

بررسی تخلفات ساختمانی در شهرداری و رویه اجرایی آن با قانون شهرداری

مریم آقایی بجمستانی^۱، سیده وحیده مرتضوی^۲

^۱استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان، سمنان، ایران

^۲کارشناس ارشد رشته حقوق گرایش خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان، سمنان، ایران

چکیده

تخلفات ساختمانی به اقداماتی در ساختمان سازی اطلاق می شود که فاقد مجوز (پروانه) و یا دارای مغایرت با مجوز صادره از سوی شهرداری باشد؛ در دهه های اخیر گسترش تخلفات ساختمانی در بسیاری از شهرهای کشورهای در حال توسعه، یکی از مهم ترین معضلات ساکنین و مدیران شهری به شمار می رود. در اغلب موارد، این گسترش بی رویه به خاطر کنترل سطحی و مدیریت نامطلوب، چالش برانگیز خواهد بود که تأثیر شایان توجهی بر پیکره شهر بر جای می گذارد؛ به هر حال، وقوع تخلفات ساختمانی یکی از مهم ترین آسیب های توسعه فضایی-کالبدی کلان شهرها می باشد که شهرداری می تواند از این تخلفات ساختمانی که بدون پروانه یا مخالف پروانه ساخته شده اند، به وسیله ماموران خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع شده باشد جلوگیری کند. در واقع، طبق قانون شهرداری، کمیسیون ماده ۱۰۰ مرجع رسیدگی به این تخلفات می باشد که در صورت تجدیدنظرخواهی با توجه به این که کمیسیون ماده ۱۰۰ نهادی شبه قضایی و اداری می باشد، لذا دیوان عدالت اداری مرجع صالح می باشد. بنابراین، هدف این تحقیق، بررسی و ارزیابی تخلفات ساختمانی، نوع تخلفات و هم چنین شناخت عملکردهای کمیسیون ماده صد در رابطه با تخلفات ساختمانی است. روش تحقیق، توصیفی - تحلیلی می باشد و گردآوری اطلاعات مورد نیاز به شیوه کتابخانه ای انجام گرفته است.

واژه های کلیدی: تخلف، تخلفات ساختمانی، کمیسیون ماده ۱۰۰، پروانه ساخت، دیوان عدالت اداری.

بیان مساله

با توجه به اهمیت قوانین و مقررات شهری عنوان مهمترین نقطه ارتباط بین مدیریت شهری و شهروندان، ضوابط مربوط به ساخت و ساز نیز بی تردید نقش مؤثری در نیل به اهداف عالی برنامه ریزی شهری، ایمنی و امنیت داشته و رعایت آن ضمن تأمین اهداف مذکور، موجب ارتقای کیفیت و افزایش عمر مفید ساختمانها میگردد. لذا در این راستا شهرداری به عنوان مهمترین عنصر مدیریت شهری، از جایگاه خاصی در نظام سازمان های اداری کشور برخوردار است. شهرداری به لحاظ حقوقی و اداری، جزء مؤسسه های عمومی محسوب می شود؛ در واقع یک نهاد عمومی اما غیر دولتی است، که اقتدار و رسمیت آن ناشی از رأی مردم یا نمایندگان مردم است. با این حال دارای شخصیت حقوقی مستقلی می باشد، یعنی دارای وجود اعتباری و صلاحیت های ویژه، جدا و مستقل از اعضاء و مدیران و از این رو قطعاً دارای حقوق و تکالیف می باشند. یکی از نتایج این اصل آن است که شهرداری می تواند عنوان مالک داشته و از حق مالکیت برخوردار باشد. با این حال، برخی تصرفات شهرداری قانونی محسوب گردیده و در صورت اختلاف و دعاوی در این صورت، شهرداری موظف است که ملک مورد نظر را از مالک ملک خریداری نموده و رضایت مالک را کسب نماید؛ بنابراین با توجه به اینکه حقوق شهرداری جزء حقوق عمومی و حقوق مالک ملک جزء حقوق خصوصی تلقی می گردد، لذا حقوق عمومی بر حقوق خصوصی برتری داشته و مقدم تر است. بر این اساس یکی از جمله تصرفات قانونی شهرداری تصرف در تخلفات ساختمانی (کمیسیون ماده ۱۰۰) می باشد؛ تخلف ساختمانی عبارت است از بی اعتنایی به قانونمندی های موجود در عرصه ساخت و سازهای شهری، قانون شکنی در ساختمان سازی و عدول از مقررات ساختمان سازی؛ در واقع، امروزه تخلفات ساختمانی در شهرها، به تعداد زیاد و حجم وسیع وجود دارد که سبب بروز مشکلاتی در محیط اجتماعی، نظام است. « تراکم ساختمانی » اقتصادی، نظام دسترسی، فرم کالبد و منظر شهر می شوند. از زیان بارترین این تخلفات، تخلف در حوزه وقوع این تخلف موجب تنزل کیفیت محیط شهری و ناپایداری در زمینه ایمنی، سلامت و رفاه شهروندان و کاهش کیفیت محیط زیست می شود. با این حال، از جمله تخلفات ساختمانی که بطور معمول در اکثر شهرها صورت می گیرد می توان به ساخت بدون پروانه، عدم احداث پارکینگ، تجاوز به حریم معابر، ساخت در کاربری غیرمجاز، عدم رعایت حریم قانونی خطوط لوله نفت و گاز و راه و مسیل ها، عدم رعایت آیین نامه زلزله و..... اشاره کرد که علی رغم تأکید مراجع ذیصلاح بر ضرورت رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی، متأسفانه تخلفات ساختمانی در اکثر شهرها روبه افزایش است. در واقع، تخلفات ساختمانی عموماً با هدف نفع فردی بیشتر و یا بهره برداری فزاینده از زمین بدون توجه به نوع کاربریها، ضوابط احداث بنا و ضرایب مربوط به تراکم، سطح اشغال، منطقه بندی و... انجام میگردد. با این حال به طور کلی این تخلفات را می توان در دو دسته کلی جای داد: ۱- تخلفات مطابق ضوابط و ۲- تخلفات خلاف ضوابط؛ تخلفات مطابق ضوابط بدین صورت است که مطابق مقررات شهرسازی کسانی که می خواهند ساختمان احداث نمایند می بایستی از شهرداری پروانه ساختمان اخذ نمایند. در صورتی که مالکی ساختمان خود را بدون پروانه و یا با پروانه و بیشتر از مشخصات پروانه احداث نماید، لیکن با ضوابط طرحهای مصوب و سایر مقررات شهرداری مغایرت نداشته باشد مقدار زیربنای بدون پروانه مطابق ضوابط محسوب شده و ساختمان موجود پس از رسیدگی و اخذ جرایم متعلقه قانونی خواهد بود. تخلفات خارج از ضوابط نیز بدین صورت است که: هرگاه زیربنای احداثی بدون پروانه یا مازاد بر پروانه مغایر با ضوابط و مقررات طرح های مصوب و دستورالعمل های موجود باشد و یا این که نوع استفاده از ساختمان نسبت به پروانه تغییر یافته باشد کلاً تخلفات خارج از ضوابط تلقی گردیده و با تشکیل پرونده تخلف توسط شهرداری های مناطق به کمیسیون های ماده صد شهرداری ارجاع خواهد شد؛ عمده

