

The Governance of the Final Clause of Article 11 of the Civil Liability Act in Compensation for the Depreciation of Properties Adjacent to Municipal Development Projects

1. Shahram Bahrami: Department of Private Law, Karaj Branch, Islamic Azad University, Karaj, Iran
2. Ali Eslamipناه*: Department of Private Law, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: dr.eslamipناه@gmail.com (Corresponding Author)
3. Seyyed Pedram Khandani: Department of Private Law, Karaj Branch, Islamic Azad University, Karaj, Iran
4. Behnam Habibidargah: Department of Private Law, Karaj Branch, Islamic Azad University, Karaj, Iran

ABSTRACT

This study aims to examine the applicability of the final clause of Article 11 of the Civil Liability Act concerning compensation for the depreciation of adjacent properties affected by municipal development projects. With the rapid expansion of urban infrastructure and public projects in metropolitan areas, the conflict between public interests and private property rights has become a fundamental challenge for Iran's legal and urban governance systems. The research analyzes the conceptual foundations of damage, vested rights, and relevant Islamic jurisprudential rules such as La Zarar, Tasbib, and Itlaf, alongside an interpretation of Article 11 within the context of municipal responsibilities. The findings indicate that urban development projects implemented by municipalities do not constitute acts of sovereignty and, therefore, municipalities—being public non-governmental entities—are not covered by the exemption provided in the final clause of Article 11. According to specific laws, including the 1979 Legal Bill on the Acquisition of Land and Real Estate for Public, Developmental, and Military Programs, as well as judicial precedents from the Administrative Justice Court, municipalities bear direct liability for compensating the losses caused to adjacent property owners. The study concludes that recognizing municipal liability aligns with principles of social justice, constitutional mandates, and institutional accountability, while promoting fair and sustainable urban development. Conversely, broad interpretations of Article 11's exemption undermine economic security, erode public trust, and violate restorative justice principles.

Keywords: *Civil Liability Act, Municipality, Urban Development Projects, Property Value Depreciation, Social Justice, La Zarar Principle*

How to cite: Bahrami, S., Eslamipناه, A., Khandani, S. P., & Habibidargah, B. (2024). The Governance of the Final Clause of Article 11 of the Civil Liability Act in Compensation for the Depreciation of Properties Adjacent to Municipal Development Projects. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 6(4), 346-373.

© 2024 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 02 July 2024
Revise Date: 22 October 2024
Accept Date: 29 October 2024
Publish Date: 01 January 2025



بررسی حاکمیت فراز اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در جبران خسارت کاهش ارزش املاک مجاور طرح‌های عمرانی شهرداری

۱. شهرام بهرامی: گروه حقوق خصوصی، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران
۲. علی اسلامی پناه*: گروه حقوق خصوصی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. پست الکترونیک: dr.eslamipanah@gmail.com (نویسنده مسئول)
۳. سید پدram خندانی: گروه حقوق خصوصی، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران
۴. بهنام حبیبی درگاه: گروه حقوق خصوصی، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران

چکیده

پژوهش حاضر با هدف بررسی حاکمیت فراز اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در جبران خسارت ناشی از کاهش ارزش املاک مجاور طرح‌های عمرانی شهرداری انجام شده است. با توجه به گسترش طرح‌های عمومی و توسعه شهری در کلان‌شهرها، تعارض میان منافع عمومی و حقوق مالکانه خصوصی به یکی از چالش‌های بنیادین نظام حقوقی و مدیریت شهری تبدیل شده است. در این پژوهش، ضمن تحلیل مفهومی خسارت، حقوق مکسبه و قواعد فقهی حاکم بر جبران زیان، جایگاه شهرداری در چارچوب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مورد ارزیابی قرار گرفته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که اجرای طرح‌های عمرانی شهرداری از مصادیق اعمال حاکمیت محسوب نمی‌شود و شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، مشمول معافیت مندرج در فراز اخیر ماده ۱۱ نیستند. بر اساس تحلیل قوانین خاص از جمله لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوب ۱۳۵۸، اصول فقهی همچون لاضرر، تسبیب و اتلاف، و آرای دیوان عدالت اداری، اصل بر مسئولیت شهرداری در جبران خسارات وارده به مالکان املاک مجاور است. همچنین نتایج نشان داد که پذیرش مسئولیت شهرداری نه تنها با اصول عدالت اجتماعی و قانون اساسی سازگار است، بلکه به افزایش اعتماد عمومی، ارتقای پاسخ‌گویی نهادی و توسعه عادلانه شهری منجر می‌شود. در مقابل، تفسیر موسع از استثنای ماده ۱۱ و معافیت شهرداری از جبران خسارت، موجب تضعیف امنیت اقتصادی، بی‌اعتمادی اجتماعی و نقض عدالت ترمیمی خواهد شد.

واژگان کلیدی: قانون مسئولیت مدنی، شهرداری، طرح‌های عمرانی شهری، خسارت کاهش ارزش، عدالت اجتماعی، قاعده لاضرر

نحوه استناددهی: بهرامی، شهرام، اسلامی پناه، علی، خندانی، سید پدram، و حبیبی درگاه، بهنام. (۱۴۰۳). بررسی حاکمیت فراز اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در جبران خسارت کاهش ارزش املاک مجاور طرح‌های عمرانی شهرداری. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۶(۴)، ۳۷۳-۳۴۶.

© ۱۴۰۳ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۱۲ تیر ۱۴۰۳

تاریخ بازنگری: ۱ آبان ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۸ آبان ۱۴۰۳

تاریخ چاپ: ۱۲ دی ۱۴۰۳

مقدمه

در سال های اخیر، اجرای طرح های عمرانی شهری از سوی شهرداری ها با هدف بهبود زیرساخت ها، افزایش رفاه عمومی و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان، به یکی از مؤلفه های اصلی توسعه شهری تبدیل شده است. با این حال، در کنار مزایای آشکار این طرح ها، پیامدهای حقوقی و اقتصادی متعددی نیز برای مالکان املاک مجاور به وجود آمده است؛ به ویژه در مواردی که اجرای پروژه های عمرانی نظیر احداث پل های زیرگذر یا روگذر، تعریض معابر و توسعه خطوط مترو موجب کاهش ارزش املاک مجاور گردیده و منافع اقتصادی مالکان را به طور غیرمستقیم متأثر ساخته است. در چنین شرایطی، پرسش اساسی این است که آیا کاهش ارزش این املاک به عنوان نوعی خسارت قابل جبران تلقی می شود و اگر پاسخ مثبت است، چه نهادی مسئول جبران آن است؟ اهمیت این مسئله نه تنها از منظر حمایت از حقوق مالکانه شهروندان بلکه از منظر تحقق عدالت اجتماعی و تعادل میان منافع عمومی و خصوصی نیز قابل توجه است.

در نظام حقوقی ایران، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ به عنوان یکی از بنیادی ترین مواد در حوزه مسئولیت مدنی دولت و نهادهای عمومی شناخته می شود. این ماده در فراز اخیر خود مقرر می دارد که «در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود». تفسیر این عبارت به ظاهر ساده، چالش های فراوانی را در عرصه دکتین حقوقی و رویه قضایی ایجاد کرده است؛ زیرا مرز میان «اعمال حاکمیت» و «اعمال تصدی» در عمل همواره محل تردید بوده است. به ویژه در حوزه طرح های عمرانی شهری، پرسش این است که آیا فعالیت های شهرداری ها در احداث و توسعه پروژه های عمومی را می توان از مصادیق اعمال حاکمیت دانست یا آنکه این اقدامات در زمره فعالیت های اجرایی و تصدی گرانه قرار می گیرند که شهرداری را در برابر زیان دیدگان مسئول می سازد؟ (Hossein Zādeh, 2007)

دیدگاه نخست که بر معافیت شهرداری از جبران خسارات ناشی از اجرای طرح های عمرانی تأکید دارد، بر پایه همان فراز اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی استوار است. طرفداران این دیدگاه استدلال می کنند که اجرای طرح های عمرانی با هدف تأمین منافع اجتماعی صورت می گیرد و شهرداری در این زمینه مجری سیاست های عمومی دولت است، لذا اقدامات آن از نوع اعمال حاکمیتی تلقی می شود. به باور این گروه، چنانچه هر گونه زیان غیرمستقیم ناشی از اجرای طرح های عمومی موجب ایجاد تعهد جبران خسارت شود، روند توسعه و نوسازی شهری مختل خواهد شد و هزینه های عمومی به شکل غیرقابل کنترلی افزایش خواهد یافت (Kamyar, 2010). در مقابل، دیدگاه دوم بر مسئولیت شهرداری در جبران خسارت تأکید دارد و معتقد است که اجرای طرح های عمرانی هرچند ممکن است منافع عمومی را تأمین کند، اما در صورت ورود زیان واقعی به اشخاص خصوصی، نباید آنان را فدای منافع جمعی دانست. بر اساس این رویکرد، اصول فقهی نظیر قاعده «لاضرر» و اصل عدالت اجتماعی اقتضا دارد که هیچ زبانی بدون جبران باقی نماند و شهرداری به عنوان نماینده جامعه، باید خسارات ناشی از اقدامات خود را جبران کند (Beheshtian, 2012).

در این میان، تحلیل دقیق ماهیت اقدامات شهرداری ها نقش مهمی در تعیین مسئولیت یا معافیت آنان دارد. اگر اقدامات شهرداری در چارچوب اختیارات عمومی و به عنوان نماینده حاکمیت صورت گیرد، ممکن است بتوان از معافیت موضوع ماده ۱۱ استفاده کرد، اما اگر اقدامات مزبور جنبه تصدی گرانه یا اجرایی داشته باشد، شهرداری همانند سایر اشخاص حقوقی در برابر زیان دیدگان مسئول خواهد بود. با این حال، بسیاری از پژوهشگران بر این باورند که طرح های عمرانی شهرداری ها، هرچند واجد منافع عمومی هستند، اما از جنس اعمال حاکمیتی به معنای خاص

آن نیستند، زیرا نه موجب تقویت اقتدار سیاسی دولت می‌شوند و نه منافع آنها به طور مساوی شامل تمام اقشار جامعه می‌گردد (Bahrami, 2007; Hossein Zādeh, 2007; & Shabani).

مسئله کاهش ارزش املاک مجاور پروژه‌های عمرانی در واقع، نوعی «تلف حکمی» تلقی می‌شود؛ بدین معنا که هرچند ملک از مالکیت مالک خارج نشده است، اما بخشی از منافع و ارزش اقتصادی آن از بین رفته است. این مفهوم در حقوق مدنی ایران با اصول جبران کامل خسارت سازگار است و بر اساس آن، هرگونه نقص در منافع اقتصادی مال، ولو بدون زوال عین، می‌تواند مصداق ضرر باشد (Zoghiyan, 2013). در چنین مواردی، چنانچه شهرداری‌ها به استناد ضرورت‌های توسعه شهری از پرداخت خسارت امتناع ورزند، نه تنها عدالت ترمیمی نقض می‌شود بلکه امنیت اقتصادی شهروندان نیز تضعیف خواهد شد. از این رو، تحلیل دقیق رابطه میان حقوق مالکانه و منافع عمومی در نظام حقوقی ایران، ضرورتی انکارناپذیر دارد.

مطالعه پیشینه نظری و تجربی موضوع نشان می‌دهد که موضوع مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در قبال املاک مجاور طرح‌های عمرانی تاکنون بیشتر از منظر کلی حقوق عمومی یا حقوق اداری مورد بررسی قرار گرفته است. برخی از پژوهش‌ها همچون اثر (Beheshtian, 2012) به بررسی چگونگی تملک اراضی توسط شهرداری‌ها پرداخته‌اند، اما کمتر به پیامدهای غیرمستقیم اجرای طرح‌ها از جمله کاهش ارزش املاک پرداخته‌اند. همچنین آثار (Bahrami & Shabani, 2020) و (Mirzaei, 2012) هرچند حقوق املاک واقع در طرح‌های شهرداری را بررسی کرده‌اند، اما بیشتر بر جنبه‌های حقوقی تملک و پرداخت بهای ملک متمرکز بوده‌اند و نه بر مسئله خاص کاهش ارزش املاک مجاور. در نتیجه، خلأ پژوهشی در زمینه تبیین حدود مسئولیت شهرداری در قبال این دسته از خسارات همچنان وجود دارد.

افزون بر این، بررسی تطبیقی با نظام‌های حقوقی دیگر نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها، جبران خسارت ناشی از کاهش ارزش املاک مجاور پروژه‌های عمومی به‌عنوان یک حق شناخته شده است و برای آن سازوکارهای قانونی ویژه‌ای وجود دارد. برای مثال، در مطالعات جدید حوزه مدیریت شهری، رویکردهای نوینی برای جبران خسارت‌های غیرمستقیم پیشنهاد شده است تا ضمن حفظ انگیزه اجرای پروژه‌های عمرانی، اعتماد عمومی نیز تقویت شود (Li, 2023). این تجربه‌ها نشان می‌دهد که میان توسعه شهری و عدالت اجتماعی، تضادی ذاتی وجود ندارد، بلکه می‌توان با طراحی قواعد حقوقی دقیق، میان منافع عمومی و خصوصی توازن برقرار کرد.

در تحلیل فقهی و حقوقی موضوع نیز، قاعده لاضرر نقش بنیادینی دارد. بر پایه این قاعده که ریشه در آموزه‌های اسلامی دارد، هیچ‌کس نباید از اعمال دیگران متحمل زیان شود مگر با رضایت یا در چارچوب قانون. از منظر فقهی، ورود هرگونه ضرر به مال یا منفعت مشروع دیگران، موجب ضمان است و عامل زیان مکلف به جبران آن است (Areh-Kashan, 2016). به همین ترتیب، در فقه امامیه، اگرچه اعمال حاکمیت دولت در برخی موارد موجب ضرر به افراد می‌شود، اما این ضرر تنها در صورتی غیرقابل جبران تلقی می‌شود که از ضرورت اجتناب‌ناپذیر و به موجب نص صریح قانون ناشی شده باشد. از این رو، استناد به فراز اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بدون احراز دقیق شرایط «ضرورت» و «قانونی بودن اقدام» توجیهی ندارد.

از دیدگاه حقوق عمومی، شهرداری‌ها به موجب بند ۱ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳، نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و بنابراین نمی‌توان آنها را از مصادیق دولت دانست. به همین دلیل، شرط «دولتی بودن مجری اقدام» که در ماده ۱۱ به‌عنوان یکی از ارکان معافیت از مسئولیت آمده است، در خصوص شهرداری‌ها محقق نیست (Monfared, 2005). از سوی دیگر، اقدامات شهرداری در اجرای طرح‌های عمرانی نیز از مصادیق «اعمال حاکمیتی» محسوب نمی‌شود، زیرا طبق ماده ۱۳۵ قانون برنامه

چهارم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری، امور حاکمیتی محدود به اقداماتی است که تحقق آن‌ها موجب اقتدار و حاکمیت کشور گردد و منافع آن به صورت عام شامل همه اقشار جامعه شود، حال آنکه طرح‌های شهرداری چنین ویژگی‌هایی ندارند (Hossein Zādeh, 2007). بدین ترتیب، می‌توان نتیجه گرفت که اجرای طرح‌های عمرانی از سوی شهرداری‌ها نه از حیث ماهیت و نه از حیث نهاد مجری، مشمول استثنای ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی نیست. بر این اساس، اصول حقوقی، قواعد فقهی و موازین عدالت اجتماعی، همگی مؤید آن هستند که شهرداری در قبال کاهش ارزش املاک مجاور طرح‌های عمرانی مسئولیت مدنی دارد. در واقع، همان‌گونه که جامعه از منافع اجرای پروژه‌های عمومی بهره‌مند می‌شود، منصفانه آن است که زیان‌های ناشی از آن نیز به صورت جمعی جبران گردد (Bahrami & Shabani, 2020).

