

Analyzing the Challenges of Building Compliance with Urban Development Regulations (Part One)

Abdolrahim Rashidipour ✉

Corresponding Author, Forensic expert in Urban Planning, Board Member of Khuzestan Association of Urban Planners.

ABSTRACT

formation of unstable informal settlements with minimal health, technical, and urban planning standards. Despite the approval of Article 100 of the Municipal Law in 1977 to address violations, its effective implementation faced obstacles after the revolution, with no efficient oversight of construction until the second half of 1988. Although Article 100 commissions are now active in addressing building violations, their approach primarily focuses on the technical and safety aspects of structures and collecting fines, often neglecting key urban planning principles such as the proportionality of density with service per capita, street width, parking, and physical alignment with urban development plans. This is compounded by the fact that many municipal technical staff lack urban planning expertise, and urban planners have no effective role in the process of preparing, supervising, and issuing building permits. Using a library research and interview method, this article argues that for urban reorganization and violation prevention, the expert opinions of urban planning specialists must be referenced as valid evidence in Article 100 commissions and judicial authorities. Developing and communicating minimum shared urban planning regulations for these commissions and requiring owners and builders to present expert urban planning opinions to defend their projects are essential steps to reduce violations, decrease complaints, and guide cities toward rational and principled development.

ARTICLE HISTORY

Received 14 November 2025
Received in revised form 28
January 2026
Accepted 30 January 2026
Available online 21 March
2026

KEYWORDS

Article Commission
Construction Violations
Urban Planning Principles
Article 100 Commission

CONTACT Abdolrahim Rashidipour ✉ a.rashidi.p@gmail.com

” Rashidipour, A. (2026). Analyzing the Challenges of Building Compliance with Urban Development Regulations (Part One). *Bonyan: Strategic Research in Islamic Architecture and Urbanism*, 1(1), 55-69.

DOI:<http://doi.org/10.22091/bonyan.2026.15212.1006>

© 2026 The Author(s). Published by University of Qom.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>), which permits non-commercial re-use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited, and is not altered, transformed, or built upon in any way. The terms on which this article has been published allow the posting of the Accepted Manuscript in a repository by the author(s) or with their consent.

تحلیل چالش‌های انطباق ساختمان‌ها با ضوابط شهرسازی (قسمت اول)

✉ عبدالرحیم رشیدی‌پور

نویسنده مسئول، کارشناس رسمی دادگستری در رشته برنامه‌ریزی شهری، عضو هیئت مدیره انجمن مهندسان شهرساز خوزستان.

چکیده

رشد بی‌برنامه و نامتوازن شهرهای ایران در دهه‌های گذشته، تحت‌تأثیر عوامل متعددی از جمله فقدان طرح‌های توسعه شهری جامع، مهاجرت گسترده روستاییان پس از اصلاحات ارضی و ساخت‌وسازهای فاقد مجوز یا مغایر با ضوابط رخ داده است. این روند منجر به شکل‌گیری بافت‌های ناپایدار حاشیه‌ای با حداقل استانداردهای بهداشتی، فنی و شهرسازی شد. با وجود تصویب تبصره‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در سال ۱۳۵۶ برای مقابله با این تخلفات، اجرای مؤثر آن پس از انقلاب با موانعی مواجه گردید و تا نیمه دوم سال ۱۳۶۷ نظارت کارآمدی بر ساخت‌وسازها وجود نداشت. اگرچه امروزه کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ به‌عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات ساختمانی فعال هستند، اما رویکرد غالب آنها معطوف به بررسی ابعاد فنی و ایمنی بنا و اخذ جریمه است و اصول کلان شهرسازی مانند: تناسب تراکم با سرانه‌های خدماتی، عرض معابر، پارکینگ و هماهنگی کالبدی با طرح‌های توسعه شهری، اغلب نادیده گرفته می‌شود. این در حالی است که بسیاری از نیروهای فنی شهرداری‌ها فاقد تخصص شهرسازی هستند و شهرسازان نیز در فرایند تهیه، نظارت و صدور مجوزهای ساختمانی نقش مؤثری ندارند. این مقاله با روشی کتابخانه‌ای و مصاحبه، بر این باور است که برای ساماندهی شهری و پیشگیری از تخلفات، لازم است نظرات کارشناسی متخصصان شهرساز در کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ و مراجع قضایی به‌عنوان دلیل معتبر مورد استناد قرار گیرد. تدوین و ابلاغ ضوابط مشترک حداقلی شهرسازی برای این کمیسیون‌ها و الزام مالکان و سازندگان به ارائه نظریه کارشناسی شهرسازی جهت دفاع از پروژه، گامی ضروری برای کاهش تخلفات، کاهش شکایات و هدایت شهرها به سوی توسعه‌های منطقی و اصولی است.

اطلاعات مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۸/۲۳
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۱۱/۰۸
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۱/۱۰
تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۱/۰۱

کلیدواژه‌ها

کمیسیون ماده ۱۰۰
تخلفات ساختمانی
اصول شهرسازی

CONTACT Abdolrahim Rashidipour ✉ a.rashidi.p@gmail.com

“رشیدی پور، ع. (۱۴۰۴). تحلیل چالش‌های انطباق ساختمان‌ها با ضوابط شهرسازی (قسمت اول). بنیان: پژوهش‌های راهبردی معماری و شهرسازی اسلامی، (۱۱)، ۶۹-۵۵”

۶۹-۵۵

DOI: <http://doi.org/10.22091/bonyan.2026.15212.1006>

© 2026 The Author(s). Published by University of Qom.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>), which permits non-commercial re-use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited, and is not altered, transformed, or built upon in any way. The terms on which this article has been published allow the posting of the Accepted Manuscript in a repository by the author(s) or with their consent.

۱. مقدمه

نبود طرح‌های توسعه شهری و جامع به روز، در اکثر شهرها، هجوم روستائیان با اجرای قانون اصلاحات ارضی و ساخت‌وسازهای غیرمجاز از مهم‌ترین عوامل رشد بی‌برنامه شهرها است. در اراضی حاشیه شهر که بدون هر گونه مطالعه و نیازسنجی و صرفاً بنا به خواست مالکان یا مدعیان مالکیت اراضی، تفکیک می‌شد، فضاهای کالبدی بسیار نامناسب و ناپایدار با حداقل استانداردهای بهداشتی و فنی و شهرسازی را به وجود آورد. شهروندان بدون فرهنگ شهرنشینی، مجتمع‌های زیستی را شکل داده عموماً بدون پروانه ساخت و یا ساخت‌وسازهای خلاف پروانه، همه‌وهمه باعث به‌وجود آمدن مشکلات عدیده در شهرها، تا دهه ۵۰ گردید.

با تصویب تبصره‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به سال ۱۳۵۶ در شهرهای مختلف تعداد بسیاری آرای تخریب صادر گردید تا بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، ولیکن با اعلام شورای نگهبان از صدور این آرا جلوگیری به عمل آمد.

تا نیمه دوم سال ۱۳۶۷ تقریباً هیچگونه نظارتی بر ساخت‌وسازهای درون محدوده و حریم شهرها انجام نمی‌شد و اگر هم توسط شهرداری‌ها پیگیری می‌شد به دلیل نبود قانون در این رابطه و گهگاه تأیید حاکم شرع، پیگیری‌ها به سرانجام نمی‌رسید و شهرها با تمامی مشکلات جاری در حال رشد بی‌قواره و بی‌برنامه بود. رشدی که نتیجه آن مسائل و مشکلات موجود شهرها و شهروندان است.

در این وجیزه ضمن توضیح جایگاه کارشناسی، با در نظر گرفتن اختصار و برخی قوانین مرتبط با شهرداری‌ها و تعریف تخلفات ساختمانی به ذکر آثار و علل آنها خواهیم پرداخت (به علت پیچیدگی مطالب و رعایت امانت‌داری از برخی منابع استفاده شده که در عنوان مطلب اشاره شده که از کدام منبع برگرفته شده است) اینکه در انطباق شهری ساختمان‌ها چه موضوعاتی مطالعه می‌شود در ادامه خواهد آمد. در پایان ضمن اقرار به نقص و کاستی‌های فراوان، مواردی که از نظر اینجانب باید در یک گزارش انطباق ساختمانی برای کمیسیون ماده ۱۰۰ و سایر مراجع قضایی تهیه می‌شود با تأکید به دستورالعمل ابلاغی شماره ۹۸۱/ش مورخ ۹۹/۳/۱۳ شورای عالی کارشناسان رسمی دادگستری ارائه شده است.