تخلفات ساختمانی که در نهایت به رشد بی قواره شهری و ساختمانهایی ناامن منجر میشود، به دلایل مهاجرت بی رویه به شهرها، جلوگیری نکردن بموقع مأموران شهرداری، طولانی شدن روند صدور پروانه ساخت از مرحله تقاضا تا تأیید نهایی، مشکل مسکن و گرانی مصالح، نظارت نکردن ناظران ذریبط، تلقی کردن جریمه ساختمانی به عنوان منبع درآمدی برای شهرداری، عدم تدوین مقررات منطبق با نیازهای روز، بدون اجرا ماندن احکام کمیسیون ماده ۱۰۰، سوء استفاده از اختیارات قانونی، نقص مدیریت شهری و نقص قوانین شهرداری است؛ همچنین تخلفات ساختمانی دارای پیامدهایی از جمله: پیامدهای اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و فضایی می باشد. عمده پیامدهای کالبدی- فضایی را میتوان در توسعه بیرویه و بی قاعده شهری، رشد ساختمانهای ناامن، اسکانهای غیررسمی، ناموزونی و زشتی در سیمای شهری، تغییر چشم انداز و سیمای بصری شهر، عدم تناسب در تراکم ارتفاعی با تراکم جمعیتی و... را نام برد؛ با این حال، با توجه به اهمیت تخلفات ساختمانی ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ در نحوه شهرسازی و آبادانی شهرها و واقع نظم عمومی در شهرها، شهرداری می تواند از عملیات ساختمانی ساختمان های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مامورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور باشد جلوگیری نماید. بنابراین چنانچه ساختمانی بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه ساختمانی احداث گردد؛ به تقاضای شهرداری موضوع تخلف به کمیسیون مرکب از قضات دادگستری، نماینده شورای شهر، نماینده وزارت کشور ارجاع می شود. لذا پس از وصول پرونده یا حضور نماینده شهرداری و اظهارات و دفاعیات کتبی مالک ساختمان که ظرف مهلت ۱۰ روز پس از اخطار شهرداری اخذ می گردد، نسبت به موضوع تخلف رسیدگی و ظرف مدت یک ماه تصمیم خود را بر حسب مورد اتخاذ می کند؛ بر همین اساس، شهرداری مکلف می باشد رای مذکور را به مالک ابلاغ نماید و مالک یا ذینفع می تواند ظرف مهلت ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ به تصمیم کمیسیون اعتراض نماید این اعتراض در کمیسیون دیگری مطرح و رای این کمیسیون قطعی می باشد. رای کمیسیون ماده ۱۰۰ بر حسب مورد یا قلع مستحذات خلاف می باشد یا اخذ جریمه. چنانچه رای کمیسیون ماده ۱۰۰ مبنی بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد، مهلتی مناسب که نباید از ۲ ماه تجاوز نماید به مالک جهت اجرای رای می دهند. با این حال، رای قطعی کمیسیون ماده ۱۰۰ قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است. دیوان عدالت اداری پس از وصول شکایت که در فرمهای چاپی مخصوص تنظیم و تقدیم دیوان عدالت می گردد. پس از بررسی نسبت به رد یا پذیرش شکایت تصمیم گیری خواهد نمود. چنانچه تصمیم دیوان عدالت اداری مبنی بر پذیرش شکایت باشد، شهرداری مکلف است پرونده تخلفات ساختمانی موضوع شکایت را مجدداً برای تصمیم گیری به کمیسیون ماده ۱۰۰ ارسال نماید و کمیسیون مذکور نیز مکلف به رسیدگی مجدد می باشد؛ بر همین اساس، مهلت طرح شکایت در دیوان عدالت اداری نسبت به رای قطعی کمیسیون ماده ۱۰۰ با توجه به سکوت قانون محدودیت زمانی ندارد و مالک یا ذینفع می تواند شکایت خود را در این خصوص به دیوان عدالت اداری از طریق پست یا حضوری به دیوان عدالت اداری که در شهر تهران مستقر می باشد تقدیم نماید. شایان ذکر می باشد مالک یا ذینفع می تواند ضمن تقدیم شکایت خود به دیوان عدالت اداری، تقاضای دستور توقف اجرای رای کمیسیون ماده ۱۰۰ را بنماید. دیوان عدالت اداری نیز در صورتی که دلایل موجه از سوی مالک ارائه گردیده باشد. بدو و خارج از نوبت دستور توقف اجرای رای کمیسیون را صادر و شهرداری مکلف به اجراء دستور توقف می باشد.

امروزه، همگام با رشد روزافزون جمعیت و توسعه شهرنشینی با مشکلاتی؛ از جمله کمبود مسکن و سایر خدمات رفاهی روبه رو هستیم. به همین منظور، نیاز به ایجاد واحدهای مسکونی و مراکز فعالیتهای مختلف و امکانات رفاهی و... شدت یافته، موجب می گردد که زمین های زراعی و حتی بایر مجاور شهرها در بورس زمین قرار گیرند و قیمتها به طور سرسام آوری افزایش یابد؛ در نتیجه، تخلفات شهری نیز در حال افزایش است. بسیاری از مراجعان به شهرداریها افرادی هستند که با کمیسیون ماده صد

سروکار دارند و بخش زیادی از آنها نیز کسانی هستند که بدون داشتن پروانه ساختمانی اقدام به احداث بنا نموده اند. به این ترتیب، ضرورت توجه به تخلفات ساختمانی که شهرها را دچار بحران نموده است، بیش از پیش آشکار میگردد. بنابراین، با توجه به افزایش تعداد تخلفات ساختمانی در شهرها و خصوصاً کلانشهرها، بررسی و مطالعه تخلفات ساختمانی و عوامل مؤثر در ایجاد آن میتواند نقش مؤثری در کاهش و جلوگیری از آن داشته باشد. بنابراین در پژوهش حاضر برآنیم تا در این خصوص به بحث و بررسی بپردازیم.

معنای لغوی شهرداری

شهرداری از نظر لغوی از دو کلمه «شهر» و «داری» تشکیل گردیده که «داری» به معنی اداره و مدیریت و «شهر» پس از ۱۳۶۲ به جایی که دارای شهرداری باشد اطلاق می گردید. بنابراین از نظر لغوی شهرداری را می توان سازمان اداره شهر دانست و در اصطلاح، شهرداری به واحدی گفته می شود که به منظور اداره امور محلی و ارائه خدمات عمومی موردنیاز شهروندان در یک مرکز جمعیتی با خصایص شهری تشکیل می شود.^۱

شهردار یا شارمند، طبق تعریف دانشنامه‌ای، به نگهبان یا گرداننده شهر، گویند.^۲ شهرداری نیز معادل لغت انگلیسی Municipality است و به ناحیه ای اطلاق می شود که در آن، یک انجمن مربوط به شهر، دارای صلاحیت اعمال قدرت سیاسی بوده و خدمات دولتی محلی را مانند فاضلاب، پیش گیری از جرم و جنایت و خدمات آتش نشانی به عموم ارائه می دهد.^۳

شهرداری ها در سطح جهانی از جمله سازمان هایی هستند که نقش مهمی در توسعه کشورها و گسترش عرصه های مدنی دارند.^۴ در واقع، شهرداری، سازمان محلی است که بر طبق اصل عدم تمرکز اداری و به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران و آبادی، بهداشت شهر و رفاه ساکنان آن شهر، تأسیس می شود. شهرداری نوعی سیستم اداره شهر است که از دو واحد بنام شورای شهر و اداره شهرداری تشکیل شده است. نقاطی که شهرداری در آنجا تشکیل می شود: طبق آئین نامه مورخ ۶۳/۸/۱۵ قانون تقسیمات کشوری، در نقاطی که شهر شناخته شده اند، شهرداری تأسیس می شود. طبق ماده ۱ قانون شهرداری ها، در هر محل که جمعیت آن حداقل به پنج هزار نفر برسد، باید شهرداری تشکیل شود. با وجود این قانون به وزارت کشور اجازه داده است در نقاطی که دارای حدنصاب نیستند

در تعریف شهرداری می توان گفت شهرداری دارای شخصیت حقوقی می باشد و سازمانی است که سکنه یک شهر با استفاده از حقوق طبیعی خود و اختیاری که قانون به آنها اعطای نموده است بمنظور ایجاد و اداره کردن تاسیسات عمومی، وضع و اجرای نظامات شهری، تامین نیازمند یهای مشترک محلی بوجود می آورند و به آن اختیار و نمایندگی می دهند، تا هزینه خدماتی را که به عهده آن واگذار گردیده است با اسلوبی منطقی و عادلانه بین سکنه شهر و استفاده کنندگان توزیع و سر شکن نموده از آنها وصول کند و در صورتی که هر یک از آنها از پرداخت سهمی که باید پرداخت کنند خوداری و یا نظامات

^۱ - تاریخچه شهرداریها در ایران، <http://www.fooladshahr.ir>

^۲ - معین، محمد، فرهنگ لغت معین، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۱، ص ۲۰۹۷.

^۳ - قادری، جعفر؛ قادری، علی، مباحثی در اقتصاد شهری، همدان: انتشارات نور علم، ۱۳۸۶، ص ۱۲.

^۴ - یزدان پناه عبدالملکی، انیس، ۱۳۹۳، بررسی نقش شهرداری ها در مدیریت شهری ایران و جهان، اولین کنگره تخصصی مدیریت شهری و شوراهای شهر، ساری، مرکز همایشهای توسعه ایران، http://www.civilica.com/Paper-TSDI01-TSDI01_002.html

^۵ - ماده ۳ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و اصلاحات بعدی.

شهری را رعایت نکنند با استفاده از قوه قهریه که به حکم قانون به وسیله مردم شهر به آن داده شده است آنها را وادار بپرداخت سهم خود و رعایت نظامات و مقررات شهری نمایند.