اهمیت بررسی این مسئله نه تنها در سطح نظری بلکه در عرصه عملی نیز دوچندان است، زیرا در سال‌های اخیر، شکایات متعددی از سوی مالکان املاک مجاور طرح‌های شهری در دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی مطرح شده است. در بسیاری از این پرونده‌ها، اختلاف اصلی میان شهروندان و شهرداری‌ها بر سر شناسایی یا عدم شناسایی «ورود خسارت» بوده است، به‌ویژه در مواردی که ملک در طرح واقع نشده ولی بر اثر اجرای پروژه‌های عمرانی، ارزش آن به شکل محسوس کاهش یافته است. فقدان رویه واحد قضایی در این زمینه، ضرورت پژوهش‌های علمی برای تبیین مبانی نظری و قانونی مسئولیت شهرداری را آشکار می‌سازد (Zoghiyan, 2013).

از حیث نظری نیز، این پژوهش در پی آن است که با تحلیل مبانی حقوقی و فقهی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و تبیین شرایط اعمال معافیت مندرج در آن، جایگاه حقوقی مالکان املاک مجاور طرح‌های عمرانی را مشخص سازد. بررسی تطبیقی دیدگاه‌های دکترین حقوقی و رویه‌های قضایی، می‌تواند به روشن شدن ابعاد این مسئله کمک کند و زمینه اصلاح قوانین یا تدوین دستورالعمل‌های اجرایی شفاف‌تر را فراهم آورد (Mirzaei, 2012).

نوآوری پژوهش حاضر در این است که برخلاف مطالعات پیشین که عمدتاً بر تملک مستقیم املاک توسط شهرداری تمرکز داشتند، این تحقیق به بررسی آثار غیرمستقیم طرح‌های عمرانی بر املاک مجاور و تحلیل ماهیت حقوقی خسارت ناشی از کاهش ارزش این املاک می‌پردازد. همچنین، با استناد به منابع قانونی و فقهی، تلاش می‌شود نشان داده شود که مسئولیت شهرداری در این موارد مبتنی بر اصول مسلم حقوقی و عدالت اجتماعی است و فراز اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی نمی‌تواند مبنایی برای سلب این مسئولیت باشد (Areh-Kashan, 2016; Hossein Zādeh, 2007).

بر این اساس، مسئله اصلی مقاله حاضر پاسخ به این پرسش‌هاست: نخست، آیا کاهش ارزش املاک مجاور طرح‌های عمرانی را می‌توان نوعی خسارت قابل جبران دانست؟ دوم، آیا اجرای طرح‌های عمرانی توسط شهرداری از مصادیق اعمال حاکمیتی موضوع ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی محسوب می‌شود؟ و سوم، در صورت پذیرش ورود خسارت، چه مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت شهرداری در جبران آن را توجیه می‌کند؟

هدف پژوهش حاضر تبیین دقیق حدود و ثغور حاکمیت فراز اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در زمینه جبران خسارت کاهش ارزش املاک مجاور طرح‌های عمرانی شهرداری و ارائه تحلیل حقوقی روشن از مسئولیت یا معافیت شهرداری در این زمینه است.

مبانی نظری و مفهومی

مفهوم «خسارت» از بنیادی‌ترین مفاهیم در حقوق مدنی و فقه اسلامی است و درک دقیق آن برای تحلیل مسئولیت مدنی ناشی از اقدامات شهرداری‌ها ضروری به نظر می‌رسد. از منظر لغوی، خسارت به معنای ضرر، زیان یا از دست رفتن منفعتی است که شخص انتظار مشروع بهره‌مندی از آن را دارد. در لغت‌نامه دهخدا، خسارت در برابر سود قرار گرفته و به معنای هر نوع زیان مادی یا معنوی آمده است، که شامل کاهش در کمیت یا کیفیت مال، یا زوال بخشی از منافع آن می‌شود (Beheshtian, 2012). از دیدگاه فقهی نیز، مفهوم خسارت همواره در پیوند با قاعده «لاضرر و لااضرار فی الاسلام» معنا یافته است. فقیهان امامیه از جمله محقق حلی و شهید ثانی، بر این باورند که هر نوع زیان ناروا به دیگری، خواه ناشی از فعل مثبت باشد یا ترک فعل، ضمان‌آور است و عامل زیان باید آن را جبران کند (Areh-Kashan, 2016). بدین ترتیب، مبنای فقهی مسئولیت در قبال خسارت بر پایه نفی ضرر و ضرورت جبران آن استوار است و هیچ فعل یا تصمیمی—even اگر از سوی نهاد عمومی انجام شود—نمی‌تواند موجب ضرر به دیگری شود بدون اینکه جبران آن الزامی باشد.

در حوزه حقوقی، مفهوم خسارت در دو بعد قابل بررسی است: نخست، «ورود خسارت» به عنوان کاهش واقعی یا بالقوه در دارایی شخص زیان‌دیده؛ دوم، «پرداخت خسارت» که به معنای تعهد عامل زیان به جبران آن از طریق پرداخت وجه یا اعاده وضع به حالت پیشین است (Bahrami & Shabani, 2020). در حقوق مدنی ایران، خسارت هم شامل ضرر مادی و هم معنوی است، اما در موضوع حاضر تمرکز بر خسارت مادی و اقتصادی ناشی از کاهش ارزش املاک است. این نوع خسارت، گرچه ممکن است بدون زوال عین ملک رخ دهد، اما کاهش ارزش آن موجب تضعیف حق مالکانه می‌شود و در نتیجه مشمول اصول عمومی جبران خسارت قرار می‌گیرد (Hossein Zādeh, 2007).

تفکیک خسارت قراردادی و غیرقراردادی نیز در فهم جایگاه حقوقی خسارت اهمیت دارد. خسارت قراردادی زمانی مطرح می‌شود که بین زیان‌دیده و عامل زیان قراردادی نافذ وجود دارد و نقض مفاد قرارداد موجب ورود خسارت می‌شود، در حالی که خسارت غیرقراردادی یا خارج از قرارداد ناظر بر موقعیت‌هایی است که هیچ رابطه قراردادی میان طرفین وجود ندارد، اما به واسطه فعل یا ترک فعل یکی از آنها، به دیگری زیان وارد می‌شود (Zoghiyan, 2013). در موضوع کاهش ارزش املاک مجاور طرح‌های عمرانی، روشن است که میان مالکان املاک و شهرداری‌ها قرارداد خاصی وجود ندارد، بلکه زیان ناشی از اجرای طرح‌های عمومی است؛ بنابراین، این نوع خسارت در زمره خسارات غیرقراردادی قرار می‌گیرد. با این حال، غیرقراردادی بودن خسارت به معنای غیرقابل جبران بودن آن نیست، زیرا مبنای جبران در اینجا بر اصول عام مسئولیت مدنی استوار است که بر پایه قاعده لاضرر و اصل تساوی اشخاص در برابر قانون شکل گرفته است (Kamyar, 2010).

در تحلیل حقوقی خسارت، نکته اساسی آن است که ضرر همیشه به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم قابل تحقق است. در بسیاری از طرح‌های عمرانی شهری، زیان مستقیم شامل تملک عین ملک برای احداث پروژه است که بر اساس قوانین تملک و با پرداخت بهای عادلانه جبران می‌شود، اما زیان غیرمستقیم، مانند کاهش ارزش املاک مجاور، در قوانین به صراحت پیش‌بینی نشده و اغلب محل اختلاف است (Beheshtian, 2012). در اینجا، بحث «تلف حکمی» اهمیت ویژه‌ای می‌یابد. تلف حکمی وضعیتی است که مال از نظر فیزیکی موجود است اما به لحاظ حقوقی یا اقتصادی، از مالکیت مؤثر خارج شده یا بخشی از منافع آن از بین رفته است. در نتیجه، کاهش ارزش ملک در اثر اجرای طرح‌های عمرانی را می‌توان از مصادیق تلف حکمی دانست (Bahrami & Shabani, 2020). این تفسیر، به‌ویژه با ماده ۳۳۱

قانون مدنی که فاعل زیان بار را ضامن نقص قیمت مال می داند، هم خوانی دارد. بنابراین، در فرض کاهش ارزش، هر چند عین ملک باقی است، اما ارزش اقتصادی آن تنزل یافته و بر اساس اصول حقوقی، قابل مطالبه است.

از دیدگاه فقه اسلامی، قاعده لاضرر نه تنها ناظر به روابط فردی بلکه در روابط میان مردم و حکومت نیز جاری است. فقیهان معتقدند هر نوع تصمیم یا اقدام حاکمیتی که به زیان اشخاص منجر شود، در صورتی مشروع است که مبتنی بر ضرورت قطعی و در جهت تأمین منافع عمومی باشد؛ در غیر این صورت، اصل جبران ضرر حاکم است (Areh-Kashan, 2016). بنابراین، در اجرای طرح های عمرانی که منجر به کاهش ارزش املاک مجاور می شود، اگرچه هدف از این طرح ها منافع عمومی است، اما چنانچه زیانی واقعی و قابل اندازه گیری به مالکان وارد شود، اصل عدالت ایجاب می کند که این زیان جبران گردد. این اصل در فقه اسلامی، نه تنها در قالب قاعده لاضرر بلکه در قالب قواعد دیگری مانند اتلاف و تسبیب نیز قابل استناد است (Hossein Zādeh, 2007).

در کنار مبانی فقهی، در حقوق مدنی نیز اصل جبران کامل خسارت مورد تأکید قرار گرفته است. بر اساس این اصل، هدف از مسئولیت مدنی بازگرداندن زیان دیده به وضعیت پیش از ورود ضرر است، خواه این امر از طریق پرداخت وجه، اعاده وضع سابق یا جبران معنوی تحقق یابد. در نتیجه، اگر اجرای طرح عمرانی موجب شود که مالک نتواند از ملک خود همانند گذشته استفاده کند یا ارزش آن کاهش یابد، باید به میزان افت ارزش، خسارت دریافت کند (Mirzaei, 2012).

مفهوم «حقوق مکتسبه» نیز در این زمینه نقش کلیدی دارد. حقوق مکتسبه به حقوقی اطلاق می شود که برای اشخاص به موجب قانون یا قرارداد ایجاد و تثبیت شده و نمی توان آنها را بدون مجوز قانونی سلب کرد. در حقوق ایران، احترام به حقوق مکتسبه از اصول مسلم است که در اصل ۴۶ قانون اساسی نیز بر آن تأکید شده است. بر اساس این اصل، «هرکس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ کس نمی تواند به عنوان مالکیت، امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند». بنابراین، چنانچه شخصی سال ها از ملک خود در موقعیت تجاری خاصی بهره برداری کرده و اجرای طرح های عمرانی موجب کاهش ارزش آن ملک یا از بین رفتن موقعیت تجاری آن شود، می توان گفت که یکی از مصادیق نقض حقوق مکتسبه تحقق یافته است (Bahrami & Shabani, 2020). به همین دلیل، کاهش ارزش ملک در چنین شرایطی را باید خسارت قابل جبران دانست.

در آثار حقوقی و فقهی، برخی از اندیشمندان کوشیده اند میان ضرر مشروع و ضرر نامشروع تفکیک قائل شوند. ضرر مشروع آن است که در نتیجه اجرای قانونی برای تأمین منافع عمومی وارد می شود و به موجب نص صریح قانون، قابل مطالبه نیست، در حالی که ضرر نامشروع، زیانی است که بدون وجود مجوز قانونی و برخلاف حقوق اشخاص ایجاد می شود (Monfared, 2005). پرسش اساسی در موضوع حاضر آن است که آیا زیان ناشی از کاهش ارزش املاک مجاور در زمره ضرر مشروع قرار می گیرد؟ به نظر می رسد با توجه به اینکه قوانین موجود تنها مجوز تملک املاک در طرح را به دولت یا شهرداری اعطا کرده و اشاره ای به املاک مجاور نکرده اند، این نوع زیان را نمی توان مشروع دانست و لذا مشمول جبران خواهد بود.

از منظر حقوق عمومی، برقراری توازن میان منافع عمومی و حقوق خصوصی از اصول بنیادین عدالت اداری است. نهادهای عمومی، از جمله شهرداری ها، هر چند مأمور اجرای طرح هایی در راستای منافع اجتماعی هستند، اما این مأموریت نباید به نقض حقوق فردی بینجامد (Hossein Zādeh, 2007). در نتیجه، اگر اجرای طرحی سبب کاهش ارزش ملک یا از میان رفتن بخشی از منافع اقتصادی آن شود، باید

سازوکاری برای جبران پیش‌بینی گردد. این امر نه تنها با عدالت اداری سازگار است بلکه موجب افزایش اعتماد عمومی به تصمیمات مدیریتی شهری می‌شود (Bahrami & Shabani, 2020).

در تحلیل فلسفی خسارت نیز می‌توان گفت که مفهوم ضرر در حقوق، پیوند عمیقی با مفهوم «حق» دارد. هر جا که حقی برای شخصی به رسمیت شناخته می‌شود، نقض آن حق، اعم از مادی یا معنوی، نوعی ضرر محسوب می‌شود (Zoghiyan, 2013). بر این اساس، اگر مالکیت خصوصی به عنوان حقی بنیادین پذیرفته شده است، هرگونه اقدامی که ارزش اقتصادی یا کارکردی آن را کاهش دهد، موجب ضرر است و باید جبران شود. این تحلیل در نظام‌های حقوقی مدرن نیز پذیرفته شده و حتی در حقوق تطبیقی، مفاهیمی چون «compensation for injurious affection» در حقوق انگلستان و «indirect expropriation» در حقوق آمریکا، معادل همین ایده هستند (Li, 2023).

قاعده لاضرر در فقه اسلامی نه تنها مبنای نظری مسئولیت مدنی محسوب می‌شود، بلکه می‌تواند به عنوان ابزار تفسیر قانون مسئولیت مدنی نیز به کار رود. به تعبیر دیگر، هر جا که در قانون ابهامی در خصوص شمول یا عدم شمول مسئولیت وجود داشته باشد، اصل لاضرر حکم می‌کند که هیچ زیانی نباید بدون جبران باقی بماند (Areh-Kashan, 2016). از همین منظر، فراز اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی که اعمال حاکمیت دولت را از جبران خسارت معاف می‌داند، باید به صورت مضیق و در موارد خاص تفسیر شود تا با قاعده لاضرر تعارض نداشته باشد (Hossein Zādeh, 2007).

