان دستگاه های دیگر است. (صفایی، حسین و قاسم زاده، مرتضی، پیشین) و این همان مسئله مهم و چالش برانگیز است که آیا اصولاً دیوان عدالت اداری صلاحیت دارد تا از طریق تفسیر، نهادهای همچون کمیسیون ماده ۵ را دارای شخصیت حقوقی مستقل تلقی نماید؟ با ملحوظ نظر قرار دادن اصول بنیادین حقوقی، هیچ نهاد یا مؤسسه عمومی جز از طریق وضع و تصویب قانون توسط قانون گذار ایجاد نمی گردد. در نتیجه، پیش از تحقق چنین مصوبه ای، نهاد مزبور از حیث حقوقی فاقد موجودیت تلقی می شود و نمی تواند واجد شخصیت حقوقی تلقی گردد. بدین ترتیب، چنین نهادهای نه از حقوق و تکالیف برخوردار است و نه دارای صلاحیت تمتع می باشد؛ چرا که صلاحیت برخورداری از حقوق و تکالیف، فرع بر شناسایی شخصیت حقوقی از سوی قانون است. (کاتوزیان، ۱۳۶۶: ۵۹) نکته اساسی آن است که ماده ۵۸۷ قانون تجارت صرفاً به تعریف اشخاص حقوقی تصریح شده در قانون پرداخته است؛ در حالی که برای کمیسیون ماده ۵، هیچ گونه قانون تأسیسی مستقلی مبنی بر برخورداری از شخصیت حقوقی وجود ندارد. (اسکینی، ۱۳۸۷/۱: ۴۶) بنابراین، تفسیر موسع دیوان عدالت اداری، اگرچه در راستای حمایت از حقوق اشخاص زیان دیده از مصوبات شهرسازی است، می تواند از منظر اصول حاکم بر تفکیک قوا و اصل قانونی بودن شخصیت های حقوقی، محل ایراد باشد.

از طرف دیگر، با استناد به کارکرد عملی کمیسیون ماده ۵ در عرصه تصمیم سازی های عمومی و همچنین امکان انتساب ضرر به مصوبات آن، پذیرش شخصیت حقوقی برای این نهاد یک ضرورت حقوقی و منطقی است. (امامی، ۱۵۰-۱۳۵۶) محروم کردن زیان دیدگان از امکان طرح دعوی مستقیم علیه کمیسیون، منجر به خلأ در جبران خسارات ناشی از تصمیمات نادرست خواهد شد و در تعارض با اصل مسئولیت مدنی نهادهای اداری است. دیدگاه تقویت شده در رویه دیوان عدالت اداری و تکرار عملی ارجاع دعاوی به این مرجع، نشان می دهد که این کمیسیون عملاً دارای آثار و صلاحیت های تصمیم سازانه ای است که مشابه عملکرد اشخاص حقوقی دولتی بوده و باید آن را ذیل اشخاص حقوقی موضوع ماده ۵۸۷ قانون تجارت محسوب کرد. بنابراین، می توان این نهاد را برخوردار از مسئولیت مستقل مدنی دانست، به ویژه هنگامی که تصمیمات آن موجب ورود ضرر مستقیم به اشخاص ثالث گردد.

در مجموع، اگرچه اقدام به شناسایی شخصیت حقوقی برای کمیسیون ماده ۵ از منظر اصول حقوقی و نظریه تفکیک صلاحیت‌ها، فاقد پشتوانه‌ی صریح قانونی است ولی این اقدام دیوان عدالت اداری باهدف تکمیل نظام مسئولیت نهادهای اداری و جلوگیری از بی‌پاسخ ماندن نقض حقوق شهروندان، باید به‌عنوان یک راهکار قضایی احتیاطی و مشروع تلقی شود.

در خصوص حدود صلاحیت کمیسیون ماده ۵ نیز باید بیان شود این کمیسیون همانند سایر اشخاص، دارای حقوق و تکالیفی است. مهم‌ترین تکلیف کمیسیون ماده ۵ که اساساً دلیل تأسیس آن تلقی می‌شود، تدوین و تغییر طرح‌های موسوم به طرح‌های شهری است. با توجه به تعاریفی که از طرح‌های شهری ارائه شد، اهمیت جایگاه کمیسیون ماده ۵ قانون شورای عالی شهرسازی و معماری کاملاً مشهود است و تصمیمات این نهاد ارتباط مستقیم با زندگی شهروندان داشته و می‌تواند موجبات کاهش و ایراد خسارت به اموال و منافع افراد شود؛ به این خاطر است که در جلسات این کمیسیون علاوه بر اعضای حقوقی، اعضای حقیقی نیز بدون حق رأی حضور دارند و با گزارش کارشناسان دبیرخانه کمیسیون که حاوی مشکلات موجود در اجرای طرح اصلی و معایب و همچنین محاسن تغییرات و تصمیمات کمیسیون در خصوص موضوع مطروحه است، اعضا نسبت به رأی‌گیری اقدام می‌نمایند.^۱

تغییر مقررات راجع به تفکیک اراضی، تغییر میزان تراکم ساختمانی مجاز، تغییر کاربری اراضی و حتی تغییر پهنه‌بندی موضعی و مواردی از این قبیل می‌تواند حقوق مکسبه شهروندان را خدشه‌دار کند و گاهی در گذر زمان و در بلندمدت تأثیری جبران‌ناپذیر بر زندگی جمعی شهروندان بگذارد. بر مبنای همین اهمیت است که در دیوان عدالت اداری، مرجع رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات، این کمیسیون دانسته شده است. آرای بسیار متعددی از ابطال تصمیمات کمیسیون ماده ۵ مقرر در قانون صادر شده است و گاهی مبنای این آراء، غیرشرعی بودن تصمیم بیان شده است. به‌عنوان نمونه رأی شماره ۲۰۰۵ هیات عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بند ۳ صورت جلسه ۵۳۸-۰۷/۰۲/۱۳۹۴ کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مستقر در شهر تهران، بر اساس نظریه شورای نگهبان مبنی بر اضرار به اشخاص در صورت اجرا به دلیل غیرشرعی بودن، باطل اعلام گردید.^۲

