

مسئولیت مدنی دولت ناشی از تصویب، تغییر و یا عدم اجرای طرح‌های شهری

محمدجواد رضایی زاده^۱
فرامرز عطریان^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۵/۰۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۰۸/۲۵

چکیده

اصولاً در نظام‌های حقوقی مختلف دنیا، مسئولیت مدنی دولت بر نظریه‌ی تقصیر بنا شده است؛ یعنی دولت تا وقتی مرتکب نقض قانون نشود، امکان محکومیت آن به پرداخت غرامت امکان‌پذیر نخواهد بود؛ اما در کشورهای مختلف در موارد ویژه‌ای و با وجود شرایطی، مسئولیت دولت را بدون ارتکاب تقصیر نیز پذیرفته‌اند. در نظام حقوقی ایران نیز در موارد زیادی این نوع مسئولیت به رسمیت شناخته شده است. از مهم‌ترین مبانی و نظریاتی که مسئولیت دولت به صورت عدم تقصیر بر آن بنا شده است، نظریه‌ی خطر، برابری در مقابل قانون و انتظار مشروع است. در خصوص طرح‌های شهری، اگر تصویب، تغییر و یا عدم اجرای آن‌ها خسارتی به شهروندان وارد کرد و وارد شدن خسارت، ناشی از عدم رعایت قانون و مقررات یا بر اثر خطای کارمندان یا ادارات دولتی باشد، محکومیت دولت به پرداخت خسارت طبق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مسلم است؛ حال اگر دولت، تقصیری مرتکب نشده باشد، بنابر نظریات خطر، برابری در مقابل قانون و انتظار مشروع، باز هم محکومیت دولت به پرداخت زیان وارد توجیه‌پذیر است؛ به شرط آن که خسارت وارد قابل توجه و تعداد زیان دیدگان محدود و محدود باشد و یا متضرر، نقض انتظارات مشروع و یا حقوق مکتسب خویش را بتواند اثبات کند؛ اما در عین حال، تصویب قانونی جامع و کامل در این خصوص ضروری و لازم به نظر می‌رسد.

کلید واژه‌ها: مسئولیت مدنی، نظریه تقصیر و عدم تقصیر، نظام حقوقی، رویه قضائی، نظریه برابری و عدم برابری، نظریه انتظار مشروع، نظریه خطر

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول) Mj.Rezaiezadeh@gmail.com

۲. دانشجوی دکترای حقوق عمومی و مدرس دانشگاه

مقدمه

بحث مسئولیت مدنی دولت، همانند بسیاری از مباحث حقوقی دیگر در طی سال‌ها و قرون متمادی دست‌خوش تحولات و تغییرات فراوانی شده است؛ چنان‌چه اساساً در گذشته تحت تأثیر تئوری «پادشاه هیچ‌گاه خطا نمی‌کند» مصونیت^۱ سلاطین، زمامداران و مأموران دولتی به جای مسئولیت آن‌ها حاکم بود؛ اما رفته‌رفته این نظریه منسوخ شد و تفکر مسئولیت^۲ و پاسخ‌گویی حکمرانان جایگزین آن گردید. از آن زمان تاکنون، میزان و حدود و ثغور این مسئولیت در ابعاد مختلف، همواره در حال تغییر و دگرگونی بوده و همگام با تحولات و رشد و پیشرفت‌های دیگر مسائل حقوقی، ابعاد این مفهوم نیز دست‌خوش تحولات فراوان شده است. چنان‌چه در ابتدای پذیرش اصل لزوم پاسخ‌گویی دولت‌ها، این مسئولیت تنها ناظر بر اعمال زیانبار دولتی به صورت ایجابی (فعل)، تکلیفی، غیر قانونی و تصدی بود؛ بنابراین ترک فعل‌ها، صلاحیت‌های تشخیصی، اقدامات قانونی و اعمال حاکمیتی، بیشتر به دلیل حفظ حاکمیت و اقتدار حکومت، اگر به زبانی می‌انجامید، منجر به مسئولیت مدنی دولت نمی‌شد. اکنون این مرزبندی تا حد زیادی کنار رفته و در بیشتر نظام‌های حقوقی دنیا پذیرفته شده که اقدامات دولتی زیانبار علاوه بر صورت‌های کلاسیک خود، می‌تواند به صورت ترک فعل، صلاحیت‌های تشخیصی، اقدام کاملاً قانونی و عمل حاکمیتی هم نمود یابد و بدین لحاظ دولت ملزم به پرداخت غرامت گردد. این تحولات منحصر به محتوا و ماهیت ارکان مسئولیت نبوده و حتی در منابع این مفهوم نیز دگرگونی‌های عمیقی پدید آمده است. چنان‌چه در ابتدای پیدایش این نهاد حقوقی، اصل بر آن بود که مسئولیت مدنی دولت، تنها از منبعی خاص هم‌چون قانون اساسی یا قانون عادی سرچشمه می‌گیرد؛ اما در حال حاضر، در نظام‌های حقوقی مختلف دنیا، این مسئولیت تابع منابع متعددی گردیده است؛ مثلاً در فرانسه با وجود دارا بودن نظام رومی ژرمن، رویه قضائی، منبع اصلی مسئولیت مدنی دولت است و قوانین در این زمینه به‌عنوان مکمل رویه قضائی ایفای نقش می‌نمایند.

1. L'immunité
2. La responsabilité

به هر حال، مطلوب اصلی این مقاله پاسخ به این پرسش است که با توجه به این تحولات و نیز قوانین و مقررات جاری و قواعد حاکم بر نظام حقوقی ایران، آیا تصویب، تغییر و یا عدم اجرای طرح‌های شهری، در صورت زیانبار بودن، می‌تواند منجر به مسئولیت مدنی دولت گردد؟ برای پاسخ‌گویی به این سؤال، پس از تبیین مفهوم طرح‌های شهری و انواع آن، پیرامون مبانی و نظریات مختلف درباره‌ی مسئولیت مدنی دولت بحث می‌شود و در نهایت نیز با توجه به این مبانی و نظریات، به مسئولیت مدنی دولت درخصوص برنامه‌های شهری پرداخته خواهد شد.

۱. طرح‌های شهری

طراحی شهری به‌طور خلاصه، سازماندهی عناصر کالبدی آن منطقه با توجه به تصمیمات برنامه‌ریزی شهری است و قصد آن به‌وجود آوردن چارچوبی برای شبکه‌های ارتباطی، فضای باز و ساختمان‌ها و همچنین حصول به اهداف اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جامعه است (کامیار، ۱۳۸۹: ص ۱۴۸). طرح‌های شهری، در مورد استفاده از سطح و فضای قابل اشغال اراضی، میزان تراکم و کاربری، تفکیک و تجمیع و فضاهای عمومی ضوابط دقیقی را تعیین می‌کند که بیشتر با حق مالکیت اشخاص ناسازگار است و می‌توان گفت: دایره‌ی قاعده تسلط و خصیصه اطلاق حق مالکیت را تحدید می‌نماید؛ بنابراین در این‌جا تعارض مسلمی میان منافع عمومی و حقوق خصوصی افراد به‌وجود می‌آید که باید به شیوه‌ی حکیمانه‌ای حل گردد.^۱

۱. نباید در این مسأله تردید کرد که بنابر یکی از اصول مسلم خدمات عمومی، در هنگام تعارض میان منافع عمومی و حقوق خصوصی اشخاص، این منافع جمع است که مقدم و ارجح شمرده می‌شود؛ اما مسأله بسیار مهمی که در این‌جا وجود دارد نحوه‌ی برقراری تعامل و توازن میان این دو حق است. در این مقام، یکی از اصول مهم و بنیادین حقوق اداری خودنمایی می‌کند و آن، همانا اصل تناسب است. این اصل که مربوط به ارتباط بین اهداف عمل اداری و طرق نیل به آن‌هاست، مبین آن است که نهادهای عمومی و ادارات دولتی برای وصول به اهداف عام‌المنفعه خود، باید بهترین روش را انتخاب نمایند؛ به‌طوری که در عین تحقق اهداف عمومی، حقوق و آزادی‌های خصوصی افراد نیز کمترین لطمه را ببینند. در حقیقت، اصل تناسب، یک نقطه‌ی تعادلی را بین اهداف

طرح‌های شهری طبق قوانین جاری، طرح جامع و تفصیلی و هادی است که توضیح هر یک به شرح ذیل خواهد آمد:

۱-۱. طرح جامع

طرح جامع شهر^۱ عبارت است از طرح بلند مدتی که در آن، نحوه‌ی استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محلی مراکز انتهایی خط (ترمینال) و فرودگاه‌ها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوط به آن‌ها تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی تهیه و تنظیم می‌شود.^۲ بر این اساس، می‌توان گفت: طرح جامع، کامل‌ترین طرح شهری است که قاعدتاً برای مدت زمان بالنسبه طولانی تدوین می‌شود (کامیار، ۱۳۸۹: ۱۵۲) و در حقیقت اشاره به راه و روش کلی دارد که به کمک آن، رهبران جامعه‌ی شهری، کیفیت و نحوه‌ی توسعه شهر را در لااقل ۲۰ تا ۳۰ سال آینده مشخص می‌نمایند. از این رو، برخی از نویسندگان از آن به‌عنوان «قانون اساسی یک شهر در بعد شهرسازی» یاد کرده‌اند (بهشتیان، ۱۳۹۰: ۸۰). طبق بند ۲ ماده ۲ قانون تأسیس

ادارات دولتی و روش‌های مورد استفاده آنها ایجاد می‌کند (Thomas, 2000: 77). بنابر همین مبنا، اگر مقام اداری موظف است در انجام وظایف قانونی خویش و تحقق اهداف مندرج در قوانین، بهترین و معقول‌ترین وسایل و روش‌ها را به‌کار گیرد تا این اهداف حتی‌الامکان با ایراد کمترین لطمه به حقوق خصوصی شهروندان و ایجاد بیشترین رضایت در آنان، حاصل شود. بر طبق این اصل اساسی مطرح در حقوق اداری، تصویب، تغییر و اجرای طرح‌های شهری نیز که ناچار در بسیاری از موارد با حقوق و آزادی‌های ساکنین و مالکین اراضی و املاک واقع در شهرها تعارض پیدا می‌کند، باید به‌گونه‌ای صورت پذیرد که با کمترین لطمه به منافع خصوصی شهروندان همراه باشد.

1. Le projet global

۲. بند ۲ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن

مصوب ۱۳۵۳

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، تصویب طرح جامع از وظایف و اختیارات شورای عالی شهرسازی و معماری است که از مقامات عالی رتبه سیاسی مرتبط با مسائل شهری تشکیل می‌شود.^۱ قوانین ذی‌ربط به نحوی تدوین و تصویب شده است که در تصویب این طرح، شهروندان ساکن در شهر مربوطه هیچ گونه دخالت، مشارکت و یا حتی اطلاعی از تصویب این طرح‌ها ندارند و این، خود می‌تواند در مواردی که اجرای طرح تعارضی با حقوق مالکانه آن‌ها دارد، باعث به وجود آمدن بیشترین مقاومت و مخالفت از سوی آنان گردد در حالی که اگر هم‌چون برخی از کشورها^۲، در مراحل تدوین این طرح‌ها از مردم، نخبگان و گروه‌های ذی‌نفع نیز نظرخواهی بشود و مندرجات طرح، حتی‌الامکان با مشارکت آنان نگاشته شود، این گونه تعارضات و مقاومت‌ها به کمترین میزان خود خواهد رسید.

۲-۱. طرح تفصیلی

طرح تفصیلی، طرحی است که در آن براساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع، نحوه‌ی استفاده از زمین‌های شهری را در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آن‌ها و وضع دقیق و تفصیلی شبکه‌ی عبور و مرور و میزان جمعیت

۱. ماده ۳ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران:

«اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران عبارتند از: وزیر آبادانی و مسکن؛ وزیر کشور؛ وزیر اقتصاد؛ وزیر فرهنگ و هنر؛ وزیر آب و برق؛ وزیر کشاورزی و منابع طبیعی؛ وزیر جنگ؛ رئیس سازمان برنامه و بودجه.

ریاست شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با وزیر آبادانی و مسکن خواهد بود.»