از نظر حقوق تطبیقی، در بسیاری از نظام‌های حقوقی اروپایی، نظریه «جبران عادلانه ضرر» پذیرفته شده است. طبق این نظریه، دولت یا نهادهای عمومی حتی در صورت انجام اقدامات قانونی، در برابر زیان‌دیدگانی که متحمل ضرر ویژه و نامتناسب شده‌اند، مسئول شناخته می‌شوند. پذیرش چنین رویکردی در حقوق ایران نیز با مبانی فقهی و اصول عدالت اجتماعی سازگار است (Mirzaei, 2012).

در نهایت، ارتباط میان مفهوم «تلف حکمی» و «کاهش ارزش املاک» به‌ویژه در موضوعات شهری و عمرانی، یکی از مباحث نوین در حقوق اموال به شمار می‌رود. هنگامی که اجرای طرحی موجب می‌شود ملک از ارزش اقتصادی یا کارکرد تجاری خود ساقط گردد، در واقع همانند حالتی است که مال از منافع خود تهی شده است. در این حالت، گرچه عین مال باقی است، اما مالیت آن آسیب دیده و به تعبیر فقها، مال از انتفاع اصلی خود خارج شده است (Bahrami & Shabani, 2020). بنابراین، چنین وضعیتی از نظر فقهی و حقوقی با تلف حکمی تطبیق دارد و جبران آن نه تنها ممکن بلکه ضروری است.

بر پایه تحلیل‌های فوق، می‌توان نتیجه گرفت که در نظام فقهی و حقوقی ایران، مفهوم خسارت شامل هر نوع زیان واقعی یا بالقوه‌ای است که موجب کاهش در ارزش یا منافع مال می‌شود. کاهش ارزش املاک مجاور طرح‌های عمرانی نیز از همین نوع است، زیرا بدون زوال عین، از منافع اقتصادی ملک کاسته می‌شود. با توجه به اصول فقهی لاضرر، قاعده اتلاف و اصل جبران کامل خسارت، چنین زیانی باید قابل مطالبه شناخته شود. از این‌رو، مبانی نظری و مفهومی خسارت به روشنی مؤید آن است که اقدامات عمرانی شهرداری‌ها، هرچند در جهت منافع عمومی انجام می‌شود، نمی‌تواند موجب سلب حقوق مکاتبه یا کاهش ارزش املاک خصوصی گردد بدون آنکه جبران متناسبی صورت گیرد (Areh-Kashan, 2016; Beheshtian, 2012; Hossein Zādeh, 2007).

تحلیل حقوقی فراز اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی

ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی یکی از بنیادی‌ترین و در عین حال بحث‌برانگیزترین مقررات در حوزه مسئولیت مدنی دولت و نهادهای عمومی در نظام حقوقی ایران است. این ماده مقرر می‌دارد: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه، عمداً

یا در نتیجه بی احتیاطی، ضرری به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده نیستند و در صورتی که عمل آنان مستند به دستور مافوق باشد، مسئولیت متوجه آمر است، و در هر حال، دولت جبران خسارت را به عهده دارد... ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود». فراز اخیر این ماده، یعنی جمله پایانی آن، منشأ اصلی بسیاری از اختلافات نظری و عملی در تبیین حدود مسئولیت دولت و نهادهای عمومی از جمله شهرداری‌هاست (Hossein Zādeh, 2007).

در تحلیل مضمون این فراز باید توجه داشت که قانونگذار میان «اعمال تصدی» و «اعمال حاکمیت» تفاوت قائل شده است. اعمال تصدی به اقداماتی گفته می‌شود که دولت یا نهادهای عمومی در مقام یک شخص حقوقی عادی انجام می‌دهند، مانند معاملات تجاری، استخدام یا تملک املاک. اما اعمال حاکمیت، به اقداماتی گفته می‌شود که در راستای اعمال اقتدار و قدرت عمومی و برای تأمین مصالح عمومی صورت می‌گیرد و تنها در صلاحیت نهادهای حاکمیتی است. قانونگذار در ماده ۱۱ ق.م.م، اعمال حاکمیت را از پرداخت خسارت معاف دانسته است تا دولت بتواند در مواقع ضروری، بدون نگرانی از بار مالی ناشی از خسارات احتمالی، اقداماتی را برای حفظ نظم و منافع عمومی انجام دهد (Kamyar, 2010).

فلسفه پیش‌بینی چنین معافیتی در حقوق عمومی، حفظ کارایی دولت در انجام وظایف حاکمیتی و جلوگیری از توقف یا تعلل در اجرای تصمیمات ضروری است. در واقع، قانونگذار با الهام از نظریه «ضرورت عمومی» در حقوق اداری فرانسه و اصل «حاکمیت ملی»، این قاعده را وضع کرده است تا چنانچه در اجرای وظایف ضروری دولت، به‌طور ناگزیر خسارتی به اشخاص وارد شود، دولت الزام به جبران نداشته باشد (Beheshtian, 2012). این منطق در ظاهر برای تضمین منافع جامعه قابل پذیرش است، اما در عمل، چالش اصلی آن در تعیین مرز دقیق میان اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بروز می‌کند. در بسیاری از موارد، همانند طرح‌های عمرانی شهری، گرچه هدف، تأمین منافع عمومی است، اما نحوه اجرا و آثار آن مشابه اعمال تصدی است، زیرا شهرداری‌ها در مقام مجری طرح‌های اجرایی ظاهر می‌شوند و از اختیارات عمومی صرف استفاده نمی‌کنند (Bahrami & Shabani, 2020).

در بررسی فلسفه معافیت دولت از جبران خسارت، باید توجه داشت که این استثنا، برخلاف اصل کلی مسئولیت مدنی است. اصل در حقوق ایران و فقه اسلامی آن است که هیچ ضرری نباید بدون جبران باقی بماند. قاعده لاضرر و اصل عدالت اقتضا می‌کند که در صورت ورود ضرر به دیگری، عامل زیان مسئول باشد مگر آنکه استثنایی صریح وجود داشته باشد (Areh-Kashan, 2016). بنابراین، فراز اخیر ماده ۱۱ باید به‌صورت مضیق و در مواردی کاملاً استثنایی تفسیر شود. این محدودسازی نه تنها از منظر عدالت اجتماعی بلکه از نظر اصول قانون اساسی نیز ضروری است، زیرا اصول ۲۲، ۴۰ و ۴۷ قانون اساسی بر صیانت از حقوق مالکیت مشروع افراد و منع اضرار به غیر تأکید دارد.

شرط نخست برای تحقق معافیت از مسئولیت در فراز اخیر ماده ۱۱، «حاکمیتی بودن» اقداماتی است که موجب ورود خسارت شده‌اند. در این خصوص، تبیین مفهوم «اعمال حاکمیت» اهمیت دارد. بر اساس ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، امور حاکمیتی دولت آن دسته از اقداماتی هستند که تحقق آنها موجب اقتدار و حاکمیت کشور می‌شود و منافع آن بدون محدودیت شامل تمام اقشار جامعه است. همچنین در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، تعریف مشابهی ارائه شده است. از تطبیق این تعاریف می‌توان نتیجه گرفت که اقدامات عمرانی شهرداری‌ها، هرچند عمومی‌اند، اما در معنای خاص، حاکمیتی محسوب نمی‌شوند، زیرا هدف از آنها نه اقتدار سیاسی دولت، بلکه بهبود رفاه شهروندان در حوزه مدیریت شهری است (Hossein Zādeh, 2007).

علاوه بر آن، بسیاری از فعالیت‌های شهرداری‌ها ماهیتی اجرایی، خدماتی یا اقتصادی دارند و در حوزه تصدی‌گری طبقه‌بندی می‌شوند. برای مثال، احداث پل، مترو یا فضای سبز، فعالیت‌هایی هستند که می‌توانند از سوی اشخاص خصوصی نیز انجام شوند، بنابراین، شهرداری در این موارد نقش تصدی‌گر دارد، نه حاکم. از همین‌رو، نمی‌توان آنها را در زمره اعمال حاکمیتی دانست که مشمول معافیت ماده ۱۱ باشند (Mirzaei, 2012).

شرط دوم برای تحقق معافیت، «دولتی بودن مجری اقدامات» است. به بیان دیگر، حتی اگر عمل انجام‌شده ماهیت حاکمیتی داشته باشد، معافیت از پرداخت خسارت تنها در صورتی جاری است که این عمل توسط دولت به معنای خاص آن انجام شود. در بند ۱ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳، شهرداری‌ها به صراحت نهاد عمومی غیردولتی شناخته شده‌اند، نه دولتی (Monfared, 2005). بنابراین، شهرداری از حیث ساختار و ماهیت حقوقی، نهادی مستقل از دولت است و اقدامات آن —even اگر با تصویب مراجع دولتی صورت گیرد— از مصادیق اعمال دولت محسوب نمی‌شود. در نتیجه، یکی از ارکان اساسی استثنای ماده ۱۱ در خصوص طرح‌های عمرانی شهرداری منتفی است.

در کنار این دو شرط، عنصر «ضرورت» نیز در متن ماده آمده است. قانونگذار مقرر کرده است که معافیت زمانی برقرار است که اقدامات بر حسب ضرورت و برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید. این عبارت سه قید اساسی دارد: نخست، ضرورت اقدام؛ دوم، هدف اجتماعی آن؛ و سوم، انجام طبق قانون. بنابراین، اگر اجرای طرحی فاقد ضرورت قطعی باشد، یا منافع آن صرفاً بخشی از جامعه را منتفع سازد، یا اجرای آن فاقد مبنای قانونی روشن باشد، استناد به ماده ۱۱ برای معافیت از مسئولیت موجه نیست (Bahrami & Shabani, 2020). به علاوه، ضرورت در اینجا باید به معنای اجتناب‌ناپذیری واقعی باشد نه صرف ادعای دستگاه اجرایی، زیرا در غیر این صورت، حقوق مالکانه اشخاص در برابر تصمیمات اداری بی‌پشتوانه قرار خواهد گرفت.

در تحلیل ارتباط ماده ۱۱ با اصول قانون اساسی، باید گفت که این ماده در ظاهر می‌تواند با اصول مربوط به حمایت از حقوق مالکیت و منع اضرار به غیر تعارض پیدا کند. اصل ۴۰ قانون اساسی صراحتاً اعلام می‌کند که هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد. بر اساس تفسیر متقابل، هیچ نهاد عمومی نیز نمی‌تواند به بهانه تأمین منافع عمومی، حقوق خصوصی اشخاص را بدون جبران تضییع کند (Areh-Kashan, 2016). افزون بر این، اصل ۴۷ قانون اساسی مالکیت شخصی را محترم دانسته و اصل ۲۲ امنیت مالی و حیثیتی افراد را تضمین کرده است. بنابراین، تفسیر موسع از معافیت مندرج در ماده ۱۱ با روح قانون اساسی در تضاد است و باید آن را محدود به موارد خاصی دانست که هم ضرورت و هم عمومیت منافع به روشنی ثابت شود (Beheshtian, 2012).

از منظر عدالت اجتماعی نیز، پذیرش تفسیر گسترده از معافیت ماده ۱۱ منجر به نابرابری خواهد شد. در عمل، اجرای طرح‌های عمومی موجب افزایش ارزش برخی املاک و کاهش ارزش املاک دیگر می‌شود. چنانچه مالکان املاکی که متحمل زیان شده‌اند از جبران محروم گردند، عدالت توزیعی مخدوش می‌شود و بار هزینه‌های عمومی بر دوش گروه محدودی از شهروندان قرار می‌گیرد (Bahrami & Shabani, 2020). بر اساس نظریه عدالت جان راولز، سیاست‌های عمومی باید به گونه‌ای تنظیم شوند که نابرابری‌های ناشی از آنها به سود گروه‌های آسیب‌پذیر جبران گردد. در نتیجه، اگر جامعه از مزایای طرح‌های عمرانی بهره‌مند می‌شود، منطقی است که هزینه‌های آن نیز به صورت عمومی توزیع گردد و شهرداری به عنوان نماینده جامعه، مسئول پرداخت خسارات وارده باشد (Hosseini Zādeh, 2007).

از دیدگاه فقهی نیز، هیچ قاعده‌ای وجود ندارد که اعمال حاکمیت را از مسئولیت مطلقاً معاف بداند. حتی در فقه امامیه، دولت اسلامی مکلف است در اجرای احکام و تصمیمات خود، اگر زیانی به اشخاص وارد شد که از ضرورت شرعی یا قانونی ناشی نشده باشد، آن را جبران کند (Areh-Kashan, 2016). قاعده «من اتلف مال الغير فهو له ضامن» به روشنی بیان می‌کند که هر کس مال دیگری را از بین ببرد—even اگر مأذون از حاکم باشد—مسئول جبران است، مگر اینکه دلیل خاصی بر استثناء وجود داشته باشد. از این رو، فراز اخیر ماده ۱۱ نباید به عنوان یک قاعده عام برای رفع مسئولیت از نهادهای عمومی تفسیر شود، بلکه باید استثنایی محدود بر اصل عام ضمان دانسته شود. افزون بر آن، از حیث حقوق تطبیقی، بسیاری از کشورها نیز رویکرد مشابهی در محدودسازی مسئولیت دولت اتخاذ کرده‌اند. در حقوق فرانسه، نظریه «faute du service» (تقصیر خدمت) مبنای مسئولیت دولت است و تنها در موارد استثنایی، مانند اعمال حاکمیت خالص (actes de gouvernement)، دولت از مسئولیت معاف است. در حقوق انگلستان نیز اصل «crown immunity» که در گذشته دولت را از مسئولیت معاف می‌کرد، با تصویب قانون «Crown Proceedings Act 1947» محدود شد تا عدالت مدنی در قبال اقدامات عمومی برقرار گردد (Li, 2023). این تحولات نشان می‌دهد که گرایش جهانی حقوق عمومی، حرکت به سوی پاسخ‌گویی بیشتر دولت‌ها و نهادهای عمومی در برابر خسارات وارده به شهروندان است، نه گسترش معافیت‌ها.

از سوی دیگر، تحلیل منطقی رابطه میان ماده ۱۱ و ماده ۳ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ نشان می‌دهد که قانونگذار در قانون اخیر، بر اصل جبران کامل خسارت تأکید کرده است. ماده ۳ این قانون مقرر می‌دارد که بهای روز و کلیه خسارات وارده باید به مالک پرداخت شود. بنابراین، حتی اگر اجرای طرح در راستای منافع عمومی باشد، قانونگذار در قانون لاحق، اصل جبران خسارت را پذیرفته و آن را مقید به ضرورت‌های اجتماعی نکرده است (Beheshtian, 2012). از این جهت، می‌توان گفت که ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی باید با توجه به قوانین لاحق و اصول عدالت اجتماعی تفسیر مضیق شود تا با ساختار کلی نظام حقوقی ایران هماهنگ گردد.