کمیسیون ماده ۵ به‌عنوان یکی از ارکان اصلی شورای عالی شهرسازی و معماری، مسئول تصویب و نظارت بر طرح‌های تفصیلی شهری است. این کمیسیون صلاحیت دارد تا مصوبات مختلفی در خصوص ضوابط و مقررات شهرسازی، تغییر کاربری اراضی، تراکم ساختمانی و سایر مسائل مرتبط با توسعه شهری را تصویب کند. مصوبات کمیسیون ماده ۵ از آنجایی که بر اساس قانون شورای عالی شهرسازی و معماری به تصویب می‌رسند، از نظر حقوقی دارای اعتبار و الزامی برای اجرا هستند. این مصوبات به‌عنوان دستورالعمل‌های اجرایی برای شهرداری‌ها، دستگاه‌های دولتی و سایر نهادهای مرتبط تلقی می‌شوند و باید طبق آن‌ها عمل شود. برخی از مصوبات این کمیسیون، به‌ویژه در صورت نادرست بودن، می‌توانند به زیان مالکان، سازندگان و حتی شهرداری‌ها منجر شوند که در این صورت، کمیسیون

^۱ موضوعات کمیسیون با ۴ رأی مثبت از ۵ رأی اعضای صاحب‌رأی تصویب می‌شود.

^۲ نظریه شورای نگهبان: "اطلاق مصوبه مورد شکایت نسبت به مواردی که اجرای طرح با توجه به تضییقات ایجادشده برای صاحبان املاک واقع در طرح موجب ورود ضرر به اشخاص می‌شود، خلاف موازین شرع است.

ماده ۵ از نظر حقوقی مسئول جبران خسارات ناشی از این مصوبات خواهد بود، مگر اینکه ثابت شود که مصوبه با رعایت دقیق اصول شهرسازی و در راستای منافع عمومی اتخاذ شده است. بنابراین مصوبات کمیسیون از حیث مسئولیت مدنی می‌توانند مورد نقد و بررسی قرار گیرند.

۴- چالش‌های جبران خسارت ناشی از مصوبات نادرست

در نظام حقوقی ایران، کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مسئول تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و نظارت بر آن‌ها می‌باشد. مصوبات این کمیسیون در عمل پایه‌گذار تصمیمات اجرایی شهرداری‌ها به شمار می‌روند. در این میان، چالش‌های جدی در نظام مسئولیت مدنی ایران در مواجهه با خسارات ناشی از مصوبات نادرست کمیسیون ماده ۵ وجود دارد. در این مقاله، تلاش می‌شود که با نگاهی ساختاری و نهادی، این چالش‌ها مورد بررسی قرار گیرد و آرای قضائی و دیوان عدالت اداری ایران نیز در این زمینه تحلیل شود.

۴-۱- اثبات تقصیر در مصوبات جمعی

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، اثبات تقصیر یا خطا در تصویب مصوبات است. به دلیل اینکه مصوبات کمیسیون ماده ۵ عموماً در قالب مصوبات جمعی و با تأسیس یک نهاد تخصصی اتخاذ می‌شوند، اثبات اینکه مصوبه به دلیل خطای خاصی صادر شده، ممکن است دشوار باشد. علاوه بر این، برخی مصوبات به طور غیرمستقیم اثرات منفی ایجاد می‌کنند و به سختی می‌توان رابطه مستقیم بین مصوبه و خسارت را نشان داد.

۴-۲- رابطه سببیت در مصوبات عام

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای اجرایی موظف به پیاده‌سازی این مصوبات هستند در صورتی که در اثر اجرای تصمیمات این کمیسیون خساراتی به اشخاص وارد آید، شهرداری‌ها در معرض مسئولیت قرار خواهند گرفت. با این حال، مسئله اصلی این است که آیا شهرداری‌ها می‌توانند از مسئولیت‌های خود در برابر خسارات ناشی از اجرای مصوبات نادرست کمیسیون ماده ۵ دفاع کنند؟ در بسیاری از موارد، شهرداری‌ها ممکن است به دلیل انجام وظایف قانونی خود، نتوانند از مسئولیت‌های خود به طور کامل دفاع کنند. در رویه قضائی ایران، مسئولیت شهرداری‌ها غالباً به دلیل ایفای نقش اجرائی مصوبات کمیسیون ماده ۵ به عنوان نهادهای اجرائی، مورد توجه قرار می‌گیرد. از منظر این رویه، شهرداری‌ها در فرآیندهای اجرائی خود مستند به مصوبات کمیسیون ماده ۵ عمل می‌کنند و هرگونه خسارت ناشی از اجرای نادرست یا غیرقانونی این مصوبات را متوجه خود می‌دانند. در این راستا، دادگاه‌ها به صورت متداول شهرداری‌ها را به عنوان مسئول اصلی جبران خسارات وارده به اشخاص متضرر شناخته و حکم به پرداخت خسارت صادر می‌کنند. به عنوان مثال، در پرونده‌ای که در دادگاه عمومی بررسی شده بود (پرونده ۹۰۰۵۰۴۰۱)، شهرداری تهران به دلیل اجرای مصوبه کمیسیون ماده ۵ که منجر به تغییر کاربری غیرمجاز اراضی شد، به پرداخت خسارت به مالک زمین محکوم شد. در این پرونده، دادگاه شهرداری را به عنوان عامل اجرائی مصوبه و مسئول جبران خسارت معرفی کرد. علیرغم این که مصوبه کمیسیون طی دادنامه شماره ۱۱۸۴ هیات عمومی دیوان عدالت اداری غیرقانونی تشخیص و ابطال شده بود، در این پرونده هیچ مسئولیت مستقیمی برای کمیسیون ماده ۵ قائل نشد. این رویه اجرائی در حالی است که کمیسیون ماده ۵، به عنوان یک مرجع تصمیم گیر دارای شخصیت حقوقی، به طور معمول از دایره مسئولیت‌های مستقیم اجرائی خارج می‌شود و این