- معنای لغوی تخلفات ساختمانی

تخلف مصدر باب تفعّل، در لغت به معنی خلاف کردن و خلاف وعده کردن آمده است. این واژه به کرات در قوانین مدنی و کیفری به کار رفته است و همین کاربرد دوگانه موجب اختلاف نظر درباره ماهیت حقوقی تخلفات ساختمانی گردیده است.^۷ تخلف ساختمانی به معنی نقض قوانین و ضوابط شهرسازی، فنی، ایمنی و بهداشتی در احداث ساختمان است و ابهام در قوانین و مقررات ناظر بر ساخت و ساز از جمله علل تخلف ساختمانی است و مبنای مستند رسیدگی به تخلفات ساختمانی در محدوده قانونی و حریم مصوب شهرها ماده صد قانون شهرداریها و تبصره های یازده گانه آن در خارج از حریم مصوب شهرها کمیسیون بند ۳ تبصره ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداریها که منبسط به اختصار کمیسیون ماده ۹۹ نامیده میشود، میباشد.^۸ به طور کلی تخلفات ساختمانی در ایران مشمول عملیات ساختمانی ساختمانهای بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه میگردد. از منظر گونه شناسی، تخلفات ساختمانی متعدد هستند، اما صرف نظر از نوع و چرایی رخداد آن، در یکی از گروههای زیر قرار میگیرند.^۹

- تخلف از ضوابط و مقررات طرحهای مصوب (ضوابط مربوط به کاربری، تراکم، تعداد طبقات و پارکینگ)
- تخلف از ضوابط و مقررات فنی و ایمنی (ضوابط مربوط به تاسیسات، استحکام بنا، جلوگیری از آتشسوزی و نظیر آن)
- تخلف از ضوابط و مقررات بهداشتی (ضوابط مربوط به تامین نور، تهویه ی هوا، سرویسهای بهداشتی و...)
- تخلف از ضوابط و مقررات منظر ساختمان (ضوابط مربوط به ارتفاع، نمای ابنیه، جنس مصالح)
- سایر تخلفات (ضوابط مربوط به مدت اتمام بنا، پیشآمدگی، استفاده نامناسب از فضای ساختمانی و...)^{۱۰}

معنای اصطلاحی تخلفات ساختمانی

به طور کلی، تخلف ساختمانی عبارت است از بی اعتنائی به قانونمندیهای موجود در عرصه ساخت و سازهای شهری، قانون شکنی در ساختمان سازی و عدول از مقررات ساختمان سازی؛^{۱۱} این تعریف بدین معناست که عدم رعایت قوانین و مقررات و ضوابط شهرسازی، فنی، ایمنی، بهداشتی و منظر ساختمان، به هر دلیل از سوی سازنده یا سازندگان شهری، تخلف محسوب میشود.^{۱۲} ساختمان های دارای تخلف ساختمانی در ادبیات مختلف جوامع گوناگون، بسته به قوانین حاکم بر جامعه، با

^۶ - عمید، حسن؛ فرهنگ عمید، انتشارات شهرزاد، ۱۳۹۰، ص ۶.

^۷ - پژوهان، موسی؛ داراب خانی، رسول؛ جعفری، المیرا؛ زینل زاده، اردلان، «بررسی و تحلیل عوامل مؤثر بر تخلفات ساختمانی در شهرهای کوچک (نمونه موردی: شهر بابلسر)»، پژوهش های جغرافیایی برنامه ریزی شهری، دوره ۲، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۳، ص ۲۴۱.

^۸ - اداره کل امور روستایی و شوراهای استانداری مازندران، «آشنایی با انواع تخلفات ساخت و ساز غیرمجاز»، <http://www.roostaei-mz.ir/>

^۹ - سعیدنیا، احمد؛ ساخت و سازهای شهری، چاپ سوم، انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، ۱۳۸۵، ص ۵۵.

^{۱۰} - محمدی ده چشمه، مصطفی؛ سعیدی، جعفر، «آسیب شناسی تخلفات موضوع کمیسیونهای ماده ۱۰۰ قانون شهرداری بر اساس یافته های تطبیقی از کلان شهرهای ایران»، دوفصلنامه دانش و پژوهش حقوقی، سال سوم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۳، ص ۱۴۳.

^{۱۱} - بهشتی روی، مجید؛ بررسی آثار کالبدی تخلفات ساختمانی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، ۱۳۷۲، ص ۳۲.

^{۱۲} - معصوم، جلال. تخلفات ساختمانی، ماهنامه شهرداری ها، ش ۳۳، انتشارات سازمان شهرداری ها، ۱۳۸۰، ص ۴۹.

اصطلاحات متفاوتی تعریف شده اند. مسکن یا بنای غیر قانونی،^{۱۲} مسکن یا بنای غیر مجاز،^{۱۴} بنای کنترل نشده،^{۱۵} غیر رسمی،^{۱۶} بنای سازماندهی نشده،^{۱۷} بنای برنامه ریزی نشده،^{۱۸} بنای نابهنجار و غیره از این جمله اند. وضعیت بناهای غیر قانونی در طول زمان از نظر قانونی می تواند تغییر کند. آنچه امروز بنای غیر قانونی خوانده می شود، می تواند فردا تحت شرایط قانونی محسوب گردد.^{۱۹}

به هر حال، ساختمانها به عنوان مهمترین عناصر سازندهی پیکرهی کالبدی شهرها و فرم فضایی حاصل از میانکنش رقابتی بازار، بخش خصوصی، بخش تعاونی و نهادهای محلی می باشند. هر یک از این نقش آفرینان در صنعت ساخت و ساز، به گونه ای رقابتی منافعی را در شهر دنبال میکنند و آنچه که در این چرخهی رقابتی سبب برهم خوردن تعادل میگردد، تاکید بر سودافزایی بخشی است که زمینه ی پیدایی مفهوم قانونگریزی ساختمانی و به تبع آن تخلف ساخت و ساز شده است.

انواع تخلفات ساختمانی

بسته به نوع ضوابط ساختمانی مصوب و مورد اجرا در یک شهر، تخلفات ساختمانی مختلفی میتواند در آن شهر وجود داشته باشد. ضوابط ساختمانی عمدتاً در دو گروه ضوابط معماری و ضوابط شهری تنظیم میگرددند. ضوابط معماری معمولاً کمینه شده استانداردهای ساختمانی است که به منظور تأمین حداقل شرایط بهداشتی، ایمنی و کیفی متناسب با نوع استفاده مد نظر از ساختمان هستند که معمولاً افزایش کارایی یا صرفه اقتصادی بنا را نیز در نظر دارند؛ اما در هر حال ممکن است رعایت آنها برای سازنده ساختمان دشوار یا گران باشد. ضوابط شهری نیز نتیجه طرحهای جامع، راهبردی و تفصیلی شهرها و در واقع ابزارهای اجرایی طرحهای توسعه شهری هستند و بسته به سیاستهای برنامه ریزی و مدیریت شهری شهرها، برای تضمین توزیع عادلانه منابع در سطح شهر، هماهنگی ساختار، روابط و کاربریهای مجاز، حداکثر ارتفاع ساختمان، مساحت قابل ساخت در زمین یا سطح اشغال ساختمان، تعداد واحد پارکینگ یا حداقل فضای لازم برای اختصاص به پارکینگ در ساختمان، تعداد واحد مجاز در ساختمان، برای قرارگیری ساختمان در زمین، رعایت عقب نشینی های لازم نسبت به معبر دسترسی و رعایت حقوق زمین (عدم تصرف زمینهای عمومی یا احداث بنا در زمین غیر) را دربرمیگیرند. تخلفات ساختمانی عموماً با هدف نفع فردی بیشتر و یا بهره برداری فزاینده از زمین بدون توجه به نوع کاربریها، ضوابط احداث بنا و ضرایب مربوط به تراکم، سطح اشغال، منطبقه بندی و... انجام میگردد.

در اینجا، چند نمونه از تقسیم بندی انواع تخلفات ساختمانی آورده شده است:

^{۱۲} illegal

^{۱۴} Unauthorized

^{۱۵} Uncontrolled

^{۱۶} Informal

^{۱۷} Unorganized

^{۱۸} Unplanned

^{۱۹} Kahraman,S and Satti,A and Misir,S(2006), Effects of adding illegal storeys to structural systems, Sadhana, 31, p:517..

^{۲۰} - سرخیلی، الناز، مجتبی رفیعیان و محمدرضا بمانیان؛ بررسی انگیزه های تخلف احداث بنای مازاد بر تراکم ساختمانی در شهر تهران، مدیریت شهری، ش ۳۰، ۱۳۹۱، ص ۱۴۶.

این تخلفات معمولاً به دو دسته تقسیم می گردند:

الف- تخلفات مبتنی بر ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری؛

ب- تخلفات ناشی از عدم رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری.^{۲۱}

یا:

۱. تخلفات مطابق ضوابط؛

۲. تخلفات خلاف ضوابط.^{۲۲}

همچنین، در دسته بندی دیگری، انواع تخلفات ساختمانی در نواحی شهری، با داشتن یا نداشتن پروانه ساختمانی به پنج گروه اصلی تقسیم می شود:

۱ - عدم رعایت اصول شهرسازی؛

۲ - عدم رعایت اصول فنی و استحکام بنا؛

۳ - عدم رعایت اصول بهداشتی؛

۴ - نادیده گرفتن ضوابط و مقررات نمای ساختمان؛

۵ - سایر تخلفات.^{۲۳}

۱-۱-۲- تخلفات مطابق ضوابط

مطابق مقررات شهرسازی کسانی که می خواهند ساختمان احداث نمایند می بایستی از شهرداری پروانه ساختمان اخذ نمایند. در صورتی که مالکی ساختمان خود را بدون پروانه و یا با پروانه و بیشتر از مشخصات پروانه احداث نماید، لیکن با ضوابط طرحهای مصوب و سایر مقررات شهرداری مغایرت نداشته باشد مقدار زیربنای بدون پروانه مطابق ضوابط محسوب شده و ساختمان موجود پس از رسیدگی و اخذ جرایم متعلقه قانونی خواهد بود.