در مجموع، بررسی شرایط تحقق معافیت از مسئولیت نشان می‌دهد که برای بهره‌مندی از استثنای فراز اخیر ماده ۱۱، سه شرط اساسی باید جمع شود: نخست، حاکمیتی بودن اقدام؛ دوم، دولتی بودن نهاد مجری؛ و سوم، ضرورت اقدام در جهت منافع عمومی. در موضوع طرح‌های عمرانی شهرداری، هیچ‌یک از این شروط به طور کامل وجود ندارد. شهرداری نهادی غیردولتی است؛ طرح‌های عمرانی ماهیت اجرایی دارند و ضرورت آنها نیز غالباً نسبی و قابل‌بحث است. از این رو، اعمال شهرداری‌ها در این زمینه مشمول استثنای ماده ۱۱ نبوده و در نتیجه، شهرداری در قبال کاهش ارزش املاک مجاور طرح‌ها، مسئولیت مدنی دارد (Bahrami & Shabani, 2020; Hossein Zādeh, 2007).

در پایان می‌توان گفت که تفسیر اصولی از فراز اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ایجاب می‌کند که این حکم نه به عنوان مجوزی برای سلب حق جبران خسارت از شهروندان، بلکه به عنوان قاعده‌ای استثنایی برای موارد خاص ضرورت‌های حاکمیتی تلقی شود. بر پایه اصول عدالت اجتماعی، قاعده لاضرر، و موازین قانون اساسی، هر جا که ضرری خاص و قابل اندازه‌گیری بر فردی وارد شود، حتی در نتیجه اقدام قانونی و عمومی، اصل بر جبران خسارت است. بدین ترتیب، اعمال شهرداری‌ها در اجرای طرح‌های عمرانی نمی‌توانند از دایره مسئولیت خارج شوند، زیرا نه حاکمیتی‌اند، نه دولتی، و نه مشمول ضرورت‌های قهری که فلسفه استثنای ماده ۱۱ بر آن استوار است.

بررسی مصداقی اجرای طرح‌های عمرانی شهرداری

طرح‌های عمرانی شهری از اساسی‌ترین ابزارهای توسعه و نوسازی فضاهای شهری محسوب می‌شوند و هدف آنها بهبود کیفیت زندگی، ارتقای کارایی زیرساخت‌های شهری، افزایش رفاه عمومی و تسهیل ارتباطات شهری است. در واقع، مفهوم «طرح عمرانی شهری» به مجموعه اقداماتی اطلاق می‌شود که در راستای اجرای برنامه‌های عمومی شهر مانند احداث خیابان‌ها، پل‌های روگذر و زیرگذر، توسعه شبکه‌های حمل‌ونقل عمومی، فاضلاب، پارک‌ها، میداين و ساير تأسیسات زیربنایی انجام می‌شود (Mirzaei, 2012). در این چارچوب، شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی مسئول برنامه‌ریزی، طراحی و اجرای چنین پروژه‌هایی هستند. این طرح‌ها، به ظاهر جنبه‌ای عمومی دارند و هدف نهایی آنها خدمت به شهروندان و تحقق منافع اجتماعی است، اما از منظر حقوقی، اقتصادی و اجتماعی، آثار دوگانه‌ای بر جامعه شهری و به‌ویژه بر حقوق مالکانه مجاوران طرح‌ها بر جای می‌گذارند (Hossein Zādeh, 2007).

در نگاه نخست، اجرای طرح‌های عمرانی می‌تواند به افزایش ارزش املاک و رونق اقتصادی مناطق شهری بینجامد. برای مثال، احداث یک بزرگراه جدید یا ایستگاه مترو معمولاً موجب بهبود دسترسی، کاهش زمان سفر و افزایش فرصت‌های تجاری در مناطق پیرامونی می‌شود. اما از سوی دیگر، برخی طرح‌ها ممکن است اثر معکوس داشته باشند و به دلیل تغییر کاربری‌ها، محدودیت در دسترسی، افزایش سر و صدا یا افت جذابیت محیطی، باعث کاهش ارزش املاک مجاور شوند. در مواردی، اجرای پروژه‌های عمرانی حتی بدون تملک عین ملک، موجب می‌شود که مالکان از بخشی از منافع اقتصادی ملک خود محروم گردند و ارزش سرمایه آنان کاهش یابد (Beheshtian, 2012). این وضعیت، همان چیزی است که در حقوق به عنوان «خسارت غیرمستقیم» یا «تلف حکمی» شناخته می‌شود، زیرا در ظاهر ملک از بین نرفته اما منافع آن محدود یا از بین رفته است (Bahrami & Shabani, 2020).

یکی از شاخص‌ترین مثال‌های اثرگذاری طرح‌های عمرانی بر املاک مجاور، پروژه‌های احداث پل‌های روگذر و زیرگذر است. این پروژه‌ها، هرچند به منظور تسهیل عبور و مرور و کاهش ترافیک اجرا می‌شوند، اما در بسیاری از مناطق، به ویژه در نواحی تجاری، موجب کاهش دید مغازه‌ها، کاهش تردد عابران پیاده و افت ارزش تجاری املاک شده‌اند. به عنوان مثال، احداث یک پل روگذر در خیابان تجاری ممکن است باعث شود که مغازه‌هایی که پیش‌تر در معرض دید عابران بودند، دیگر قابل رؤیت نباشند و در نتیجه، مشتریان خود را از دست بدهند. در چنین شرایطی، مالکان این املاک با کاهش ارزش ملک خود مواجه می‌شوند، بدون آنکه ملک آنان در طرح تملک شده باشد. این موضوع دقیقاً همان وضعیتی است که در مباحث حقوقی، خسارت ناشی از «تأثیر منفی طرح‌های عمومی» بر املاک مجاور تلقی می‌شود (Hossein Zādeh, 2007).

نمونه دیگر، احداث خطوط مترو در خیابان‌های اصلی شهر است. هرچند ایجاد مترو یکی از نمادهای توسعه شهری و ابزار کاهش آلودگی و ترافیک محسوب می‌شود، اما عملیات حفاری، بسته شدن مسیرها، و محدودیت‌های تردد در دوره اجرای پروژه، در بسیاری از موارد باعث کاهش ارزش موقت یا حتی دائمی املاک مجاور می‌شود. گاه نیز، به دلیل تغییر مسیرهای دسترسی یا انتقال مراکز تجاری به مناطق جدید، املاک سابق رونق خود را از دست می‌دهند. در این شرایط، مالکان نه تنها از اجرای طرح منتفع نمی‌شوند، بلکه به طور مستقیم متضرر می‌شوند (Kamyar, 2010).

افزون بر این، احداث بزرگراه‌ها و آزادراه‌های درون‌شهری نیز می‌تواند دو اثر متضاد بر ارزش املاک مجاور داشته باشد. در برخی مناطق، نزدیکی به بزرگراه موجب افزایش ارزش ملک به دلیل بهبود دسترسی می‌شود، اما در مناطق دیگر، به علت افزایش آلودگی صوتی، دید و تردد سنگین خودروها، ارزش ملک کاهش می‌یابد. تجربه نشان داده است که املاک مسکونی نزدیک به ورودی‌ها و خروجی‌های بزرگراه‌ها

اغلب متضرر می شوند، در حالی که املاک تجاری در فواصل مناسب از این مسیرها ممکن است سود ببرند (Bahrami & Shabani, 2020). این واقعیت، بیانگر آن است که آثار اقتصادی طرح های عمرانی، همواره یکدست نیست و ممکن است منافع عمومی را به بهای ضرر خصوصی عده ای از شهروندان تأمین کند.

در فقه اسلامی و حقوق ایران، قاعده «لاضرر» و اصل عدالت اجتماعی حکم می کند که هیچ اقدام عمومی—even اگر در راستای منافع اجتماعی باشد—نباید موجب زیان نامتناسب به اشخاص گردد مگر آنکه جبران شود (Areh-Kashan, 2016). از همین منظر، شهرداری ها در اجرای طرح های عمرانی، موظف اند میان منافع عمومی و خسارات خصوصی تعادل برقرار کنند. چنانچه اجرای طرحی باعث شود حقوق مکتسبه شهروندان، مانند منافع اقتصادی ملک یا حق انتفاع از موقعیت تجاری، لطمه ببیند، باید جبران متناسب انجام گیرد. احترام به حقوق مکتسبه از اصول مسلم حقوقی است که در نظام های حقوقی مدرن نیز به عنوان مبنای عدالت توزیعی شناخته می شود. بر اساس این اصل، مالک حق دارد از منافع مشروع ملک خود بهره مند باشد و هرگونه محدودیت یا کاهش ارزش اقتصادی بدون رضایت او، نوعی سلب حق تلقی می شود (Bahrami & Shabani, 2020).

در بسیاری از پرونده های قضایی مربوط به طرح های شهری، مالکان املاک مجاور که متضرر شده اند، با استناد به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و قاعده لاضرر، خواهان جبران خسارت از سوی شهرداری شده اند. با این حال، رویه قضایی در این زمینه همواره یکسان نبوده است. برخی شعب دیوان عدالت اداری با تفسیر مضیق از مفهوم «اعمال حاکمیت»، شهرداری را در قبال چنین خساراتی مسئول دانسته اند، در حالی که برخی دیگر با استناد به ضرورت های اجتماعی، معافیت شهرداری را پذیرفته اند (Hossein Zādeh, 2007). این اختلاف، ناشی از نبود قانون صریح در زمینه جبران خسارت ناشی از کاهش ارزش املاک مجاور طرح هاست. در حالی که لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوب ۱۳۵۸ تنها به املاک واقع در طرح اشاره دارد و در مورد املاک مجاور سکوت کرده است (Beheshtian, 2012). از دیدگاه اقتصادی، کاهش ارزش املاک مجاور طرح های عمرانی، به معنای کاهش سرمایه اجتماعی و کاهش انگیزه شهروندان برای مشارکت در توسعه شهری است. اگر مالکان احساس کنند اجرای طرح های عمومی می تواند منجر به ضرر بدون جبران شود، تمایل آنان به همکاری با نهادهای شهری و پذیرش تغییرات ساختاری کاهش می یابد. از این رو، جبران خسارت در این موارد نه تنها یک الزام حقوقی، بلکه ضرورتی اقتصادی برای حفظ اعتماد عمومی و تداوم توسعه شهری پایدار است (Li, 2023).

افزون بر جنبه اقتصادی، اجرای طرح های عمرانی پیامدهای اجتماعی مهمی نیز دارد. تغییر کاربری ها، جابه جایی ساکنان، تخریب بافت های قدیمی و شکل گیری مناطق جدید، همگی می توانند ساختار اجتماعی محلات را تغییر دهند. در بسیاری از موارد، با احداث بزرگراه ها یا پروژه های زیرساختی، ارتباط میان محلات قدیمی قطع و پیوندهای اجتماعی تضعیف می شود. همچنین، املاک مجاور ممکن است به دلیل افت کاربری یا کاهش جمعیت، دچار رکود شوند و در نتیجه، آسیب های اجتماعی جدیدی در آن مناطق پدید آید. از منظر عدالت شهری، چنین پیامدهایی باید در فرآیند برنامه ریزی و اجرا مورد توجه قرار گیرد تا توسعه فیزیکی شهر با توسعه اجتماعی و انسانی همراه باشد (Hossein Zādeh, 2007).

در تحلیل رابطه میان منافع عمومی و خسارات خصوصی، باید میان دو سطح تمایز قائل شد: نخست، منافع کلی جامعه که در نتیجه اجرای طرح های عمرانی حاصل می شود، مانند بهبود حمل و نقل، کاهش ترافیک یا ارتقای خدمات شهری؛ و دوم، زیان های فردی که به مالکان یا ساکنان مناطق مجاور وارد می شود. اصل عدالت ایجاب می کند که منافع عمومی با هزینه ناعادلانه افراد خاص تأمین نشود. در واقع، توسعه

واقعی زمانی عادلانه است که هزینه‌های آن به طور متناسب در میان جامعه توزیع گردد (Areh-Kashan, 2016). از این رو، اگر جامعه به واسطه اجرای طرح عمرانی از منافع آن بهره‌مند می‌شود، منصفانه آن است که هزینه خسارات خصوصی نیز از محل منابع عمومی جبران شود (Bahrami & Shabani, 2020).

بر پایه اصول عدالت اداری، دولت و نهادهای عمومی مکلف‌اند در تصمیم‌گیری‌های خود، توازن میان منافع عمومی و حقوق فردی را رعایت کنند. در نظام حقوقی ایران، این اصل از مفاد اصول ۳، ۴۰ و ۴۷ قانون اساسی استنباط می‌شود که هم بر توسعه همه‌جانبه کشور و هم بر حمایت از مالکیت مشروع افراد تأکید دارد. در نتیجه، هر گونه اقدام عمرانی که موجب ضرر به مالک شود باید با رعایت موازین قانونی و پرداخت خسارت همراه باشد (Monfared, 2005).

یکی از نمونه‌های بارز نقض این توازن، زمانی رخ می‌دهد که شهرداری برای اجرای پروژه‌ای، مسیر خیابان را تغییر داده یا محدودیت در دسترسی به ملک ایجاد می‌کند. در این حالت، هرچند ملک تملک نمی‌شود، اما قابلیت بهره‌برداری اقتصادی آن به شدت کاهش می‌یابد. در فقه اسلامی، چنین وضعیتی مصداق «تسبیب در ضرر» است و موجب ضمان است، زیرا سبب ایجاد زیان، اقدام مستقیم و آگاهانه نهاد عمومی است (Areh-Kashan, 2016). بنابراین، شهرداری‌ها در چنین شرایطی، بر پایه قواعد فقهی و اصول مسئولیت مدنی، مکلف به جبران خسارت هستند.

بررسی تجربیات بین‌المللی نیز مؤید آن است که بسیاری از کشورها مکانیزم‌های خاصی برای جبران خسارت ناشی از طرح‌های عمرانی پیش‌بینی کرده‌اند. برای مثال، در حقوق فرانسه و آلمان، «حق مطالبه خسارت از کاهش ارزش ناشی از اقدامات عمومی» به رسمیت شناخته شده است و حتی در مواردی که تملک صورت نگرفته باشد، شهروندان می‌توانند از دولت یا نهاد مجری طرح، مطالبه غرامت کنند. در نظام‌های پیشرفته، این اقدام نه به عنوان یک هزینه اضافی، بلکه به عنوان بخشی از فرآیند عدالت شهری و اعتمادسازی اجتماعی تلقی می‌شود (Li, 2023).

در نهایت، می‌توان گفت که اجرای طرح‌های عمرانی شهری، اگرچه ضرورتی برای توسعه و نوسازی شهرهاست، اما بدون نظام حقوقی منسجم برای جبران خسارات خصوصی، می‌تواند به نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی گسترده بینجامد. عدالت اقتضا دارد که منافع و هزینه‌های توسعه به گونه‌ای متوازن توزیع شود. بنابراین، اجرای طرح‌های شهرداری باید با رویکردی مبتنی بر «توسعه عادلانه شهری» صورت گیرد؛ به این معنا که ضمن تحقق منافع عمومی، حقوق مالکانه افراد نیز محترم شمرده شود و در صورت ورود زیان، جبران کامل صورت گیرد. تنها در این صورت است که اجرای طرح‌های عمرانی نه تنها موجب شکوفایی فیزیکی شهرها، بلکه موجب ارتقای سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی نیز خواهد شد.