غفلت از شخصیت حقوقی مستقل کمیسیون ماده ۵ و مسئولیت مدنی آن چالش دیگری در خصوص نهاد مسئولیت مدنی است. کمیسیون ماده ۵ با توجه به ساختار سازمانی خود که تحت نظارت شورای عالی شهرسازی و معماری است، دارای شخصیت حقوقی مستقلی است. این کمیسیون، نه تنها در مقام تصویب و تنظیم مقررات و طرح‌های تفصیلی شهری عمل می‌کند، بلکه تصمیمات آن در قالب مصوبات، اثرات قانونی بر وضعیت حقوقی افراد و اراضی دارد. باین حال، در بسیاری از پرونده‌ها، رویه قضائی ایران از مسئولیت مستقیم کمیسیون ماده ۵ غفلت کرده و عمدتاً شهرداری‌ها را مسئول جبران خسارت می‌داند. در این زمینه، می‌توان به رأی دیوان عدالت اداری شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۳۳۳۶ مورخه ۱۳۹۱/۱۲/۱۹ اشاره کرد که در این رأی، دیوان عدالت اداری به ابطال مصوبه کمیسیون ماده ۵ که منجر به تغییرات غیرمجاز در کاربری اراضی کشاورزی شده بود، پرداخته است. این رأی نشان می‌دهد که دیوان عدالت اداری می‌تواند مصوبات کمیسیون ماده ۵ را به دلیل مغایرت با قوانین بالادستی باطل کند، اما در خصوص جبران خسارت ناشی از این مصوبات، هیچ‌گونه مسئولیتی برای کمیسیون ماده ۵ تعیین نکرده و به مطالبه خسارت از شهرداری اشاره کرده است. این وضعیت حاکی از آن است که در رویه قضائی ایران، به‌رغم آنکه کمیسیون ماده ۵ در مقام تصویب مصوبه مسئول است، اما در عمل، شهرداری‌ها که مسئولیت اجرایی دارند، عمدتاً به‌عنوان متهم اصلی در دعاوی جبران خسارت شناخته می‌شوند.

۴-۳- تمرکز مسئولیت بر شهرداری‌ها

موانع دیگری که در مسیر مسئولیت مدنی این نهاد و جبران خسارت وارده به اشخاص وجود دارد، نبود رویه قضائی شفاف و هم‌چنین ضعف در نظارت بر اجرایی شدن مصوبات است. به دلیل پیچیدگی‌های موجود در نظارت و اجرایی شدن این مصوبات، در بسیاری از موارد نمی‌توان به‌سرعت و به‌طور مؤثر خسارات وارده را جبران کرد. از سوی دیگر، عدم شفافیت در قوانین و نبود سازوکارهای مؤثر برای پیگیری این مسائل، موجب می‌شود که کسانی که از مصوبات نادرست آسیب دیده‌اند، نتوانند به‌راحتی حقوق خود را استیفا کنند.

۵- مسئولیت مصوبات کمیسیون ماده ۵ و تأثیر آن بر شهرداری‌ها

کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، به‌عنوان یکی از ارکان اساسی در فرآیند تصمیم‌گیری‌های شهری، نقش کلیدی در تدوین و اصلاح طرح‌های تفصیلی و توسعه کالبدی شهرها ایفا می‌کند. این کمیسیون پس از تصویب تغییرات در طرح‌های شهری، مصوبات خود را به‌عنوان تصمیمات اداری الزام‌آور به شهرداری‌ها ابلاغ می‌کند. مصوبات کمیسیون ماده ۵ پس از تأیید استاندار یا وزیر مربوطه، به‌طور رسمی لازم‌الاجرا بوده و از منظر حقوق عمومی در حکم تصمیمات اداری تلقی می‌شوند. هرچند گفتیم تصمیمات کمیسیون مصوبه اداری است، اما تصمیمات آن هرگز عام‌الشمول و الزام‌آور برای همه شهروندان کشور نیستند بلکه مصوبات این کمیسیون ناظر بر محدوده مشخص جغرافیایی (مثلاً یک محله یا یک قطعه زمین در یک شهر خاص) و برای افراد معین است. اما از آنجاکه این مصوبات می‌توانند حقوق مالکانه اشخاص را محدود کنند باید حقوق بنیادین اشخاص از جمله حق مالکیت و حق بهره‌برداری مشروع از املاک رعایت شود. در این راستا، شهرداری‌ها به‌عنوان مجریان اصلی طرح‌های تفصیلی، مکلف به اجرای مصوبات این کمیسیون هستند. الزامات اجرایی شهرداری‌ها بر اساس سه مبنای اصلی حقوقی استوار است:

نخست، جایگاه کمیسیون ماده ۵ به عنوان نهاد فرادستی در سلسله مراتب تصمیم‌گیری شهری که تمامی دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی به تبعیت از آن عمل می‌کنند. دوم، ضرورت رعایت نظام قانونی طرح‌ریزی شهری که به‌طور رسمی از سوی مقامات صلاحیت‌دار کشور تصویب شده است و سوم، اصل تسلسل اداری که در حقوق عمومی به‌طور مشخص بر لزوم تبعیت مأمور از دستورات آمر مافوق خود تأکید دارد. در یک تحلیل نهادگرایان و بر اساس قاعده «امر آمر قانونی» مأمور (شهرداری) فعلی را انجام می‌دهد که مقام مافوق دستور داده است؛ از بابت خسارات وارده به اشخاص حقیقی و حقوقی مسئولیتی متوجه شهرداری نخواهد بود. در نتیجه، شهرداری تنها در صورتی مسئولیت خواهد داشت که مصوبه کمیسیون ماده ۵ آشکارا غیرقانونی یا مخالف با اصول عمومی باشد، یا شهرداری با علم به این خلاف بودن، اقدام به اجرای آن کرده باشد.^۱