مثال ۱- شخصی که ملکش در کاربری مشخصی واقع بوده اگر بدون اخذ پروانه و یا برخلاف پروانه صادره اقدام به احداث ساختمان در حد ضوابط نماید، این قبیل ساختمان ها خلاف داخل ضوابط محسوب می گردد.

مثال ۲- شخصی که می تواند با اخذ مجوز تفکیک ملک خود را به سه قطعه تفکیک نماید بدون اخذ مجوز این کار انجام داد و مالکین هر قطعه در حد ضوابط اقدام به احداث ساختمان نموده اند.^{۲۴}

۲-۱-۲- تخلفات خلاف ضوابط

هرگاه زیربنای احداثی بدون پروانه یا مازاد بر پروانه مغایر با ضوابط و مقررات طرح های مصوب و دستورالعمل های موجود باشد و یا این که نوع استفاده از ساختمان نسبت به پروانه تغییر یافته باشد کلاً تخلفات خارج از ضوابط تلقی گردیده و با تشکیل پرونده تخلف توسط شهرداری های مناطق به کمیسیون های ماده صد شهرداری ارجاع خواهد شد.

^{۲۱} - حسینی، سید علی؛ مبانی فنی و اجرایی حقوق شهری و منطقهای در ایران، انتشارات حق شناس، ۱۳۸۵، ص: ۲۴۱.

^{۲۲} www.iranshahrsaz.com

^{۲۳} - سعیدنیا، احمد. ساخت و سازهای شهری، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاریهای کشور، وزارت کشور: چاپ سوم، ۱۳۸۳، ص ۵۵.

^{۲۴} http://law.tehran.ir/Default.aspx

مثال ۱ - کاربری ملک مسکونی بوده و مالک بدون اجازه اقدام به احداث مغازه در ملک فوق را نموده است که این عمل به خاطر مغایر بودن با کاربری ملک تخلف خارج از ضوابط محسوب می‌گردد.

مثال ۲ - در کاربری مسکونی تراکم متوسط زیربنای مجاز ۶۰٪ در هر طبقه بوده است. ولی در هر طبقه بیش از ۶۰٪ زیربنا احداث یا از نظر تعداد طبقات بیش از حد مجاز (طبقه اضافی) احداث نموده است که تخلف خارج از ضوابط محسوب خواهد شد.

تخلفات خارج از ضوابط به کمیسیون های ماده صد ارجاع می‌گردد مگر این که مشمول تبصره های ذیل باشد:
تبصره یک: در مورد آن تعداد از ساختمانهای مسکونی واقع در محدوده قانونی شهر که در کاربری مجاز در حد تراکم ساختمانی اجازه داده شده در طرح، قبل از تاریخ ۶۶/۱/۱ ساخته شده اند و تخلفات ساختمانی انجام شده در آنها به صورت زیر می‌باشد:

- ساختمان بدون پروانه ساختمانی و یا مازاد به پروانه احداث شده است.
- توسعه واحد مسکونی از لحاظ طبقات و یا عدم رعایت ۶۰٪ طول و مساحت مجاز.
- عدم احداث پارکینگ واحدهای مسکونی که طبق پروانه ساختمانی ملزم به احداث آن بوده است.
- احداث اضافه اشکوب که به صورتی پی در پی انجام گیرد.
- احداث باریکه سازی در یک طبقه و بیش از آن.

- تخلفات مطابق ضوابط

مطابق مقررات شهرسازی کسانی که می‌خواهند ساختمان احداث نمایند می‌بایستی از شهرداری پروانه ساختمان اخذ نمایند. در صورتی که مالکی ساختمان خود را بدون پروانه و یا با پروانه و بیشتر از مشخصات پروانه احداث نماید، لیکن با ضوابط طرحهای مصوب و سایر مقررات شهرداری مغایرت نداشته باشد مقدار زیربنای بدون پروانه مطابق ضوابط محسوب شده و ساختمان موجود پس از رسیدگی و اخذ جرایم متعلقه قانونی خواهد بود.

مثال ۱- شخصی که ملکش در کاربری مشخصی واقع بوده اگر بدون اخذ پروانه و یا برخلاف پروانه صادره اقدام به احداث ساختمان در حد ضوابط نماید، این قبیل ساختمان ها خلاف داخل ضوابط محسوب می‌گردد.

مثال ۲- شخصی که می‌توانست با اخذ مجوز تفکیک ملک خود را به سه قطعه تفکیک نماید بدون اخذ مجوز این کار انجام داد و مالکین هر قطعه در حد ضوابط اقدام به احداث ساختمان نموده اند.^{۲۵}

۲-۱-۲- تخلفات خلاف ضوابط

هرگاه زیربنای احداثی بدون پروانه یا مازاد بر پروانه مغایر با ضوابط و مقررات طرح های مصوب و دستورالعمل های موجود باشد و یا این که نوع استفاده از ساختمان نسبت به پروانه تغییر یافته باشد کلاً تخلفات خارج از ضوابط تلقی گردیده و با تشکیل پرونده تخلف توسط شهرداری های مناطق به کمیسیون های ماده صد شهرداری ارجاع خواهد شد.

مثال ۱ - کاربری ملک مسکونی بوده و مالک بدون اجازه اقدام به احداث مغازه در ملک فوق را نموده است که این عمل به خاطر مغایر بودن با کاربری ملک تخلف خارج از ضوابط محسوب می‌گردد.

مثال ۲ - در کاربری مسکونی تراکم متوسط زیربنای مجاز ۶۰٪ در هر طبقه بوده است. ولی در هر طبقه بیش از ۶۰٪ زیربنا احداث یا از نظر تعداد طبقات بیش از حد مجاز (طبقه اضافی) احداث نموده است که تخلف خارج از ضوابط محسوب خواهد شد.

^{۲۵} <http://law.tehran.ir/Default.aspx>

تخلفات خارج از ضوابط به کمیسیون های ماده صد ارجاع می گردد مگر این که مشمول تبصره های ذیل باشد: تبصره یک: در مورد آن تعداد از ساختمانهای مسکونی واقع در محدوده قانونی شهر که در کاربری مجاز در حد تراکم ساختمانی اجازه داده شده در طرح، قبل از تاریخ ۶۶/۱/۱ ساخته شده اند و تخلفات ساختمانی انجام شده در آنها به صورت زیر می باشد:

- ساختمان بدون پروانه ساختمانی و یا مازاد به پروانه احداث شده است.
- توسعه واحد مسکونی از لحاظ طبقات و یا عدم رعایت ۶۰٪ طول و مساحت مجاز.
- عدم احداث پارکینگ واحدهای مسکونی که طبق پروانه ساختمانی ملزم به احداث آن بوده است.
- احداث اضافه اشکوب که به صورتی پی در پی انجام گیرد.
- احداث باریکه سازی در یک طبقه و بیش از آن.

تبصره دو: در صورتی که تخلفات ساختمانی فوق به نحوی احداث شده اند که زائد بر تراکم های ساختمانی مجاز طرح تفصیلی و مربوط به قبل از تاریخ ۶۶/۱/۱ باشد، حداکثر تا ۵۰ مترمربع با وصول کلیه عوارض متعلقه و بدون ارجاع به ماده صد حل و فصل خواهد شد.

تبصره سه: در مورد ساختمانهای مسکونی احداثی قبل از تاریخ ۶۶/۱/۱ که تقاضای نوسازی و تبدیل به احسن آنها شده است، چنانچه دارای تخلفاتی از لحاظ مقررات شهرسازی هستند به لحاظ تخریب کلی ملک و تبدیل به احسن آنها بدون ارجاع پرونده به کمیسیون ماده صد صرفاً پروانه ساختمانی جدید مطابق مقررات مربوطه صادر گردد.