۲. به‌عنوان مثال، در کشور نروژ طرح جامع توسط شهرداری تهیه و قبل از بررسی آن در شورا، برای نظرخواهی و قضاوت در دسترس عموم قرار می‌گیرد. اگر اعتراضی باشد، شورای شهر باید به آن رسیدگی کند و سپس آن را تصویب نماید یا در کشور سوئد، قبل از تصویب طرح جامع توسط شورای شهر، باید یک سلسله تبادل نظر با شهرداری‌های همجوار، مالکین اراضی، نهادهای محلی، گروه‌های ذی‌نفع و سایر افرادی که ممکن است در اثر اجرای طرح دچار زیان شوند، برگزار گردد (فریدون، ۱۳۸۰: ۹۸).

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.^۱ در واقع، طرح‌های تفصیلی حاوی جزئیاتی هستند که در طرح‌های جامع شهری به‌صورتی کلی‌تر به آن‌ها پرداخته شده است. هدف از تصویب این طرح‌ها تعادل بخشیدن به شیوهی استقرار در کاربری‌های شهری و یکسان کردن سطح خدمات و تأسیسات در نقاط گوناگون شهر است (رضویان، ۱۳۸۱: ۱۱۲). وظیفه تصویب و تغییر طرح‌های تفصیلی در هر استان، به عهده کمیسیونی متشکل از مقامات عالی رتبه سیاسی آن استان است که به نام کمیسیون ماده ۵ شناخته می‌شود.^۲ در این‌جا نیز ملاحظه می‌شود که در خصوص تصویب این طرح‌ها، تنها یک مرجع اداری و بدون هیچ‌گونه اطلاع و دخالت صاحبان

۱. بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳

۲. ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: «بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان یا فرمانداری کل به‌وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار یا فرماندار کل و به عضویت رئیس انجمن شهرستان و شهردار و نمایندگان وزارت فرهنگ و هنر و آبادانی و مسکن و نماینده مهندس مشاور تهیه‌کننده طرح انجام می‌شود.

آن قسمت از نقشه‌های تفصیلی که به تصویب انجمن شهر برسد، برای شهرداری لازم‌الاجرا خواهد بود. تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر در اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد، باید به تأیید شورای عالی شهرسازی برسد.

تبصره ۱. بررسی‌های فنی این کمیسیون برعهده کارگروه (کمیته) فنی کمیسیون متشکل از نمایندگان کمیسیون و مشاور طرح تفصیلی شهر می‌باشد.

تبصره ۲. دبیرخانه کمیسیون در سازمان مسکن و شهرسازی استان می‌باشد.

تبصره ۳. در مورد شهر تهران معاونین ذی‌ربط وزرای مسکن و شهرسازی، کشور، نیرو، جهاد کشاورزی و معاونین رؤسای سازمان‌های حفاظت محیط زیست و میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و شهردار تهران (رئیس کمیسیون) و هم‌چنین رئیس شورای اسلامی شهر تهران بدون حق رأی، اعضای کمیسیون می‌باشند. محل دبیرخانه این کمیسیون در شهرداری تهران خواهد بود. جلسات کمیسیون با حضور اکثریت اعضای رسمیت یافته و تصمیمات کمیسیون حداقل با چهار رأی موافق معتبر است.

تبصره ۴. در صورت فقدان شورای اسلامی شهر در تهران، نماینده وزیر کشور و در سایر شهرها نماینده معرفی شده از سوی استاندار به جای رئیس شورای اسلامی شهر در کمیسیون ذی‌ربط شرکت خواهد نمود.»

حقوق مالکانه یعنی شهروندان تصمیم‌گیری می‌کند.^۱ و بر این اساس، لازم است در راستای ارتقای مشارکت شهروندان و بالتبع حفظ حقوق شهروندی، مراحل تدوین و تصویب این طرح‌ها مورد تجدیدنظر قرار گیرد.

۳-۱. طرح هادی

طرح هادی، طرحی است که در آن، برای گسترش آتی شهر و نحوه‌ی استفاده از زمین‌های شهری برای عملکردهای مختلف، برای حل مشکلات حاد و فوری شهر و ارائه‌ی راه‌حل‌های کوتاه مدت و مناسب برای شهرهایی تهیه می‌شود که دارای طرح جامع نیستند.^۲ در حال حاضر، طرح‌های هادی برای دوره‌ی ده ساله تهیه و تدوین می‌شوند و زمینه‌های مطالعاتی آن‌ها علاوه بر شهر، محدوده‌های پیرامون آن و حوزه‌ی نفوذ شهری را نیز شامل می‌شود (بهشتیان، ۱۳۹۰: ۸۵). هم‌چنین هم اکنون این طرح‌ها در دفاتر فنی استانداری‌ها تنظیم و پس از تأیید استاندار برای اجرا به شهرداری ذی‌ربط ابلاغ می‌شود (رضویان، ۱۳۸۱: ۱۸۰).

۲. مبانی مسئولیت مدنی دولت

در حال حاضر، مسئولیت مدنی دولت و لزوم جبران ناشی از افعال زیانبار آن، یک اصل مسلم حقوقی و یک امر پذیرفته شده در تمامی کشورهای دنیاست؛ هر چند که در حدود و ثغور آن میان نظام‌های حقوقی مختلف، تفاوت‌های فراوانی به چشم می‌خورد

۱. در بسیاری از کشورها در مراحل تدوین و تنظیم این گونه طرح‌ها از مردم نظرخواهی می‌شود؛ به‌عنوان نمونه، در کشور آمریکا، در تهیه طرح‌های تفصیلی در دو مرحله از مردم نظرخواهی می‌شود. در وهله‌ی اول پس از تهیه ایده اولیه و در مرحله دوم پس از تنظیم طرح نهایی. در آلمان نیز به مشارکت شهروندان در تهیه طرح‌های محلی توجه شده است. این مشارکت نیز دو مرحله دارد. در مرحله نخست، دفاتر طرح‌ریزی، خطوط برنامه را در روزنامه‌ها آگهی می‌کنند و مردم می‌توانند در مورد آنها نظر بدهند. در مرحله دوم نیز پس از آن که پیش‌نویس طرح آماده شد، نهادهای سازمان‌های محلی و مردم این امکان را دارند که بار دیگر طرح را بررسی و موافقت یا مخالفت خود را به آگاهی طراحان برسانند (علوی تبار، ۱۳۷۹: ۱۰۰).

۲. بند ۴ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳

ولی وجه مشترک میان تمامی این نظام‌ها آن است که در تمامی آن‌ها، قواعد حاکم بر مسئولیت مدنی دولت با موازین موجود در مسئولیت مدنی اشخاص حقوق خصوصی تفاوت‌های چشم‌گیری دارد؛ از این رو، برای شناخت مسئولیت مدنی دولت نیاز به مطالعه، تدقیق و تأمل مجزا و فوق‌العاده است. به هر حال، طبق نظریات موجود، مسئولیت مدنی دولت بر دو مبنا استوار گشته است.

۲-۱. نظریه تقصیر

به‌طور کلی، در نظریه مبتنی بر تقصیر^۱، تنها دلیلی که می‌تواند مسئولیت کسی را نسبت به جبران خسارتی توجیه کند، وجود رابطه‌ی علیت بین تقصیر و ضرر است؛ یعنی کسی مسئول است که در نتیجه تقصیر او ضرر به‌وجود آمده باشد (کاتوزیان، ۱۳۶۹: ۱۰۳). درخصوص اقدامات دولتی، تقصیر، مترادف با نقض قانون است. یعنی هرگاه سخن از تقصیر می‌شود منظور آن است که عمل منجر به زیان، غیر قانونی بوده است (زرگوش، ۱۳۸۹: ۳۸۱). اصولاً مسئولیت مدنی دولت در کشورهای مختلف بر نظریه تقصیر بنا شده است. یعنی دولت در صورت ایراد خسارتی که در اثر انجام اقدامات عام‌المنفعه خود به دیگران وارد می‌کند، مجبور به جبران خسارت نیست، مگر آن که زیان دیده بتواند تقصیر دولت را اثبات نماید. در خصوص مبانی این نظریه و این که چرا نظام‌های حقوقی کشورهای مختلف این نظریه را به‌عنوان مبنای اصلی مسئولیت مدنی دولت به رسمیت شناخته‌اند، می‌توان سه دلیل عمده را بیان کرد. اول امکان تفکیک میان خطای کارمند از خطای اداره و بالتبع توزیع مسئولیت میان نهاد دولتی و کارکنان شاغل در آن. در این راستا، باید به این نکته توجه نمود که تنها بر مبنای نظریه تقصیر است که می‌توان مسئولیت را میان اداره و کارمند آن توزیع نمود؛ چرا که در نظریه تقصیر در پی مقصر و خاطی خواهیم بود و طبیعی است در این جست‌وجو می‌توان کارمند یا اداره را مقصر دانست. اما در نظریه

1. La Responsabilité de faute

عدم تقصیر چون صرف رابطه‌ی سببیت کفایت می‌کند، نمی‌توان چنین تفکیکی را قائل شد. مبنای دومی که می‌توان برای نظریه تقصیر برشمرد، محدودیت خزانة و بودجه‌ی دولتی است؛ با این توضیح که ماهیت تصمیمات و سیاست‌های دولت به‌گونه‌ای است که ممکن است در اثر اتخاذ این سیاست‌ها خساراتی به مردم وارد آید که در بسیاری از موارد عمومیت نیز دارد؛ مثلاً سیاست دولت بر این قرار می‌گیرد که سود وام‌های بانکی را کاهش دهد، مسلماً این تصمیم منجر به ایجاد تورم و ورود خسارت به عموم مردم خواهد شد. حال، اگر قرار باشد دولت به جبران کلیه این خسارات ملزم گردد، مسلماً تمام موجودی خزانة باید صرف جبران زیان‌های وارد به شهروندان گردد و بالطبع دولت از ادامه‌ی اداره کشور و ارائه‌ی خدمات عمومی عاجز خواهد شد. از این رو، محکومیت دولت به جبران تمامی غرامت‌های ناشی از اعمال وی به صرف احراز سببیت و بدون در نظر گرفتن تقصیر آن، نه شدنی است و نه منطقی. مبنای سومی که می‌توان برای نظریه تقصیر برشمرد، بحث کارآمدی دولت است؛ توضیح آن که اگر قرار باشد نهادهای دولتی به محض ایراد خسارت به دیگران حتی بدون ارتکاب خطا و تقصیر ملزم به جبران آن گردند، در این صورت، این نهادها و کارمندان آن جرأت و جسارت خود را برای اتخاذ تصمیم و اعمال اقدامات اداری از دست خواهند داد و بدیهی است که معنای این امر، ناکارآمدی دولت و ادارات دولتی خواهد بود که به هیچ وجه به نفع حقوق شهروندی و مصالح عامه مردم نخواهد بود. بر همین اساس است که نوعاً در نظام‌های حقوقی دنیا مسئولیت دولت را مبتنی بر تقصیر می‌دانند تا دولت از جبران خسارت بسیاری از اقدامات خود که در جهت منافع عامه مردم اعمال نموده و ممکن است بدون ارتکاب تقصیر به عموم خساراتی هم وارد کرده باشد، مصون باشد و به عبارت دیگر، اصولاً دولت برای اعمال قانونی خویش پاسخ‌گو نخواهد بود؛ هر چند این اعمال باعث اضرار به دیگران شود. البته استثنائاتی نیز بر این اصل وارد است که در ادامه، بیان خواهد شد.

۲-۲. نظریه عدم تقصیر

در این قسمت ابتدا مفهوم نظریه عدم تقصیر تبیین می‌شود سپس به مبانی آن پرداخته خواهد شد.