مطابق با نظریات دکترین حقوق عمومی ایران، مسئولیت مدنی ناشی از عمل مأمور به موجب قواعد مسئولیت مدنی، در صورتی که دستور صادره از مقام مافوق مشروع باشد، به‌طور عمده متوجه آمر خواهد بود. در این شرایط، شهرداری تنها در صورتی می‌تواند مسئول شناخته شود که تخلف یا خطای شخصی در اجرای مصوبه ارتکاب یابد یا در اجرای آن مصوبه دچار افراط یا تفریط شود. در بحث دعاوی حقوقی ناشی از اجرای مصوبات کمیسیون ماده ۵ و خسارات وارده به اشخاص (مانند سلب حقوق مکتسبه، تخریب املاک یا تغییر کاربری‌های غیرقانونی)، شاکی می‌تواند طبق اصول قانونی علیه هر یک از نهادهای مسئول - چه کمیسیون به‌عنوان آمر، چه شهرداری به‌عنوان مأمور اقامه دعوا نماید. در صورتی که شهرداری صرفاً وظیفه اجرایی خود را در چارچوب مصوبه انجام داده باشد، مسئولیت عمدتاً بر عهده کمیسیون ماده ۵ خواهد بود. اما در صورتی که شهرداری در تفسیر و اجرای مصوبه، از اصول قانونی تخطی کند یا با سوءنیت آن را به‌طور نادرست اجرا نماید، مسئولیت نیز متوجه شهرداری خواهد بود. در واقع، هرچند اصل بر مسئولیت آمر است، اما مأمور در صورتی مسئول است که عمل او خارج از حدود اختیارات و وظایف قانونی‌اش باشد و شهرداری در اجرای مصوبات کمیسیون ماده ۵ خطای فنی، قانونی یا اداری مرتکب شده باشد. در نهایت، مسئولیت‌های ناشی از مصوبات کمیسیون ماده ۵ و نحوه اجرای آن‌ها توسط شهرداری‌ها، به‌طور کامل تجلی‌گاه تلاقی میان اصول سلسله‌مراتب اداری و قواعد مسئولیت مدنی در حقوق عمومی است. این مسئولیت‌ها نیازمند تحلیل دقیق از مشروعیت مصوبات، حدود اختیارات هر نهاد اجرایی و رفتار مأمورین در هنگام اجرای دستورات هستند. این دیدگاه با نظری حقوق عمومی همخوانی دارد که مسئولیت نهادهای اجرائی (مثل شهرداری‌ها) را تنها زمانی به‌طور مستقیم مترتب می‌سازد که آن‌ها در فرایند اجرای مصوبات یا دستورات آمرانه، در تخطی از اصول قانونی یا مقررات اقدام کنند.

در بررسی مسئولیت ناشی از مصوبات کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، نمی‌توان صرفاً به اصول دکترین بسنده کرد، بلکه رویه عملی دیوان عدالت اداری و تفسیرات شورای نگهبان نیز در تبیین حدود مسئولیت‌ها نقش مهمی دارند.

۶- رویکرد دیوان عدالت اداری و نظرات تفسیری شورای نگهبان

ابطال مصوبات کمیسیون ماده ۵ توسط دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک ابزار قانونی برای اصلاح مصوبات نادرست، همواره در دستور کار این مرجع قضائی قرار دارد. با این حال، مسئله اصلی در اینجا است که ابطال مصوبات به‌طور معمول

^۱ این قاعده در فقه بر اساس اصل «وجوب اطاعت از ولی امر مشروع» مستند به سوره نساء، ۵۹ مورد حمایت قرار گرفته است.

تنها اثرات آینده‌ای بر وضعیت حقوقی افراد دارد و نه بر خساراتی که در گذشته به افراد وارد شده است. به عبارت دیگر، در حالی که مصوبه نادرست کمیسیون ماده ۵ به موجب رأی دیوان عدالت اداری باطل می‌شود، اما خسارت‌های وارده به اشخاص ناشی از این مصوبات، همچنان بی‌پاسخ می‌ماند. در پرونده‌ای مشابه در دیوان عدالت اداری (پرونده شماره ۹۲/۳۴۹)، دیوان عدالت اداری مصوبه کمیسیون ماده ۵ را به دلیل مغایرت با اصول و ضوابط شهرسازی ابطال کرد، اما هیچ‌گونه نظر یا توصیه‌ای برای جبران خسارات وارده به مالکان اراضی تحت تأثیر آن مصوبه ارائه نکرد. این امر بار دیگر نشان می‌دهد که مسئولیت جبران خسارت ناشی از مصوبات نادرست در رویه قضائی ایران، دارای ابعاد مبهم می‌باشد و باید موضوع ناشی مسئولیت مدنی ناشی از مصوبات نادرست باید در چارچوبی شفاف‌تر پیگیری شود. همچنین دیوان عدالت اداری در راستای پایبندی به اصل جبران خسارت زیان‌دیده طی آرای متعدد نشان داده است که صرف ادعای "اجرای دستور آمر قانونی" توسط شهرداری، برای رفع مسئولیت کافی نیست. بلکه دیوان بیشتر بر لزوم دقت شهرداری در صحت و انطباق قانونی مصوبات اجرایی تأکید دارد. برای نمونه رأی شماره ۹۰۰۹۹۷۰۹۰۰۸۰۵۶۱ مورخ ۱۳۹۰/۰۴/۲۱ صادره از شعبه ۸ دیوان عدالت اداری، شاکی به تخریب ملک بر اساس مصوبه کمیسیون ماده ۵ اعتراض کرده بود. دیوان تصریح کرد که «شهرداری مکلف است پیش از اجرای مصوبات، انطباق آن با قوانین بالادستی و مصالح عمومی را بررسی کند» و صرف استناد به مصوبه کمیسیون را برای رفع مسئولیت شهرداری کافی ندانست. نهایتاً، شهرداری به جبران خسارت محکوم شد. در حالی که مصوبه کمیسیون ماده ۵ مرتبط با این رأی در تاریخ ۱۳۷۵/۰۳/۰۶ به علت غیرقانونی بودن ابطال شده بود.

در رأی شماره ۳۴۶ مورخ ۱۳۹۵/۰۷/۲۰ شعبه ۴۵ دیوان عدالت اداری، شهرداری به استناد مصوبه کمیسیون ماده ۵ اقدام به سلب حقوق مکتسبه متقاضی کرده بود. دیوان تصریح کرد که «شهرداری مکلف به رعایت حقوق مکتسبه شهروندان است» و عدم توجه به این امر، حتی با وجود مصوبه کمیسیون، موجبات مسئولیت مستقل شهرداری را فراهم می‌آورد.