تبصره چهار: پرونده های وارده به دبیرخانه کمیسیون ماده صد، مشمول مقررات تبصره های بالا نمی باشد.^{۲۶}

۱-۲-۱-۲- بنای بدون پروانه و خلاف ضابطه به صورت پیشروی طولی

مهمترین و رایج ترین تخلف از مقررات و ضوابط شهرداری احداث ساختمان بدون پروانه است؛ در خصوص ساختمان بدون پروانه می توان اذعان داشت که به هرگونه ساخت و سازی که فاقد مجوز کتبی از شهرداری باشد بنای فاقد پروانه گفته می شود. بنابراین اگر صاحب ملک مراحل صدور پروانه ساختمانی و پرداخت عوارض را انجام داده باشد اما مبادرت به اخذ پروانه نکرده باشد و در چنین شرایطی ساختمان خود را احداث کند باز هم به آن ساختمان بدون پروانه می گویند. چنانچه آن بنا فاقد پالک ثبتی باشد و در آن ملک اقدام به احداث بنای غیر مجاز شده باشد، با توجه به صدر قانون ماده ۱۰۰ و تبصره های آن اگر این بنا در محدوده و حریم شهر باشد، قابل طرح در کمیسیون ماده ۱۰۰ است و نداشتن مالکیت مانع رسیدگی و طرح موضوع در این کمیسیون نمی شود.^{۲۷}

در واقع، علیرغم اهمیت بسیار زیادی که صدور پروانه در زمینه کنترل فعالیت های ساختمانی و شهرسازی دارد فقط برای اولین بار در قانون شهرداری مصوب در سال ۱۳۳۴ ضمن بند ۲۴ ماده ۵۵ صدور پروانه برای کلیه ساختمانهایی که در شهرها احداث می شوند از وظایف شهرداریها شناخته شده است.

در ماده ۹۹ قانون الحاقی به قانون شهرداریها مصوب ۱۳۴۵ تکلیف تعیین ضوابط ساخت و ساز و تفکیک و قطعه بندی و تعیین نقشه و حدود حریم شهرها بعهدہ شهرداری گذاشته شد و ضمن ماده ۱۰۰ قانون مذکور لزوم اخذ پروانه از شهرداری برای هر

^{۲۶} - معاونت شهرسازی و معماری، تخلفات ساختمانی، مرداد ۱۳۹۰، <http://tshs.tabriz.ir/News>

^{۲۷} - حمیدی، اکبر؛ افضلی، رسول؛ فرهادی، ابراهیم، « بررسی و ارزیابی تخلفات ساختمانی در حوزه های پیرامونی مادرشهرها (مطالعه موردی: شهر سردرود)»، اندیشه جغرافیایی، سال هفتم، شماره پانزدهم، زمستان ۱۳۹۵، دانشگاه زنجان، مقاله شماره ۱۰۴، ص ۲۱.

اقدام عمرانی و ایجاد ساختمان در محدوده و حریم شهر تعیین گردید و اختیار جلوگیری از عملیات ساختمانی بدون پروانه یا خلاف محتوای پروانه و ارجاع پرونده تخلف به کمیسیون با ترکیب خاصی برای رسیدگی و در صورت لزوم صدور رای قلع مستحذات خلاف اصول شهر سازی و فنی و بهداشتی بموجب تبصره یک آن ماده پیش بینی گردید.

بنابراین، طبق مقررات ساختمان، کسب پروانه ساختمانی از شهرداری برای پروژه های عمرانی و یا نوسازی در مناطقی که دارای طرح کاربری یا فاقد کاربری اراضی هستند، الزامی است. هم چنین تغییر کاربری اراضی از حالت مسکونی به تجاری یا اداری نیاز به کسب مجوز دارد و تغییرات جزئی در ساختمان باید با اطلاع شهرداری باشد.^{۲۸}

به هر حال، پیشروی طولی به معنای میزان حدود جهت احداث بنا ضربدر طول عرصه است که نسبت به سطح ساختمان معمولاً ۶۰ به ۴۰ است. به این معنی که می توان در ۶۰ درصد طول زمین احداث بنا کرد و بقیه باید به عنوان فضای آزاد باز باشد و عدم رعایت این امر تخلف محسوب می شود. این تخلف تحت عنوان تخلف از اصول شهرسازی و بعضاً تخلف از ضوابط فنی یا بهداشتی در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری قابل رسیدگی است. مطابق مقررات طرح های مصوب راجع به شهرسازی همان طور که در مناطق مختلف شهر، نوع کاربری زمین در منطقه با سایر مناطق متفاوت است ضابطه درصد سطح اشغال مصوب و تراکم ساختمان نیز تفاوت پیدا می کند.^{۲۹}

۲-۱-۲-۲- تخلف تراکم اضافی^{۳۰}

تمایل به استفاده از تراکم بیشتر موضوعی است که با گسترش فرهنگ آپارتمان نشینی، کمبود زمین قابل توسعه و سیاست های برخی از مدیران شهری در تشویق استفاده بیشتر از زمین های مراکز شهرها، بسط یافت.^{۳۱}

این نوع از تخلفات ساختمانی در کشورهای مختلف همچون ترکیه، به صورت افزودن تراس یا یک طبقه به ساختمان، آژار، اردن، تغییرات ساختمان و احداث بناهای تکمیلی مثل گاراژ، انبار، سایبان ها، آژار کشور کنیا، عدول از ضوابط حداکثر تراکم و ارتفاع مجاز^{۳۲} و در ایران نیز، افزایش طبقه مازاد، پیشروی بیش از حد مجاز بنا در عرصه، پوشاندن نورگیر حیاط یا معبر، نمود پیدا کرده است.^{۳۵}

تخلف تراکم اضافی اصولاً تحت عنوان تخلف از اصول شهرسازی و گاه از ضوابط فنی و یا بهداشتی قابل رسیدگی است. شهرداری بعد از اخذ جریمه می بایست گواهی پایان ساخت را صادر کند. اعتبار رأی بقای جریمه کمیسیون ماده ۱۰۰ بر

^{۲۸} - قریب، فریدون؛ بررسی تطبیقی نظام های شهرسازی (هلند، نروژ، فنلاند، سوئد و دانمارک)، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۰، ص ۱۸۲.

^{۲۹} <http://www.shamslawyers.com/b>

^{۳۰} Extra density

^{۳۱} - سرخیلی و همکاران، پیشین، صص ۱۴۵-۱۶۲.

^{۳۲} tal ea Kahraman

^{۳۳} Meaton & Alnsour

^{۳۴} - Tuts,R(۱۹۹۶), Cost modeling for appropriate building and planning standars in Kenya, habitat International, Vol:۲۰, No:۴, ۶۰۷-۶۲۳.

^{۳۵} - سرخیلی و همکاران، پیشین.

تراکم اضافه، تنها زمانی است که آن ساختمان پا برجاست و در صورت تخریب و تجدید بنا، استناد به رأی صادر شده برای استفاده از تراکم مازاد در ساخت مجدد، به هیچ وجه قابل قبول نیست.^{۳۶}

به هر حال، در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی تجاری، صنعتی و اداری، کمیسیون می تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی، رای به اخذ جریمه ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد صادر کند و شهرداری ملکف است بر اساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام کند. در صورتی که ذی نفع از پرداخت جریمه خودداری کند، شهرداری ملکف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رای تخریب را بکند. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رای تخریب اقدام خواهد کرد.^{۳۷}

۳-۲-۱-۲-۳- تخلف عدم استحکام بنا

در صورتی که نقصان راجع به عدم استحکام بنا از لحاظ فنی قابل رفع باشد، کمیسیون رأی به رفع نقص در یک دوره زمانی تعیین شده می دهد. اگر سازه از لحاظ فنی قابل تحکیم و مقاوم سازی نباشد یا ذی نفع در زمان تعیین شده نسبت به مقاوم سازی اقدام نکند، رأی قلع بنا صادر و به اجرا گذاشته می شود و کمیسیون نمی تواند در چنین موردی با صدور رأی جریمه موجبات بنای ساختمان غیر مستحکم را که خطر آفرین است، فراهم کند.

اگر در خصوص گزارش عدم استحکام بنا بین شهرداری و ذی نفع اختلاف حاصل شود یا در زمانی که مهندس ناظر گزارش شهرداری را مبنی بر عدم استحکام بنا قبول نداشته باشد مراتب به کارشناس دادگستری ارجاع می شود.^{۳۸}

۴-۲-۱-۲-۴- تخلف مربوط به احداث پارکینگ

در صورت عدم احداث پارکینگ یا غیر قابل استفاده بودن پارکینگ احداث شده و عدم امکان اصلاح آن، کمیسیون ماده ۱۰۰ می تواند با توجه موقعیت و نوع استفاده از فضای پارکینگ رأی به اخذ جریمه صادر کند.