۲-۲-۱. مفهوم نظریه عدم تقصیر

در اواخر قرن ۱۹ نظریه‌ی جدیدی در باب مسئولیت مدنی دولت ارائه شد که به‌طور قابل توجهی دایره‌ی مسئولیت دولت را توسعه داد. این نظریه، دولت را مکلف می‌سازد که در بعضی از موارد، خساراتی که بر اثر اعمال او به اشخاص وارد آمده را جبران نماید حتی اگر ارتکاب این اعمال عاری از هرگونه تقصیر و به عبارت دیگر، به حکم قانون صورت گرفته باشد. امروزه با توجه به فراگیر شدن مبانی فکری دولت رفاه^۱ این نظریه که به نظریه‌ی عدم تقصیر^۲ شهرت دارد در بسیاری از کشورها پذیرفته شده و دادگاه‌ها در شرایط معینی دولت را مسئول جبران خسارات وارده به شهروندان می‌دانند، بدون آن که نهادهای عمومی یا کارکنان آن‌ها قانونی را نقض کرده باشند. استدلال کسانی که از این نظریه طرفداری می‌کنند، آن است که می‌گویند نظریه‌ی مسئولیت مبتنی بر تقصیر به تنهایی کافی نیست؛ زیرا طبق این نظریه بسیاری از خساراتی که از اعمال و اقدامات دولت به افراد وارد می‌شود، بدون جبران خواهد ماند در حالی که انصاف و عدالت ایجاب می‌کند، زیان‌های مزبور جبران و ترمیم گردد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۴۲). تفاوت عمده‌ای که این رویکرد با نظریه‌ی تقصیر دارد، آن است که مسئولیت مدنی نهادهای دولتی بر سه پایه تحقق ضرر، فعل یا ترک فعل زیانبار و سببیت استوار خواهد شد. از این رو، به محض احراز رابطه‌ی علیت میان اقدام زیانبار دولت و خسارت وارده به زیان دیده، دولت توسط مراجع قضائی ملزم به پرداخت غرامت خواهد شد و البته در مواردی حتی بدون وجود رابطه‌ی علیت دولت‌ها مجبور به پرداخت خسارت به شهروندان

1. See: John Bell, Governmental Tort Liability, National Journal of Constitutional Law, Vol. 6, 1996, p. 88.

2. La Responsabilité sans faute

می‌شوند، هم‌چون پرداخت خسارت به زیان دیدگان از سوانح طبیعی و یا پرداخت غرامت بابت خسارات وارد شده به مردم در اثر آشوب‌های اجتماعی توسط حکومت. در ایران نیز هر چند که اصولاً مسئولیت مدنی دولت مبتنی بر نظریه تقصیر است^۱؛ اما در عین حال، موارد زیادی نیز مشاهده می‌شود که قانون‌گذار، بدون وجود تقصیر، دولت را ملزم به جبران خسارات وارده به شهروندان نموده است. در ادامه به این موضوع پرداخته می‌شود؛ اما اجمالاً می‌توان به قوانین مربوط به تملک املاک خصوصی واقع در طرح‌های عمومی توسط نهادهای دولتی^۲، ماده ۱۰ قانون حفظ نباتات، ماده ۹ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، ماده ۳ قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌های مرزی، ماده ۴۴ قانون توزیع عادلانه آب، ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی و موارد دیگر اشاره کرد که در همه‌ی آن‌ها دولت بدون ارتکاب هیچ گونه تقصیری ملزم به جبران خساراتی شده که در اثر اقدامات قانونی آن پدید آمده است.

۲-۲-۲. مبانی نظریه عدم تقصیر

در خصوص توجیه نظریه‌ی عدم تقصیر، مبانی متعددی را می‌توان ذکر کرد؛ اما مهم‌ترین آن‌ها که با موضوع این مقاله نیز مرتبط هستند، عبارتند از:

۲-۲-۲-۱. نظریه خطر

طبق این نظریه که در سال‌های اخیر، توانسته است، وزن قابل توجهی از گفتمان اندیشه حقوقی را به خود اختصاص دهد، هر فعالیتی که ذاتاً خطرناک باشد، اگر به زیانی منجر شود به‌طور خودکار مسئولیت دولت را به دنبال خواهد داشت. یعنی شخصی که اقدام به فعالیتی ذاتاً خطرناک می‌نماید، باید پرداخت غرامت حاصل از این فعالیت را نیز

۱. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی.

۲. هم‌چون قانون نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و قانون نحوه‌ی تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰.

بپذیرد (Cane, 2001:19). مطابق نظریه‌ی خطر^۱، فعالیت‌های دولت، حتی اگر بدون تقصیر نیز انجام پذیرد، می‌تواند موجب خطر باشد. از طرف دیگر، اگر فعالیت خطرسازی در جامعه صورت پذیرد و در این میان افرادی آسیب ببینند، زیان‌زننده مسئول است حتی اگر نهایت دقت و مراقبت را به عمل آورده باشد (Jones, 1992: 1076).

این نظریه توانسته است در کشورهای مختلف مبنای آرای صادره از مراجع قضائی در خصوص محکومیت دولت به پرداخت خسارت بدون ارتکاب تقصیر شود؛ اما در فرانسه از جایگاه ویژه و مهم‌تری برخوردار است؛ از این رو، بسیاری از آرای صادره از سوی شورای دولتی مبنی بر محکومیت دولت به پرداخت غرامت در اثر اقدامات قانونی، بر طبق این نظریه بوده است.^۲ در این راستا جا دارد، محاکم قضائی در ایران به خصوص دیوان عدالت اداری نیز با الهام از رویه حاکم در فرانسه و استفاده از نقاط قوت آرای صادره از شورای دولتی در این کشور، از نظریه‌ی خطر در اجرای عدالت و انصاف و استیفای حقوق شهروندی بیشتر بهره ببرند.

۲-۲-۲. نظریه برابری در مقابل قانون

مطابق این نظریه، مسئولیت بدون تقصیر دولت بر اندیشه یکسان بودن افراد در مقابل قانون مبتنی است؛ با این توضیح که طبق اصول مسلم حقوقی و سیاسی، افراد جامعه اعم از مردم

1. La Responsabilité pour risque

۲. به‌عنوان نمونه، در دعوای معروف به «رگفالت-دسروزی» در سال ۱۹۱۹، شورای دولتی، خسارت دیدگان را محق دریافت خسارت اعلام گردید در حالی که تقصیری هم از سوی دولت مشاهده نمی‌شد. موضوع پرونده از این قرار بود که در طول جنگ جهانی اول به دستور مقامات نظامی، مقادیر زیادی از بمب‌ها و نارنجک‌ها در محلی در اطراف پاریس انبار گردید. در ۴ مارس ۱۹۱۶ این مواد منفجر گردید و باعث ورود خسارت فراوانی به ساکنین اطراف این منطقه شد. شورای دولتی براساس تئوری خطر، دولت را محکوم به پرداخت خسارت کرد؛ چرا که دولت در اقدام به انبار کردن مواد منفجره در آن مکان، خطر غیر معمولی را برای مجاورین به‌وجود آورده است. این در حالی بود که در انبار کردن این مهمات و در انفجار آنها هیچ خطا و تقصیری از سوی نیروهای نظامی و یا کارکنان آنها مشاهده نمی‌شد. این نظریه در آرای متعدد دیگری نیز در فرانسه مورد استناد قرار گرفت (زرگوش، ۱۳۸۹: ۲۹۷).

یا زمامداران باید در مقابل قانون با یکدیگر برابر باشند و حال آن که این برابری زمانی حاصل می‌گردد که با شهروندان در حالت‌های عادی و در شرایط مشابه، یکسان برخورد شود؛ یعنی قانون باید دارای ویژگی عمومیت باشد. برخی از اساتید حقوق اداری نظریه‌ی برابری در مقابل قانون را در بعد اقتصادی آن فرو کاسته‌اند و نام آن را برابری در مقابل هزینه‌های عمومی یا برابری در پرداخت مالیات نهاده‌اند. طبق این دیدگاه، در مواردی که از اعمال دولت خساراتی به افراد وارد می‌شود، این زیان‌ها را که در واقع، قابل ارزیابی با پول هستند، می‌توان در حکم مالیات مضاعفی دانست که شخص زیان‌دیده مجبور است آن را از اموال خود پردازد، ولی چون اصل کلی در حقوق عمومی این است که افراد در مقابل مالیات و هزینه‌های عمومی یکسان‌اند، پس این خسارات باید جبران گردد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۴۵)، حتی اگر دولت مرتکب تقصیری نیز نشده باشد. به عبارت دیگر، اگر در اثر فعالیت‌های دولتی به شخصی خسارت وارد شود و بدون جبران بماند؛ گویا این شخص مالیات بیشتری نسبت به دیگر شهروندان پرداخته است و این، خلاف اصل برابری افراد در پرداخت هزینه‌های عمومی است؛ از این رو، خسارات وارد به مردم در اثر تصمیمات و اقدامات دولتی باید جبران گردد، حتی اگر این اقدامات مطابق با قانون و در جهت منافع و مصالح عموم صورت گرفته باشد. بر همین مبنا، در شرایطی خاص شورای دولتی در فرانسه جبران خسارات ناشی از تصویب قانون و یا حتی تصویب معاهدات بین‌المللی را لازم دانسته است. با این توضیح که اگر خسارات ناشی از قانون‌گذاری، خاص و قابل توجه باشد و به علاوه، تمایل ضمنی در قانون مبنی بر بلاجبران نماندن این زیان‌ها دیده شود، دولت ملزم به پرداخت غرامت خواهد شد. هم‌چنین رویه قضائی فرانسه عمل قانونی اداری را با شرایط متعددی و به ویژه خاص بودن زیان وارد مورد پذیرش قرار می‌دهد^۱ (زرگوش،

۱. این نظریه در فرانسه به صراحت در دعوای «کایی تیز» در ۱۹۲۳ توسط شورای دولتی مطرح گردید و از آن پس مبنای آرای متعدد دیگری نیز شد. کایی تیز مالک زمینی در شمال تونس بود که به‌وسیله‌ی بادیه‌نشینان اشغال شده بود. چون مالکیت او طبق رأی دادگاه مدنی احراز شده بود، جهت بیرون راندن بادیه‌نشینان به

۱۳۸۹: ۳۲۷). این نظریه در بسیاری از کشورهای دیگر نیز مورد توجه قرار گرفته و مبنای آرای قضائی صادره در باب مسئولیت مدنی دولت واقع شده است که بیان آن‌ها به تفصیل از حوصله‌ی این تحقیق خارج است.

۳-۲-۲. نظریه انتظار مشروع

اصل انتظار مشروع^۱، یکی از اصول مدرن و پیشرفته در حقوق عمومی به خصوص در عرصه‌ی حقوق اداری است (Bradly and Ewing, 2007: 753) که برای اولین بار در اواسط دهه ۱۹۵۰ در آلمان مطرح گردید و پس از آن از میانه دهه ۱۹۶۰ در حقوق جامعه اروپایی پذیرفته شد و هم اکنون نیز این اصل در بسیاری از کشورهای دنیا هم‌چون انگلیس، آلمان، هلند، کشورهای مشترک‌المنافع و هم‌چنین در اتحادیه اروپا به رسمیت شمرده شده است (شونبرگ، ۱۳۸۷: ۲۰). در برخی از کشورها هم‌چون فرانسه نیز که عین این مفهوم به رسمیت شمرده نشده، اصولی اعمال می‌گردد که مبین مفهوم همین اصل انتظار مشروع است.^۲ این اصل را می‌توان چنین تعریف کرد: «انتظارات مشروع به خواسته‌ها و توقعات معقولی گفته می‌شود که در روابط متقابل افراد و کارگزاران عمومی،

نیروی نظامی متوسل شد؛ اما نیروی نظامی مستقر در منطقه به دلیل بیم شورش بادیه‌نشینان، هیچ اقدامی در جهت بیرون راندن آن به عمل نیاورد. کابیی نیز نزد شورای دولتی اقامه‌ی دعوا نمود و این شورا به صراحت به دلیل این که عدم کمک‌رسانی به خواهان، هر چند با دلیل موجه، به معنای تحمیل هزینه‌ای غیر معمول بر وی می‌باشد، به لزوم جبران خسارت به وی رأی داد. نکته قابل توجه در این جا آن است که رأی صادره از سوی شورای دولتی به دلیل ارتکاب تقصیر از سوی نیروهای نظامی نبود، بلکه برعکس عمل انجام شده توسط دولت در جهت جلوگیری از بی‌نظمی را عملی عقلانی محسوب کرد؛ اما با این وجود، عدم جبران خسارت وارد به خواهان را نیز به دلیل تحمیل هزینه نابرابر و اضافی بر وی، غیر موجه دانست.

(Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort: a Comparative Study*, Oxford University Press, First Published, 2002, p. 147)

1. Legitimate expectation (la confiance légitime)

۲. در نظام حقوقی فرانسه به جای انتظار مشروع، اصل امنیت حقوقی (sécurité juridique) به کار می‌رود که البته

در عین شباهت‌های فراوان، تفاوت‌هایی نیز میان این دو مفهوم وجود دارد. در این خصوص نگاه کنید:

Petit, Jacques, *Le principe de confiance légitime en droit administratif français*, 2010
(http://dpa.u-paris2.fr/IMG/pdf/Administratif_-_expose_Zaoui.pdf)

در اثر تصمیمات، اطلاعات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری ایجاد شده است به نحوی که عدم توجه به آن‌ها، ضمن نقض تمایلات معقول سابق، موجب ایراد خسارت یا سلب منفعت شهروندان می‌شود و به این جهت انتظارات یاد شده مستلزم نوعی حمایت حقوقی خواهند بود» (Craig, 1992:81). این اصل که مشابه مفهوم حق مکتسب^۱ است، حال بخشی از معماری ساختمان حقوق عمومی و اندیشه‌ای مطرح در مسئولیت مدنی دولت گردیده است. در واقع، بیشتر از آن که متون قانونی در این خصوص دربردارنده‌ی دستور یا راه‌حلی باشد، رویه قضائی با دعاوی برخورد نمود که اتخاذ تصمیم جدید دولت به دلیل ناسازگاری با تصمیم یا عملکرد سابق خود، حقوق افراد را دچار نوسان ساخته بود.^۳

مطابق با دکرین انتظار مشروع، تصمیمات دولت برای شهروندان، ایجادکننده‌ی انتظاری موجه و معقول در پابندی او به تصمیمات و آثار مترتب بر این تصمیم‌گیری‌هاست. شهروندان بر پایه این تصمیمات، جنبه‌های مختلف زندگی خویش را سامان می‌بخشند و دولت بایسته است که از چنین انتظار موجهی که خود ایجاد نموده، حمایت کند و در غیر این

1. Le droit aquis

۲. دو مفهوم حق مکتسب و انتظار مشروع، در عین حالی که شباهت‌هایی با یکدیگر دارند، ولی در حقوق اداری به هیچ وجه مترادف نیستند؛ چرا که حق مکتسب، اغلب از تکیه و تأکید شهروند بر قوانین موضوعه و در مقابل اعمال صلاحیت‌های تکلیفی مقامات اداری مطرح می‌گردد؛ در صورتی که انتظار مشروع، محصول اعتماد مردم به اداره و اتکا آنها به یک تصمیم یا اعلام اداری ناشی از اعمال صلاحیت‌های اختیاری است. در خصوص تعریف حق مکتسب رجوع کنید به: کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۵)؛ *حقوق انتقالی، تعارض قوانین در زمان*، چاپ پنجم، تهران: نشر دادگستر و نیز برای تفاوت‌های میان این دو مفهوم رجوع کنید به: زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا (۱۳۹۰)؛ «تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، *فصلنامه راهبرد*، ش ۶۱، ص ۱۶۲.

۳. به عنوان مثال، ممکن است دولت در یک مقطع اعلام نماید که از واردات چای حمایت می‌کند و بر همین اساس، عده‌ای در این خصوص سرمایه‌گذاری کنند؛ اما پس از چندی، دولت طی تصمیمی دیگر، واردات این محصول را ممنوع می‌سازد یا معیارهای متفاوتی برای اشخاص وارد کننده در نظر گرفته و از این رهگذر، گروهی از سرمایه‌گذاران دچار زیان می‌گردند.

صورت، مراجع قضائی می‌توانند در جهت استیفای حقوق شهروندان ایفای نقش نمایند. این حمایت قضائی می‌تواند در یک وجه، به شکل لغو تصمیم جدید و در بعدی دیگر به صورت تحت تأثیر قرار نگرفتن حقوق ناشی از تصمیم یا رویه سابق متبلور شود؛ اما اگر تحقق این دو گونه حمایت، شدنی نباشد، اصل انتظار مشروع می‌تواند مبنایی برای جبران خسارات وارد به شهروندان در اثر اتخاذ تصمیمات دولتی در صورت عدم رعایت توقعات منطقی آنان باشد (زرگوش، ۱۳۸۹: ۳۴۲) و البته چنین مسئولیتی، مسئولیت بدون تقصیر خواهد بود. یعنی در این جا مقام اداری در انجام اقدامات و اتخاذ تصمیمات خود، قانونی را نقض نکرده و خلافی مرتکب نشده است؛ چرا که غالباً بحث انتظار مشروع در عرصه‌ی صلاحیت‌های اختیاری مقام اداری مطرح می‌گردد؛ از این رو، قانوناً اختیار اتخاذ هر تصمیمی را در جهت منافع عمومی داشته است؛ اما در عین حال، به دلیل عدم رعایت انتظارات موجه شهروندان، ملزم به جبران خسارت خواهد شد.

بنابراین در این جا اصل انتظار مشروع به عنوان سومین مبنای مسئولیت مدنی دولت بدون تقصیر مطرح می‌گردد که محاکم قضائی می‌توانند بر اساس آن، دولت را در صورت عدم لحاظ انتظارات معقول شهروندان در تصمیمات و اقدامات خویش، ملزم به جبران خسارات وارد بنمایند؛ به عنوان نمونه، در دعوی «ویلا جاکوب»^۱ در فرانسه و دعوی «شرکت نفت برمه»^۲ در انگلستان با تکیه بر اصل انتظار مشروع، رأی به الزام دولت به پرداخت غرامت صادر گردید.^۳

۳. مسئولیت مدنی دولت درباره‌ی طرح‌های شهری

پس از تعریف طرح‌های شهری و تبیین مبانی و نظریات متعدد مطرح شده پیرامون مسئولیت مدنی دولت، نوبت به بررسی مسئولیت مدنی ناشی از تصویب، تغییر یا عدم اجرای طرح‌های شهری می‌رسد که مطلوب اصلی این پژوهش نیز است. همان گونه که گذشت، مرجع قانونی

1. Villa Jacob (1989)

2. *Burmah Oil v. Lord Advocate* (1963)

3. See: Soren J. Schonberg, *Legitimate Expectation in Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, First Published, 2000, pp. 7-174.

تصویب طرح‌های شهری، شورای عالی شهرسازی و معماری و کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری هستند. این دو نهاد با تصویب سیاست‌ها و برنامه‌های لازم‌الاجرا در شهرها می‌توانند تأثیرات بسزایی را بر روی منافع و حقوق شهروندان بگذارند؛ چرا که ممکن است تصویب یک طرح باعث افزایش قیمت و بهای برخی اراضی و املاک گردد؛ در حالی که این طرح مصوب منجر به افت قیمت بعضی املاک و یا مناطق دیگر خواهد شد؛ به‌عنوان مثال، وقتی در طرح تفصیلی مقرر می‌شود که خیابانی در قسمتی از شهر احداث گردد، مسلماً این خیابان نو ساز باعث افزایش قیمت منازل اطراف آن می‌شود ولی در مقابل، ارزش زمین‌ها و بناهای واقع در مسیر این خیابان کاهش خواهد یافت. به همین ترتیب، هنگامی که مثلاً کمیسیون ماده ۵، طرح تأسیس یک فرودگاه را تصویب می‌کند یا به‌دلیل حفظ بناهای تاریخی شهر، صدور مجوز ساخت بیش از دو طبقه را برای مناطق مشخصی ممنوع اعلام می‌کند، چنین مصوباتی باعث نزول قیمت و ارزش بسیاری از املاک و اراضی خواهد شد. حال، آیا مالکان این بناها می‌توانند ادعای مطالبه‌ی خسارت برای این افت قیمت داشته باشند؟ آیا می‌توان برای دولت، مسئولیتی مبنی بر پرداخت غرامت برای تصویب و تغییر این گونه طرح‌ها در نظر گرفت؟ این مسأله در جایی اهمیت بیشتری می‌یابد که خسارت وارد به شهروندان، نه در اثر تصویب و تغییر طرح‌ها بلکه ناشی از عدم اجرای این برنامه‌ها است. توضیح آن که مجری این طرح‌ها که غالباً شهرداری‌ها هستند، بسیاری از اوقات به‌دلایل مختلف هم‌چون کمبود بودجه موفق به اجرای تمام طرح‌های شهری نمی‌شوند؛ از این رو، برخی از اراضی و املاک واقع در مسیر طرح، تحت تأثیر مصوبه قرار می‌گیرند، بدون آن که از مالکان آن‌ها خریداری شوند؛ چرا که صرف تصویب این طرح‌ها بر روی قیمت اراضی و املاک واقع در مسیر طرح تأثیر گذاشته و ممکن است باعث افت قیمت آن‌ها شود ولی شهرداری نیز تا چندین سال پس از این تاریخ، توانایی تملک و خرید این اراضی را ندارد؛ بنابراین، تنها نصیب مالکان این املاک، کاهش ارزش ملک آنان به‌دلیل قرار گرفتن این املاک در مسیر طرح خواهد بود. در این خصوص قانون‌گذار در سال ۱۳۶۷

مبادرت به تصویب قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها نموده است و در آن دستگاه های اجرای را مکلف نموده که پس از تصویب طرح، حداکثر ظرف ۱۸ ماه نسبت به خرید املاک واقع در مسیر طرح اقدام کرده و بهای آن را مطابق با مقررات مربوطه پرداخت نمایند؛ در غیر این صورت، مالکان این املاک از کلیه حقوق مالکانه هم چون احداث یا تجدید بنا، تعمیر، فروش یا اجاره ی آن ها برخوردار خواهند بود. البته طبق تبصره این ماده واحده، در صورتی که اجرای طرح و تملک املاک واقع در مسیر به مدت ۵ سال یا بیشتر به تعویق افتد، بهای بنای جدید احداثی نیز به مالکان پرداخت خواهد شد. همان طور که ملاحظه می گردد این موضوع یعنی تصویب طرح های شهری و عدم اجرای آن توسط شهرداری ها به دلیل فراگیر بودن آن، مقنن را واداشته تا قانونی مستقل برای این معضل شهری تصویب کند؛ اما این قانون هر چند که در مواردی برای شهروندان قابل استفاده است و منجر به استیفای حقوق آن ها می شود، ولی در بسیاری از موارد نیز راهگشا نبوده و منتهی به سردرگمی مالکان خواهد شد؛ چرا که غالباً پس از اتمام مهلت شش ماهه از تصویب طرح، اگر مالکان به دیوان عدالت اداری دادخواستی مبنی بر الزام شهرداری به صدور پروانه ساختمان تقدیم کنند، دیوان به راحتی حکم به اجرای این خواسته صادر خواهد کرد؛ اما ناگهان این مالک با تعهدی مواجه می شود که اگر اجرای طرح مثلاً به ۳ سال آینده موکول شده باشد، حق مطالبه ی هزینه تجدید و احداث بنای ساخته شده را نخواهد داشت؛ در آن هنگام است که مالک در حیرت و سردرگمی فرو می رود؛ چرا که با وجود هزینه های هنگفتی که امروزه صرف ساخت و ساز می شود، چطور می تواند این خطر را بپذیرد که ساختمان خود را تجدید یا بنا کند؛ اما شاید تا کمتر از ۵ سال آینده شهرداری به او مراجعه کرده و تنها با پرداخت اعیانی، ملک وی را تملک می نماید و در حقیقت، هزینه مصروفه جهت احداث و یا تجدید ساختمان، کاملاً هدر خواهد رفت. بر این اساس، این قانون هر چند در زمان تصویب شاید راهگشا بوده؛ اما با توجه به اقتضائات جامعه امروز، نمی تواند قانون مطلوبی باشد؛ از این رو، باید مورد تجدیدنظر واقع گردد؛ اما آنچه در این جا برای ما مهم می باشد، آن است که در

این قانون و قوانین مرتبط، قانون‌گذار متعرض خسارات وارد به شهروندان، ناشی از عدم اجرای طرح‌های شهری نگردیده و آن را به سکوت برگزار نموده است؛ با این وجود، آیا در چنین مواردی که سال‌ها از تصویب یک طرح می‌گذرد و از طرفی، نه دستگاه‌های اجرائی توانایی اجرای طرح را دارند و نه امکان انتقای این برنامه‌ها وجود دارد، آیا در این صورت، مالکان این املاک که در این مدت به دلیل وقوع ملک آن‌ها در مسیر طرح با افت شدید قیمت آن مواجه می‌گردند، می‌توانند مطالبه‌ی خسارت نمایند؟

در پاسخ به سؤالات طرح شده در این قسمت، مسئولیت مدنی ناشی از تصویب، تغییر و یا عدم اجرای طرح‌های شهری با مبانی زیر قابل بحث و بررسی است.