۲. بیان مسئله

الف) رشد بدون توسعه شهرها که در دهه‌های گذشته با از بین رفتن کوچ‌نشینی عشایر و تخلیه روستاها در کشور ما اتفاق افتاده و با تغییرات سیاسی درون مملکت (با اجرای قانون اصلاحات ارضی و... قبل از انقلاب اسلامی و وضع قوانینی همچون قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۰ پس از انقلاب با اولویت واگذاری به اقشار با بعد خانوار بیشتر - که بیشتر مهاجران روستا به شهر بودند - و مسائل دیگری همچون جنگ تحمیلی عراق بر علیه ایران به مدت ۸ سال و دوره‌ی بازسازی پس از آن، تعطیل شدن موادی از قانون شهرداری‌ها مانند: ماده‌ی ۱۰۰ (پس از انقلاب تا نیمه‌ی دوم سال ۱۳۶۷) و نداشتن طرح‌های توسعه‌ی شهری مطابق با نیازهای مردم، همگی از عواملی بودند که باعث رشدی حاشیه‌ای گردید. واگذاری‌های بسیار بالا خصوصاً در اراضی کشاورزی حریم شهرهای کوچک و متوسط بدون در نظر گرفتن اشتغال‌سکنی‌گزینان در آن مناطق، به همراه تصرفات غیرقانونی با احداث زورآبادها - که به دست افراد زمین‌خوار صورت می‌گرفت - باعث گردید که شهرهایی با مشکلات بسیار در مملکت ما شکل بگیرد.

شهرداری‌ها که از تأمین حقوق پرسنل خود هم ناتوان بودند، به اخذ جریمه روی آورده و وجهه برخورد قاطعانه قانون (ماده ۱۰۰) از بین رفته و تفکیک‌های ناروا و بر خلاف ضوابط طرح جامع و تفصیلی شهر و افزایش طبقات بدون در نظر گرفتن پارکینگ موردنیاز و عرض معابر، کلاً شهرهایی نابسامان را شکل داد.

ب) از طرفی متخصصان شهرساز در کشور ما که جزء رشته‌های هفت‌گانه‌ی مهندسی ساختمان در قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ هستند فقط در تهیه طرح‌های توسعه شهری و با همکاری با شرکت‌های حقوقی تا حدودی به‌کارگیری شدند. اکثریت قریب به اتفاق کارکنان فنی شهرداری‌ها خصوصاً در واحد شهرسازی، تخصص شهرسازی ندارند بهمین دلیل، تصمیمات و تفکرات غیرشهرسازانه آنها، بر پیچیدگی و نابسامانی شهرها می‌افزاید.

نویسنده این سطور باور قلبی دارد، تا دستور نقشه پروانه‌های ساختمانی را مهندسان شهرساز ذی‌صلاح تهیه و به شهرداری تحویل ندهند (نه بعضی از کارمندان بی تخصص شهرداری) و تا وقتی که شهرسازی فقط کلمه‌ای در کتاب‌هاست و کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ از شهرسازان نظریه نخواهند، نمی‌توان به ساماندهی شهرها و حل مشکلات امید داشت.

متأسفانه تاکنون که بیش از ده‌ها سال از ابلاغ قانون شهرداری‌ها می‌گذرد هنوز هم ساخت شهرها بدون تفکر شهرسازان انجام و شاهد فروریختن ساختار شهرها در غیاب شهرسازان هستیم. اصول شهرسازی و مصادیق آن که ضوابط حداقلی در شکل‌گیری ساختمان‌های شهری است متأسفانه نادیده گرفته می‌شود به طوری که حتی در آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ فقط، استحکام بنا و اصول فنی مدنظر قرار گرفته و اصول بهداشتی و خصوصاً اصول شهرسازی به هیچ عنوان در نظر گرفته نمی‌شود. تفکیک نامناسب و زیر حد نصاب، باعث کمبود پارکینگ، خدمات روبنایی، تراکم جمعیت و کمبود سرانه‌های شهری می‌گردد و متأسفانه در این خصوص اغلب کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ حتی به عنوان ادله‌ی کارشناسی و گزارش توجیهی هم، از کارشناسان شهرسازی نظری اخذ نمی‌کنند با اینکه وزارت کشور به صراحت طی بخشنامه‌ای، استفاده از شهرسازان را الزامی نموده است.

(ج) نبود طرح‌های توسعه‌ای شهری و ضابطه‌های اجرایی آن‌ها، عدم به‌روزرسانی مناسب آن‌ها، هم باعث سردرگمی شهروندان و تخلفات شهرداری‌ها خواهد شد، نتیجه آن در تعداد بسیار بالای آرای کمیسیون‌ها (که عموماً بر جریمه تأکید دارند) دیده می‌شود.

۲. اهداف

باتوجه به بندهای فوق به نظر می‌رسد:

- ۱) چنانچه دست‌اندرکاران کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها، از برنامه ریزان شهری جهت بررسی موارد و اعلام نظر کارشناس از نظر شهرسازی استفاده نمایند.
- ۲) باید ضوابط مشترک، جهت رعایت حداقل استانداردهای شهرسازی در نظر گرفته و ارائه نمود.
- ۳) از توان کارشناس رسمی در رشته برنامه‌ریزی شهری جهت تأمین دلیل و بررسی رعایت اصول شهرسازی استفاده نمایند.

۳. اهمیت و ضرورت تحقیق

اگر ضوابط شهرسازی در سطح شهرها اجرا گردد، حتی خریدوفروش املاک شهری هم باتوجه به امکانات و پتانسیل‌های ملک انجام می‌شود. چنانچه بتوان یک‌سری ضوابط مشترک و اصولی شهرسازی را به صورت مستند و مستدل برای کمیسیون ماده ۱۰۰ نهادینه کرد، این امر باعث اصلاحات لازم در نقشه‌های ساختمانی و رعایت ضوابط شهرسازی در اجرا خواهد شد. با این اتفاق، علاوه بر پیشگیری از تخلفات و کاهش مشکلات شهرداری‌ها و شهروندان، از تعدد شکایات مراجعی مانند: دیوان عدالت اداری نیز به طور چشمگیری می‌کاهد. این توصیه‌ها و الزامات به منزله‌ی عواملی پیشگیرانه در جهت توسعه‌ای منطقی و اصولی عمل خواهد نمود. عموماً در شهرداری‌ها، نیروهای با تخصص شهرسازی وجود ندارد و شهرسازان هم در فرایند تهیه نقشه‌های اجرایی و ساختمانی و اجرای پروژه تا صدور پایان کار هیچ نقشی ندارند. باین‌همه این که عدم رعایت اصول شهرسازی تخلف محسوب می‌گردد، جای بسی تعجب دارد!

۴. سابقه تحقیق و نوآوری آن

در زمینه کمیسیون ماده ۱۰۰ مقالات و کتبی به صورت مستقیم و غیرمستقیم نوشته شده است ولی در خصوص موضوع انتخابی، تاکنون تحقیق مستقلی که به صورت اقدام پیشگیرانه باشد، اینجانب مشاهده ننموده‌ام و انتخاب این موضوع می‌تواند گام جدیدی در ساخت و شکل‌گیری اندیشمندانه‌ی شهرها در ایران باشد. به دیگر سخن، جهت جلوگیری از تخریب ساختمان‌ها به ساخت وساز ضابطه مند برسیم.

۵. روش شناسی

با استفاده از شیوه کتابخانه‌ای و انجام مصاحبه با افراد مرتبط و با نگاه کاملاً کاربردی به موضوع این کار انجام پذیرفت.

۶. مفاهیم و تعاریف

به منظور فراهم آمدن هماهنگی، تعاریف زیر که با استفاده از متون و قوانین و یا مباحث مطروحه در طول گزارش‌ها تهیه شده است ذکر می‌گردد تا از بروز شبهه و برداشت شخصی از مفاهیم جلوگیری شود.

ساختمان بلندمرتبه: در این مطالعه ساختمان بلندمرتبه به ساختمان ۵ طبقه و بیشتر (به غیر از زیرزمین) اطلاق می‌شود.