شعبه ۵ دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۲۲۹۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۰۶ در موضوع تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی شهرداری را به پرداخت غرامت محکوم کرد. شهرداری در لایحه دفاعی خود صراحتاً بیان نموده بود که «بر اساس مصوبه کمیسیون ماده ۵ عمل کرده است». شعبه دیوان در رأی اصداری در مقام استدلال رأی آورده است که «تصمیمات کمیسیون در صورتی معتبرند که با رعایت حقوق مکتسبه اشخاص و اصول قانونی همراه باشد و شهرداری نیز مسئول رعایت این اصول است».

در رأی وحدت رویه شماره ۷۸۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۲۹، دیوان تأکید دارد که «در صورت تضییع منافع اشخاص در اثر مصوبه کمیسیون، اصل بر قابلیت جبران خسارت و تحقق مسئولیت مدنی است؛ ولو اینکه مصوبه از مرجع صلاحیت‌دار صادر شده باشد».

در تفسیرهای شورای نگهبان درباره اصول ۱۷۳ قانون اساسی و قوانین مربوط به حقوق عامه آمده است که «مأموران اجرایی مکلف‌اند نه فقط به ظاهر دستور عمل کنند، بلکه در صورت مواجهه با دستور آشکارا غیرقانونی، از اجرای آن امتناع نمایند». شورای نگهبان در تفسیر شماره ۸۳/۲۱/۳۰۴۲ مورخ ۱۳۸۳/۰۸/۲۴ تأکید می‌کند که «اصل مشروعیت امر

ما فوق مطلق نیست و باید در چهارچوب قوانین مصوب و رعایت حقوق عامه باشد. تخلف از این اصل، مسئولیت شخصی مأمور را در پی خواهد داشت»

همچنین شورای نگهبان طی نظریه‌ای در رأی شماره ۶۲۱ مورخه ۱۳۹۱/۱۰/۲۶ صادره از هیات عمومی دیوان عدالت اداری در پاسخ به پرسشی درباره مصوبات کمیسیون ماده ۵ اعلام کرد که مصوبات اداری چنانچه در تعارض با قوانین یا اصول مسلم حقوقی چون لزوم جبران خسارت و منع سلب مالکیت بدون حکم قانون باشند، قابلیت بی اعتباری و پیگرد حقوقی دارند.» (مجموعه نظریات تفسیری شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۱۳۴) این نظریه نشان‌دهنده آن است که اصل جبران خسارت، از اصول بنیادین حقوق عمومی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود و هیچ مصوبه‌ای نمی‌تواند از مسئولیت مدنی در قبال زیان‌دیدگان مصون باشد.

بنابراین، بر اساس رویه دیوان عدالت اداری و تفاسیر شورای نگهبان، می‌توان این نتیجه را گرفت که برخلاف قواعد کلاسیک دکترین که مسئولیت را صرفاً بر عهده آمر می‌داند، به نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری رویه قضایی ایران مسئولیت شهرداری‌ها را حتی در قبال اجرای مصوبات کمیسیون ماده ۵ به رسمیت می‌شناسد. شهرداری‌ها موظف‌اند علاوه بر تبعیت از آمر، خود نیز بررسی صحت قانونی مصوبات را انجام دهند. در صورت اجرای مصوبه آشکارا غیرقانونی یا ناقض حقوق شهروندان، مسئولیت مستقیم یا مشترک برای شهرداری‌ها ایجاد می‌شود. اصل بر جبران ضرر ناروا و حمایت از حقوق مکسبه است و هیچ نهاد اداری نمی‌تواند با توسل به صلاحیت شکلی، از مسئولیت ماهوی در قبال خسارت‌دیدگان فرار کند.

با توجه به رویه دیوان عدالت اداری و نظرات تفسیری شورای نگهبان، می‌توان نتیجه گرفت که مصوبات کمیسیون ماده ۵ در صورتی که به ضرر اشخاص منجر شوند و واجد ایرادات حقوقی یا نقض حقوق مالکانه باشند، موجب مسئولیت مدنی شهرداری به صورت مستقل شوند.

۷- تحلیل علل فقدان مسئولیت مدنی کمیسیون ماده ۵ در نظام حقوقی ایران

باوجود گستره و تأثیر عمیق مصوبات کمیسیون ماده ۵ در حوزه تغییرات کاربری و توسعه شهری، نظام حقوقی ایران غالباً از پذیرش مسئولیت مدنی مستقیم برای این نهاد خودداری کرده است. بررسی این پدیده از دو منظر حقوقی و نهادی - ساختاری حائز اهمیت است.

۷-۱- علل حقوقی

الف- قائل نبودن شخصیت حقوقی مستقل: برخی از حقوقدانان و قضات، کمیسیون ماده ۵ را صرفاً یک ساختار ترکیبی و وابسته به چند نهاد اجرایی تلقی می‌کنند و اعتقاد دارند که کمیسیون ماده ۵ برخلاف نهادهایی چون شهرداری یا سازمان‌های دولتی، واجد شخصیت حقوقی مستقل نیست. ازاین‌رو، قابلیت استناد مستقیم به آن به عنوان طرف دعوای مسئولیت مدنی با اشکال مواجه است.

ب- ماهیت حاکمیتی مصوبات کمیسیون: مصوبات کمیسیون ماده ۵ اغلب در حوزه سیاست‌گذاری عمومی، برنامه‌ریزی شهری و اعمال حاکمیت قرار دارند. در نظام سنتی مسئولیت، اعمال حاکمیتی از دایره شمول مسئولیت مدنی خارج دانسته می‌شود مگر آنکه قانون‌گذار به صراحت خلاف آن را مقرر داشته باشد. این وضعیت، ریشه‌ای تاریخی در اندیشه‌های کلاسیک حقوق

عمومی دارد که هنوز بر رویه قضایی ایران سایه افکنده است و بر اساس اصل حاکمیت قانون و اصل صلاحیت خاص اداره، اگر کمیسیون در چارچوب قانونی خود عمل کند، تصمیماتش مشروع تلقی شده و مسئولیتی متوجه آن نیست.