۳-۱. مسئولیت مدنی طرح‌های شهری بر مبنای نظریه تقصیر

سؤالی که در این جا باید بدان پاسخ داده شود، آن است که آیا مرجع قضائی می‌تواند بر مبنای نظریه تقصیر، رأی به جبران خسارت وارد به شهروندان به دلیل تصویب، تغییر یا عدم اجرای طرح‌های شهری بدهد؟ درخصوص جایگاه نظریه تقصیر در نظام حقوقی ایران باید توجه شود که به‌طور کلی در قوانین و مقررات جاری ایران، مسئولیت مدنی دولت بر مبنای همین نظریه بنا شده است؛ چرا که مبنای منبع اصلی مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ و بیشتر ماده ۱۱ این قانون است و مسئولیتی که مطابق این قانون برای دولت و مستخدمین آن شناخته شده است، مبتنی بر تقصیر است. البته طبق ماده‌ی قانونی مزبور، مسئولیت دولت میان مستخدم اداره و نهاد دولتی تقسیم و توزیع گشته است؛ با این توضیح که از لحاظ این ماده‌ی قانونی، اگر خسارت وارد شده به افراد ناشی از تقصیر کارمند یعنی عمد یا بی‌احتیاطی او باشد، خود وی مسئول جبران خسارت خواهد بود؛ اما اگر زیان، مستند به عمل کارمندان نبوده و ناشی از نقص وسایل اداره باشد، خسارت از اموال اداره و بیت‌المال مسئول پرداخت خواهد شد. منظور از «نقص وسایل اداره» در ماده‌ی قانونی اخیرالذکر، عدم تجهیز اداره به تدابیر و روش‌های صحیح مدیریت برای انجام وظایف خود می‌باشد که این امر موجب بی‌نظمی در

در سازمان و سوء جریان کارهای اداری و در نتیجه وقوع خسارت گردد. به عبارت دیگر، اداره در تجهیز خود به وسایل صحیح کار که وجود یک تشکیلات و مدیریت صحیح و منظم آن را ایجاب می‌کند، مرتکب تقصیراتی شده باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۳۵) و به طور خلاصه، در این مبنا خسارات وارد به شهروندان ناشی از اقدامات دولتی خلاف قانون بوده است و دولت به گونه‌ای با نقض قانون، به مردم خسارت وارد کرده است. البته قانون در این جا به معنای اعم آن یعنی کلیه قواعد حقوقی لازم‌الاجرا برای مقام اداری از جمله قانون اساسی، قانون عادی، مقررات دولتی و ... است. حال، با توجه به مطالب مزبور آیا نظریه تقصیر می‌تواند مبنای صدور رأی جبران خسارت در خصوص طرح‌های شهری نیز باشد؟ در قوانین مصوب مجلس برای تصویب و تغییر طرح‌های شهری، شرایط خاصی پیش‌بینی نشده؛ اما در مقررات دولتی تصویب یا تغییر این طرح‌ها منوط به رعایت مواردی شده که عدم لحاظ آن‌ها می‌تواند منجر به محکومیت مراجع دولتی ذی‌ربط به پرداخت خسارت بر مبنای نظریه تقصیر و به دلیل نقض قوانین و مقررات بشود؛ به عنوان مثال، در مواد ۴۹ و ۵۰ آیین‌نامه نحوه‌ی بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران، تغییر طرح‌های تفصیلی مشروط به رعایت شرایطی گردیده که از مهم‌ترین آن‌ها احراز ضرورت تغییر طرح است. بر این اساس، مرجع قضائی در صورت احراز عدم ضرورت تغییر طرح تفصیلی، می‌تواند بر مبنای نظریه تقصیر و به دلیل نقض آیین‌نامه مزبور، مراجع ذی‌ربط را ملزم به جبران خسارت ناشی از اعمال این تغییرات بنماید. شرط مهم دیگری که در ماده ۴۹ این آیین‌نامه مذکور افتاده و در ماده ۵۰ نیز بر آن تأکید شده است، رعایت حقوق مکتسب اشخاص در هنگام تغییر طرح‌های تفصیلی است. بر اساس این دو ماده، تغییر طرح تفصیلی زمین‌هایی که قبلاً برای آن، پروانه صادر شده یا بر اساس کاربری مصوب در آن احداث بنا شده باشد، مجاز نیست و بدین لحاظ اگر در چنین مواردی طرح تفصیلی تغییر کرد، ابطال این اقدام اداری و در صورت ورود خسارت به مالکان این اراضی،

محکومیت دولت به پرداخت غرامت، به دلیل نقض مقررات لازم‌الاجرا و بر مبنای نظریه تقصیر امکان‌پذیر خواهد بود. در این راستا، رأی شماره ۷۹ مورخ ۱۳۷۳/۷/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز قابل توجه است؛ در این رأی، تغییر طرح‌های تفصیلی تنها با وجود چند شرط مهم از جمله احراز ضرورت این تغییر و رعایت حقوق مکتسب اشخاص مجاز دانسته شده است^۱؛ اما در صورت رعایت این شرایط باید اذعان شود که محکومیت نهادهای عمومی به پرداخت خسارت وارد به شهروندان در اثر تصویب یا تغییر طرح‌های شهری بر طبق عمومات مسئولیت مدنی دولت در حقوق ایران و به‌ویژه ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی کمی مشکل و بعید به نظر می‌رسد؛ چرا که اثبات تقصیر این نهادها، اعم از تصویب‌کننده یا اجراکننده در دعوای مطروحه به آسانی امکان‌پذیر نخواهد بود؛ چه آن که اصولاً خسارت وارد به شهروندان ناشی از تصویب و تغییر این طرح‌ها، در اثر عمد یا بی‌احتیاطی کارمندان دولت یا نقص وسایل اداره نیست تا خواهان این دعوا با استناد به آن مطالبه خسارت نماید، بلکه این طرح‌ها براساس مقتضیات جامعه و در راستای منافع شهروندان تصویب شده و یا تغییر می‌کند. این مطلب در مورد عدم اجرای این طرح‌ها نیز

۱. متن رأی شماره ۷۹ مورخ ۱۳۷۳/۷/۱۶ بدین شرح است: «اعمال اختیار مندرج در ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران موضوع تغییر طرح تفصیلی باتوجه به تعریف آن به شرح بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مستلزم مراعات اصول مربوط به مراحل تهیه و تنظیم طرح اصلاحی و پیشنهاد آن توسط مراجع قانونی ذی‌ربط و توجه به ضوابط و معیارهای فنی و تخصصی از لحاظ احراز ضرورت تغییر طرح و تناسب زمین مورد نظر از حیث مساحت و محل وقوع برای رفع نیازمندی‌های عمومی و همچنین منوط به رعایت حقوق مکتسب اشخاص در اراضی مذکور و نهایتاً هماهنگی آن با طرح جامع شهر است. بنابراین تغییر کاربری اراضی شهری به صرف تقاضای اشخاص ذی‌نفع فارغ از مقررات قانونی و اصول فنی مربوط به تأسیسات عمومی شهری به ویژه در مورد زمین‌هایی که حق استفاده مجاز از آنها تثبیت شده و با صدور جواز ساختمانی به مرحله اجرا درآمده است؛ جواز قانونی ندارد و دادنامه شماره ۴۷۱ مورخ ۷۲/۵/۱۲ هیأت تجدیدنظر دیوان مبنی بر تأیید دادنامه شماره ۱۰۲۳ مورخ ۷۱/۱۲/۲۳ شعبه نهم دیوان در پرونده کلاسه ۸۱۷/۷۰ که مفید این معنی است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت آخر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذی‌ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

صادق است. به این دلیل که اجرا نشدن طرح‌های شهری نیز غالباً به دلایلی هم‌چون کمبود بودجه است. با این وجود، ممکن است حالاتی را تصور کرد که مرجع قضایی به استناد ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و مبتنی بر نظریه تقصیر، رأی به جبران خسارت وارد به مالکان اراضی و املاک ناشی از طرح‌های شهری بدهد. به بیانی دیگر، همان گونه که گفته شد یکی از معانی نقص وسایل مذکور در ماده قانونی اخیرالذکر، عدم اتخاذ تدابیر و روش‌های صحیح در اعمال مدیریت و انجام وظیفه است و بر این اساس ممکن است در پرونده‌ای، مرجع قضایی به این نتیجه برسد که تغییر مداوم یک طرح شهری ناشی از سوء مدیریت و عدم اعمال دور اندیشی لازم توسط مراجع ذی‌ربط است. بدین معنا که اگر برای تصویب یک طرح و برنامه‌ی شهری به اندازه‌ی کافی کار کارشناسی صورت گرفته و مقتضیات حال و آینده جامعه برآورد شده باشد، نیاز به تغییر مداوم آن و بالتبع ورود خسارت به برخی از شهروندان نخواهد بود. در اینجا مسلماً می‌توان مسئولیت مدنی دولتی را بر مبنای ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، پس از احراز تقصیر یعنی نقص وسایل اداره به معنای سوء مدیریت در نظر گرفت و دولت را بر این مبنا به جبران خسارت وارده به مالکان اراضی و املاک محکوم نمود.

۲-۳. مسئولیت مدنی طرح‌های شهری بر مبنای نظریه عدم تقصیر

همان‌گونه که بیان شد، مسئولیت مدنی دولت‌ها در نظام‌های حقوقی مختلف دنیا از جمله ایران، مبتنی بر تقصیر نهاده شده است؛ اما در مواردی خاص و با مبانی ویژه‌ای، دولت‌ها بدون نیاز به اثبات رکن تقصیر و با احراز سببیت میان تحقق ضرر و اقدام زیانبار یا ترک فعل زیانبار صورت گرفته از سوی دولت و حتی گاهی بدون وجود سببیت، دولت‌ها محکوم به پرداخت غرامت شده‌اند که در این مقاله به سه مورد از این مبانی یعنی نظریات خطر، برابری در مقابل قانون و انتظار مشروع اشاره شد. سؤالی که در این جا مطرح می‌شود، آن است که با توجه به جایگاه هر کدام از این مبانی در نظام حقوقی ایران، این

نظریات در خصوص مسئولیت مدنی طرح‌های شهری چگونه است و بر اساس کدام یک، امکان مطالبه‌ی خسارت از طرف زیان‌دیده ناشی از طرح‌های شهری وجود دارد؟

۱-۲-۳. مسئولیت مدنی طرح‌های شهری بر مبنای نظریه خطر

همان‌گونه که بیان شد، یکی از نظریات توجیه‌کننده‌ی مسئولیت مدنی دولت بدون تقصیر، نظریه خطر است. بدین معنا که فعالیت‌های دولت برای افراد، محیط خطرآفرین ایجاد می‌نماید؛ از این رو، هر کس که از منافع چیزی بهره می‌برد، باید زیان‌های ناشی از استفاده از آن را نیز پرداخت نماید که به دیگران وارد می‌شود. بدیهی است که در این‌جا نیازی به اثبات تقصیر دولت در ورود ضرر و زیان نبوده و صرف احراز رابطه‌ی سببیت میان ضرر وارد و اقدامات دولتی خطرناک برای جبران خسارت کفایت می‌کند.

در نظام حقوقی ایران، هر چند که محتوای نظریه خطر در برخی از قوانین و آرای قضائی مشاهده می‌شود ولی به صراحت نامی از آن برده نشده است. از قوانین مزبور می‌توان به ماده‌ی ۱۳ قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد اضطراری^۱ اشاره کرد. چنانچه طبق این ماده‌ی قانونی اگر در اثر استفاده مأمورین نیروهای مسلح از اسلحه حتی اگر به کارگیری سلاح کاملاً قانونی و مجاز باشد و به افراد بی‌گناه خسارتی وارد آید، این خسارت توسط دولت جبران خواهد شد. گویا قانون‌گذار در این‌جا استفاده از اسلحه توسط نیروهای مسلح را اقدامی خطرناک توسط دولت تلقی کرده است؛ از این رو، در صورت ورود خسارت به دیگری باید از عهده جبران آن برآید؛ حتی اگر هیچ خطا و تقصیری نیز مرتکب نشده باشد. موارد دیگری که در این راستا قابل

۱. ماده ۱۳ قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری مصوب ۱۳۷۳: «در صورتی که مأمورین با رعایت مقررات این قانون سلاح به کار گیرند و در نتیجه طبق آرای محاکم صالحه شخص یا اشخاص بی‌گناهی مقتول و یا مجروح شده یا خسارت مالی بر آنان وارد گردیده باشد؛ پرداخت دیه و جبران خسارت بر عهده سازمان مربوط خواهد بود و دولت مکلف است همه ساله بودجه ای را به این منظور اختصاص داده و حسب مورد در اختیار نیروهای مسلح قرار دهد.»