قطعه زمین: عبارت است از زمینی است که دارای یک سند مالکیت بوده و به وسیله خیابان یا معبر تفکیک نگردیده باشد.

واحد مسکونی: فضا یا محوطه‌ای است محصور که یک یا چند ورودی به دسترسی عمومی (کوچه، خیابان، بازار، میدان و...) یا به دسترسی خصوصی (راهرو مشترک، راهپله مشترک) داشته باشد و در آن یک یا چند خانوار سکونت داشته باشند.

آپارتمان: عبارت است از تعدادی واحد مسکونی که ورودی به دسترسی خصوصی (راهرو مشترک، راهپله مشترک) داشته باشد و بتواند امکانات سکونت مستقل چندین خانواده را فراهم کند.

مجتمع مسکونی: تجمع تعدادی آپارتمان، در یک بلوک شهری که به شکلی یکپارچه طراحی و ترکیب شده باشند مجتمع‌های مسکونی را پدید می‌آورد.

بر ساختمان: عبارت است از فصل مشترک هر قطعه زمین با شارع عام.

سطح اشغال: عبارت از قسمتی از سطح هر قطعه زمین که جهت احداث بنا طبق ضوابط اختصاص و اشغال شده باشد.

سطح زیربنای ناخالص طبقات: عبارت است از جمع کل مساحت زیر بنا در طبقات ساختمان با احتساب سطح فصل مشترک دیوارهای خارجی

سطح زیربنای خالص طبقات (زیربنای مفید): سطح خالص طبقات عبارت است از مجموع سطح ناخالص طبقات با کسر تمامی فضاهایی که برای پارکینگ، رفت‌وآمد (مانند راهروهای عمومی آسانسور، پله و غیره) و دیوارها و سایر مصارف مربوطه اختصاص داده شده است.

فضای آزاد (حیاط): سطحی از قطعه زمین که در آن هیچ‌گونه ساختمانی احداث نشده و فقط برای درخت کاری، گل کاری، استخر، حوض، آب‌نما و سایر استفاده‌های محوطه‌سازی تخصیص داده شده است.

طبقه زیرزمین: عبارت است از طبقه‌ای که ۵۰٪ یا بیشتر از حجم آن زیرزمین قرار دارد. به عبارتی به هر طبقه‌ای که حداکثر اختلاف ارتفاع زیر سقف تمام شده آن از رقوم متوسط کف متوسط گذر مجاور ۹۰ سانتیمتر باشد زیرزمین اطلاق می‌گردد

طبقه همکف: عبارت از طبقه‌ای است که لااقل ۸۰٪ حجم آن بالاتر از کف باشد. به عبارت دیگر ارتفاع طبقه همکف از ۶۰ - تا ۱۲۰ + سانتیمتر نسبت به رقوم معبرمجاور متغیر است.

سطح زیربنا در طبقه همکف: عبارت از قسمتی از سطح هر قطعه زمین که جهت احداث بنا طبق ضوابط در طبقه همکف اختصاص یابد.

نمای ساختمان: عبارت است از کلیه سطوح خارجی ساختمان که مشرف به فضاهای باز حیاط‌های اصلی و حیاط‌های خلوت و گذرگاه‌های عمومی باشد.

پیلوت: قسمتی از ساختمان هم سطح گذر که به صورت فضایی شامل ستون‌ها و بدون دیوارهای جداکننده بوده و فاصله زیر سقف آن از سطح گذر حداکثر ۲/۴۰ متر باشد.

بالکن: سطح پوشیده (و یا سرباز) در طبقات بنا که حداقل یک طرف آن باز باشد. توضیح اینکه پیش‌آمدگی ساختمان چنانچه طرفین آن باز باشد نصف مساحت آن جزء زیر بنا محسوب می‌شود. چنانچه دو طرف آن بسته باشد دو سوم آن جزء زیر بنا محسوب می‌شود، اگر کلیه اطراف آن بسته باشد کل آن جزء زیر بنا محسوب می‌شود.

پارکینگ خصوصی: فضایی که برای توقف وسایل نقلیه ساکنان ساختمان به کار می‌رود و هیچ‌گونه استفاده دیگری از آن مجاز نیست.

تفکیک زمین: عبارت است از تقسیم یک قطعه زمین یکپارچه به دو یا چندین قطعه مجزا با ایجاد دسترسی‌های مناسب برای استفاده جداگانه از یکدیگر و همراه با تخصیص سند مالکیت جداگانه.

تجمیع: ادغام چند قطعه زمین برای استفاده واحد یا مختلف (عکس عمل تفکیک)

ساختمان منفصل: ساختمانی است که از هر چهار طرف آزاد بوده و با ساختمان‌های مجاور فاصله داشته باشد. در شرایطی ممکن است طبقات همکف دو ساختمان به هم چسبیده بوده و از طبقه اول به بعد ساختمان‌ها منفصل باشند.

ساختمان متصل: به ساختمان‌هایی گفته می‌شود که حداقل از یک یا دو که معمولاً جهات شرق و غرب هستند و در استثنائاتی از سه جهت با ساختمان‌های دیگر در تماس باشند. در صورتی که این اتصال از جهات شرق و غرب باشد به آنها ساختمان‌های ردیفی اطلاق می‌شود.

گذر پیاده: معبری است که فقط برای عبور عابرین پیاده طرح شده باشد.

گذر سواره: معبری است که برای عبور و مرور وسایل نقلیه طرح شده باشد.

خیابان: گذرهایی که عرض آنها بیش از ۱۲ متر باشد.

اراضی موات: زمین‌هایی که سابقه عمران و احیا نداشته باشند.

اراضی بایر: زمین‌هایی که سابقه عمران و احیا داشته؛ ولی به تدریج به حالت موات برگشته است.

اراضی دایر: زمین‌هایی که آن را احیا و آباد کرده‌اند و در حال حاضر دایر و در حال بهره‌برداری مالک است.

اراضی شهر: زمین‌هایی که محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرها و شهرک‌ها قرار گرفته‌اند.

بر صلاحی: حدی از قطعه زمین (مالک) که مشرف به گذر بوده، دارای عرض اصلاحی و مستلزم عقب‌نشینی باشد

پخ: قاعده مثلث متساوی‌الساقینی که ساق‌های آن منتهی‌الیه دو ضلع از دو گذر متقاطع در محل تقاطع باشد و طول این قاعده توسط شهرداری مشخص شده یا بشود.

تراکم ساختمانی: نسبت سطح زیر بنای ساختمان (سطح ناخالص طبقات) هر پلاک تقسیم بر کل مساحت زمین همان پلاک

تغییرات اساسی: هر نوع تغییر در سازه (پی، ستون، سقف یا سیستم مقاوم جانبی) که از نظر ساختمان ضروری باشد.

تغییرات غیراساسی: هر نوع تغییر در وضع داخلی یا خارجی ساختمان که از لحاظ ایمنی ضروری نیست و صرفاً به دلیل نوع استفاده انجام می‌شود.

حریم: محدوده‌ای از اراضی که در اطراف عملکردهای خاص، به مناسبت‌های امنیتی یا ایمنی و غیره تحت حفاظت قرار گرفته هر گونه ساخت و سازه، کاربری و بهره‌برداری از اراضی مزبور منوط به رعایت ضوابط حریم مربوطه است.

حیاط خلوت (نورگیر): حیاط‌های کوچک که به منظور گرفتن نور و هوا برای قسمت‌های مختلف ساختمان ایجاد می‌شوند و ابعاد آن نباید از حداقل تعیین شده کمتر باشد.

طرح جامع شهر: طرحی بلندمدت که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، تجاری، اداری، کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محل پایانه‌ها و فرودگاه‌ها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق و نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوط به آن‌ها تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق، همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و بناهای تاریخ و مناظر طبیعی و تهیه و تنظیم می‌شود.

طرح هادی شهری: برنامه راهنمایی توسعه شهر، برای شهرهایی تهیه می‌شود که یا فاقد بودجه طرح جامع هستند و یا امکان تهیه طرح جامع در آن‌ها فراهم نشده است. طرح هادی برای شهرهای کوچک و به‌خصوص شهرهایی که تا حدود ۲۵۰۰۰ نفر جمعیت دارند، تهیه می‌شوند.