مساحت هر پارکینگ یا احداث گردش آن ۲۵ متر مربع است. اگر تبدیل مجدد فضا به پارکینگ میسر نباشد، نمی توان رأی به گرفتن جریمه صادر کرد. در صورتی که در ساختمان مسکونی پارکینگ لحاظ شود، مساحت هر پارکینگ و یا عوارض مربوط می بایست صرفاً برای مساحت پارکینگ عمومی توسط شهرداری هزینه شود.^{۳۹}

۵-۲-۱-۲-۵- تخلف احداث ساختمان مغایر با کاربری

شهرداری در شهرهایی که نقشه جامع شهر تهیه شده مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور در پروانه ساختمانی نوع استفاده از ساختمان را قید کند. در صورتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی در منطقه ی غیر تجاری محل کسب یا پیشه و یا تجارت دائر شود، شهرداری مورد را به کمیسیون مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مطرح می کند و کمیسیون در صورت احراز تخلف مالک یا مستأجر، با تعیین مهلت مناسب که نباید از دو ماه تجاوز نماید در مورد تعطیل کردن محل کسب یا پیشه یا تجارت ظرف مدت یک ماه اتخاذ تصمیم می کند.^{۴۰}

^{۳۶} - حمیدی، و همکاران، پیشین، ص ۲۳.

^{۳۷} <http://www.shamslawyers.com/blo>

^{۳۸} - صمد قوشچی، زبدالله؛ تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران، چاپ چهارم، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۸۸، صص ۶۶-۱۷۰.

^{۳۹} - حمیدی، و همکاران، پیشین، ص ۲۴.

^{۴۰} - همان.

به هر حال، عمده تخلفات ساختمانی که در نهایت به رشد بی قواره شهری و ساختمان‌هایی ناامن منجر می‌شود، به دلایل مهاجرت بیرویه به شهرها، جلوگیری نکردن بموقع مأموران شهرداری، طولانی شدن روند صدور پروانه ساخت از مرحله تقاضا تا تأیید نهایی، مشکل مسکن و گرانی مصالح، نظارت نکردن ناظران ذیربط، تلقی کردن جریمه ساختمانی به عنوان منبع درآمدی برای شهرداری، عدم تدوین مقررات منطبق با نیازهای روز، بدون اجراماندن احکام کمیسیون ماده ۱۰۰، سوء استفاده از اختیارات قانونی، نقص مدیریت شهری و نقص قوانین شهرداری است.^{۴۱}

۶-۲-۱-۲- تخلف مهندس ناظر

مهندسان ناظر ساختمان مکلفند نسبت به عملیات اجرایی ساختمانی که به مسئولیت آن‌ها احداث می‌شود از لحاظ انطباق با ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه نقشه‌ها و محاسبه فنی ضمیمه آن مستمرا نظارت کرده و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی کنند. هر گاه مهندس ناظر برخلاف واقع گواهی کند یا تخلف را به موقع به شهرداری اعلام نکند و موضوع منتهی به طرح در کمیسیون ماده ۱۰۰ مندرج در تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و صدور رای به جریمه یا تخریب ساختمان شود، شهرداری مکلف است مراتب را به سازمان نظام مهندسی ساختمانی منعکس کند.^{۴۲}

علل وقوع تخلفات ساختمانی

نوع و شدت وقوع تخلف ساختمانی است که آنرا در برخی جوامع تبدیل به معضلی پیچیده و لاینحل یا موضوعی قابل کنترل می‌سازد. این نوع و شدت در هر جامعه یا نظام شهری به خصوصیات حقوقی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و نحوه مدیریت شهری آن وابسته است؛

غالباً عدم رعایت ضوابط ساختمانی در شهرهای بزرگ در برخی قسمت‌های شهر که با مسائل عمده تری از نظر فقر مالی و آگاهی روبه‌رو هستند حادث‌تر است. برای مثال مناطق حاشیه نشینی، زاغه‌ها و پیرامون آنها که غالباً سکونت‌گاه اقشار کم درآمد، کم‌سواد و جذب نشده در مشاغل مناسب شهری هستند، یکی از بخش‌های عمده غالب کلانشهرهای موجود در جوامع جهان سوم است که با مسئله تخلفات ساختمانی در انواع و سطوح مختلف رو به‌رو هستند. در این مناطق غالباً عدم رعایت ضوابط ساختمانی به طرق مختلف، در سطوح متفاوت و توسط همه یا جمعی از ساکنین اتفاق می‌افتد تا جاییکه شرایط زندگی را بسیار نامناسب و غیر بهداشتی می‌سازد. عدم دسترسی به خدمات و تسهیلات ضروری زندگی نظیر آب آشامیدنی، برق، فاضلاب، معابر تنگ و نامنظم و بدون زیرساز و روسازی مناسب، جمع شدن زباله و فاضلاب در معابر و اطراف درختان و ساختمانها بدلیل نبود سیستم جمع‌آوری زباله و فاضلاب، ساختمانهای غیر مستحکم، با مصالح نامناسب و غیر بهداشتی، نبود فضای عمومی و بازی کودکان، جمعیت زیاد واحدهای مسکونی از ویژگی‌های این مکانها است. تصرف غیر قانونی زمین، احداث بنا بیش از حد مجاز، عدم رعایت فاصله لازم با بناهای همجوار، پیش‌روی بیش از حد بنا در معابر، استحکام پایین ساختمان، استفاده از مصالح نامناسب در بنا، تفکیک غیر قانونی زمین و ساختمان از موارد عمده و قابل توجه تخلفات ساختمانی اتفاق

^{۴۱} - زنگی آبادی، علی؛ قائدرحمتی، صفر؛ محمدی، جمال؛ صفایی، همایون، «تحلیل فضایی تعامل تخلفات ساختمانی و آسیب پذیری ناشی از زلزله: مناطق شهر اصفهان»، برنامه ریزی و آمایش فضا (مدرس علوم انسانی): تابستان ۱۳۸۹، دوره ۱۴، شماره ۲ (پیاپی ۶۶)، ص ۸.

^{۴۲} <http://www.shamslawyers.com/blo>

افتاده در این مناطق است. در این روند، زمین های کشاورزی، سبز و ارزان قیمت پیرامون شهرها بدون داشتن زیرساخت های لازم به زیر توسعه و ساخت و ساز می روند.^{۴۳}

آثار و پیامدهای تخلفات ساختمانی

تخلف ساخت وسازهای شهری از واقعیاتی ریشه دار و گسترده است و یافتن راه حلی برای کاهش این تخلفات قبل از اعمال روش های شهری، نیازمند شناخت و تحلیل علل و عوامل بروز تخلفات و پیامدهای مثبت و منفی ناشی از آن برای متخلفان است.^{۴۴}

برخی آثار تخلفات ساختمانی را به شرح ذیل بیان می نمایند: ۱. آثار فرهنگی- اجتماعی؛ ۲. آثار مالی- اقتصادی؛ ۳. آثار کالبدی- فیزیکی؛ ۴. آثار بهداشتی - روانی؛ ۵. آثار زیست محیطی؛ ۶. آثار عملکردی.^{۴۵}

تخلفات ساختمانی پیامدهای اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و فضایی بسیاری دارند. عمده پیامدهای کالبدی - فضایی را می توان در توسعه ی بی رویه و بی قاعده شهری، رشد ساختمان های ناامن، اسکان غیر رسمی، ناموزونی و زشتی در سیمای شهری، تغییر چشم انداز و سیمای بصری شهر، نبود تناسب بین تراکم ارتفاعی و... را نام برد.^{۴۶}

روش تحقیق

روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی - تحلیلی محتوی می باشد که متون مختلف مورد تجزیه و تحلیل و نهایتاً نتیجه گیری قرار خواهند گرفت همچنین سعی خواهد شد که مفاهیم مورد بررسی قرار گیرد و با استفاده از منابع موجود (کتب و مقالات و مجلات حقوقی معتبر) همین طور با استفاده از شبکه های کامپیوتری به منظور به روز بودن مطالب، این پژوهش ارائه خواهد گردید. ابتدا سوابق طرح مطالعه می شود سپس کار روی موضوع اصلی پایان نامه مورد نظر می باشد و این روش از حیث محتوایی جنبه ی تحلیلی - توصیفی دارد. در این روش تلاش می شود تا در ساختاری حقوقی به پاسخی مناسب برای پرسش اصلی این تحقیق دست یابیم.

تحقیق در این پایان نامه یک تحقیق کتابخانه ای خواهد بود که اطلاعات مورد نظر از طریق مطالعه عمیق کتب و مقالات و مجلات حقوقی موجود و فیش برداری از مطالب یاد شده و سایتهای معتبر اینترنتی و الواح فشرده در خصوص موضوع صورت خواهد گرفت و با استفاده از منابع فوق الذکر به اثبات فرضیه ها پرداخته خواهد شد.

نتیجه گیری:

از مباحث ارایه شده در پژوهش می توان اینگونه نتیجه گیری نمود که:

^{۴۳} - سرخیلی، الناز، مجتبی رفیعیان و محمدرضا بمانیان. بررسی انگیزه های تخلف احداث بنای مازاد بر تراکم ساختمانی در شهر تهران، مدیریت شهری، ش ۳۰، ۱۳۹۱، ص ۱۵۰.