تحلیل شرایط تحقق استثنای ماده ۱۱ در ارتباط با شهرداری‌ها

تحلیل شرایط تحقق استثنای ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در ارتباط با شهرداری‌ها، مستلزم واکاوی دقیق دو شرط اساسی است که مبنای این استثنا را تشکیل می‌دهند: نخست، حاکمیتی بودن اقداماتی که موجب ضرر شده‌اند و دوم، دولتی بودن نهاد مجری این اقدامات. این دو شرط، بنیان اصلی معافیت از جبران خسارت در فراز اخیر ماده ۱۱ را تشکیل می‌دهند و در صورتی که یکی از آنها احراز نشود، استثنا قابل اعمال نخواهد بود. با بررسی وضعیت حقوقی و ماهیت اقدامات شهرداری‌ها، به روشنی می‌توان دریافت که هیچ‌یک از این دو شرط در

خصوص شهرداری ها و طرح های عمرانی آنها به طور کامل محقق نمی شود، از این رو نمی توان اقدامات عمرانی شهرداری را مشمول معافیت مندرج در ماده ۱۱ دانست (Hossein Zādeh, 2007).

در خصوص شرط نخست یعنی «حاکمیتی بودن اقدامات»، باید به مفهوم دقیق امور حاکمیتی در حقوق ایران توجه کرد. در ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، امور حاکمیتی چنین تعریف شده است: «امور حاکمیتی دولت اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل تمام اقشار جامعه می گردد». در ادامه این ماده، مصادیق امور حاکمیتی احصا شده اند، از جمله سیاست گذاری کلان، دفاع ملی، امنیت داخلی، روابط خارجی و قضاوت. به استناد این تعریف، حاکمیتی بودن یک فعالیت مستلزم آن است که تحقق آن منجر به تقویت اقتدار سیاسی، حاکمیت ملی یا تأمین منافع همگانی به معنای عام گردد (Kamyar, 2010). حال باید دید که آیا اجرای طرح های عمرانی شهرداری ها، مانند احداث پل، بزرگراه، مترو یا پارک، چنین ویژگی هایی دارند یا خیر.

در بررسی دقیق این موضوع، باید اذعان داشت که هدف از اجرای طرح های عمرانی شهری، ارتقای خدمات عمومی و بهبود کیفیت زندگی شهروندان است، نه تحقق اقتدار حاکمیت یا اعمال قدرت سیاسی. چنین اقداماتی، گرچه جنبه عمومی دارند، اما از جنس امور خدماتی و اجرایی اند که در حوزه مدیریت شهری انجام می شوند و تأثیر مستقیم بر اقتدار دولت ندارند (Beheshtian, 2012). بنابراین، از منظر مفهومی و ماهوی، طرح های عمرانی در زمره امور حاکمیتی به معنای خاص نیستند، بلکه از مصادیق امور زیربنایی و خدماتی محسوب می شوند. قانونگذار نیز در بند «ج» ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه، به صراحت امور زیربنایی مانند ساخت و سازهای شهری و توسعه عمرانی را از امور حاکمیتی تفکیک کرده و آنها را در دسته ای جداگانه قرار داده است. این تفکیک نشان می دهد که قانونگذار قصد نداشته طرح های عمرانی شهرداری را در زمره اعمال حاکمیت تلقی کند (Hossein Zādeh, 2007).

همچنین در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ نیز همین رویکرد ادامه یافته است. در این قانون، امور حاکمیتی به عنوان اموری تعریف شده اند که به اقتدار دولت مربوط اند و شامل وظایف حاکمیتی مانند سیاست گذاری، قانون گذاری، نظارت، دفاع و امنیت می شوند، در حالی که خدمات عمومی، اقتصادی و اجتماعی از زمره امور اجرایی و تصدی گرانه دانسته شده اند (Bahrami & Shabani, 2020). به عبارت دیگر، دولت در امور حاکمیتی نقش فرمانده و در امور خدماتی نقش کارگزار دارد. از این منظر، شهرداری ها که به عنوان نهادهای خدماتی محلی فعالیت می کنند، نه تنها در حوزه اعمال حاکمیت قرار نمی گیرند، بلکه در بسیاری از موارد، وظایفشان شباهت زیادی به فعالیت های بخش خصوصی دارد؛ برای مثال، پیمانکاری، تدارکات، نظافت، ساخت و ساز و حتی واگذاری پروژه ها به بخش خصوصی از جمله فعالیت های شهرداری هاست که جنبه تصدی دارد (Mirzaei, 2012).

از سوی دیگر، فلسفه قائل شدن به استثنا برای اعمال حاکمیتی در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، جلوگیری از محدودیت دولت در انجام وظایف ضروری حاکمیتی مانند دفاع ملی یا حفظ نظم عمومی است. در حالی که اجرای طرح های عمرانی شهرداری هیچ ارتباطی با وظایف حاکمیتی از این دست ندارد و صرفاً در راستای مدیریت و توسعه شهری انجام می شود (Areh-Kashan, 2016). به همین دلیل، حتی اگر اجرای این طرح ها برای منافع عمومی ضروری باشد، باز هم نمی توان آنها را از شمول مسئولیت خارج دانست، زیرا ضرورت در اینجا از نوع خدماتی است، نه حاکمیتی. در نتیجه، شرط اول تحقق استثنای ماده ۱۱ در مورد طرح های عمرانی شهرداری ها مفقود است و نمی توان با استناد به آن، شهرداری را از مسئولیت جبران خسارت معاف کرد.

اما شرط دوم که در فراز اخیر ماده ۱۱ مطرح شده، «دولتی بودن مجری اقدامات» است. بر اساس این شرط، معافیت از مسئولیت فقط در مورد اقداماتی اعمال می‌شود که توسط دولت به عنوان شخص حقوقی حاکمیت انجام شده باشد. در بند ۱ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳، شهرداری‌ها به صراحت در فهرست نهادهای عمومی غیردولتی قرار گرفته‌اند (Monfared, 2005). این بدان معناست که شهرداری‌ها از لحاظ ساختار حقوقی، استقلال مالی و اداری از دولت دارند و شخصیت حقوقی مستقل محسوب می‌شوند. بنابراین، از نظر شکلی و ماهوی، شهرداری نه دولت است و نه بخشی از دستگاه اجرایی دولت مرکزی.

ماهیت «عمومی غیردولتی» شهرداری‌ها سبب می‌شود که فعالیت‌های آنها اگرچه در راستای منافع عمومی است، اما تحت حاکمیت دولت انجام نمی‌گیرد، بلکه در چارچوب قانون شوراها و مدیریت شهری صورت می‌پذیرد (Beheshtian, 2012). از همین رو، شهرداری‌ها نه در زمره نهادهای دولتی مشمول استثنای ماده ۱۱ قرار می‌گیرند و نه واجد ویژگی‌های حاکمیتی لازم برای استفاده از آن هستند. در واقع، شهرداری‌ها نماینده جامعه محلی‌اند، نه دولت مرکزی؛ و از این حیث، مسئولیت آنها در برابر شهروندان همانند سایر اشخاص حقوقی است. افزون بر این، تفسیر موسع از عبارت «دولت» در ماده ۱۱ و تسری آن به شهرداری‌ها، برخلاف اصول مسلم حقوقی و اصل حاکمیت مضیق استثناهاست. در حقوق عمومی، استثنا بر اصل مسئولیت باید به صورت محدود تفسیر شود، زیرا اصل بر پاسخ‌گویی نهادهای عمومی در برابر زیان‌دیدگان است (Areh-Kashan, 2016). اگر شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی از شمول مسئولیت خارج شوند، اصل عدالت و توازن اجتماعی نقض خواهد شد و شهروندان در برابر خسارات ناشی از تصمیمات اجرایی بی‌دفاع می‌مانند.

در تحلیل تطبیقی، نظریات دکترین و رویه قضایی نیز مؤید این دیدگاه است. به عنوان مثال، در آثار (Hosseini Zādeh, 2007) و (Beheshtian, 2012)، تأکید شده که شهرداری‌ها در اجرای طرح‌های عمرانی، اعمال تصدی انجام می‌دهند نه اعمال حاکمیت، و بنابراین باید همانند سایر اشخاص در برابر خسارات وارده پاسخ‌گو باشند. همچنین (Bahrami & Shabani, 2020) بر این نکته تصریح دارد که معافیت ماده ۱۱ صرفاً شامل دولت به معنای خاص است و گسترش آن به نهادهای عمومی غیردولتی مانند شهرداری، فاقد مبنای حقوقی است. در نتیجه، در رویه قضایی نیز دیدگاه غالب آن است که اقدامات اجرایی شهرداری‌ها—even اگر در راستای منافع عمومی باشد—از مصادیق اعمال حاکمیت محسوب نمی‌شود و در صورت ورود ضرر، شهرداری مکلف به جبران خسارت است.

در نظام‌های حقوقی تطبیقی نیز، تمایز میان فعالیت‌های حاکمیتی و خدماتی به روشنی برقرار شده است. در حقوق فرانسه، نظریه «actes de gouvernement» تنها اعمالی را که مربوط به روابط قوا یا تصمیمات عالیه دولت است، از شمول مسئولیت خارج می‌داند. در مقابل، فعالیت‌های اجرایی، حتی اگر عمومی باشند، موجب مسئولیت دولت یا نهاد مجری خواهند بود. در حقوق انگلستان نیز، با تصویب قانون «Crown Proceedings Act 1947»، اصل مصونیت دولت به شدت محدود شده و تمامی فعالیت‌های اجرایی دولت و نهادهای عمومی مشمول مسئولیت مدنی قرار گرفته‌اند (Li, 2023). از این منظر، تفسیر موسع از استثنای ماده ۱۱ نه تنها با اصول عدالت داخلی بلکه با روند جهانی مسئولیت‌پذیری نهادهای عمومی نیز در تضاد است.

همچنین باید توجه داشت که حتی در مواردی که اجرای طرح‌های عمرانی به تصویب نهادهای حاکمیتی مانند شورای عالی شهرسازی و معماری می‌رسد، این امر ماهیت اجرایی پروژه را تغییر نمی‌دهد. شهرداری همچنان به عنوان مجری، مسئول اجرای طرح است و از این رو، پاسخ‌گویی در قبال آثار منفی آن بر املاک مجاور نیز متوجه خود اوست. تصویب طرح در سطح حاکمیتی، صرفاً جنبه برنامه‌ریزی دارد و موجب انتقال مسئولیت به دولت نمی‌شود (Mirzaei, 2012).

در تبیین چرایی آنکه طرح های عمرانی از مصادیق امور حاکمیتی محسوب نمی شوند، باید به ماهیت و هدف این طرح ها بازگشت. امور حاکمیتی، همان طور که در متون حقوقی تعریف شده، اقداماتی اند که بدون آنها بقای نظم عمومی، اقتدار ملی و امنیت جامعه مختل می شود. حال آنکه طرح های عمرانی —even اگر مهم و ضروری باشند— در زمره اقدامات خدماتی و توسعه ای اند که فقدان آنها لطمه ای به اقتدار حاکمیت وارد نمی کند. احداث پل، مترو، بزرگراه یا پارک، گرچه زندگی شهروندان را تسهیل می کند، اما ماهیتاً وظیفه ای خدماتی است که می تواند توسط پیمانکاران خصوصی نیز انجام گیرد (Bahrami & Shabani, 2020). این ویژگی، وجه تمایز اصلی میان اعمال حاکمیتی و تصدی گرانه است و نشان می دهد که شهرداری ها در مقام مجری طرح های عمرانی، بیشتر در نقش متصدی اند تا حاکم.

به علاوه، در فقه اسلامی نیز هیچ مبنایی برای معافیت نهادهای عمومی از جبران خسارت ناشی از اقدامات اجرایی وجود ندارد. قاعده لاضرر و اصل تسبیب تصریح می کند که هر شخص یا نهادی که موجب ورود ضرر به دیگری شود، ضامن است، حتی اگر اقدام او برای منفعت عمومی باشد، مگر اینکه ضرر ناشی از ضرورت قطعی و اجتناب ناپذیر باشد (Areh-Kashan, 2016). در نتیجه، شهرداری ها نمی توانند به بهانه منافع عمومی، از مسئولیت جبران خسارات ناشی از کاهش ارزش املاک مجاور طرح ها بگریزند.

نکته دیگر آن است که در نظام حقوقی ایران، قانونگذار در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸، اصل جبران خسارت را حتی در مورد طرح های عمومی پذیرفته است. در ماده ۳ این قانون آمده است که بهای روز و کلیه خسارات باید به مالک پرداخت شود. این تصریح قانونی مؤید آن است که حتی در صورت اجرای طرح های عمومی به موجب قانون، اصل بر جبران خسارت است نه معافیت از آن (Beheshtian, 2012).

بنابراین، می توان نتیجه گرفت که در تفسیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دو شرط اساسی معافیت —حاکمیتی بودن و دولتی بودن— در خصوص شهرداری ها وجود ندارد. شهرداری ها نهادهای عمومی غیردولتی هستند که اقدامات آنها در قالب امور خدماتی و عمرانی انجام می شود و فاقد خصیصه های حاکمیتی اند. از این رو، نمی توان آنها را از مسئولیت مدنی در قبال خسارات ناشی از کاهش ارزش املاک مجاور طرح های عمرانی معاف دانست (Bahrami & Shabani, 2020; Hossein Zādeh, 2007).

در جمع بندی می توان گفت که اعمال شهرداری ها در اجرای طرح های عمرانی، نه از نظر حقوقی حاکمیتی است و نه از حیث سازمانی دولتی؛ در نتیجه، مشمول استثنای ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی نمی شود. این نتیجه با اصول عدالت اجتماعی، قاعده لاضرر، و موازین قانون اساسی ایران نیز سازگار است. تفسیر محدود از استثنا و تأکید بر اصل مسئولیت نهادهای عمومی، گامی در جهت تحقق عدالت ترمیمی و صیانت از حقوق مالکانه شهروندان خواهد بود.

دلایل و مستندات مسئولیت شهرداری در جبران خسارت

یکی از مهم ترین مستندات حقوقی برای اثبات مسئولیت شهرداری در جبران خسارت ناشی از کاهش ارزش املاک مجاور طرح های عمرانی، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ بهمن ۱۳۵۸ است. این قانون، نقطه عطفی در تنظیم رابطه میان دولت، شهرداری ها و مالکان خصوصی به شمار می رود و مبنای اصلی جبران خسارات ناشی از اجرای طرح های عمومی محسوب می شود. هرچند این قانون به طور مستقیم به املاک واقع در طرح اشاره دارد، اما با دقت در مفاد آن، به ویژه مواد ۴، ۵ و ۳، می توان دریافت که مفهوم خسارت در آن دارای اطلاق است و شامل هرگونه زیان ناشی از اجرای طرح های عمومی از جمله کاهش ارزش املاک مجاور نیز می شود (Beheshtian, 2012).