ج- فقدان رابطه مستقیم با اشخاص: مسئولیت مدنی معمولاً نیازمند رابطه سببیت مستقیم بین فعل زیانبار و ضرر وارد شده است. از آنجا که تصمیمات کمیسیون ماده ۵ بیشتر عام است (مثل صدور مجوز ساخت و ساز) و نه خاص (مستقیماً علیه فرد معین)، رابطه سببیت محقق نمی شود.

د- تغییر تمرکز مسئولیت به مجریان مصوبات: در رویه قضایی موجود، مسئولیت عمدتاً متوجه نهادی می شود که اجرای مصوبه را به عهده دارد، نظیر شهرداری ها که بر مبنای مصوبه کمیسیون اقدام به صدور پروانه یا مجوز می کنند. این دیدگاه، با تفکیک بین «آمر» و «مأمور»، مسئولیت نهاد تصمیم گیر را منتفی می داند و بار آن را بر دوش نهاد مجری قرار می دهد.

و- نبود نص صریح قانونی در باب مسئولیت کمیسیون: در قوانین موجود از جمله قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری یا آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح های توسعه شهری، هیچ اشاره ای به مسئولیت مدنی کمیسیون ماده ۵ در قبال مصوبات نادرست نشده است.

این خلأ موجب تفسیر مضیق و خودداری مراجع قضایی از تسری مسئولیت مدنی به این نهاد شده است.

۷-۲- علل غیرحقوقی (ساختاری - نهادی)

الف- ترکیب نهادی درون دستگاهی و عدم شفافیت مسئولیت: کمیسیون ماده ۵ متشکل از نمایندگان دستگاه های مختلف دولتی و عمومی است (از جمله شهرداری، وزارت راه و شهرسازی، سازمان میراث فرهنگی و...). همین ترکیب مبهم باعث می شود مسئولیت حقوقی اقدامات آن در نظام پاسخگویی اداری گم شود و هیچ نهادی مستقیماً خود را مسئول پیامدهای مدنی این مصوبات نداند.

ب- ملاحظات سیاسی در مدیریت شهری: در بسیاری از موارد، مصوبات کمیسیون متأثر از فشارهای سیاسی و منافع اقتصادی درون شهری است. این مسئله باعث می شود که تصمیمات نادرست کمیسیون، هرچند دارای آثار زیانبار باشند، در سایه ملاحظات سیاسی بدون پاسخگویی باقی بمانند.

ج- هراس از بار مالی ناشی از پذیرش مسئولیت: پذیرش مسئولیت مدنی کمیسیون ماده ۵ می تواند ده ها هزار مطالبه خسارت را در سطح کشور موجب شود. نهادهای عمومی و دولتی ظرفیت مالی و ساختاری لازم برای پاسخگویی به چنین حجمی از مطالبات را ندارند و همین امر، نوعی مقاومت نهادی در برابر پذیرش مسئولیت ایجاد کرده است.

د- ضعف در نهادینه سازی مسئولیت پذیری در مدیریت شهری: نهادهای برنامه ریز و تصمیم ساز در ایران عمدتاً فاقد ساختارهای شفاف پاسخگویی هستند. در غیاب نظام های بازخواست و مسئولیت پذیری ساختاریافته، امکان شکل گیری ضمانت اجراهای مدنی علیه نهادهایی چون کمیسیون ماده ۵ به حداقل می رسد.

۸- نتیجه گیری و پیشنهادها

مسئول شناختن هر شخص، منوط به اثبات تقصیر اوست. دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری، به طرفیت کمیسیون ماده ۵ و صدور آراء فراوان و متعددی از شعب و هیات های تخصصی و عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبات کمیسیون ماده ۵، مؤید غیرقانونی و غیرشرعی بودن برخی تصمیمات از ناحیه این کمیسیون است. مطابق با این آرا کمیسیون به عنوان مقصر باید خسارت را جبران سازد.

تحلیل مسئولیت مدنی ناشی از مصوبات کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و آثار آن بر مسئولیت شهرداری‌ها، نشان‌دهنده تحولی بنیادین در رویکرد حقوق عمومی ایران نسبت به الزامات پاسخگویی نهادهای اداری است. یافته‌های این پژوهش گویای آن است که هرچند کمیسیون ماده ۵ بر اساس صلاحیت قانونی خود اقدام به تصویب طرح‌های تفصیلی و تغییرات کاربری می‌نماید، اما اعتبار تصمیمات این نهاد، مقید به رعایت اصول برتر حقوقی از جمله حمایت از حقوق مکتسبه، رعایت قواعد شهرسازی صحیح و منع اضرار به اشخاص است. باید توجه داشت که این کمیسیون یک نهاد تصمیم‌گیر در حوزه برنامه‌ریزی شهری است که مصوبات آن با تأیید مقام عالی دولت (استاندار یا وزیر) واجد قدرت اجرایی می‌شود. باین حال، اجرای این مصوبات در عمل بر عهده شهرداری‌هاست. در این میان، پرسش مهم آن است که اگر مصوبه‌ای در ماهیت خود معارض با حقوق شهروندان، اصول شهرسازی یا حتی قوانین بالادستی باشد، آیا شهرداری مجاز است آن را اجرا کند و در برابر پیامدهای آن مسئولیتی نداشته باشد؟ پاسخ این پرسش وابسته به آن است که شهرداری را صرفاً مأمور تلقی کنیم یا نهاد مستقلی با تکلیف به ارزیابی مشروعیت و انطباق مصوبات! بر اساس تحلیل‌های نوین در حقوق عمومی، به‌ویژه نظریه‌های «مسئولیت مأمور آگاه» و «لزوم حاکمیت قانون در فرآیند اداری»، مأمور صرفاً در صورت اجرای دستور آشکارا مشروع و در چارچوب قانونی، بری‌الذمه خواهد بود. بنابراین، در مواردی که شهرداری قادر به تشخیص تعارض مصوبه با قوانین یا اصول شهرسازی است، اما بدون اقدام به بررسی آن را اجرا کند، نمی‌توان از مسئولیت آن چشم‌پوشی کرد.