ذکر است، مسئولیت‌های ناشی از رابطه‌ی استخدام میان کارگر و کارفرماست که اگر کارفرما اداره‌ی دولتی باشد، در حیطه‌ی بحث ما قابل طرح خواهد بود. با این توضیح که قانون‌گذار، در مواردی، کارفرما را بدون ارتکاب تقصیر ملزم به پرداخت غرامت نموده است که از آن جمله، ماده‌ی ۱۲ قانون مسئولیت مدنی^۱ و قوانین مربوط به بیمه‌های اجباری کارگران قابل بیان است. چنانچه در این قوانین، اگر خسارتی به کارگران یا اشخاص ثالث در اثر اشتغال کارگران وارد آید، کارفرما این زیان را جبران خواهد کرد بدون آن که نیازی به اثبات خطای صورت گرفته از طرف وی باشد. برخی از استادان، مبنای این قوانین را نظریه خطر می‌دانند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۴۲)؛ بدین معنا که کارفرما همان طور که از به کارگیری و استخدام کارگران منتفع و بهره‌مند می‌شود باید خطرات احتمالی ناشی از آن را نیز بر عهده بگیرد.

در رویه قضائی نیز رد پایی از این نظریه در بعضی آرای قضائی مشاهده می‌شود، هر چند که دقیقاً عنوان این نظریه در این دادنامه‌ها ذکر نشده است؛ به‌عنوان نمونه، برخی از استادان، دادنامه ۵۰۰۴۵۲/۸۸ صادره از شعبه پنجم دادگاه عمومی تهران مبنی بر محکومیت وزارت بهداشت و دانشگاه علوم پزشکی به پرداخت خسارت را مبتنی بر نظریه خطر دانسته‌اند (زرگوش، ۱۳۸۹: ۳۰۱). در این دعوا خواسته خواهان که همانا مطالبه‌ی دیه و ارش فلج و نقصان در اندام‌های تحتانی بدن ناشی از اجرای طرح واکسیناسیون و تزریق واکسن سرخک و سرخچه بود، مورد پذیرش قرار گرفت و خواندگان دولتی محکوم به پرداخت خسارت گردیدند؛ هر چند که در این اتفاق هیچ تقصیری از سوی دولت و یا مستخدمین آن به چشم نمی‌خورد؛ چرا که فلج شدن، از عوارض بسیار نادر و البته غیر قابل اجتناب

۱. ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹: «کارفرمایانی که مشمول قانون کار هستند، مسئول جبران خساراتی می‌باشند که از طرف کارکنان اداری و یا کارگران آنان در حین انجام کار یا به مناسبت آن وارد شده است، مگر این که محرز شود تمام احتیاط‌هایی که اوضاع و احوال قضیه ایجاب می‌نموده به‌عمل آورده یا این که اگر احتیاط‌های مزبور را به عمل می‌آوردند باز هم جلوگیری از ورود زیان مقدور نمی‌بود، کارفرما می‌تواند به واردکننده خسارت در صورتی که مطابق قانون مسئول شناخته شود، مراجعه نماید».

واکسن است که از حیث حقوقی قابل توصیف به عنوان تقصیر دولت یا حتی تولید کننده آن نخواهد بود. هم‌چنین بعضی از آرای‌ها که از سوی مراجع قضائی مبنی بر لزوم جبران خسارت وارده به شهروندان صادر می‌گردد و طی آن، نهادهایی مانند شرکت گاز و برق، ملزم به جبران خساراتی می‌گردند که در نتیجه اقدامات خلاف قانون آن‌ها به وجود نیامده، بلکه در اثر ایصال خدمت به شهروندان و انجام وظایف قانونی آن‌ها رخ داده است را می‌توان منطبق با نظریه خطر دانست.^۱

با توجه به مطالب فوق‌الذکر، درباره‌ی مسئولیت ناشی از طرح‌های شهری و توجیه آن با نظریه خطر، به نظر می‌رسد بتوان با شرایطی، بر مبنای این نظریه، مسئولیت مدنی مراجع عمومی ذی‌ربط در تصویب، تغییر یا عدم اجرای طرح‌های شهری را توجیه نمود؛ چرا که نهادهای عمومی در تصویب و اجرای این طرح‌ها از منافع آن، بهره‌مند می‌شوند؛ از این‌رو، در مقابل باید از عهده جبران خسارت ناشی از آن نیز برآیند. از منفعی که عاید این نهادها می‌شود، عوارض مشرفیت است که شهرداری‌ها آن را طبق مصوبات شوراهای اسلامی شهر دریافت می‌کنند. توضیح آن که طبق قانونی که در سال ۱۳۶۰ با عنوان قانون راجع به لغو حق مرغوبیت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، برای شهرداری‌ها گرفتن مبلغی تحت عنوان حق مرغوبیت ممنوع اعلام شد تا آن که در سال ۱۳۶۹، طی استفتائی از مقام معظم رهبری، اخذ این‌گونه مبالغ از املاک واقع شده در کنار خیابان بابت ارزش افزوده‌ای که بر این املاک ایجاد شده، سؤال شد و پاسخ آن مقام مبنی بر شرعی بودن وصول این مبلغ تحت عنوان عوارض یا مالیات، در صورت تصویب مراجع ذی‌صلاح صادر گردید.^۲

۱. به عنوان نمونه نگاه کنید به رأی مورخ ۱۳۸۹/۹/۲ شعبه ۱۱ دیوان عدالت اداری مبنی بر تصدیق خسارت وارده به شاکی در اثر عبور لوله گاز از قطعات زمین تحت مالکیت وی، مندرج در کتاب رویه قضائی در شعب دیوان عدالت اداری (۱۳۹۱)؛ تهران: نشر قضا، ص ۱۸۷.

۲. متن پاسخ استفتای مزبور، بدین شرح است: «در این که ارزش افزوده ناشی از عبور خیابان از نزدیکی یک ملک متعلق به صاحب آن ملک است، نباید هیچ شک داشت. دولت یا شهرداری می‌تواند در صورت تصویب مجلس یا هر مقام قانونی مالیات ببندد؛ هم بر این ارزش افزوده و هم برای ملکی که خیابان جدید از کنار آن عبور می‌کند.»

بر این اساس، وزارت کشور به قائم مقامی شوراهای شهر مصوبه شماره ۲۶۴۶۳/۱/۳/۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۲۷ را تصویب نمود که طی آن، کلیه مالکان اراضی و املاکی که در اثر اجرای طرح در بر گذر احداثی واقع می‌شوند، به دلیل ارزش افزوده‌ای که بر ملک آن‌ها در اثر اجرای طرح ایجاد شده موظف به پرداخت عوارض حق تشرف گردیده‌اند. در حال حاضر نیز در برخی از شوراهای اسلامی شهرهای مختلف، عوارضی را به‌عنوان عوارض مشرفیت وضع کرده و طبق آن، مالکان املاک و اراضی که قیمت ملک آن‌ها در اثر اجرای طرح افزایش یافته موظف به پرداخت مبلغی از این ارزش افزوده تحت عنوان عوارض مشرفیت خواهند بود. به نظر می‌رسد، این مصوبات، مبنای منطقی و عقلایی داشته باشد؛ چرا که اجرای طرح‌های شهری هم‌چون احداث یا تعریض خیابان هزینه‌های هنگفتی را بر شهرداری‌ها تحمیل می‌کند و از طرفی باعث منتفع شدن مالکان اراضی و املاک هم‌جوار این خیابان‌ها می‌شود و کاملاً معقول و منصفانه است که این افراد با پرداخت مبالغی تحت عنوان عوارض، در تأمین قسمتی از این هزینه مشارکت داشته باشند، بدون آن که بر آن‌ها اجحاف شود و تکالیفی مازاد بر دیگر شهروندان بر آن‌ها تحمیل گردد؛ زیرا مبلغ عوارضی که این مالکان پرداخت می‌کنند، قسمتی از ارزش افزوده‌ای است که بر ملک آن‌ها در اثر اجرای طرح ایجاد شده است. البته اگر قانونی در این خصوص در مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد و پس از کار کارشناسی، وحدت رویه‌ای در خصوص میزان و چگونگی اخذ این عوارض ایجاد شود، بسیار مناسب و به حال حقوق شهروندی نافع خواهد بود.

به هر حال، طبق نظریه خطر، فعالیت نهادهای عمومی مبنی بر تصویب و تغییر طرح‌های شهری و یا در مواقعی که عدم اجرای این طرح‌ها منجر به ورود خسارت به برخی از شهروندان می‌گردد، می‌تواند منتهی به مسئولیت مدنی دولت و الزام نهادهای ذی‌ربط به جبران خسارت گردد؛ چرا که دولت، همان طور که از این گونه فعالیت‌ها منتفع می‌گردد باید خسارت آن را نیز جبران نماید. البته به نظر می‌رسد، صرفاً جبران ضررهای قابل توجه بر این مبنا قابل توجیه است؛ چرا که اقدامات دولتی که منتهی به ضررهای اندک

به دیگران می‌شود، نمی‌تواند مصداق فعالیت خطرناک باشد؛ از این رو، مراجع قضائی باید در هر پرونده‌ای بسته به وضعیت حاکم بر آن و میزان ضرری که به خواهان وارد آمده، مسئولیت دولت را تعیین و تقویم نمایند. البته با توجه به سکوت قوانین در این مورد، صدور چنین احکامی از سوی مراجع قضائی نیاز به پویایی رویه قضائی داشته و این که قضات رسیدگی‌کننده به خصوص در دیوان عدالت اداری، در چنین مواردی با مراجعه به اصول حقوق اداری و همچنین طبق اصول عدالت و انصاف به موضوع رسیدگی کرده و تصمیم‌گیری نمایند.

۲-۳. مسئولیت مدنی طرح‌های شهری بر مبنای نظریه برابری در مقابل قانون

همان‌گونه که گذشت، یکی از مبانی مهم مسئولیت مدنی دولت، نظریه‌ی برابری در مقابل قانون و برابری در تحمل هزینه‌های عمومی یا مالیات است؛ اما آیا این نظریه در حقوق ایران به رسمیت شناخته شده تا بتوان از آن در مسئولیت مدنی طرح‌های شهری استفاده نمود؟ برخی از استادان حقوق اداری ایران معتقدند که این نظریه می‌تواند برای توجیه مسئولیت بدون تقصیر دولت در حقوق ایران به کار آید (ابوالحمد، ۱۳۷۹: ۷۶۷) و البته می‌توان به مستندات قانونی زیادی نیز در این راستا تمسک جست. بعضی از مؤلفان کتب حقوق اداری در این خصوص به ماده ۵۷ قانون شهرداری^۱ و به ویژه عناصر قانونی بودن تصمیم متخذه توسط شهرداری و محدود بودن تعداد زیان‌دیدگان در آن و لایحه قانونی نحوه‌ی

۱. ماده ۵۷ قانون شهرداری: «اجرای مقررات شهرداری که جنبه‌ی عمومی دارد و به تصویب انجمن رسیده پس از اعلام برای کلیه ساکنین شهر لازم‌الرعايه است و اگر تصمیمی در حدود قوانین و وظایف مربوط به انجمن شهر راجع به شخص یا اشخاص یا مؤسسات معینی اتخاذ شده باشد پس از ابلاغ در صورتی که آنها به تصمیم متخذه تسلیم نباشند، می‌توانند ابتدا به انجمن شهر و در ثانی به انجمن ولایتی و در صورت نبودن انجمن ولایتی به وزارت کشور شکایت نمایند و نظر انجمن ولایتی یا وزارت کشور ابلاغ می‌شود و چنانچه قبل از انجام تشریفات فوق اقدامی از طرف شهرداری شده باشد و پس از رسیدگی محقق شود که ضرورت نداشته و متضمن خسارتی باشد، شهرداری باید خسارت ناشی از آن اقدام را جبران کند. چنانچه تصمیم وزارت کشور به ضرر معترض یا معترضین اتخاذ شود؛ متضرر می‌تواند به دادگاه‌های عمومی مراجعه نماید».