طرح تفصیلی: طرحی که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهر در سطح حملات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق برای هر یک از آن‌ها و تفصیلی شبکه عبورومرور و میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود و نقشه‌ها و مشخصات مربوط به مالکیت بر اساس مدارک تهیه و تنظیم می‌گردد.

طرح آماده‌سازی زمین: مجموعه عملیاتی است که زمین را برای احداث مسکن (ساختمان) مهیا می‌سازد. شامل:
الف: عملیات زیر بنایی از قبیل تعیین بر و کف، تسطیح و آسفالت معابر، تأمین شبکه‌های تأسیساتی آب و برق، جمع‌آوری و دفع آب‌های سطحی، فاضلاب و غیره

ب - عملیات روبنایی مانند احداث مدارس، درمانگاه واحد انتظامی، فضای سبز، اداره آتش‌نشانی، اماکن تجاری و نظایر آن کاربری: تعیین نوع استفاده از زمین بر اساس مطالعات پایه‌ای برای شناخت شهر و آشنایی با نحوه پراکندگی فعالیت‌های شهری است.

کاربردی‌های شهری عبارت‌اند از: مسکونی، آموزشی، فضای سبز، فرهنگی - مذهبی، بهداشتی و درمانی، ورزشی، پارکینگ، خدمات شهری، تجهیزات شهری، خدمات عمومی، اداری - دولتی، تجاری، صنعتی، انبارداری، حمل‌ونقل، کشاورزی، باغ، مفهوم کاربری مرتبط است با طرح جامع یا طرح تفصیلی یا طرح هادی.

کاربری مختلط: ترکیب چند عملکرد از کاربری‌های مختلف در یک قطعه زمین (تجاری، اداری و مسکونی)

کف: تراز سطح‌مبنای ارتفاع ساختمان نسبت به متوسط تراز تمام شده و پیاده‌روی گذرهای محیطی قطعه زمین یا ملک.
تصرف: تصرف در لغت به مفهوم در اختیار گرفتن ساختمان یا بخشی از ساختمان به‌منظور کار یا استفاده‌ای معین است و در این مقررات، مقصود از "تصرف" نوع و شیوه بهره‌گیری از بنا یا بخشی از آن است که با مقصودی معلوم در دست بهره‌برداری بوده یا قرار است برای آن مقصود مورد استفاده واقع شود.

واحد تصرف: محدوده‌ای مستقل از یک بنا، دارای متصرف یا متصرفاتی با مالکیت یا مجوز بهره‌برداری مشخص که به‌وسیله دیوارها و سقف و کف از سایر واحدهای تصرف و فضای عمومی مجزا گردیده است. مانند واحدهای مسکونی، واحدهای کسبی مستقل، مغازه‌ها و واحدهای اداری مستقل.

فضای جمعی: فضایی که برای استفاده جمعی و هم‌زمان ۲۰ نفر و بیشتر در نظر گرفته شده است. فضاهایی مانند سالن گرد هم‌آیی یا کنفرانس، سالن سینما، سالن رستوران، سالن انتظار در ترمینال مسافری، سالن قرائت کتابخانه، سالن نمایش، سالن نمایشگاه، شبستان مسجد و استادیوم ورزشی، فضاهای جمعی محسوب می‌شوند.

فضای توقفگاه وسایل نقلیه در ساختمان: توقفگاه‌های خودرو به سه گروه کوچک (دارای حداکثر ۳ محل توقف خودرو) متوسط (دارای ۴ تا حداکثر ۲۵ محل توقف خودرو) و بزرگ (دارای بیش از ۲۵ محل توقف خودرو) در انواع خصوصی و عمومی تقسیم می‌شوند.

فضاهای باز: حیاط بیرونی و خلوت

الف) حیاط بیرونی: فضائی باز بیرون محدودهٔ ساختمان است که قسمت اعظم نورگیری ساختمان از آن تأمین می‌شود. نسبت سطوح حیاط و سطح زیربنای همکف، در مقررات طرح‌های توسعهٔ شهری تعیین می‌شود.

ب) حیاط خلوت: فضائی باز است، کوچک‌تر از حیاط بیرونی و معمولاً در منتهی‌الیه دیگر ساختمان که ممکن است در تمام عرض زمین و یا در قسمتی از آن قرار گیرد. ساختمان‌های منفصل: ساختمان‌هایی هستند که به صورت "کوشک" مانند در داخل محوطه و ملک بدون اتصال به ساختمان‌های پلاک‌های دیگر قرار دارند.

ساختمان‌های متصل: ساختمان‌هایی هستند که به ساختمان ملک مجاور متصل و یا حدفاصل آن‌ها درز انقطاع بین دو بنا است. **نمای شیشه‌ای:** در صورتی که نمای ساختمان دارای پوشش حداقل ۶۰ درصد از شیشه باشد نمای شیشه‌ای نامیده و به دودسته تقسیم می‌شود:

الف) نمای شیشه‌ای پیوسته: به نمایی شیشه‌ای اطلاق می‌گردد که دارای سطوحی از شیشه باشد، به طوری که در تقسیم آن به ۲۰ مترمربع و بیشتر، جداکننده‌ای با مصالح دیگر در بین نباشد.

ب) نمای شیشه‌ای ناپیوسته: به نمایی شیشه‌ای اطلاق می‌گردد که دارای سطوح شیشه‌ای باشد که در تقسیمات ۲۰ مترمربعی آن، جداکننده‌هایی با مصالح دیگر وجود داشته باشد.

منظر شهری: منظور از منظر شهری، کلیه عناصر طبیعی و مصنوعی (ساختمان‌ها و الحاقات آن‌ها، مبلمان شهری، پوشش گیاهی و...) قابل مشاهده از عرصه‌های عمومی شهر شامل خیابان‌ها، میداين، گره‌ها و پهنه‌های عمومی است. **نمای شهری:** کلیه سطوح نمایان ساختمان‌های واقع در محدوده و حریم شهرها و شهرک‌ها از داخل معابر قابل مشاهده است اعم از نمای اصلی یا نماهای جانبی است.

جداره: منظور از جداره، سطوح مربوط به دیوارهای محوطه‌هایی است که هیچ ساختمانی به صورت بلافاصل به آن ملحق نیست نظیر دیوار باغات و نظایر آن.

پیاده‌راه: منظور از پیاده‌راه، خیابان‌ها و گذرگاه‌هایی که منحصرأً برای عبور پیاده مورد استفاده قرار می‌گیرد. **ارتفاع ساختمان:** مبنای محاسبه ارتفاع ساختمان، فاصله قائم تراز متوسط کف معبر مجاور تا متوسط ارتفاع بام شیب‌دار و یا بالاترین نقطه جان‌پناه در بام‌های مسطح است.

سابقهٔ کارشناسی رسمی در ایران^۱

به سال ۱۳۵۷ با وضع قانون کارشناسان رسمی دادگستری آغاز می‌گردد هر چند قبل از آن در دعاوی و محاکم با اصطلاح اهل خیره، از نظراً کارشناسان استفاده می‌شد. با تجربه‌ی نظر این قانون در ۱۳۳۹ و الحاق موادی به آیین‌نامه‌ی اجرایی آن در سال ۱۳۴۶ تا پیش از انقلاب تغییراتی به وجود آمد ولیکن دارای شخصیت مستقل حقوقی کارشناسان نبودند. در تاریخ ۱۳۵۸/۰۸/۰۱ شورای انقلاب جمهوری اسلامی با استقلال قانون کارشناسان رسمی دادگستری طی لایحه‌ی قانونی مصوب نمود تا این که در ۱۳۸۱ قانون کارشناسان رسمی دادگستری مراکز استان‌ها شخصیت حقوقی مستقل غیردولتی، غیرانتفاعی و غیرسیاسی یافتند.

مفهوم کارشناسی

در لغت به معنی خبرگی، معرفت و شناسایی کار، آشنایی و آگاهی به کارها و امور، بررسی موضوع یا امری به وسیلهٔ کارشناس متخصص، شخص بصیر و دارای مهارت عنوان شده است. یکی از علمای حقوق، کارشناسی را این‌طور تعریف کرده است:

^۱ ('Principles and Rules Governing Expert Examination in the Iranian Legal System' – Author: Mehdi Layeq 2020)

کارشناسی تحقیقی است که دادگاه به منظور تمیز حق یا تمهید مقدمات آن به عهده شخص صلاحیت‌داری به نام کارشناس می‌نهد و از او می‌خواهد که اطلاعات فنی و عملی یا حرفه‌ای لازم را که در دسترس دادگاه نیست در اختیار دادرسی قرار دهد یا استنباط و اعتقاد خود را از قرائن فنی و علمی بیان کند.