^{۴۴} - زکایی، مرجان؛ ماهنامه شهرداریها، انتشارات سازمان شهرداریها، شماره سی و سوم، ۱۳۸۰، ص ۱۲.

^{۴۵} - ابراهیمی، جهانبخش؛ تخلفات ساختمانی و نحوه رسیدگی به آن در حقوق ایران، نشر موج، ۱۳۸۱، ص ۶۵.

^{۴۶} - خسروی، محمد مهدی؛ تحلیلی بر عوامل و تبعات ساخت و سازهای غیرمجاز در استان تهران و راه حل های مقابله با آن، مجله مسکن و محیط روستا، شماره ۱۴۰، تهران، ۱۳۹۱، صص ۶۶-۵۱.

به طور کلی تخلف ساختمانی عبارت است از بی‌اعتنایی به قانون مندی‌های موجود در عرصه‌ی ساخت و سازهای شهری، قانون‌شکنی در ساختمان‌سازی و سرپیچی از مقررات ساختمان‌سازی؛ این تعریف به این معناست که رعایت نکردن قوانین و مقررات و ضوابط شهرسازی، فنی، ایمنی، بهداشتی، و منظر ساختمان، به هر دلیل از سوی سازنده یا سازندگان شهری تخلف شهری محسوب می‌شود؛ لذا با توجه به اهمیت موضوع، نقش شهرداری در جلوگیری از تخلفات ساختمانی حایز اهمیت می‌باشد.

نهاد شهرداری‌نهادی اداری می‌باشد که نقش و وظایفی را بر عهده دارد. در واقع، می‌توان وظائف شهرداری را می‌توان در دو عنوان خلاصه نمود: یا وظایف کلی می‌باشد و یا وظایف مطابق قانون شهرداری؛ در واقع، وظایف کلی شامل: وظائف عمرانی، وظایف خدماتی، وظایف نظارتی و حفاظتی، وظایف رفاهی و مدیریت منابع می‌باشد و وظایف مطابق قانون شهرداری شامل مواردی چون: جلوگیری از سد معابر و اغال شدن پیاده‌روها، ایجاد محله‌های مخصوص جهت تخلیه زباله‌ها و...، جلوگیری از ایجاد و تأسیس اماکن قابل تراحم شهروندان و صدور پروانه ساخت می‌باشد.

به هر حال، تخلفات ساختمانی دارای انواع مختلفی می‌باشد که این تخلفات یا مطابق ضوابط می‌باشند و یا خلاف ضوابط؛ بنابراین در صورتی تخلف محسوب می‌شوند که خلاف ضوابط باشند که از جمله آنها: بنای بدون پروانه و خلاف ضابطه به صورت پیشروی طولی، تخلف تراکم اضافی، تخلف عدم استحکام بنا، تخلف مربوط به احداث پارکینگ، تخلف احداث ساختمان مغایر با کاربری و تخلف مهندس ناظر می‌باشند.

همچنین از علل وقوع این تخلفات می‌توان به سه علل روانی، اجتماعی و اقتصادی اشاره نمود. مثلاً علل اجتماعی می‌تواند یا مرتبط به برنامه‌های عمومی باشد و یا علل ارادی و یا تخلف به وسیله ادارات و سازمان‌ها؛ همچنین علل اقتصادی نیز می‌تواند یا به موجب تخلفات فردی باشد و یا به موجب تخلفات دسته‌جمعی.

به هر حال، تخلفات ساختمانی دارای آثار و پیامدهایی می‌باشند که از جمله پیامدهای آن: پیامدهای اجتماعی، پیامدهای کالبدی و پیامدهای فضایی می‌باشند. همچنین اگر بخواهیم به آسیب‌شناسی تخلفات ساخت و ساز در شهرهای کشور اشاره نماییم می‌توانیم به مواردی چون: حوزه قوانین و مقررات، حوزه برنامه‌ریزی، حوزه مدیریت و اجرا اشاره نمود.

کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری باتوجه به صلاحیت خودبه‌کلیه تخلفات ساختمانی واقع در محدوده قانونی و حریم شهر، رسیدگی می‌کند. در صلاحیت ذاتی کمیسیون ماده ۱۰۰ رسیدگی به تخلفات ساختمانی اعم از احداث بنای بدون پروانه، احداث بنای زائد بر تراکم مجاز، تخلفات مربوط به عدم استحکام بنا، عدم رعایت اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی و همچنین رسیدگی به تخلف نحوه استفاده از اماکن مسکونی و... از جمله مواردی است که قابل بحث و بررسی هستند. در واقع، از جمله ضمانت‌اجراهایی که در خصوص تخلفات ساختمانی توسط کمیسیون ماده ۱۰۰ انجام می‌گیرد عبارتند از: جلوگیری از تخلف، تخریب و قلع بنا، جریمه و اعاده به وضع سابق می‌باشد؛ به هر حال، کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ شهرداری دادگاه نیستند چراکه تنها مرجعی که حق تعیین مجازات و اجرای آنرا دارد دادگاه جزایی است. اما پس از آنکه آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ رای خود را صادر و ذینفع از رای اصداری در کمیسیون تجدیدنظر پژوهش خواهی کردو به خواسته خود دست نیافت، می‌تواند به لستناد بند ۲ ماده قانون دیوان عدالت اداری تقاضای رسیدگی مجدد نماید. این رسیدگی از حیث نقض قوانین خواهد بود. بنابراین دادگاه‌های عمومی چه حقوقی چه جزایی حق ورود ندارند زمانی خاص برای شکایت از آراء کمیسیون تجدیدنظر ماده ۱۰۰ در دیوان وجود ندارد و صرفاً رای می‌بایستی قطعی شده باشد. دیوان عدالت اداری بعنوان یک مرجع نظارتی بی‌طرف ولی دارای ابزار نظارت و کنترل قوی می‌تواند از توسل جویب‌های غیرقانونی کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ و تجدیدنظر آن جلوگیری و مانع

ورود ضربه ذینفع شود. دیوان عدالت اداری به آزادی عمل مطلق کمیسیونهای ماده ۱۰۰ لگام میزند و در اجرای اقتدارات خود و البته ضرورت نظارت تام بر اعمال حقوقی مرجع شبه قضایی کمیسیون ماده ۱۰۰ راتبیین و تصریح می کند. به هر حال، دیوان عدالت اداری بعنوان مرجع عالی برآراء این نهاد شبه قضایی نظارت عام، تام و علی الاطلاق دارد. در کمیسیون ماده ۱۰۰ اصول کلی دادرسی عادلانه می بایستی رعایت شود و عدم رعایت هر یک از این اصول که باعث خدشه دار شدن حقوق شهروندان باشد باعث نقض رای در دیوان عدالت اداری خواهد بود. اما دیوان عدالت اداری دارای سه رکن شعب عادی، شعب تشخیص و هیئت عمومی می باشد که در این میان شعب تشخیص دارای صلاحیت و اختیاراتی چون: صلاحیت و اختیار در مورد اشتباه قاضی یا مخدوش بودن رأی، صلاحیت و اختیار در مورد اشتباه بین شرعی یا قانونی بودن رأی، صلاحیت و اختیار در مورد آرای متناقض و رأی وحدت رویه و صلاحیت و اختیار در اجرای احکام دیوان می باشد.

همچنین می توان به این نکته اشاره نمود که طبق فراز اول تبصره "یک" ماده صد قانون شهرداری، شهرداریها موظف می باشند که حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ جلوگیری از ادامه ساختمان، موضوع را به کمیسیون ارجاع دهند. و این بدان معنی است، که اگر تخلف مربوط به سالهای گذشته باشد، محاسبه ارزش معاملاتی بنای احداث شده در زمان وقوع تخلف ملاک قرار می گیرد.

پیشنهادهای

به منظور ساماندهی ساخت و سازهای غیر مجاز صورت گرفته راهبردهای زیر ارائه می گردد:

- تسریع در بازنگری طرح هادی یا افزایش بافت طرح موجود؛
- لحاظ نمودن نرخ رشد واقعی جمعیت و نه نرخ رشد طبیعی در طرح بازنگری؛
- تشکیل پرونده برای تخلفات ساختمانی و ارسال به کمیسیون ماده ۹۹ به منظور صدور رای؛
- الزام دستگاه های خدمات رسان در روستاها بر عدم ارائه خدمات زیربنایی به واحدهای ساخته شده غیر مجاز و برخورد با انشعابات غیر مجاز؛
- مقاوم سازی بناهای غیر مناسب از طریق پرداخت تسهیلات بانکی
- حداقل جریمه ماده صد کمیسیون نسبت به هزینه اخذ پروانه ساختمانی ده برابر باشد تا مالکان نسبت به رعایت آیین نامه ها و مقررات ملی ساختمان ترقیب شوند.
- با توجه به اینکه شهرداریها نباید با متخلفان توافقی بر خلاف آرای صادره در خصوص قلع و قمع بنای احداثی خلاف قانون یا مغایر پروانه ساخت بعمل آورند، اگرچه اینگونه توافقات می تواند درآمدهای بعضا قابل توجهی برای شهرداریها داشته باشد؛ لیکن در همین رابطه بعضا پیشنهاد می شود در قوانین خودگردانی شهرداریها از جهت بودجه اصلاح و بازنگری صورت گیرد؛ زیرا امکان دارد در مواردی، بعضی از عوامل شهرداری برای تسهیل درآمد و رفع کمبودهای بودجه با متخلفان ساختمانی غیرمجاز مماشات کنند یا توافقات خارج از ضوابط انجام دهند.
- با توجه به مطابق نبودن و ناسازگار بودن طرحهای توسعهی شهری با شرایط اقتصادی و اجتماعی جوامع شهری و از طرفی تنوع و تکثر طرحها در کنار افقهای بلندپروازانه و به دور از واقعیت آنها یکی از مهمترین عوامل اثرگذار بر افزایش تخلفات ساخت و ساز شهری در حوزه برنامه ریزی میباشند؛ لذا پیشنهاد می گردد در این راستا اقدامات لازم به عمل آید.