در ماده ۳ لایحه مزبور آمده است که «بهای عادلانه روز و کلیه خسارات وارده باید به مالک پرداخت شود». این عبارت، یکی از گسترده‌ترین تعبیر در حقوق ایران در خصوص جبران خسارت است، زیرا قانونگذار علاوه بر تأکید بر پرداخت بهای روز، عبارت «کلیه خسارات» را نیز به کار برده است که دلالت بر عموم دارد. از منظر تفسیری، هرگاه قانونگذار واژه «کلیه» را به کار می‌برد، منظور او نفی هرگونه محدودیت است؛ بنابراین، خسارت ناشی از کاهش ارزش املاک مجاور طرح‌های عمرانی نیز در شمول این حکم قرار می‌گیرد (Hossein Zādeh, 2007). افزون بر این، ماده ۴ قانون مذکور، دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است که قبل از اجرای طرح، نسبت به تعیین بهای عادلانه و پرداخت آن اقدام کنند. این تکلیف، نشانگر آن است که قانونگذار بر اصل تقدم جبران بر اجرای طرح تأکید دارد تا حقوق اشخاص پیش از اقدام به اجرای طرح، تضمین شود (Bahrami & Shabani, 2020).

ماده ۵ این قانون نیز از جهتی قابل توجه است، زیرا مقرر می‌دارد که چنانچه مالک به بهای تعیین شده اعتراض داشته باشد، می‌تواند از طریق مراجع صالح نسبت به آن اعتراض کند و مرجع قضایی نیز موظف است در تعیین خسارت، بهای روز و سایر حقوق مالکانه را لحاظ کند. این تصریح، بیانگر آن است که مفهوم خسارت در قانون یادشده محدود به تملک مستقیم نیست، بلکه هر نوع لطمه به حقوق مالکانه از جمله کاهش ارزش، در دایره آن قرار دارد. به همین دلیل، در تفاسیر حقوقی از این قانون، همواره بر اصل «جبران کامل خسارت» تأکید شده است (Beheshtian, 2012).

به لحاظ حقوقی، این قانون نه تنها شهرداری‌ها را از قاعده عمومی مسئولیت مدنی مستثنی نکرده، بلکه آنها را نیز همانند دولت و سایر نهادهای عمومی، مکلف به رعایت اصل جبران خسارت کرده است. چراکه در مقدمه قانون، تصریح شده که این لایحه برای تنظیم نحوه تملک اراضی و املاک به منظور اجرای طرح‌های عمومی از سوی دولت، شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌ها تصویب می‌شود. بنابراین، شهرداری‌ها به عنوان یکی از مصادیق دستگاه‌های اجرایی، مشمول کلیه تکالیف این قانون هستند (Mirzaei, 2012).

از دیدگاه فقهی، مسئولیت شهرداری در جبران خسارت وارد بر املاک مجاور طرح‌ها، ریشه در قواعد مسلمی دارد که مبنای مسئولیت مدنی در فقه امامیه را تشکیل می‌دهد. نخستین و بنیادی‌ترین این قواعد، قاعده «لاضرر و لااضرار فی الاسلام» است که بر اساس آن، هیچ‌کس حق ندارد به دیگری زیان برساند و اگر در نتیجه فعل یا ترک فعل او زیانی متوجه دیگری شود، ضامن است. فقیهان بزرگ امامیه همچون شیخ انصاری و علامه حلی، قاعده لاضرر را مبنای نفی هرگونه ضرر ناروا در روابط اجتماعی دانسته‌اند (Areh-Kashan, 2016). از این منظر، اگر اقدامات شهرداری—even اگر با هدف تأمین منافع عمومی انجام شود—سبب ورود ضرر قابل توجه به املاک اشخاص گردد، این ضرر باید جبران شود، زیرا در غیر این صورت، عدالت فقهی و اجتماعی مخدوش خواهد شد.

قاعده دیگر، قاعده «تسبیب» است که بر اساس آن، هر کس به طور غیرمستقیم سبب ورود زیان به دیگری شود، ضامن است. در فرض اجرای طرح‌های عمرانی، شهرداری از طریق تصمیمات اداری و اقدامات اجرایی خود، سبب کاهش ارزش املاک مجاور می‌شود، حتی اگر مباشرت مستقیم در ورود ضرر نداشته باشد. از نظر فقهی، تفاوتی میان مباشرت و تسبیب در تحقق ضمان وجود ندارد، مادامی که رابطه سببیت احراز شود (Hossein Zādeh, 2007). بنابراین، شهرداری‌ها به عنوان مسبب اصلی در ایجاد شرایطی که موجب خسارت به املاک مجاور می‌شود، ضامن جبران آن هستند.

قاعده «اتلاف» نیز در همین راستا قابل استناد است؛ زیرا به موجب این قاعده، «من اتلف مال الغير فهو له ضامن»، هر کس مال دیگری را از بین ببرد، ضامن است. در فرض کاهش ارزش ملک مجاور طرح‌های عمرانی، اگرچه عین مال از بین نرفته، اما بخشی از ارزش اقتصادی آن

از بین رفته است. این وضعیت در فقه به عنوان «تلف حکمی» شناخته می شود و احکام تلف حقیقی در مورد آن جاری است (Beheshtian, 2012). از این رو، اصل فقهی اتلاف نیز شهرداری را مکلف به جبران کاهش ارزش املاک می داند.

اصل عدالت اجتماعی و توازن میان منافع عمومی و خصوصی نیز از دیگر مبانی مهم مسئولیت شهرداری در این زمینه است. عدالت اجتماعی ایجاب می کند که هزینه های ناشی از توسعه عمومی به طور عادلانه میان تمام افراد جامعه توزیع شود و بار ضرر ناشی از اقدامات عمومی بر دوش گروه محدودی از شهروندان قرار نگیرد (Bahrami & Shabani, 2020). به بیان دیگر، اگر جامعه از مزایای اجرای طرح های عمرانی بهره مند می شود، باید هزینه های آن نیز به صورت جمعی و از محل منابع عمومی جبران گردد. عدم جبران چنین خساراتی، نوعی تبعیض اجتماعی و اقتصادی به شمار می رود که با اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به ویژه اصول ۳، ۴۰ و ۴۷ که بر عدالت، حفظ حقوق مالکانه و منع اضرار به غیر تأکید دارند، در تعارض است (Areh-Kashan, 2016).

در نظام حقوقی تطبیقی نیز، اصل جبران خسارت در برابر اقدامات عمومی پذیرفته شده است. برای مثال، در حقوق فرانسه، نظریه «مسئولیت بدون تقصیر دولت» (responsabilité sans faute de l'État) توسعه یافته که بر مبنای آن، دولت و نهادهای عمومی—even اگر تقصیری مرتکب نشده باشند—در برابر خسارات ناشی از اقدامات قانونی خود مسئول شناخته می شوند، به شرط آنکه خسارت وارده خاص و نامتعارف باشد. این نظریه دقیقاً مشابه وضعیتی است که در اجرای طرح های عمرانی شهرداری ها در ایران رخ می دهد، زیرا زیان ناشی از کاهش ارزش املاک مجاور، خسارتی خاص و نامتعارف است که تنها بر گروهی محدود وارد می شود، در حالی که منافع آن به عموم جامعه می رسد (Li, 2023).

در تحلیل رویه های قضایی داخلی نیز می توان مشاهده کرد که دیوان عدالت اداری و دادگاه های عمومی در بسیاری از پرونده ها، بر مسئولیت شهرداری ها در جبران خسارات ناشی از اقدامات عمرانی تأکید کرده اند. برای مثال، در آرای متعدد، دیوان عدالت اداری تصریح کرده است که اقدامات شهرداری در اجرای طرح های عمومی—even اگر مجوز قانونی داشته باشند—در صورتی که موجب ورود ضرر خاص به اشخاص شود، باید همراه با پرداخت غرامت باشد (Hossein Zādeh, 2007). این رویکرد قضایی مبتنی بر تفسیر اصولی از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی است که استثنای اعمال حاکمیت را مضیق دانسته و اصل را بر مسئولیت دانسته است.

افزون بر این، در برخی پرونده ها، دادگاه ها کاهش ارزش املاک مجاور طرح های عمرانی را به منزله «سلب بخشی از حق مالکانه» تلقی کرده اند و با استناد به اصول کلی مسئولیت مدنی، شهرداری را ملزم به جبران خسارت دانسته اند. استدلال این آرا آن است که مالک، حق انتفاع از ملک و منافع اقتصادی آن را دارد و هر اقدامی که این منافع را از بین ببرد یا محدود کند—even بدون تصرف عینی—نوعی نقض حق مالکیت محسوب می شود (Mirzaei, 2012).

یکی از نکات قابل توجه در آرای قضایی، استناد برخی محاکم به اصل تساوی در برابر قانون است. بر اساس این اصل، همه شهروندان باید به طور برابر از منافع و هزینه های اقدامات عمومی بهره مند شوند. اگر اجرای طرحی سبب افزایش ارزش املاک برخی و کاهش ارزش املاک دیگر شود، عدالت اقتضا دارد که زیان دیدگان از محل منافع عمومی جبران شوند تا توازن برقرار گردد (Bahrami & Shabani, 2020). این تفسیر، بازتاب مستقیم عدالت توزیعی در نظام حقوقی است و از غلبه منافع عمومی بر حقوق خصوصی به شیوه ای عادلانه حمایت می کند. در تبیین مبنای نظری این نوع مسئولیت، می توان به مفهوم «مسئولیت مبتنی بر خطر» اشاره کرد. در این نظریه، هرگاه شخص یا نهادی فعالیتی را آغاز کند که ذاتاً متضمن خطر برای دیگران است—even اگر مرتکب تقصیر نشود—در قبال خسارات ناشی از آن مسئول است. اجرای

طرح‌های عمرانی از جمله فعالیت‌هایی است که ماهیتاً خطر ورود خسارت به املاک مجاور را در پی دارد؛ از این‌رو، شهرداری به عنوان متولی اجرای این طرح‌ها باید مسئولیت ناشی از آن را بپذیرد. این دیدگاه، با اصول عدالت اجتماعی و قاعده لاضرر نیز هماهنگ است (Areh-Kashan, 2016).

در کنار مبانی فقهی و حقوقی، مبنای اخلاقی نیز در پذیرش مسئولیت شهرداری نقش دارد. شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی که مأمور خدمت به شهروندانند، باید نسبت به پیامدهای اقدامات خود پاسخ‌گو باشند. مسئولیت‌پذیری نهادی، اعتماد عمومی را افزایش می‌دهد و موجب مشروعیت بیشتر تصمیمات شهری می‌شود. در مقابل، معافیت از مسئولیت، بی‌اعتمادی اجتماعی را به دنبال دارد و شهروندان را نسبت به عدالت اداری بدبین می‌سازد (Bahrami & Shabani, 2020).

در نهایت، مجموع تحلیل‌های قانونی، فقهی، قضایی و اخلاقی نشان می‌دهد که مسئولیت شهرداری در جبران خسارات ناشی از کاهش ارزش املاک مجاور طرح‌های عمرانی، نه تنها یک تکلیف قانونی بلکه یک ضرورت اجتماعی و اخلاقی است. لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوب ۱۳۵۸، با تأکید بر پرداخت بهای روز و کلیه خسارات، مبنای صریحی برای الزام شهرداری به جبران زیان‌های ناشی از طرح‌های عمومی فراهم کرده است. قواعد فقهی همچون لاضرر، تسبیب و اتلاف نیز بر این مسئولیت تأکید دارند و رویه قضایی کشور نیز به طور غالب، در جهت حمایت از حقوق مالکانه و جبران خسارت زیان‌دیدگان حرکت کرده است (Bahrami & Shabani, 2020; Beheshtian, 2012; Hossein Zādeh, 2007). بر این اساس، می‌توان نتیجه گرفت که اصل بر مسئولیت شهرداری در برابر خسارات ناشی از طرح‌های عمرانی است و هرگونه تفسیر مخالف با این اصل، مغایر با عدالت اجتماعی و موازین فقهی و حقوقی خواهد بود.

نقد دیدگاه قائل به معافیت شهرداری از جبران خسارت

دیدگاه قائل به معافیت شهرداری از جبران خسارت ناشی از کاهش ارزش املاک مجاور طرح‌های عمرانی، از جمله مباحث پرچالش در حقوق مسئولیت مدنی و حقوق عمومی ایران است. طرفداران این دیدگاه، که عمدتاً از میان برخی مدیران اجرایی و معدودی از نظریه‌پردازان حقوق اداری هستند، بر این باورند که اقدامات شهرداری در راستای اجرای طرح‌های عمرانی، از مصادیق اعمال حاکمیت محسوب می‌شود و بنابراین مشمول استثنای مندرج در فراز اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی است. به عقیده آنان، شهرداری به عنوان نهادی عمومی که مأموریت اجرای سیاست‌های توسعه شهری را بر عهده دارد، در مقام اعمال حاکمیت عمل می‌کند و اگر قرار باشد در قبال هر زیان غیرمستقیمی مسئول شناخته شود، روند توسعه شهری دچار وقفه می‌شود و هزینه‌های سنگینی بر دوش نهادهای عمومی خواهد گذاشت (Kamyar, 2010).

یکی از مهم‌ترین استدلال‌های این گروه، ضرورت اجرای طرح‌های عمرانی برای تحقق منافع عمومی است. آنان بر این باورند که توسعه زیرساخت‌های شهری و اجرای طرح‌هایی نظیر احداث پل، مترو، تونل یا بزرگراه، امری ضروری برای منافع کل جامعه است و اگر هرگونه زیان ناشی از این اقدامات—even اگر غیرمستقیم و جزئی باشد—موجب مسئولیت شود، عملاً امکان اجرای طرح‌ها از بین می‌رود. این گروه همچنین بر قاعده «ضرورت» تأکید می‌کنند و معتقدند که اقدامات شهرداری‌ها برای تأمین نیازهای عمومی، در زمره اعمال ضروری حاکمیت است و بر همین اساس، نباید مشمول قواعد عام مسئولیت مدنی گردد (Hossein Zādeh, 2007). افزون بر این، گروه مذکور معتقدند که چون شهرداری نهادی عمومی است و بودجه آن از محل عوارض و مالیات‌های عمومی تأمین می‌شود، پرداخت خسارت به اشخاص خاص موجب نقض عدالت توزیعی می‌شود و در واقع، از جیب عموم مردم به نفع عده‌ای محدود هزینه می‌شود.