خرید و تملک اراضی و املاک استناد ورزیده‌اند (زرگوش، ۱۳۸۹: ۳۳۴). هم‌چنین در این رابطه می‌توان به اصل ۵۱ قانون اساسی^۱ نیز اشاره نمود که در آن، وضع مالیات در صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی قرار داده شده است و بالطبع با توجه به عام بودن قوانین و تأکید قانون اساسی بر برابر دانستن حقوق مردم در اصول ۱۹ و ۲۰ این قانون^۲، اصل برابری در تحمل پرداخت مالیات و هزینه‌های عمومی را نیز می‌توان از آن برداشت نمود. در این میان شاید از همه‌ی این‌ها گویاتر، بند نهم اصل سوم قانون اساسی باشد که در آن به صراحت بر ایده‌ی رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی تأکید شده و آن را یکی از وظایف اساسی دولت برشمرده که لازم است با تمام امکانات خود در جهت تحقق آن تلاش نماید و البته آن‌چه مسلم است، اگر دولت به کسی خسارتی وارد کند و این زیان جبران نشود، آن را می‌توان از جمله تبعیضات ناروایی دانست که به صراحت در اصل اخیرالذکر به رفع آن تأکید شده است. این مهم، مبنای بسیاری از آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز قرار گرفته است که از آن جمله می‌توان به آرای شماره ۱۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ و ۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۴ اشاره نمود.^۳

به نظر می‌رسد، نظریه‌ی برابری در مقابل قانون و تحمل هزینه‌های عمومی که بنابر آنچه گذشت، در نظام حقوقی ایران نیز به رسمیت شناخته شده است، می‌تواند در برخی

۱. اصل پنجاه و یکم قانون اساسی: «هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود، مگر به موجب قانون. موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می‌شود».

۲. اصل نوزدهم: «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند، از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند این‌ها سبب امتیاز نخواهد بود».

اصل بیستم: «همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت و موازین اسلام برخوردارند».

۳. جهت ملاحظه متن این آراء نگاه کنید به: هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۹۱): اصول حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: خرسندی، صص ۱۴۷ و ۱۴۸.

از پرونده‌ها، مبنای موجهی برای جبران خسارات وارد به شهروندان در اثر تصویب یا تغییر برنامه‌های شهری و یا عدم اجرای آن باشد. بدین معنا که اگر طرحی در شهر به تصویب برسد یا تغییر کند و یا اجرای برنامه مصوب، سال‌ها به طول انجامد و در نتیجه‌ی این تصمیمات و اقدامات اداری، عده‌ی خاصی متضرر شوند و این زیان وارده جبران نگردد، به منزله‌ی آن است که این افراد هزینه‌ای مضاعف و فوق‌العاده متحمل شده و گویا از آن‌ها مالیات بیشتر نسبت به دیگر شهروندان دریافت شده است و از آن‌جا که فواید این طرح در تصویب و اجرای آن شامل حال همه‌ی ساکنان شهر می‌شود، پرداخت هزینه‌های آن، توسط عده‌ای خاص، مسلماً مصداق یک تبعیض ناروا و نابرابری در مقابل قانون خواهد بود که طبق اصول متعدد قانون اساسی به‌ویژه بند ۹ اصل ۳، فاقد وجه است.

نکته‌ی بسیار مهمی که در این‌جا وجود دارد آن است که اصولاً در نظریه‌ی برابری در مقابل قانون، دولت در مواردی ملزم به جبران خسارت می‌گردد که تعداد زیان‌دیدگان، معدود و اندک باشد. بدین معنا که اگر در اثر اقدامات قانونی دولتی، خسارتی به غالب مردم وارد آید، دولت محکوم به پرداخت غرامت نخواهد شد و اصولاً جبران چنین خساراتی نه ممکن است و نه منطقی؛ چرا که بودجه‌های دولتی بیشتر تاب پرداخت چنین مبالغ هنگفتی را ندارند و از طرف دیگر، تحمل این‌گونه خسارات فراگیر، بخشی از خطرهای اجتناب‌ناپذیر زندگی اجتماعی است (زرگوش، ۱۳۹۱، ص ۳۹۷) که بعضاً بر افراد جامعه وارد می‌شود. در رویه قضائی فرانسه نیز دقیقاً به همین صورت عمل می‌شود. از این رو، مسئولیت مدنی دولت در اعمال قانونی اداری، تنها در صورت خاص بودن زیان وارده و معدود بودن زیان‌دیدگان، بر مبنای برابری افراد در مقابل هزینه‌های عمومی مورد پذیرش قرار گرفته است (زرگوش، ۱۳۸۹: ۳۲۷). بر این اساس، در خصوص طرح‌های شهری نیز اگر تصویب، تغییر و یا عدم اجرای این برنامه‌ها بر تعداد محدودی از شهروندان خسارت وارد کرد، مراجع قضائی می‌توانند نهادهای حکومتی ذی‌ربط را بر مبنای اصل برابری همگان در مقابل

قانون، به جبران زیان وارده محکوم نمایند؛ ولی اگر به عموم مردم خسارت وارد شد، اصولاً غرامتی پرداخت نخواهد شد.^۱

۳-۲-۳. مسئولیت مدنی طرح‌های شهری بر مبنای نظریه انتظار مشروع

همان‌گونه که پیشتر بیان شد، اصل انتظار مشروع، مبین لزوم حمایت از انتظارات و توقعات موجه و معقول شهروندان است که در اثر تصمیمات و اقدامات دولتی شکل می‌گیرد و در حقیقت در اندیشه‌های مدرن حقوق اداری، اداره صرفاً موظف به تبعیت از قوانین موضوعه نمی‌باشد، بلکه مکلف به رعایت «حق‌های فردی» که بر اساس رویه و تصمیمات قبلی خود او ایجاد شده نیز می‌باشد (هداوند، مهدی و علی مشهدی، ۱۳۹۱: ۸۷)؛ به عبارت دقیق‌تر، مقام اداری طبق این اصل، مجاز به تصمیم‌گیری به‌صورت گوناگون همراه با تغییرات مداوم و مکرر نخواهد بود؛ چرا که هر تصمیمی که اتخاذ می‌کند، شهروندان با اعتماد به آن سرمایه‌گذاری می‌کنند و این اعتماد باید محترم انگاشته شود؛ به‌طوری که نوعاً اقدامات و تصمیمات اداری قابل پیش‌بینی باشد. بر این اساس، اگر مقام اداری قصد عدول از روال قبلی و تغییر تصمیمات پیشین خود را داشته باشد و البته در قوانین نیز این صلاحیت بدان اعطا شده باشد، این اختیار باید با در نظر گرفتن حقوق شهروندانی اعمال گردد که به رویه گذشته دولت اتکا کرده و طبق آن، سرمایه‌گذاری نموده‌اند؛ مثلاً از قبل به آن‌ها اطلاع داده شود و دوره گذار تعیین گردد و حتی الامکان از گروه‌های ذی‌نفع نظرخواهی شود و مهم‌تر از همه این که تغییر رویه سابق، مستند و مستدل بوده و مقام اداری بتواند لزوم آن را برای منافع عامه توجیه نماید. بر این اساس، تصمیم دولتی که بدون لحاظ انتظارات موجه

۱. این مبنا به درستی در خصوص جبران خسارت وارد به شهروندان در شبه تملک‌ها مورد استفاده و استناد برخی از اساتید حقوق اداری قرار گرفته است؛ بدین لحاظ آنها معتقدند اگر اجرای طرح‌های تملکی دستگاه‌های اجرایی منجر به تحدید حقوق مالکانه عده‌ای گردید و یا باعث کاهش ارزش ملک آنها شد در حالی که این املاک در مسیر طرح نبوده است؛ لذا توسط نهادهای مجری، خریداری و تملک نیز نشده است، در این صورت اگر تعداد این زیان‌دیدگان محدود باشد باید خسارت وارده بر طبق اصل برابری همگان در پرداخت مالیات، جبران گردد. در این خصوص نگاه کنید به زرگوش، مشتاق (۱۳۹۱)؛ تملک املاک، شبه تملک‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت، چاپ اول، تهران: میزان، ص ۳۹۷.

شهروندان و یا حقوق مکتسب آنان اتخاذ گردد قابل ابطال در مراجع قضائی است و البته در صورتی که این تصمیم، منجر به ورود خسارت به دیگران شود، دولت محکوم به پرداخت غرامت خواهد گردید. آنچه در این جا حائز اهمیت می‌باشد، آن است که آیا اصل انتظار مشروع می‌تواند مبنایی برای مسئولیت مدنی دولت راجع به طرح‌های شهری باشد؟ در این راستا، ابتدا باید به رسمیت شناخته شدن این اصل در نظام حقوقی ایران بررسی گردد.

هر چند که این اصل در نظام حقوقی ایران هنوز غریب است، ولی مفهوم و مفاد آن در تعدادی از قوانین و مقررات و در آرای قضائی متعددی به رسمیت شناخته شده بدون آن که به صراحت نامی از آن برده شود. در این راستا، از قوانین و مقررات مصوب می‌توان به ماده ۲۵ ماده واحده تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های آب کشور، ماده‌ی ۱۰ تصویب‌نامه موسوم به برنامه‌ی جامع صیانت از جنگل‌های شمال کشور، ماده‌ی ۷ آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران و از همه‌ی این‌ها مهم‌تر به ماده‌ی ۹۲ قانون محاسبات عمومی^۱ اشاره نمود (زرگوش، ۱۳۸۹: ۳۴۴). اصل انتظار مشروع، مبنای صدور بسیاری از آرای صادره از شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^۲ نیز قرار گرفته است؛ هر چند که به صراحت نامی از آن برده نشده و عموماً با تعبیر

۱. برخی از مؤلفین کتب حقوق اداری، از ماده ۹۲ قانون محاسبات عمومی به‌عنوان بارزترین نماد حضور دکترین انتظار مشروع در نظام حقوقی ایران یاد کرده‌اند. این ماده قانونی چنین اشعار می‌دارد: «در مواردی که بر اثر تعهد زائد بر اعتبار یا عدم رعایت مقررات این قانون خدمتی انجام شود یا مالی به تصرف دولت درآید، دستگاه اجرایی ذی‌ربط مکلف به رد معامله مربوط می‌باشد. در صورتی که رد عین آن میسر نبوده و یا فروشنده از قبول امتناع داشته باشد و همچنین در مورد خدمات انجام شده مکلف به قبول و وجه مورد معامله در حدود اعتبارات موجود یا اعتبارات سال بعد دستگاه اجرایی مربوط قابل پرداخت است و اقدامات فوق مانع تعقیب قانونی متخلف نخواهد بود.» (زرگوش، ۱۳۸۹: ۳۴۵).

۲. در این راستا از آرای هیأت عمومی، رأی شماره ۲۲۳ مورخ ۱۳۹۱/۴/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قابل ذکر است. در این دادنامه هر چند به صراحت نامی از انتظار مشروع نیامده است؛ اما دقیقاً بر مبنای این اصل، وجود بخشنامه‌ها و مکاتبات اداری صادر شده برای تبدیل وضعیت استخدامی شاکی را موجد استحقاق وی برای این امر

حقوق مکتسب از آن یاد شده است. در این راستا، رأی شعبه سوم دیوان عدالت اداری قابل ذکر است که در آن، خسارت وارد به سازندگان فیلم ستوری تصدیق شد و وزارت ارشاد ملزم به پرداخت غرامت گردید؛ در این رأی، هر چند که تصمیم معاونت این وزارت برای جلوگیری از اکران این فیلم قانونی تلقی شد؛ اما به دلیل عدم رعایت انتظارات موجه سازندگان آن، وزارت مزبور محکوم به جبران خسارت وارده گردید.^۱

با توجه به مطالب فوق الذکر، در خصوص مسئولیت مدنی دولت در طرح‌های شهری به نظر می‌رسد، اصل انتظار مشروع و یا لزوم رعایت حقوق مکتسب شهروندان به خوبی می‌تواند در برخی از پرونده‌ها مبنای صدور رأی قرار گرفته و براساس آن، مراجع ذی‌ربط ملزم به جبران خسارت گردند. البته لازمه این امر، اثبات نقض انتظارات موجه و یا حق مکتسب شهروندان از سوی خواهان است؛ مثلاً تغییر کاربری اراضی اطراف زمینی که در طرح تفصیلی، فضای سبز بیان شده و با توجه به این کاربری، مالک مبادرت به اخذ پروانه و احداث بنا نموده است و به یکباره طرح تفصیلی تغییر کرده و این کاربری به آموزشی مبدل شود، می‌تواند نافی حق مکتسب و یا انتظار مشروع مالک این زمین محسوب گردد. هم‌چنین تغییرات مکرر طرح‌های جامع و تفصیلی در بسیاری از موارد می‌تواند موجب مناسب و موجهی برای طرح دعوای مطالبه خسارت بر مبنای نقض انتظار مشروع شهروندان باشد. بر این اساس که در تفکرات نوین حقوق اداری، نسخ و تغییر تصمیمات اداری، صرفاً در حد ضرورت مجاز بوده و تغییر مداوم این تصمیمات غالباً فاقد وجهت است؛ چرا که منجر به غیرقابل پیش‌بینی و غیر قابل اتکا شدن این تصمیمات خواهد شد. از طرف دیگر، در دگرگونی‌های برنامه‌های شهری باید مقامات اداری لزوم و ضرورت این تغییر را برای منافع عمومی بتوانند به خوبی توجیه نمایند و الا اگر این تغییرات مستدل

دانسته شده است و بر این اساس، شکایت شخص متقاضی تبدیل استخدام از قراردادی به پیمانی وارد دانسته شده است (رجوع کنید به سایت دیوان عدالت اداری: www.divan-edalat.ir).