مفهوم کارشناسی رسمی دادگستری

۱) نظر کارشناس یکی از ادله اثبات دعوی است، " مگر این که قاضی تشخیص دهد که منطبق با واقع نیست که آن موقع در صورت لزوم از کارشناسان دیگر استفاده خواهد کرد."

۲) نظر کارشناس امارت قضایی محسوب می‌گردد یعنی اوضاع، احوال، نشانه‌ها و قوانینی که در غیاب دلیل معتبر و یا عدم کفایت دلایل ابرازی مدعی، ضمن بررسی اوضاع و احوال توسط دادرس، وی را به یک باور درونی (افتاع وجدانی) رهنمون ساخته و قادر به تصمیم‌گیری و صدور رأی می‌نماید.

۳) نظر کارشناسی در تعداد شهادت تلقی می‌شود.

۴) نظر کارشناس در ردیف اسناد رسمی است.

منابع کارشناس

شامل منبع فقهی (قرآن کریم، سنت، اجماع، عقل) و منابع قانونی و حقوقی (قانون اساسی، قوانین عادی، مدنی، آیین دادرسی مدنی، اجرای احکام مدنی، آیین دادرسی کیفری، مجازات اسلامی، امور حسبی، تجارت، قانون کارشناسان رسمی دادگستری، آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور) و منابع علمی و تخصصی رشته کارشناسی.

مقررات شهرسازی و شهرداری‌ها

ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری مربوط به اشغال زمین و کاربری آن را مطالعه و می‌کوشد از طرفی موانع قانونی تحقق برنامه‌های شهری را برطرف نماید و از سوی دیگر راه‌هایی برای حفظ منافع مالکان کشف و پیشنهاد نماید. شهر موجودی زنده و در حال رشد است. این ویژگی موجب پویایی و تحول‌گرایی حقوق شهرسازی می‌شود.

مدیریت اجرایی شهر

شهردار و ناظر آن شورای اسلامی شهر است. قلمرو عملکرد آن، محلی و تصمیمات آن در منطقه خاصی از کشور که شهر نامیده می‌شود، معتبر است. از نظر سیاسی و اداری زیر نظر فرماندار است. دیوان عدالت اداری با شیوه‌های متفاوت می‌کوشد قدرت محلی این نهاد را در مسیر قانون هدایت کند. تقاضای ابطال مصوبات غیرقانونی شورای شهر، یکی از حقوق قانونی شهروندان است و هر ساله آرای بسیاری در این خصوص به طرفیت شهرداری شورای شهر، صادر می‌شود.

اراضی و شهرداری

زمین کالایی سرمایه‌ای است ولیکن شهرداری‌ها و دولت بزرگ‌ترین مصرف‌کنندگان زمین هستند. در نظام حقوقی اراضی ایران تقسیم اموال دولت به عمومی و اختصاصی از ویژگی‌های حقوق اداری اموال، و تقسیم اراضی به موات، بایر و دایر و انواع گوناگون اموال عمومی که در مفهوم کلی، انفال محسوب می‌شوند.

سهم شهرداری‌ها در استفاده از اراضی عمومی ناچیز است. واگذاری اراضی موات، ملی، مجهول‌المالک و بلاصاحب واقع در محدوده و حریم شهرها، می‌تواند سرمایه و توان مالی شهرداری‌ها را افزایش داده و به تحقق طرح‌های توسعه شهری سرعت بخشد. طرح‌های شهری مسیر توسعه شهر را معین و شهرداری مکلف به اجرای این طرح‌ها (ماده ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران) است. یکی از ضرورت‌های مفقوده نظام شهرسازی ایران توجه به اصل سلسله‌مراتب طرح‌های شهری است. برابر ماده ۳۰ قانون مدنی، هر مالکی حق استفاده از مایملک خود را به هر نحوی دارد مگر مواردی که قانون استثناء کرده است. شورای عالی شهرسازی و معماری بر اساس قانون مصوب ۱۳۵۱ مجاز به وضع ضوابط شهرسازی است مانند تصویب تراکم ساختمانی، سطح اشغال و ارتفاع که بر اساس ضوابط طرح‌های شهری تعیین می‌شوند. شورای عالی شهرسازی و معماری و کمیسیون

ماده ۵ این قانون، حق قانون‌گذاری و سلب مالکیت خصوصی را نداشته و دیوان عدالت اداری، بارها ضوابط اجرایی طرح‌های شهرهایی را که متقاضیان تفکیک را ملزم نموده‌اند بخشی از اراضی خود را به شهرداری واگذار نمایند باطل نموده است.

ماهیت تخلفات ساختمانی^۱

از دیدگاه حقوقی بی‌توجهی به قوانین ساختمانی جایز نیست ولی در عمل تخلفات ساختمانی بی‌شمارند؛ شاید گفته شود یکی از علل توسعه بی‌رویه شهرها و ساخت‌وسازهای غیرمجاز، وجود قوانین منعطف است. قوانینی که برای تخلفات ساختمانی صرفاً جریمه تعیین می‌کند و متخلفان با آگاهی از آن تخلف می‌کند. این امر ضرورت دخالت قانون کیفری و جرم شناختن این عمل را توجیه می‌کند. برای تأمین منافع عمومی در فرایند شهرسازی می‌توان از ضمانت اجراهای کیفری بهره جست. تخلف در لغت به معنی خلاف کردن و خلاف وعده کردن آمده است.

این واژه به‌دفعات در قانون مدنی و قوانین کیفری بکار رفته است. همین کاربرد دوگانه موجب اختلاف عقیده در مورد ماهیت حقوقی تخلفات ساختمانی می‌شود.

۱. ماهیت کیفری

۲. ماهیت غیر کیفری

حقوق ایران در زمینه شهرسازی از نظریه دوم پیروی می‌کند. انسان تاحدی که به حقوق دیگران لطمه وارد نکند در انجام هر عملی آزاد است به این سبب، ممنوعیت‌ها بیان می‌شوند. اگر در مورد ممنوع یا مجاز بودن یک عمل تردید ایجاد شود باید گفت آن عمل مجاز است. اگر چه تخلفات ساختمانی جزء اعمال ممنوعه هستند ولی هر عمل ممنوعی جرم محسوب نمی‌شود و به نظر می‌رسد صرف ذکر کلمه ((جریمه)) باعث شمول عنوان کیفری نمی‌گردد. ادله گوناگونی این ادعا را اثبات می‌کنند که به پاره‌ای از آن‌ها اشاره می‌شود.

الف) مطابق اصل ۳۶ قانون اساسی حکم به مجازات و اجرای آن باید از طریق دادگاه صالح صورت پذیرد و مراجع اختصاصی مانند کمیسیون ماده ۱۰۰، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما دادگاه محسوب نمی‌شوند. استعمال ویژه ((دادگاه)) در مورد این مراجع مجازی است. دادگاه‌های عمومی دادگستری حق تعیین مجازات دارند؛ مراجع شبه قضایی (کمیسیون ماده ۱۰۰ ق.ش) مجاز نیستند برای متخلفین ساختمانی کیفر تعیین کنند.

ب) مجازات‌ها از نظر حقوق کیفری آثار ویژه‌ای دارند؛ این آثار در مورد جریمه‌های تخلف ساختمانی وجود ندارد؛ بر این مبنا می‌توان گفت جریمه تخلفات ساختمانی مجازات اصطلاحی نیست. این نظریه متکی به دلایل ذیل است:

۱) مطابق اصل شخصی بودن مجازات‌ها، مجازات‌ها فقط نسبت به شخص مجرم قابل اعمال است. در صورتیکه بنابر تبصره های ۴ و ۳ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، ممکن است شخصی غیر از متخلف به پرداخت جریمه محکوم شود.