در ادامه این استدلال‌ها، برخی حقوقدانان طرفدار این دیدگاه اظهار داشته‌اند که استناد به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، از آن جهت موجه است که اقدامات شهرداری‌ها، هرچند در سطح محلی انجام می‌گیرد، ولی با تصویب مراجع عالی چون شورای عالی شهرسازی و معماری ایران صورت می‌گیرد و در نتیجه، جنبه حاکمیتی دارد. از دید آنان، هر اقدامی که به موجب قانون یا تصویب مرجع بالادستی صورت گیرد و برای تأمین منافع اجتماعی ضرورت داشته باشد، از شمول مسئولیت خارج است (Beheshtian, 2012). این گروه همچنین با اشاره به اینکه در اغلب موارد، کاهش ارزش املاک مجاور به صورت نسبی و غیرقابل اندازه‌گیری است، معتقدند که در چنین مواردی، اثبات ورود ضرر واقعی دشوار بوده و اصولاً نمی‌توان خسارت را با دقت تعیین کرد؛ بنابراین، ایجاد مسئولیت در چنین شرایطی برخلاف اصل قطعیت در مسئولیت مدنی است (Mirzaei, 2012).

اما این استدلال‌ها، از منظر مبانی حقوق عمومی و اصول کلی مسئولیت مدنی، قابل پذیرش نیستند و نقدهای اساسی بر آنها وارد است. نخستین ایراد، تفسیر موسع و غیرمنطقی از مفهوم «اعمال حاکمیت» است. چنان‌که در مواد ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح شده است، اعمال حاکمیت صرفاً شامل اقداماتی است که تحقق آنها موجب اقتدار و حاکمیت کشور می‌شود و منافع آن بدون محدودیت شامل تمامی اقشار جامعه است، نه اقداماتی که صرفاً در سطح محلی و خدماتی انجام می‌گیرد (Hossein Zādeh, 2007). طرح‌های عمرانی شهرداری‌ها مانند احداث پل، مترو یا بزرگراه، هرچند برای رفاه عمومی مفیدند، اما از جنس اقدامات خدماتی و اجرایی‌اند، نه اعمال حاکمیت سیاسی. به همین دلیل، معافیت از مسئولیت در این زمینه، برخلاف نص و روح قانون است (Bahrami & Shabani, 2020).

دومین ایراد این دیدگاه، در تفسیر نادرست از مفهوم ضرورت است. ضرورت در فراز اخیر ماده ۱۱ به معنای «ضرورت سیاسی و اجتماعی برای حفظ منافع عمومی کل کشور» است، نه هرگونه نیاز محلی یا خدماتی. به عبارت دیگر، ضرورت به مفهوم فقهی و حقوقی آن باید اجتناب‌ناپذیر باشد، به گونه‌ای که عدم انجام آن موجب آسیب به نظم عمومی یا امنیت ملی گردد (Areh-Kashan, 2016). بنابراین، توسعه شهری یا احداث پروژه‌های عمرانی—even اگر مفید و ضروری باشد—از مصادیق این ضرورت محسوب نمی‌شود. افزون بر این، شرط دیگر برای اعمال استثناء، دولتی بودن مجری اقدام است، در حالی که بر اساس قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳، شهرداری‌ها نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و در نتیجه، از شمول این استثناء خارج‌اند (Monfared, 2005).

نکته دیگر آن است که پذیرش معافیت شهرداری از مسئولیت، با اصول عدالت اجتماعی و توازن منافع خصوصی و عمومی در تعارض آشکار است. عدالت اقتضا دارد که هیچ فرد یا گروهی بار هزینه‌های عمومی را به‌تنهایی متحمل نشود. اگر اجرای طرحی موجب افزایش ارزش املاک برخی شهروندان و در مقابل، کاهش ارزش املاک دیگران شود، عدالت اجتماعی حکم می‌کند که زیان‌دیدگان جبران شوند تا تعادل حفظ گردد (Bahrami & Shabani, 2020). در غیر این صورت، اجرای طرح‌های عمومی به ابزاری برای نابرابری اقتصادی تبدیل می‌شود. این وضعیت نه تنها خلاف عدالت، بلکه مغایر اصل ۴۰ قانون اساسی نیز هست که مقرر می‌دارد «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر قرار دهد».

از منظر فلسفه حقوق عمومی، اصل پاسخ‌گویی و اصل منع مصونیت مطلق، دو رکن اساسی در نظام حقوقی مدرن محسوب می‌شوند. معافیت شهرداری از جبران خسارت، عملاً نوعی مصونیت اداری ایجاد می‌کند که با اصل پاسخ‌گویی در تعارض است. در حقوق اداری تطبیقی، یکی از مهم‌ترین تحولات قرن بیستم، کنار گذاشتن مصونیت نهادهای عمومی و جایگزینی آن با مسئولیت مدنی مبتنی بر عدالت توزیعی بوده است.

در نظام حقوقی فرانسه، نظریه «مسئولیت بدون تقصیر» در خصوص خسارات ناشی از اقدامات عمومی پذیرفته شده است تا تضمین شود که افراد خاصی بار ضرر عمومی را به دوش نکشند (Li, 2023). در حقوق انگلستان نیز، پس از تصویب قانون «Crown Proceedings Act 1947»، دولت دیگر از مصونیت کامل برخوردار نیست و در برابر خسارات ناشی از اقدامات قانونی خود، مسئول شناخته می‌شود. این تحولات نشان می‌دهد که مسیر عدالت حقوقی در جهان به سمت افزایش مسئولیت نهادهای عمومی پیش رفته است، نه گسترش معافیت‌ها. از سوی دیگر، پذیرش معافیت شهرداری از جبران خسارت، آثار منفی جدی بر امنیت اقتصادی شهروندان دارد. مالکیت خصوصی یکی از پایه‌های ثبات اقتصادی است و هرگونه تزلزل در حمایت قانونی از آن، منجر به کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران و شهروندان می‌شود. اگر مالکان بدانند که اجرای طرح‌های عمومی ممکن است موجب کاهش ارزش ملک آنان شود بدون آنکه حقی برای مطالبه خسارت داشته باشند، انگیزه آنان برای سرمایه‌گذاری در حوزه شهری کاهش می‌یابد و در بلندمدت، رکود اقتصادی در بخش مسکن و املاک رخ می‌دهد (Bahrami & Shabani, 2020). افزون بر آن، کاهش اعتماد عمومی به نهادهای شهری، خود به تضعیف مشروعیت نظام اداری و نارضایتی اجتماعی منجر می‌شود. اعتماد شهروندان به شهرداری، زمانی پایدار می‌ماند که تصمیمات آن عادلانه و مبتنی بر مسئولیت‌پذیری باشد، نه بر مصونیت. از منظر حقوق خصوصی نیز، دیدگاه قائل به معافیت شهرداری، با مبانی نظری مسئولیت مدنی در تضاد است. در حقوق مدنی ایران، اصل بر این است که هرکس به دیگری زیان وارد کند، ضامن است و تنها در موارد خاص و استثنایی، ممکن است از مسئولیت معاف شود (Areh-Kashan, 2016). این اصل که ریشه در قاعده اتلاف و تسبیب دارد، مبتنی بر عدالت ترمیمی است. در حالی که دیدگاه قائل به معافیت، عدالت ترمیمی را نقض می‌کند و زیان‌دیده را بدون جبران رها می‌سازد. افزون بر این، حتی اگر فرض شود که اجرای طرح‌های عمرانی برای منافع عمومی ضروری است، این ضرورت مجوزی برای سلب حقوق خصوصی بدون جبران نیست. در فقه اسلامی نیز هیچ قاعده‌ای دلالت بر چنین مصونیتی ندارد و قاعده لاضرر به صراحت هر نوع ضرر ناروا—even اگر از سوی حاکمیت باشد—را مردود می‌شمارد (Hosseini-Zādeh, 2007).

از حیث منطقی نیز، استدلال طرفداران معافیت بر پایه تعارض میان توسعه و جبران خسارت استوار است، در حالی که این دو هدف نه تنها متعارض نیستند، بلکه مکمل یکدیگرند. توسعه پایدار شهری مستلزم رعایت حقوق همه شهروندان و توزیع عادلانه هزینه‌ها و منافع است. شهرهایی که نظام جبران خسارت کارآمد دارند، در واقع از پایداری اجتماعی و اقتصادی بیشتری برخوردارند، زیرا شهروندان به نظام اداری اعتماد می‌کنند و از اجرای طرح‌های عمومی حمایت می‌نمایند (Bahrami & Shabani, 2020).

در نهایت، باید گفت که تکیه بر استثنای ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی برای توجیه معافیت شهرداری، با موازین حقوق اساسی و اصول عدالت اجتماعی ناسازگار است. همان‌گونه که (Areh-Kashan, 2016) اشاره می‌کند، تفسیر مضیق از استثنای قانونی، یکی از قواعد پذیرفته شده در حقوق عمومی است؛ زیرا هرگونه تفسیر موسع، حقوق شهروندان را تهدید می‌کند. بنابراین، ماده ۱۱ باید محدود به مواردی دانسته شود که اقدامات به‌طور مستقیم از سوی دولت و در راستای حفظ اقتدار ملی انجام می‌شود، نه در طرح‌های عمرانی محلی.

در جمع‌بندی می‌توان گفت که استدلال‌های گروه قائل به معافیت شهرداری از جبران خسارت، از حیث مبنایی، قانونی، فقهی و اقتصادی قابل دفاع نیست. از دیدگاه حقوق عمومی، شهرداری نهادی غیردولتی و خدمت‌محور است و اقدامات آن جنبه اجرایی دارد، نه حاکمیتی. از دیدگاه حقوق خصوصی، هر زیان وارد به حقوق مالکانه—even اگر ناشی از اجرای طرح عمومی باشد—باید جبران شود. از منظر اجتماعی و اقتصادی نیز، پذیرش معافیت، اعتماد عمومی و امنیت اقتصادی را تضعیف می‌کند. تجربه نظام‌های حقوقی پیشرفته نیز نشان می‌دهد که رویکرد

غالب جهانی، مسئولیت پذیری نهادهای عمومی در برابر خسارات ناشی از اقدامات قانونی است. بنابراین، پذیرش مسئولیت شهرداری نه تنها مغایر با توسعه نیست، بلکه شرط تحقق توسعه عادلانه و پایدار شهری است.

نتیجه گیری

نتیجه گیری این پژوهش بر مبنای بررسی دقیق مفاد ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و تحلیل جامع جایگاه شهرداری در نظام حقوقی ایران، به روشنی نشان می دهد که اجرای طرح های عمرانی شهری، هرچند در ظاهر با هدف تأمین منافع عمومی انجام می شود، اما در عمل، پیامدهای قابل توجهی بر حقوق مالکانه شهروندان دارد. هنگامی که اجرای این طرح ها موجب کاهش ارزش املاک مجاور می شود، یک واقعیت انکارناپذیر رخ داده است؛ یعنی ورود ضرر اقتصادی به اشخاصی که در نتیجه اقدامات شهرداری، از منافع مشروع ملک خود محروم شده اند. این وضعیت، بر پایه اصول مسلم حقوقی و فقهی، مصداق بارز خسارت است و عدالت اقتضا می کند که زیان دیدگان از حق جبران برخوردار باشند.

اصل بنیادین در حقوق ایران، اعم از مدنی و عمومی، آن است که هیچ زبانی بدون جبران باقی نمی ماند. پذیرش این اصل به معنای التزام به عدالت ترمیمی و احترام به حقوق مكتسبه شهروندان است. در چارچوب همین اصل، اقدامات عمومی—even اگر در راستای منافع جمعی باشند—نمی توانند به قیمت نادیده گرفتن حقوق خصوصی افراد انجام شوند. در واقع، منافع عمومی زمانی مشروع و پایدارند که در کنار آنها، عدالت فردی نیز رعایت شود. بنابراین، اگر اجرای طرحی مانند احداث پل، مترو، بزرگراه یا پروژه های مشابه سبب افت ارزش املاک مجاور شود، باید به مالکان خسارت پرداخت گردد. نادیده گرفتن این مسئولیت، موجب نقض توازن میان حقوق عمومی و خصوصی و بی اعتمادی نسبت به نظام حقوقی خواهد شد.

در بررسی ماهیت ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، روشن شد که فراز اخیر این ماده که معافیت دولت از جبران خسارت در اعمال حاکمیت را پیش بینی کرده است، یک استثنا بر اصل کلی مسئولیت محسوب می شود. بر این اساس، این فراز باید به صورت مضیق تفسیر شود و تنها در موارد خاصی که اقدامات دولت جنبه حاکمیتی محض دارند، مانند دفاع ملی، حفظ امنیت یا تصمیمات ضروری سیاسی، قابل اعمال است. اجرای طرح های عمرانی شهری نه از حیث موضوعی و نه از لحاظ نهادی، در زمره اعمال حاکمیت قرار نمی گیرد. شهرداری ها نهادهای عمومی غیردولتی اند که وظیفه ارائه خدمات شهری را بر عهده دارند و فعالیت هایشان ماهیت اجرایی و خدماتی دارد، نه حاکمیتی. از این رو، استناد به ماده ۱۱ برای معاف کردن شهرداری از جبران خسارت فاقد مبنای حقوقی است.

نتیجه بررسی شرایط تحقق استثنای ماده ۱۱ نشان داد که هیچ یک از دو شرط اساسی آن، یعنی «حاکمیتی بودن اقدامات» و «دولتی بودن نهاد مجری»، در خصوص شهرداری ها صادق نیست. اقدامات شهرداری ها در حوزه طرح های عمرانی از جنس خدمات شهری و فعالیت های زیربنایی است و هدف آن ارتقای رفاه عمومی است نه تقویت اقتدار حاکمیت. از سوی دیگر، شهرداری ها از نظر حقوقی در زمره نهادهای عمومی غیردولتی قرار دارند و شخصیت حقوقی مستقلی از دولت دارند. بنابراین، استثنای مندرج در ماده ۱۱ در خصوص آنان قابل اجرا نیست. این تفسیر نه تنها با اصول عدالت اجتماعی و قانون اساسی سازگارتر است، بلکه با روح قانون مسئولیت مدنی نیز هماهنگ است که بر اصل جبران خسارت تأکید دارد.

از منظر عدالت اجتماعی، عدالت در توزیع منافع و هزینه های ناشی از طرح های عمومی، بنیان یک جامعه پایدار و متوازن است. هنگامی که طرحی اجرا می شود و ارزش برخی املاک افزایش می یابد، در حالی که ارزش برخی دیگر کاهش می یابد، عدالت ایجاب می کند که زیان دیدگان

نیز از منافع عمومی سهمی عادلانه داشته باشند. در غیر این صورت، توسعه شهری به عاملی برای افزایش نابرابری تبدیل می‌شود. جبران خسارت در این موارد نه تنها از منظر حقوقی، بلکه از نظر اخلاقی و اجتماعی نیز ضروری است، زیرا اعتماد شهروندان به نهادهای عمومی، بر پایه احساس عدالت و برابری استوار است.

پذیرش مسئولیت شهرداری در جبران خسارات وارد بر املاک مجاور طرح‌های عمرانی، پیامدهای مثبتی برای نظام حقوقی و مدیریت شهری دارد. نخست، موجب افزایش اعتماد عمومی می‌شود، زیرا شهروندان احساس می‌کنند که در فرآیند توسعه، حقوق آنان محترم شمرده می‌شود. دوم، به ارتقای پاسخ‌گویی نهادی کمک می‌کند، چرا که شهرداری‌ها در برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌ها دقت بیشتری خواهند داشت و اثرات منفی احتمالی بر املاک مجاور را از پیش پیش‌بینی و مدیریت خواهند کرد. سوم، اجرای این مسئولیت می‌تواند به بهبود نظام ارزیابی خسارت و اصلاح ساختارهای حقوقی مربوط به تملک و جبران منجر شود، به گونه‌ای که هر طرح عمرانی با پیش‌بینی بودجه‌ای برای جبران خسارات احتمالی اجرا گردد.