از منظر نهادی نیز باید توجه داشت که شهرداری‌ها نه تنها نقش اجرایی دارند، بلکه در فرایندهای فنی، نظارتی و کارشناسی منتهی به تصویب مصوبات کمیسیون ماده ۵ نیز فعال‌اند. در بسیاری از موارد، نمایندگان شهرداری از اعضای اصلی یا دبیرخانه‌ای کمیسیون هستند. این امر، مسئولیت شهرداری را دوچندان می‌کند، چراکه در فرآیند تصمیم‌سازی مشارکت داشته‌اند و نمی‌توانند به‌صرف صدور مصوبه از مافوق، خود را فاقد مسئولیت بدانند. در نتیجه، جایگاه شهرداری در قبال مصوبات کمیسیون ماده ۵ باید با در نظر گرفتن ماهیت مشارکتی و اختیارات تخصصی آن تحلیل شود. اما این رویه هرگز نباید صادرکننده دستور را فاقد مسئولیت، در قبال خسارات وارده نشان دهد. ماهیت مصوبات کمیسیون ماده ۵ به‌عنوان دستورات اداری الزام‌آور، هرگز نمی‌تواند موجب سلب مسئولیت نهاد صادرکننده گردد. در بررسی رویه قضایی حکمی مبنی بر مسئولیت مدنی کمیسیون ماده ۵ باشد؛ وجود ندارد. در آثار اندیشمندان حقوقی نیز مسئولیت به‌جای آنکه متوجه کمیسیون باشد، متوجه شهرداری به‌عنوان نهاد مجری دانسته شده است^۱ و این بحث یکی از چالش‌هایی است که علیرغم مقصر بودن کمیسیون ماده ۵ و ایراد خسارت به شخص و یا اشخاص، مسئولیت مدنی بر عهده شهرداری است و شهرداری به علت عدم رعایت الزامات قانونی و شرعی تارک محسوب می‌شود. با تکیه بر مفاهیم مرتبط با مسئولیت مدنی که در گذشته مورد بررسی قرار گرفت، واضح و مبرهن است که مطابق با قواعد عام مسئولیت مدنی، عامل زیان یعنی کمیسیون ماده ۵ باید خسارات وارده در اثر ضرر نامشروع را جبران سازد و اگر هرگاه دخالت عوامل مختلف (شهرداری و کمیسیون ماده ۵ و حتی شورای اسلامی شهر) در وقوع خسارت دخیل بوده باشد؛ می‌بایستی رابطه سببیت بین هریک از عوامل و علت هر یک بررسی و ضمن تعیین میزان تأثیرگذاری در ایراد خسارت نسبت به

^۱ واحد شیرتری، م. و حسینی، ع. تحلیل حقوقی نقش مناسب‌سازی محیط در زندگی معلولان و جانبازان و مسئولیت مدنی ناشی از آن.

مشخص نمودن مسببین بر اساس قواعد فقهی و مقررات قانونی اقدام شود و در باب اتلاف و تسبیب و اجتماع اسباب اگر چنانچه شهرداری در وقوع حادثه و ایراد خسارت به عنوان مباشر عامل اصلی بوده باشد می بایستی نسبت به جبران اقدام نماید ولی زمانی که برابری اثر همه ی عوامل ورود ضرر مشخص شود، شهرداری و کمیسیون ماده ۵ به صورت اشتراکی مطابق قاعده، مسئول بوده و می بایستی نسبت به جبران ضرر و زیان وارده اقدام نمایند. برخی اوقات نیز پیش می آید که سبب اقوا از مباشر می باشد که در این مورد نیز شهرداری از مسئولیت بری بوده و جبران خسارت بر عهده مسبب یعنی کمیسیون ماده ۵ خواهد بود.

رویه قضایی و نظریات تفسیری شورای نگهبان به وضوح مؤید این امر است که مسئولیت مدنی در حقوق عمومی ایران، سازوکاری برای تضمین حقوق بنیادین اشخاص و تحقق عدالت اداری تلقی می شود. مسئولیت تضامنی یا مستقل شهرداری ها و کمیسیون ماده ۵ در موارد ایراد خسارت به حقوق شهروندان، بر مبنای اصولی چون لزوم جبران ضرر ناروا، ممنوعیت سلب مالکیت بدون حکم قانون و اصالت حقوق مکتسبه، قابل استنتاج است.

بر این مبناء، توصیه می شود در جهت ارتقای کیفیت تصمیم گیری های شهری، تقویت فرآیندهای نظارت پیشینی و پسینی بر مصوبات کمیسیون های ماده ۵، ایجاد سازوکارهای روشن جبران خسارت و بازتعریف دقیق حدود مسئولیت نهادهای عمومی در حقوق داخلی، مورد توجه قانون گذار و نهادهای ذی ربط قرار گیرد. بدین ترتیب، تحقق دولت حقوقی و انتظام حقوق عمومی بر بنیان پاسخگویی، شفافیت و حمایت مؤثر از حقوق شهروندان ممکن خواهد شد. مسئول دانستن کمیسیون در برابر تصمیمات متخذه و پرداخت خسارات از ناحیه دولت و مراجعه دولت به اعضای متخلف و مقصر موجب تحولی چشمگیر در میزان تخلفات و البته بهبود مصوبات کمیسیون ماده ۵ خواهد شد و این رویه با تفاسیر صورت گرفته از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی انطباق بیشتری دارد. در نتیجه گیری مقاله، یافته ها به دو بخش تفکیک شده اند:

الف) یافته های نوآورانه مقاله:

- ۱) تحلیل ساختاری و نهادی از مسئولیت کمیسیون ماده ۵ به عنوان نهاد تصمیم گیر دارای شخصیت حقوقی مستقل به رغم فقدان نص صریح قانونی، برخلاف برداشت سنتی که آن را صرفاً یک هیئت مشورتی می دانست.
- ۲) اصلاح رویه قضایی موجود و حرکت به سمت مسئولیت مشترک آمر و مأمور که در حال حاضر صرفاً شهرداری ها را مسئول می داند.
- ۳) پیشنهاد ایجاد سازوکارهای حقوقی برای امکان مطالبه خسارت مستقیم از کمیسیون ماده ۵.