۱. جهت اطلاع کامل از رأی مزبور درخصوص سازندگان فیلم ستوری نگاه کنید به: امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۸۸)؛ *حقوق اداری*، چاپ پنجم، تهران: میزان، ص ۳۸۰.

نبوده و منجر به تضییع حقوق شهروندان گردد، قطعاً مسئولیت مدنی در پی خواهد داشت. آرائی، هر چند معدود از سوی مراجع قضائی در این خصوص اصدار گشته که هماهنگی و انطباق کامل با این نظر دارند؛ از این رو، در این مقام بسیار قابل توجه است؛ به‌عنوان مثال، رأی شماره ۹۰۰۹۹۷۰۹۰۰۸۰۰۵۶۱ مورخ ۱۳۹۰/۴/۲۱ صادره از شعبه ۸ دیوان عدالت اداری قابل ذکر است که پیرو شکایت شاکی با خواسته تصدیق خسارت وارد به منزل وی به‌دلیل ابطال مصوبه مورخ ۱۳۷۵/۳/۶ کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران صادر گردیده و رأی به ورود شکایت داده شده است. با توجه به اهمیت موضوع، عیناً قسمتی از این رأی در این‌جا ذکر می‌شود:

«... نظر به این که وجود طرح گذر، برای شاکی ایجاد حق مکتسبه نموده و حذف گذر موجب ضرر به منزل شاکی از نظر افت قیمت می‌نماید... علی‌هذا حکم به ورود شکایت و تصدیق خسارت وارد به منزل شاکی از نظر افت قیمت صادر و اعلام می‌گردد.» هر چند که در این رأی، به حقوق مکتسبه استناد شده است؛ اما در حقیقت، مبنای آن انتظار مشروع است؛ چرا که اصولاً بحث حق مکتسب در مقابل اعمال صلاحیت‌های تکلیفی^۱ مقامات اداری مطرح می‌شود و این، اصل انتظار مشروع است که در صلاحیت اختیاری^۲ ایفای نقش کرده و اختیارات دولت را در جهت حفظ حقوق شهروندی و منافع عامه تحدید می‌کند. بر این اساس، از آن‌جا که صلاحیت مقامات اداری در تغییر و تصویب طرح‌های شهری از نوع صلاحیت تخییری است و نه تکلیفی، بنابراین حق مکتسب در این‌جا قابل طرح نبوده و با انتظار مشروع، می‌توان مسئولیت مدنی دولتی را توجیه نمود.^۳ هم‌چنین به نظر می‌رسد، مسئولیت مدنی ناشی از عدم اجرای طرح‌های شهری نیز بر مبنای اصل انتظار مشروع، قابل توجیه باشد، به شرط آن که شهروند زیان‌دیده بتواند نقض انتظار معقول خویش را به اثبات برساند.

1. La compétence liée

2. Le pouvoir discrétionnaire

۳. در خصوص تفاوت‌های میان دو مفهوم حق مکتسب و انتظار مشروع، نگاه کنید به: زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا،

«تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، فصلنامه راهبرد، ش ۶۱، زمستان ۱۳۹۰، ص ۱۶۲.

توضیح آن که همان‌گونه که بیان شد، اصل انتظار مشروع مبین لزوم احترام به توقعات منطقی شهروندان در مقابل تصمیمات اداری است. در این راستا، هنگامی که یک طرحی به تصویب مراجع مربوطه می‌رسد، در بسیاری از موارد، انتظار مالکان اراضی و املاک در شهرها مبنی بر این که این طرح یا اجرا گردد و یا پس از مدتی منتفی گردد موجه به نظر می‌رسد؛ چرا که با این تصمیم اداری یعنی تصویب برنامه شهری، این توقع معقول در مالکان این املاک ایجاد می‌شود که تکلیف ملک آن‌ها مشخص گردد و سال‌ها باعث تنزل قیمت آن‌ها نشود. مسلماً منطقی نیست که چندین سال، تصویب یک طرح شهری بر روی یک یا چند ملک، تأثیر منفی گذاشته و باعث افت قیمت آن‌ها شود در حالی که دستگاه‌های دولتی نه ملک را از مالک خریداری می‌کنند و نه امکان انتفاعی طرح وجود دارد. به نظر می‌رسد این انتظار، توقع موجه و معقولی از سوی شهروندان است که پیرو تصمیم اداری مبنی بر تصویب طرح شهری ایجاد شده است؛ بنابراین، با توجه به اقتضائات هر پرونده در صورت اثبات وجاهت این توقع، امکان صدور رأی مبنی بر مسئولیت مدنی مراجع ذی‌ربط به دلیل عدم رعایت این انتظارات وجود خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

نظر به ابتدای مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران بر نظریه تقصیر، در صورتی که در اثر تصویب، تغییر و یا عدم اجرای طرح‌های شهری خسارت به عده‌ای از شهروندان وارد آید و این زیان ناشی از عدم رعایت شرایط قانونی و یا عمد و بی‌احتیاطی کارمندان دولت و یا نقص تجهیزات و مدیریت اداری باشد، محکومیت مراجع ذی‌ربط در پرداخت غرامت به این شهروندان در مراجع قضائی مستند به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، قطعی خواهد بود. در عین حال، اگر بدون وجود رکن تقصیر در این اقدامات دولتی به مالکان اراضی و املاک در شهرها خسارت وارد شد، با توجه به سکوت قانون‌گذار در این زمینه، بر اساس نظریات خطر، برابری همگان در مقابل قانون و انتظار مشروع، با وجود شرایطی

باز هم الزام دولت به جبران این خسارت امکان‌پذیر خواهد بود؛ اول آن که زیان وارده قابل توجه باشد؛ چرا که خسارت اندک را نمی‌توان خطر ناشی از اقدامات دولتی محسوب کرد. هم‌چنین تنها عده‌ی معدودی از شهروندان متضرر شده باشند؛ چه آن که زیان‌های همگانی که به کلیه مردم وارد می‌شود از نتایج اجتناب ناپذیر یک زندگی اجتماعی بوده و اصولاً محکومیت دولت به جبران این گونه خسارات نه معقول است و نه ممکن. به علاوه، اگر انتظار مشروع و معقول شهروندان و یا حقوق مکتسب آنان در راستای تصویب، تغییر و یا عدم اجرای برنامه‌های شهری نقض شده باشد نیز با وجود دو شرط قبلی، می‌تواند مبنای محکومیت دولت به پرداخت غرامت قرار گیرد؛ بدون آن که نیاز به اثبات خطای مراجع ذی‌ربط و یا کارمندان آن‌ها باشد.

با این وجود پیشنهاد می‌گردد، قانونی جامع و کامل در این زمینه به تصویب برسد و در راستای تحقق عدالت اجتماعی و حفظ حقوق شهروندی، تغییراتی در مکانیزم تصویب طرح‌های شهری اعمال گردد؛ از جمله آن که قبل از تصویب و یا تغییر این برنامه‌ها با صاحب‌نظران، نهادهای مدنی و ساکنان آن منطقه که از این اقدام متأثر می‌گردند مشورت شود. هم‌چنین تصویب این طرح‌ها منوط به تأمین اعتبار و لحاظ بودجه لازم برای آن‌ها گردد تا عدم اجرای آن‌ها منجر به ورود خسارت به شهروندان نگردد. ضمناً در این قانون، در راستای اجرای اصل عدم تبعیض و تساوی در تحمل هزینه‌های عمومی، مجوز اخذ مبلغی از ارزش افزوده‌ای که بر املاک و اراضی در اثر اجرای طرح‌های شهری ایجاد می‌شود صادر گردد و رویه‌ای واحد در این خصوص برقرار شود و از طرفی لزوم جبران خسارت وارده به عده‌ای از شهروندان در اثر تصویب، تغییر و یا عدم اجرای این طرح‌ها نیز مقرر گردد.

فهرست منابع

- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۹)؛ حقوق اداری ایران، جلد دوم، چاپ ششم، تهران: توس.
- امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۸۸)؛ حقوق اداری، چاپ پنجم، تهران: میزان.
- امامی، محمد و مشتاق زرگوش (۱۳۸۶)؛ «اصل قانونی بودن مسئولیت مدنی دولت»، پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی، سال دوم، شماره هفتم.
- بهشتیان، سیدمحسن (۱۳۹۰)؛ تملک اراضی توسط شهرداری‌ها، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد.
- رضویان، محمدتقی (۱۳۸۱)؛ مدیریت عمران شهری، چاپ اول، تهران: پیوند نو.
- زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا (۱۳۹۰)؛ «تأملی بر امکان اعمال انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، فصلنامه راهبرد، ش ۶۱.
- زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹)؛ مسئولیت مدنی دولت، جلد اول و دوم، تهران: میزان.
- زرگوش، مشتاق (۱۳۹۱)؛ تملک املاک، شبه تملک‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت، تهران: میزان.
- سایت دیوان عدالت اداری: www.divan-edalat.ir.
- شونبرگ، سورن (۱۳۸۷)؛ انتظارات مشروع در حقوق اداری، ترجمه احمد رنجبر، تهران: میزان.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)؛ حقوق اداری، چاپ شانزدهم، تهران: سمت.
- علوی‌تبار، علیرضا (۱۳۷۹)؛ بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، جلد اول، تهران: سازمان شهرداری‌های کشور.
- قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱.

مسئولیت مدنی دولت ناشی از تصویب، تغییر و یا عدم اجرای طرح‌های شهری ۴۷

- قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷.
- قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳.
- قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴.
- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶.
- قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹.
- قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰.
- قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸.
- قریب، فریدون (۱۳۸۰)؛ بررسی تطبیقی نظام‌های شهرسازی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۹)؛ ضمان قهری مسئولیت مدنی، چاپ دوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- _____ (۱۳۷۵)؛ حقوق انتقالی، تعارض قوانین در زمان، چاپ پنجم، تهران: نشر دادگستر.
- کامیار، غلامرضا، ۱۳۸۹، حقوق شهری و شهرسازی، چاپ چهارم، تهران: انتشارات مجد.
- معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری (۱۳۹۱)؛ رویه قضایی در شعب دیوان عدالت اداری، تهران: نشر قضا.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)؛ حقوق اداری، تهران: مؤسسه انتشارات دادگستر.
- هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۹۱)؛ اصول حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: خرسندی.

- Bradley, A,W and Ewing,K,D,(2007); Constitutional and Administrative - Law, **Pearson Longman**, 14 th edition.
- Craig, Paul, (1992); "Legitimate Expectations: A Conceptual Analysis", **The Law Quarterly Review**, Vol. 108.
- Duncan Fairgrieve,(2002); State Liability in Tort: a Comparative Study, **Oxford University Press**, First Published.
- Humberto Vila, (2007); Theory of Legal Principles, **Springer**, First Published.
- John Bell,(2000); Governmental Tort Liability, **National Journal of Constitutional Law**, Vol. 6, 1996, p. 88aw, Hart publishing.
- Peter Cane,(2001); Are Environmental Harms Special? **Journal of Environmental Law**, Vol. 13.
- Petit, Jacques, Le principe de confiance le'gitime en droit administrative français, 2010:
(http://dpa.u-paris2.fr/IMG/pdf/Administratif_-_expose_Zaoui.pdf)
- Soren J. Schonberg, (2000); Legitimate Expectation in Administrative Law, Oxford, **Oxford Uninversity Press**, First Published.
- Thomas, Robert, (2000); Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law, **Hart publishing**.
- William K. Jones, (1992); Strict Liability for Hazardous Enterprise, **Columbia Law Review**, Vol. 92.