از سوی دیگر، اگر دیدگاه معافیت شهرداری از جبران خسارت پذیرفته شود، پیامدهای منفی گسترده‌ای در پی خواهد داشت. این دیدگاه عملاً به معنای بی‌پناه گذاشتن شهروندان در برابر تصمیمات اجرایی است و موجب ایجاد نوعی مصونیت اداری برای شهرداری‌ها می‌شود. چنین مصونیتی برخلاف اصول حاکمیت قانون و پاسخ‌گویی اداری است و می‌تواند زمینه‌ساز بی‌عدالتی‌های گسترده شود. همچنین، معافیت از مسئولیت باعث تضعیف انگیزه شهرداری‌ها برای رعایت اصول فنی و زیست‌محیطی در اجرای طرح‌ها خواهد شد و در نتیجه، کیفیت زندگی شهری را کاهش می‌دهد.

در این میان، توجه به اصول فقهی مانند قاعده لاضرر، قاعده اتلاف و قاعده تسبیب نیز اهمیت دارد. این قواعد، بنیان‌های نظری و اخلاقی مسئولیت مدنی را تشکیل می‌دهند و بر این اساس تأکید دارند که هیچ‌کس—even اگر نهاد عمومی باشد—نمی‌تواند به دیگری زیان برساند بدون آنکه ضامن جبران آن باشد. در نظام فقهی اسلام، عدالت نه تنها به معنای تقسیم برابر منافع است، بلکه شامل تقسیم برابر زیان‌ها نیز می‌شود. بنابراین، اگر اجرای یک طرح عمرانی منفعتی برای جامعه دارد، زیان آن نیز باید به‌طور عادلانه بر عهده عموم باشد، نه بر دوش مالکان خاصی که ملکشان در مجاورت طرح قرار دارد.

بررسی قوانین بعدی نیز نشان می‌دهد که جهت‌گیری قانون‌گذار ایرانی به سمت تقویت اصل جبران خسارت است. لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوب ۱۳۵۸، با تصریح به پرداخت بهای روز و «کلیه خسارات»، بیانگر پذیرش گسترده مسئولیت دستگاه‌های اجرایی در برابر زیان‌های ناشی از اجرای طرح‌هاست. این قانون نشان می‌دهد که قانون‌گذار پس از تصویب قانون مسئولیت مدنی، در مسیر تکمیل آن حرکت کرده و اصل جبران کامل خسارت را مبنای روابط میان نهادهای عمومی و شهروندان قرار داده است.

در بُعد اقتصادی، پذیرش مسئولیت شهرداری‌ها در جبران خسارت، موجب پایداری بازار املاک و افزایش امنیت اقتصادی شهروندان می‌شود. سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و املاک زمانی رونق می‌یابد که مالکان از ثبات حقوقی و حمایت در برابر تصمیمات عمومی اطمینان داشته باشند. هنگامی که قانون و رویه قضایی به‌طور روشن از حقوق مالکانه حمایت کند، اعتماد سرمایه‌گذاران و شهروندان به نظام حقوقی افزایش می‌یابد و این خود به رشد اقتصادی و توسعه شهری کمک می‌کند.

از نظر اجتماعی نیز، جبران خسارت به تقویت رابطه میان شهروندان و نهادهای محلی منجر می شود. شهروندان زمانی در فرآیند توسعه شهری همکاری می کنند که بدانند حقوقشان محفوظ است و هر خسارتی که متحمل شوند، جبران خواهد شد. در غیر این صورت، بی اعتمادی نسبت به شهرداری ها افزایش یافته و زمینه مقاومت های اجتماعی در برابر طرح های عمومی فراهم می شود.

از جنبه مدیریتی نیز، پذیرش مسئولیت شهرداری در قبال خسارات وارد بر املاک مجاور، شهرداری ها را به سمت تصمیم گیری های کارشناسی تر سوق می دهد. برنامه ریزی دقیق تر، انجام مطالعات ارزیابی اثرات اقتصادی و اجتماعی پیش از اجرای طرح ها، و ایجاد سازوکارهای جبران خسارت، همگی از نتایج مثبت پذیرش این مسئولیت است. چنین رویکردی موجب می شود که شهرداری ها نه تنها به عنوان نهادهای اجرایی، بلکه به عنوان نهادهای پاسخگو و عدالت محور شناخته شوند.

بنابراین، می توان گفت که پذیرش مسئولیت شهرداری در جبران خسارات ناشی از طرح های عمرانی، گامی ضروری در جهت تحقق عدالت، تقویت حاکمیت قانون، افزایش اعتماد عمومی و تضمین حقوق مالکانه است. در مقابل، پذیرش معافیت از مسئولیت، منجر به بی عدالتی، کاهش اعتماد شهروندان و ایجاد شکاف میان نهادهای عمومی و جامعه می شود.

در نتیجه، بر اساس اصول حقوقی، فقهی و اجتماعی، باید بر این نکته تأکید کرد که شهرداری ها در مقام نهادهای عمومی خدمت گزار، نه تنها از شمول ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی خارج اند، بلکه به موجب قوانین خاص، قواعد فقهی و الزامات عدالت اجتماعی، مکلف به جبران کامل خسارات ناشی از اجرای طرح های عمرانی خود هستند. اجرای این مسئولیت، تضمین کننده توازن میان توسعه شهری و حقوق شهروندان، و نشانه بلوغ حقوق عمومی در نظام حقوقی ایران است.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

Urban development projects play a crucial role in improving the infrastructure, functionality, and overall livability of modern cities; however, such projects often impose adverse economic and legal consequences on adjacent private properties. In the Iranian legal system, this issue becomes particularly significant in the context of compensation for depreciation of real estate surrounding municipal construction projects. The central debate arises from the interpretation of Article 11 of the Civil Liability Law, which, in its final clause, provides immunity for the state in cases where harm is caused by actions taken out of necessity for the public good. The ambiguity surrounding whether this exemption applies to municipalities has led to conflicting judicial opinions and academic interpretations. According to (Hosseini Zādeh, 2007), the purpose of this clause is to prevent administrative paralysis in essential governance activities; however, municipal projects—though public in nature—do not directly relate to state sovereignty or national authority. Therefore, the article argues that the principle of liability, not immunity, should govern municipal actions causing property devaluation. In this context, the study revisits the legal framework of municipal

accountability, examining both statutory and jurisprudential sources to determine whether the depreciation of neighboring properties constitutes compensable damage.

The theoretical foundation of this analysis lies in understanding the legal and jurisprudential concepts of “loss” and “compensation.” In Islamic jurisprudence and Iranian civil law, damage (*khesarat*) encompasses both direct and consequential harm. Linguistically, it signifies deprivation of benefit, while in legal doctrine, it extends to any loss of property value or potential profit. The depreciation of properties adjacent to public construction fits the description of “non-contractual” harm resulting from lawful yet harmful administrative acts. As (Beheshtian, 2012) observes, Iranian law distinguishes between “contractual liability” arising from breach of agreement and “non-contractual liability” stemming from tortious acts or administrative measures. The depreciation of neighboring properties falls within the latter category. Moreover, jurisprudential principles such as *la darar wa la dirar fi al-Islam* (no harm and no reciprocal harm) and *man atlaf mal al-ghayr fa-huwa lahu damin* (whoever destroys another’s property is liable) reinforce the universal duty of compensation. According to (Areh-Kashan, 2016), the rule of *la darar* establishes a general legal obligation preventing unjust harm, even when harm arises from lawful public acts. Therefore, when municipal actions reduce the economic potential of private property, such harm qualifies as compensable under both legal and ethical doctrines. The notion of “constructive damage” or *talf hukmi*, discussed in (Bahrami & Shabani, 2020), extends this reasoning by recognizing that economic devaluation, although intangible, equates to real loss.

In analyzing Article 11 of the Civil Liability Law, the research emphasizes that the final clause—granting immunity to the government for damages arising from necessary public actions—should be interpreted narrowly. The exemption applies only when the act fulfills two conditions: (1) it constitutes an exercise of sovereignty, and (2) it is performed by a state entity. Municipalities, however, fail to meet either condition. As (Kamyar, 2010) explains, acts of sovereignty (*a’mal-e hakemiyyat*) refer to functions exclusive to the state, such as defense, legislation, or foreign policy, where public authority is exercised for national governance. Urban construction projects, by contrast, are operational and service-oriented activities that could theoretically be performed by private entities. Moreover, the “state entity” criterion, discussed in (Monfared, 2005), excludes municipalities because, under the 1993 Law on Public Non-Governmental Institutions, they are classified as autonomous public bodies rather than governmental agencies. Consequently, when municipalities execute infrastructure projects—such as bridges, subways, or highways—they act as service providers, not as sovereign authorities. The exemption under Article 11 thus cannot logically or legally apply to them. (Hosseini Zādeh, 2007) further notes that extending sovereign immunity to municipalities would contradict constitutional principles safeguarding property rights and prohibiting unjust enrichment at the expense of citizens.

A pivotal legislative foundation reinforcing municipal liability is found in the *Law on the Manner of Acquisition of Lands and Real Estate for Public, Developmental, and Military Projects* (1979). This law, which regulates compensation for property affected by public projects, explicitly mandates payment of “fair market value and all related damages” to owners. As (Beheshtian, 2012) highlights, the phrase “all damages” in Article 3 of the law carries an absolute meaning, encompassing every form of harm—including indirect economic losses like property devaluation. (Bahrami & Shabani, 2020) similarly argues that the law embodies the principle of *full reparation*, requiring government and municipal bodies alike to ensure that no individual bears disproportionate costs for collective benefits. Article 4 obliges executing agencies to determine compensation prior to project implementation, affirming the priority of property protection over administrative convenience.

Moreover, the possibility of judicial review under Article 5 allows property owners to challenge inadequate valuations, reinforcing procedural fairness. Collectively, these provisions indicate that the legislature intended to institutionalize compensation as a prerequisite to legitimate public action. From a comparative perspective, the Iranian system aligns with civil law jurisdictions like France, where the doctrine of “special and abnormal damages” (*dommages anormaux et spéciaux*) imposes strict liability on public authorities for damages disproportionately borne by individuals. (Li, 2023) notes that this doctrine reflects the modern shift from immunity to accountability, ensuring equitable burden-sharing between the state and its citizens.

The study also critiques the opposing theory advocating for municipal immunity, which claims that public necessity overrides private compensation. Proponents argue that subjecting municipalities to liability would paralyze urban development and contradict the doctrine of public necessity. However, this reasoning fails on several grounds. First, as (Areh-Kashan, 2016) asserts, necessity must be interpreted as absolute and unavoidable—applicable only in contexts where non-action threatens the existence of public order or state survival. Urban development projects do not meet this threshold. Second, economic and administrative feasibility cannot outweigh constitutional rights to property protection. Third, denying compensation would undermine public trust and erode citizens’ willingness to cooperate with municipal initiatives. (Bahrami & Shabani, 2020) emphasizes that social justice demands an equitable distribution of development benefits and burdens; if society as a whole benefits from new infrastructure, then the resulting losses should also be collectively borne. Furthermore, comparative jurisprudence reveals that even in jurisdictions once dominated by sovereign immunity—such as the United Kingdom prior to the *Crown Proceedings Act 1947*—the trend has been toward recognizing state liability for lawful but harmful administrative acts. Hence, adherence to an outdated immunity doctrine would isolate the Iranian system from global legal progress.

The practical implications of holding municipalities accountable extend beyond legal fairness; they contribute to urban governance, economic stability, and social cohesion. When municipalities recognize their obligation to compensate affected citizens, urban planning becomes more transparent, and project execution gains legitimacy. Compensation mechanisms encourage authorities to conduct pre-project impact assessments, ensuring that potential harms are anticipated and mitigated. Moreover, accountability fosters public confidence, reducing resistance to urban development projects. The absence of such mechanisms, by contrast, fosters distrust, litigation, and public discontent. The research concludes that justice and efficiency are not conflicting objectives; rather, they are interdependent. A legal system that balances public interest with private rights strengthens both the legitimacy of governance and the sustainability of development. Municipal responsibility for property devaluation is therefore not a financial burden but a manifestation of democratic accountability and legal maturity.

In conclusion, the findings affirm that the final clause of Article 11 of the Civil Liability Law cannot be invoked to exempt municipalities from compensating property owners for depreciation caused by urban development projects. Municipalities, as public non-governmental entities, operate within the realm of public service, not sovereign authority, and are thus bound by the general rule of liability. Supporting statutes, including the 1979 Acquisition Law, explicitly endorse the principle of full compensation, while jurisprudential and constitutional norms reinforce the protection of private property and the prevention of unjust harm. Islamic jurisprudence provides further moral and doctrinal grounding through the principles of *la darar*, *talf hukmi*, and *tasib*, all of which impose an obligation of restitution on those causing harm. Accordingly, recognizing municipal liability

harmonizes with both domestic legal logic and international legal evolution. The study advocates for an interpretive paradigm shift from immunity-based to responsibility-based governance, wherein the public administration acknowledges that development must coexist with justice. By institutionalizing compensation for economic harm to adjacent properties, Iranian municipal law can evolve toward a more equitable and accountable framework that aligns the goals of public welfare with the imperatives of individual rights (Areh-Kashan, 2016; Bahrami & Shabani, 2020; Hossein Zādeh, 2007).

References

- Areh-Kashan, A. (2016). *Analysis of the principles of civil liability and the formal and substantive conditions for compensation for damages resulting from violations of quasi-judicial municipal commissions' decisions* [University of Tehran]. Tehran. <https://ut.ac.ir/fa/thesis/27559/>
- Bahrami, S., & Shabani, P. (2020). *Property Rights in Municipal Projects*.
- Beheshtian, S. M. (2012). *Acquisition of Land by Municipalities*. Majd Publishing.
- Hossein Zādeh, A. (2007). *Municipal Public and Construction Projects and the Effects of Their Implementation on Property Rights* [Shahid Beheshti University].
- Kamyar, G. (2010). *Urban Law and Urban Planning*. Majd Publishing.
- Li, H. (2023). Research and Practice on the Construction of Municipal Industry-Education Consortium Based on the Integration of Industrial Chain, Innovation Chain, Talent Chain, and Education Chain. *Journal of Contemporary Educational Research*, 7(12), 53-63. <https://doi.org/10.26689/jcer.v7i12.5701>
- Mirzaei, A. (2012). *Law of Municipalities*. Behnāmi Publishing.
- Monfared, A. (2005). *Acquisition of Private Lands by the Government and Municipalities* [Azad University, Khodgardan Branch].
- Zoghiyan, S. (2013). *Civil Liability Arising from Housing Construction and Municipalities* [Master's Thesis in Private Law, Faculty of Law, Islamic Azad University, Tehran Central Branch].