ب) یافته هایی که هماهنگ با رویه قضایی و دکترین موجود هستند:

- ۴) لزوم رعایت حقوق مکتسبه در مصوبات شهری به عنوان یک اصل پذیرفته شده در آرای دیوان عدالت اداری.
- ۵) تأکید بر نقش کنترلی شهرداری ها در اجرای مصوبات و مسئولیت آن ها در صورت بی توجهی به مشروعیت یا مغایرت مصوبات با قوانین بالادستی.
- ۶) پذیرش اصل جبران ضرر ناروا و لزوم حمایت از حق مالکیت مشروع، در چارچوب اصول کلی حقوق عمومی.

۷) ابهام در حدود صلاحیت و نظام مسئولیت‌پذیری نهاد تصمیم‌گیر (کمیسیون ماده ۵)

۸) رویه ناپایدار دیوان عدالت اداری در تحلیل مسئولیت کمیسیون

منابع

- امامی، حسن. (۱۳۹۱). **حقوق مدنی**. چاپ ۳۴. تهران: انتشارات اسلامی
- امانی شلمزاری، عزت‌الله. (۱۴۰۲). **آرای حقوقی در مسئولیت نهادهای عمومی**. تهران: نشر دادگستر
- اسکینی، ربیعا. (۱۳۸۷). **حقوق تجارت**. جلد ۱. تهران: سازمان سمت
- باریلکو، علیرضا. (۱۳۹۲). **مسئولیت مدنی**. چاپ چهاردهم. تهران: نشر میزان
- صفایی، سید حسین و قاسم‌زاده، مرتضی. (۱۳۸۴). **حقوق مدنی: اشخاص و مجبورین**. چاپ یازدهم. تهران: انتشارات سمت
- صفایی، حسین. (۱۳۹۶). **مسئولیت مدنی**. جلد اول و دوم. تهران: نشر میزان
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۸۱). **حقوق اداری**. چاپ هفتم. تهران: انتشارات سمت
- قاسم‌زاده، سید مرتضی. (۱۳۸۷). **حقوق مدنی الزام‌ها و مسئولیت مدنی بدون قرارداد**. چاپ پنجم. تهران: انتشارات میزان
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۸۷). **الزام‌های خارج از قرارداد**. جلد اول. چاپ هشتم. تهران: انتشارات دانشگاه تهران
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۶۹). **مسئولیت مدنی - ضمان قهری**. چاپ دوم. تهران: انتشارات دانشگاه تهران
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۶۶). **حقوق مدنی (قواعد عمومی قراردادها)**. جلد ۲. تهران: انتشارات به شهر
- گلدوزیان، ا. (۱۳۹۴). **حقوق جزای اختصاصی**. جلد ۱. تهران: نشر مجد
- معافی، س. (۱۳۹۴). **نظام حقوقی نمایندگی شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران**. تهران: انتشارات جنگل
- میر داداشی، سید مهدی. (۱۳۹۶). **مسئولیت مدنی مؤسسات عمومی در حقوق ایران و مصر**. چاپ اول. قم: دانشگاه مفید
- معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری. (۱۴۰۰). **آرای برگزیده دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۹**. تهران: انتشارات روزنامه رسمی
- نیکورای، حمید و حاجی‌پور کندرود، علی. (۱۴۰۴). **مسئولیت حقوقی شهرداری‌ها در قبال ثالث در قراردادهای واگذاری با تأکید بر رویه قضایی**. *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*. دانشگاه تهران. (۱) ۵۵: ۶۴۷-۶۷۰
- هاشمی، م. (۱۳۹۵). **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**. جلد دوم. تهران: نشر میزان
- اسکافی، ن و شاهسوندی، ا و بزرگمهر، ا. (۱۴۰۲). **مسئولیت مدنی پیشگیرانه در اعمال اداری (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و انگلیس)**. *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*. ۱۸ (۶): ۲۰۵-۲۲۷
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و اصلاحات بعدی آن
- قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مصوب ۱۳۴۸، ماده ۵
- قانون دیوان عدالت اداری
- قانون مسئولیت مدنی

- قانون مجازات اسلامی
- رأی وحدت رویه شماره ۷۸۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- رأی وحدت رویه ۱۸۶ و ۱۸۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- رأی وحدت رویه ۲۰۰۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- رأی وحدت رویه ۱۱۸۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- رأی وحدت رویه ۳۳۳۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- رأی وحدت رویه ۶۵۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- رأی وحدت رویه ۱۱۹۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- رأی وحدت رویه شماره ۱۵۴۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۰ دیوان عدالت اداری
- رأی شماره ۵۶۵ دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۷
- رأی شماره ۳۲۵ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۲۱ شعبه دیوان عدالت اداری
- رأی شماره ۵۶۱ شعبه ۸ مورخه ۱۳۹۵/۰۷/۲۱ دیوان عدالت اداری
- رأی شماره ۳۴۶ شعبه ۴۵ دیوان عدالت اداری
- رأی شماره ۲۲۹۹ شعبه ۵ مورخه ۱۳۹۸/۱۲/۰۶ دیوان عدالت اداری
- پرونده شماره ۹۰۰۵۰۴۰۱ دادگاه عمومی
- پرونده شماره ۹۲/۳۴۹ دادگاه عمومی
- نظریه شماره ۸۵/۲۱/۸۴۱۳ مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۲۴ شورای نگهبان
- نظریه شماره ۶۲۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۶ شورای نگهبان
- نظریه شماره ۸۵/۲۱/۸۴۱۳ مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۲۴ شورای نگهبان
- نظریه شماره ۳۰۴۲ مورخ ۱۳۸۳/۰۸/۲۴ شورای نگهبان

Alex, Carroll, (2007), *Constitutional and Administrative Law*, Longman.

Bailey, Jones & Mowbray, (1997), *Cases and Materials on Administration Law*

Bell, J. (2020). *Tort Law and Public Authorities*. Hart Publishing.

Craig, P. (2011). *Administrative Law* (7th ed). Oxford University Press.

D.j, Galligan, (1996), *Due Process and Fair Procedure, A study of Administrative procedures*, Clarendon press, oxford

De smith, S. A, (1995), Judicial Review of Administrative Action.

Ellis, Jones, (2001), *Essential Administrative Law, second Edition*, Cavendish publishing

European Convention on Human Rights, Article 41 (Just Satisfaction).

Tort Liability of Local Governments. (2017). *Canadian Bar Review*. 95(2). 145-176.