۲) در صورتی که محکوم علیه از پرداخت جزای نقدی خودداری نماید به ازای هر سیصد هزار ریال یک روز بازداشت می‌شود. درحالی‌که خودداری محکوم علیه تخلفات ساختمانی از پرداخت جریمه، موجب طرح مجدد موضوع در کمیسیون و صدور رأی تخریب می‌شود.

۳) جریمه‌هایی تخلفات ساختمانی مشمول مقررات مربوط به تخفیف، تشدید، تعلیق، مجازات و عفو محکومی نمی‌شوند و جریمه وصول شده به حساب در آمد عمومی دولت واریز نمی‌شود.

عناوین «تخلف» و «جریمه» به قوانین کیفری اختصاص ندارند. به عبارت دیگر جریمه دو قسمت است جریمه حقوقی و جریمه جزائی: جریمه حقوقی عبارت است از جریمه‌ای که فاقد جنبه جزایی است و رسیدگی به آن در صلاحیت مراجع غیر جزایی است. دو اصل اولیه‌ای که نسبت به جرائم مدنی حکم‌فرما است عبارت است از: نخست این که جریمه باید از طرف قانون‌گذار به صراحت

^۱. Urban Law and Urban Planning, Author: Gholamreza Kamyar 2021

پیش‌بینی شده باشد تا قاضی بتواند آن را مورد حکم قرار دهد. دوم آنکه چون عنوان تقصیر جزایی بر آن قابل انطباق نیست، دادرس نمی‌تواند مبلغ آن را تخفیف دهد و یا اجرای آن را تعلیق نماید و یا بالاخره مسئول جریمه را از پرداخت آن معاف کند از این قبیل است جرائم مالیاتی. بنا بر مراتب فوق به نظر می‌رسد تخلفات ساختمانی ماهیت حقوقی ویژه‌ای دارند؛ اصولاً خصائص انحصاری مجازات‌ها نسبت به آن‌ها اعمال نمی‌شود ولی استثنائاً ضوابطی همچون محاسبه جریمه بر اساس تاریخ وقوع تخلف در مورد آن‌ها جاری است (رأی وحدت رویه شماره ۲۱۰ - ۱۳۸۷/۴/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری). اداره حقوقی قوه قضائیه نیز طی نظریه شماره ۷/۳۵۶۷ مورخ ۱۳۷۶/۵/۲۳ در این رابطه بیان می‌دارد: مبنای تعیین و مطالبه جریمه در تخلفات ساختمانی، ارزش منطقه‌ای زمان وقوع تخلف است و اگر شهرداری به موقع اقدام برای وصول جریمه نکرده است نمی‌توان اشخاص را بر مبنای ارزش منطقه‌ای پس از وقوع تخلف مخصوصاً اگر شدیدتر و بیشتر باشد محکوم نمود.

جایگاه کمیسیون ماده ۱۰۰ در میان مراجع قضاوتی^۱

کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نمونه‌ای مراجع اختصاصی خارج از دادگستری هستند. به نظر می‌رسد عنوان دادگاه اختصاصی برای مراجع اختصاصی خارج از دادگستری مناسب نباشد شاید اصطلاح ((مرجع قضاوتی و یا مرجع شبه قضایی)) صحیح‌تر باشد. ماده ۲۸ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی نیز در مورد این مراجع از اصطلاح ((دادگاه)) استفاده نکرده است. این ماده بیان می‌دارد: ((هرگاه بین دادگاه‌های عمومی، نظامی و انقلاب در مورد صلاحیت، اختلاف محقق شود همچنین در مواردی که دادگاه اعم از عمومی، نظامی و انقلاب به صلاحیت مراجع غیرقضایی از خود نفی صلاحیت کنند و یا خود را صالح بدانند، پرونده برای حل اختلاف به دیوان عالی کشور ارسال خواهد شد. رأی دیوان عالی کشور در خصوص تشخیص صلاحیت لازم‌الاتباع است)).

سازمان و تشکیلات کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری^۲

کمیسیون ماده صد شهرداری اولین بار در راستای اجرای تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ تشکیل گردید. به موجب این قانون فرماندار یا بخشدار، نماینده دادگستری و نماینده انجمن شهر اعضا کمیسیون را تشکیل می‌دادند. در تاریخ ۵۲/۵/۱۷ تبصره موصوف اصلاح و ترکیب اعضا کمیسیون تغییر کرد. این تبصره که در حال حاضر قدرت اجرایی دارد، بیان می‌دارد: ((در موارد مذکور فوق که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری ساختمان احداث یا شروع به احداث شده باشد، موضوع در کمیسیون‌های مرکب از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضا انجمن شهر به انتخاب انجمن مطرح می‌شود)). ضرورتی ندارد که رئیس قوه قضائیه مستقیماً نماینده خود را انتخاب نماید. مورد از جمله موارد نیابت‌پذیر است که غالباً از طریق مدیران کل دادگستری استان‌ها انجام می‌پذیرد. نماینده معرفی شده باید ابلاغ قضایی داشته باشد. لکن تفاوتی بین قاضی زن و مرد، حقوقی یا کیفری، بدوی یا تجدیدنظر، شاغل یا غیرشاغل در آن حوزه وجود ندارد. کارکنان اداری دادگستری یا کارآموزان قضاوت نماینده دادگستری محسوب نمی‌شوند البته تا زمانی که وصف قضاوت وجود دارد نمایندگی نیز باقی است؛ بنابراین در صورت تعلیق، استعفا انفسال و بازنشستگی، معرفی نماینده دیگر لازم است. نماینده شورای اسلامی شهر باید از اعضا اصلی این شورا باشد؛ بنابراین معرفی افراد خارج از شورای اسلامی، خواه اداری یا غیراداری یا معرفی اعضا علی‌البدل که ممکن است در آتیه به عضویت شورای اسلامی شهر در آیند. از نظر قانونی جایز نیست. انتخاب نماینده وزیر کشور غالباً از طریق استانداران استان‌ها انجام می‌پذیرد. حضور شهردار یا نماینده شهرداری در جلسات کمیسیون بدون حق رأی مجاز است.

^۱. Urban Law and Urban Planning, Author: Gholamreza Kamyar 2021

^۲. Urban Law and Urban Planning, Author: Gholamreza Kamyar 2021

صلاحیت‌های کمیسیون ماده ۱۰۰

الف) صلاحیت ذاتی

صلاحیت ذاتی شایستگی و قابلیت است که یک مرجع قضای در رسیدگی به موضوعات خاص دارد به نحوی که سایر مراجع از رسیدگی به این موضوعات ممنوع هستند. صلاحیت ذاتی ریشه در نظم عمومی و قواعد آمره دارد و با توافق اصحاب دعوی تغییر نمی‌کند. این نوع صلاحیت دو جنبه منفی و مثبت دارد. از جهت منفی سایر مراجع از رسیدگی به موضوعاتی که ویژه این مرجع است منع گردیده‌اند و از جنبه مثبت انحصاراً این مرجع حق رسیدگی به موضوعات تحت صلاحیت خود را دارد. تبصره ۲ ماده ۲۴۹ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری صلاحیت ذاتی آنان می‌داند. افزون بر آن، صلاحیت مراجع بدوی نسبت به تجدیدنظر و بالعکس نیز جزء صلاحیت ذاتی محسوب می‌شود. بر اساس تبصره‌های ذیل ماده صد قانون شهرداری و تبصره ذیل بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری می‌تواند دو نوع صلاحیت برای کمیسیون در نظر گرفت:

۱) صلاحیت در رسیدگی به کلیه تخلفات ساختمانی ۱ از قبیل احداث بنای بدون پروانه یا زائد بر پروانه، احداث بنای زائد بر تراکم مجاز، تخلفات مربوط به عدم استحکام بنا - عدم رعایت اصول فنی، بهداشتی و شهرسازی. ۲. در اینجا موضوع تخلف ساختمانی صرف نظر از سایر جهات مطرح است. به عبارت دیگر ممکن است یک موضوع از جهات عدیده در مراجع مختلف مطرح گردد که در این حالت نمی‌توان گفت قواعد صلاحیت ذاتی نقض شده است به عنوان مثال احداث ساختمان در زمین متعلق به دیگری منشأ دعوی تصرف عدوانی، خلع ید و تخلف ساختمانی است که محاکم کیفری حقوقی و کمیسیون ماده صد به اعتبارات مختلف می‌توانند به موضوع رسیدگی نمایند. بیش از میزان و تعداد مذکور در پروانه صادره پس از صدور گواهی پایان کار بدون اخذ جواز مجدد از شهرداری و جاهت قانونی نداشته و رأی قطعی کمیسیون تجدیدنظر ماده صد قانون شهرداری در این خصوص وفق مقررات صادر شده است. در خصوص صلاحیت کمیسیون در رسیدگی به تخلف ((مشرفیت)) نسبت به بناهای مجاور توجه به فروض ذیل ضروری است:

الف) چنانچه تخلف مالک از مفاد پروانه ساختمانی منجر به مشرفیت نسبت به ساختمان‌های اطراف شده باشد، رسیدگی به آن مستند به تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در صلاحیت کمیسیون ماده صد است. ب) چنانچه مبنای مشرفیت تخلف مالک از مفاد پروانه ساختمان نباشد و مشرفیت نیز مغایر با ضوابط و مقررات شهرسازی نباشد، موضوع در صلاحیت کمیسیون ماده صد نیست و مالک مجاور می‌تواند حسب مقررات قانونی در ملک خود جلوی ملک مشرف دیوار بکشد یا پرده آویزان کند

یکی از جنبه‌های منفی صلاحیت ذاتی، منع کمیسیون از رسیدگی به موضوع تغییر کاربری است. مسئله‌ای که در برخی موارد مورد توجه قرار نمی‌گیرد و مرجع مورد بحث بی‌توجه به این موضوع، رأی بر پرداخت جریمه و صدور گواهی پایان کار صادر می‌کند. اگرچه یکی از جنبه‌های اصول شهرسازی رعایت کاربری در احداث ساختمان است لکن اگر کمیسیون عقیده بر بقا ملک و صدور رأی جریمه داشته باشد، نمی‌تواند قبل از طی مراحل مربوط به تغییر کاربری، بلامانع بودن صدور گواهی پایان کار را اعلام دارد؛ بنابراین کمیسیون ماده صد مجاز نیست در مورد بنای مسکونی که در کاربری خدماتی ایجاد شده است رأی بر پرداخت جریمه صادر نماید و شهرداری را ملزم نماید در مورد این ملک گواهی پایان کار صادر کند.

۲) یکی دیگر از جنبه‌های صلاحیت ذاتی کمیسیون ماده صد رسیدگی به تخلف نحوه استفاده از اماکن مسکونی است؛ تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری مقرر می‌دارد:

((شهرداری در شهرهایی که نقشه جامع شهر تهیه شده، مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور در پروانه‌های ساختمانی نوع استفاده از ساختمان را قید کند. در صورتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی در منطقه غیرتجاری محل کسب یا پیشه و یا تجارت دایر شود، شهرداری موضوع را در کمیسیون مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ مطرح می‌نماید. کمیسیون در صورت احراز تخلف مالک یا مستأجر با تعیین مهلت مناسب که نباید از دو ماه تجاوز نماید در مورد تعطیل محل کسب یا پیشه و یا تجارت ظرف مدت یک ماه اتخاذ تصمیم می‌کند. این تصمیم به‌وسیله مأمورین شهرداری اجرا می‌شود و کسی که عالمأً از محل مزبور پس از تعطیل برای کسب و پیشه یا تجارت استفاده کند به حبس جنحه‌ای از شش ماه تا دو سال و جزای نقدی از پنج هزار و یک ریال تا

ده‌هزار ریال محکوم خواهد شد و محل کسب نیز مجدداً تعطیل می‌شود)). تفاوت این نوع صلاحیت باصلاحیت قبلی در این است که موارد مذکور در بند نخست مربوط به ماهیت تخلفات ساختمانی است که صرف‌نظر از نحوه و نوع استفاده از ملک قابل‌احراز است، لکن موارد مذکور در این بند به تخلف در نحوه استفاده مربوط می‌شود به‌عبارت‌دیگر مالکان اراضی واقع در شهرها و حریم آن مکلف‌اند نخست برای احداث بنا از شهرداری مجوز بگیرند و در مرحله احداث بنا از حدود مجوز صادره تعدی ننمایند و سپس — در مرحله بهره‌برداری از ساختمان، نوع کاربری و استفاده‌ای را در پروانه ساختمان قید شده رعایت نمایند. عدم رعایت این ترتیبات تخلف محسوب می‌شود و کمیسیون ماده ۱۰۰ صلاحیت رسیدگی به آن را برعهده خواهد داشت.

ب) صلاحیت محلی

کمیسیون‌های متعددی در قلمرو ایران به موضوع تخلفات ساختمانی رسیدگی می‌کنند در صلاحیت محلی سخن از این است که از میان این مراجع مختلف کدام‌یک صالح به رسیدگی هستند؟ در صلاحیت ذاتی نوع و درجه مراجع قضائیتی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در مبحث صلاحیت محلی صنف این مراجع مورد گفتگو واقع می‌شود. کمیسیون‌های ماده صد با توجه به صلاحیت محلی به کلیه تخلفات ساختمانی واقع در محدوده قانونی و حریم شهر رسیدگی می‌کنند.

آثار و تبعات تخلفات ساختمانی^۱

بی‌تردید رعایت ضوابط و مقررات فنی، بهداشتی و شهرسازی ضامن کیفیت زندگی در ساختمان و شهر بوده و بنابراین عدم رعایت آن‌ها به طور مستقیم یا غیرمستقیم می‌تواند به تعادل ساختار شهری لطمه وارد آورده و موجب تنزل کیفیت زندگی در شهر و ساختمان گردد. آلسور و میتون (2009) در رابطه با بناهای غیرمجاز، به هزینه محیطی و اجتماعی تخلفات ساختمانی می‌پردازند. با توجه به طبقه‌بندی متداول ضوابط ساخت‌وساز (ضوابط معماری و ضوابط شهری)، آثار و تبعات تخلفات ساختمانی را نیز می‌توان در دو سطح اثر بر بنا و اثر بر فراتر از بنا شامل بناهای اطراف، حتی شهر و منطقه شهری بررسی نمود. تبعات عدم رعایت برخی از ضوابط معماری نظیر ابعاد اتاق‌ها و الزامات بهداشتی ساختمان را می‌توان بیشتر منحصر به خود بنا دانست هر چند که در نهایت نزول کیفیت زندگی و شرایط آسایش در بنا می‌تواند به مسائل اجتماعی منجر گردد که بازتاب آن در سطح جامعه و شهر مشاهده خواهد شد. اما گروهی از ضوابط فنی و معماری نظیر رعایت الزامات استحکام بنا، علاوه بر کاهش ایمنی ساختمان و خطرپذیری آن برای ساکنان ساختمان، می‌تواند اثرات منفی خود را بر ساختمان‌های هم‌جوار و کاهش سطح ایمنی معبر مجاور بنا نیز باقی گذارد. بدین ترتیب، تبعات عدم رعایت ضوابط شهری نظیر احداث بنا بیش از حد مجاز و تخطی از ارتفاع مجاز بنا را می‌توان در سطح شهر مشاهده کرد. تبعات ناشی از تخلفات ساختمانی را می‌توان از یک منظر به دو گروه تبعات محسوس و قابل‌ادراک (که اثر منفی خود را در کوتاه‌مدت منعکس می‌سازند) و تبعات غیرمحسوس و غیرقابل‌ادراک به طور مستقیم (که تبعات منفی خود را در بلندمدت باقی می‌گذارند) تقسیم نمود.

عدم رعایت ضوابط معماری نظیر عدم رعایت حداقل ابعاد آسانسور و راه‌پله ساختمان، عدم رعایت الزامات نورگیری و بهداشتی ساختمان، عدم رعایت مقررات عایق‌های صوتی و حرارتی و ضوابط شهری نظیر گذر از حد ارتفاع مجاز ساخت‌وساز در یک بلوک یا محدوده شهری، عدم رعایت مقررات عقب‌نشینی لازم ساختمان، عدم رعایت ضابطه سطح اشغال، کسری پارکینگ و احداث بنا در زمین‌های برنامه‌ریزی نشده بدون زیرساخت لازم می‌تواند در مدت کوتاهی و به طور آشکار پس از تخلف موجبات عدم آسایش ساکنین ساختمان و شهر یا محدوده شهری را ایجاد کند.

مخدوش‌شدن منظر و خط آسمان شهری، سایه‌اندازی بر معابر و ساختمان‌های هم‌جوار، پیشروی به حریم بناهای هم‌جوار، شلوغی معابر با پارک خودرو و ترافیک معابر، کمبود تسهیلات و زیرساخت لازم برای زندگی از جمله این آثار هستند. در رابطه با

¹ ('Construction Violations from an Urban Planning Perspective' – Authors: Mojtaba Rafieian – Elnaz Sorkhili)

تبعاتی که در بلندمدت آشکار خواهند شد یا به طور مستقیم قابل ادراک نیستند، عدم رعایت ضابطه استحکام بنا در ساختمان، عدم رعایت الزامات آتش نشانی، تغییر کاربری، افزایش تراکم ساختمانی را می توان نام برد.

تقاضای بیش از حد: ظرفیت شبکه های شریانی نظیر شبکه آب، برق و فاضلاب و در نتیجه کاهش سطح و کیفیت سرویس دهی آن ها، افزایش ترافیک سواره ناشی از افزایش جمعیت و تقاضای سفر، از بین بردن تعادل کاربری های شهر، ریزش ساختمان و افزایش خطرپذیری معبر و ساختمان در برابر مخاطراتی نظیر زلزله، سیل و... از جمله تبعات غیر قابل ادراک به طور مستقیم هستند که در مدت کوتاهی پس از ارتکاب خلاف، اثرات خود را نشان می دهند.

از سویی دیگر، می توان عدم رعایت ضوابط و مقررات ساختمانی را از نظر قابلیت جبران پذیری یا عدم جبران پذیری تخلف ساختمانی بررسی نمود. عدم رعایت برخی ضوابط نظیر عدم رعایت اصول استحکام بنا، عدم استفاده از مصالح مناسب، پیشروی از حد مجاز ساختمان در قطعه از جمله تخلفات ساختمانی جبران ناپذیر محسوب می گردند.

اما برای مثال در مورد تخلفاتی نظیر احداث بنای بیش از حد مجاز در صورت امکان افزایش زیرساخت ها و خدمات شهری و سطح سرویس دهی معابر می توان ساختار شهر یا محدوده شهری را تعادل بخشید.

همچنین، در مورد تخلفی نظیر کسری پارکینگ را به خصوص در بناهای واقع در بافت های فرسوده، اخیراً مسئولین شهرهای بزرگ، ساختمان هایی را که در بافت های پرتراکم یا بافت های قدیمی فاقد دسترسی به معابر مناسب سواره واقع شده اند را با شرط امکان تأمین پارکینگ مورد نیاز ساختمان در پارکینگ های عمومی و طبقاتی پیرامون بنا، از تأمین پارکینگ معاف می کنند.

پوتزیو و یوانیدیس (2006) تبعات ساختمان های غیرقانونی و غیررسمی را در موارد زیر خلاصه می کنند:

- بی اعتبار شدن و منسوخ شدن نقشه ها و اسناد، کمبود اطلاعات و آمار قابل اعتماد؛
- ابزارهای ناکافی برای مدیریت بحران و مدیریت ریسک؛
- وقوع اعتراضات، ناآرامی ها و تخریب ها؛
- تجاوز به محیط زیست؛
- ناکافی بودن زیرساخت ها و تسهیلات اساسی شهر؛
- فقر درآمدی دولت به دلیل عدم پرداخت مالیات زمین یا هزینه های معاملات ملکی و خدمات؛
- عدم امنیت در تصرف زمین؛
- بازار زمین ضعیف و ناکافی؛
- اثرات منفی بر اقتصاد ملی.

به طور کلی، با استفاده از جمع بندی دیارگاه (2010) ابعاد اثر گذاری تخلفات ساختمانی را در موارد زیر می توان خلاصه نمود:

- مؤثر در محیط اجتماعی با تغییر سرانه های شهری و تضعیف خدمات دهی به مناطق، مسائل روان شناختی و عملکردی ناشی از تغییر محصوریت ها؛
- مؤثر در نظام کاربری زمین و نظام فعالیت ها که می تواند سبب قرار گرفتن کاربری های ناسازگار در جوار هم افزایش بیش از اندازه یک کاربری در یک منطقه و مسائل و مشکلات ناشی از عدم هماهنگی تسهیلات، خدمات و ظرفیت زیرساخت ها با کاربری هایی که پیش بینی نشده اند و احداث بنا در زمین های نامناسب برای ساختمان سازی گردد؛
- مؤثر در نظام حرکت و دسترسی با مغشوش نمودن نظام دسترسی، افزایش بار ترافیک شهری و عدم تأمین دسترسی لازم به واحدهای سکونت، اشتغال و سایر کاربری ها در شهر؛
- مؤثر در محیط اقتصادی از طریق افزایش ارزش زمین یک محدوده شهری و بالعکس، تغییر ارزش های اقتصادی برخی از کاربری های شهری در یک منطقه
- مؤثر در نظام تأسیسات و تجهیزات شهری با افزایش بیش از اندازه جمعیت در یک پهنه و کاهش سطح خدمات دهی مورد نیاز؛

- مؤثر در نظام فرم کالبدی و تغییر کیفیت‌های فضایی، محیطی، عملکردی با تغییر سرانه‌ها، نظام استخوان‌بندی فضاهای همگانی، بالارفتن میزان محصوریت، عدم توزیع مناسب نظام توده و فضا، ناهمگونی در خط آسمان، کاهش کیفیت بصری و عملکردی جداره‌ها، تضعیف کانون‌ها و کریدورهای دید و اغتشاشات بصری؛

مسائل محیطی نظیر آلودگی‌های هوایی و صوتی، افزایش مصرف انرژی، تخریب کاربری‌های فضای سبز و زمینه‌ای کشاورزی؛ کاهش سطح ایمنی ساختمان و نیز بناهای مجاور و کاهش سطح کیفیت زندگی با گسترش تخلفات. از منظری دیگر تبعات ساختمانی را در جرم و خلاف‌زایی می‌توان بررسی نمود.

با بهره‌گیری از مدل بی‌تمدنی که بیسلر (2003) ارائه می‌دهد، تخلفات ساختمانی را می‌توان مانند خشونت و بی‌نظمی‌هایی نظیر آشغال ریختن، مزاحمت‌ها و نزاع‌های خیابانی می‌توان نوعی بی‌تمدنی ناشی از نقص در هنجارهای جامعه دانست که می‌توانند نشانه یا هشدار برای خشونت‌ها و بی‌تمدنی‌های وسیع‌تر و افزایش جرائم باشند.

برای مثال تخلفات ساختمانی نظیر تخلف احداث بنای مازاد بر تراکم، غالباً با توجه به ضوابط منجر به تخلف کسری پارکینگ هم می‌شوند. همچنین، به همراه تخلفاتی نظیر تصرف غیرقانونی زمین، احداث بنا در زمین‌های غیرمجاز و ساخت‌وسازهای شبانه بدون مجوز در اکثر موارد تخلفات دیگری نظیر عدم رعایت اصول فنی ساخت، الزامات بهداشتی و ایمنی وجود خواهد داشت. از طرف دیگر، بالتبع مشاهده تخلفات ساختمانی بارز ساختمان‌های هم‌جوار، مالکین، مستحذاتان با متصرفین را تشویق به خلاف‌هایی مشابه و چه بسا با عواقب بیشتر کرده که بی‌تردید تخلفات ساختمانی به طور جمعی اثرات به‌مراتب بیشتری در ابعاد یاد شده خواهد داشت.

همچنین جرایم، ناهنجاری‌ها و مسائل اجتماعی زیاد گزارش شده در سکونت‌گاه‌های غیررسمی و غیرقانونی را می‌توان نتیجه کالبد نامناسب و غیربهداشتی این نوع از سکونت‌گاه‌ها نیز قلمداد نمود.

ادامه دارد...

منابع

- Gholamreza, Kamyar; 2021, "Urban Rights and Urban Planning," Majd Scientific and Cultural Assembly. (In Persian)
- Principles and Rules Governing Expert Examination in the Iranian Legal System' – Author: Mehdi Layeq 2020
- Construction Violations from an Urban Planning Perspective' – Authors: Mojtaba Rafieian – Elnaz Sorkhili