- یکی از راههای پیشنهادی، اتخاذ سیاستهای کنترل زمین شهری و پاسخگویی به نیازها و تقاضاهای شهروندان برای تامین مسکن قابل استطاعت و جهت دهی مناسب به سرمایه ها می باشد؛
- از دیگر راههای پیشنهادی، کنترل مستقیم ساخت و سازهای شهری و تخلفات ساختمانی، دولتها مجبور شدهاند که بپذیرند سکونتگاههای غیررسمی معلول یا پاسخ سیاستهای عمومی آنها هستند؛
- با توجه به تعدد نظام های تصمیم گیرنده و همسو نبودن تفکرات و فقدان هماهنگی بین سازمانی از نتایج فقدان بینش مدیریت واحد شهری در ایران باعث شده که بر تشدید تخلفات ساخت و ساز اثرگذار باشد، لذا در این مورد بایستی تصمیمات اساسی اتخاذ گردد؛
- در نهایت فرآیند اجرا و تکمیل یک پروژه ساختمانی نیازمند تعامل و هماهنگی بین مهندسين ناظر و شهرداری از یک سو و مالکان یا ذینفعان از دیگر سوی میباشد.

منابع و مأخذ:

۱. تاریخچه شهرداریها در ایران، <http://www.fooladshahr.ir>
۲. معین، محمد، فرهنگ لغت معین، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۱، ص ۲۰۹۷.
۳. قادری، جعفر؛ قادری، علی، مباحثی در اقتصاد شهری، همدان: انتشارات نور علم، ۱۳۸۶، ص ۱۲.
۴. یزدان پناه عبدالملکی، انیس، ۱۳۹۳، بررسی نقش شهرداری ها در مدیریت شهری ایران و جهان، اولین کنگره تخصصی مدیریت شهری و شوراهای شهر، ساری، مرکز همایش های توسعه ایران، http://www.civilica.com/Paper-TSDI01-TSDI01_002.html
۵. ماده ۳ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و اصلاحات بعدی.
۶. عمید، حسن؛ فرهنگ عمید، انتشارات شهرزاد، ۱۳۹۰، ص ۶.
۷. پژوهان، موسی؛ داراب خانی، رسول؛ جعفری، المیرا؛ زینل زاده، اردلان، « بررسی و تحلیل عوامل مؤثر بر تخلفات ساختمانی در شهرهای کوچک (نمونه موردی: شهر بابلسر)»، پژوهش های جغرافیای برنامه ریزی شهری، دوره ۲، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۳، ص ۲۴۱.
۸. اداره کل امور روستایی و شوراهای استانداری مازندران، «آشنایی با انواع تخلفات ساخت و ساز غیرمجاز»، <http://www.roostaei-mz.ir>
۹. سعیدنیا، احمد؛ ساخت و سازهای شهری، چاپ سوم، انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، ۱۳۸۵، ص ۵۵.
۱۰. محمدی ده چشمه، مصطفی؛ سعیدی، جعفر، « آسیب شناسی تخلفات موضوع کمیسیونهای ماده ۱۰۰ قانون شهرداری بر اساس یافته های تطبیقی از کلان شهرهای ایران»، دوفصلنامه دانش و پژوهش حقوقی، سال سوم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۳، ص ۱۴۳.
۱۱. بهشتی روی، مجید؛ بررسی آثار کالبدی تخلفات ساختمانی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، ۱۳۷۲، ص ۳۲.
۱۲. معصوم، جلال. تخلفات ساختمانی، ماهنامه شهرداری ها، ش ۳۳، انتشارات سازمان شهرداری ها، ۱۳۸۰، ص ۴۹.

13. Kahraman,S and Satti,A and Misir,S(2006), Effects of adding illegal storeys to structural systems, Sadhana, 31, p:517..

۱۴. سرخیلی، الناز، مجتبی رفیعیان و محمدرضا بمانیان؛ بررسی انگیزه‌های تخلف احداث بنای مزاد بر تراکم ساختمانی در شهر تهران، مدیریت شهری، ش ۳۰، ۱۳۹۱، ص ۱۴۶.

۱۵. حسینی، سید علی؛ مبانی فنی و اجرایی حقوق شهری و منطقی‌های در ایران، انتشارات حق شناس، ۱۳۸۵، ص: ۲۴۱.

16. www.iranshahrsaz.com

۱۷. سعیدنیا، احمد. ساخت وسازهای شهری، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاریهای کشور، وزارت کشور: چاپ سوم، ۱۳۸۳، ص ۵۵.

18. <http://law.tehran.ir/Default.aspx>

۱۹. سرخیلی، الناز، مجتبی رفیعیان و محمدرضا بمانیان. بررسی انگیزه‌های تخلف احداث بنای مزاد بر تراکم ساختمانی در شهر تهران، مدیریت شهری، ش ۳۰، ۱۳۹۱، ص ۱۵۰.

۲۰. زکایی، مرجان؛ ماهنامه شهرداریها، انتشارات سازمان شهرداریها، شماره سی و سوم، ۱۳۸۰، ص ۱۲.

۲۱. ابراهیمی، جهانبخش؛ تخلفات ساختمانی و نحوه رسیدگی به آن در حقوق ایران، نشر موج، ۱۳۸۱، ص ۶۵.

۲۲. خسروی، محمد مهدی؛ تحلیلی بر عوامل و تبعات ساخت و سازهای غیرمجاز در استان تهران و راه حل های مقابله با آن، مجله مسکن و محیط روستا، شماره ۱۴۰، تهران، ۱۳۹۱، صص ۶۶-۵۱.

۲۳. معاونت شهرسازی و معماری، تخلفات ساختمانی، مرداد ۱۳۹۰، <http://tshs.tabriz.ir/News>

۲۴. حمیدی، اکبر؛ افضلی، رسول؛ فرهادی، ابراهیم، « بررسی و ارزیابی تخلفات ساختمانی در حوزه های پیرامونی مادرشهرها (مطالعه موردی: شهر سردرود) »، اندیشه جغرافیایی، سال هفتم، شماره پانزدهم، زمستان ۱۳۹۵، دانشگاه زنجان، مقاله شماره ۱۰۴، ص ۲۱.

۲۵. قریب، فریدون؛ بررسی تطبیقی نظام های شهرسازی (هلند، نروژ، فنلاند، سوئد و دانمارک)، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۰، ص ۱۸۲.

26. <http://www.shamslawyers.com/b>

27. Tuts,R(۱۹۹۶), Cost modeling for appropriate building and planning standars in Kenya, habitat International, Vol:۲۰, No:۴, ۶۰۷-۶۲۳. <http://www.shamslawyers.com/blo>

۲۸. صمد قوشچی، زیدالله؛ تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران، چاپ چهارم، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۸۸، صص ۶۶-۱۷۰.

۲۹. زنگی آبادی، علی؛ قائدرحمتی، صفر؛ محمدی، جمال؛ صفایی، همایون، « تحلیل فضایی تعامل تخلفات ساختمانی و آسیب پذیری ناشی از زلزله: مناطق شهر اصفهان»، برنامه ریزی و آمایش فضا (مدرس علوم انسانی): تابستان ۱۳۸۹، دوره ۱۴، شماره ۲ (پیاپی ۶۶)، ص ۸.

The investigation of construction violations in the municipality and its Executive procedure with the municipal law

Maryam Aghaei Bejstani¹, Vahide Mortazavi²

Abstract:

Construction violations are related to construction measures that are not licensed (or licensed) by the municipality. In recent decades, the spread of construction violations in many cities in developing countries is one of the most important problems for residents and urban executives. In most cases, this unplanned extension will be challenging because of poor management, which has a huge impact on the city; However, the occurrence of construction violations is one of the most important damages to the physical development of metropolises. In this case, the municipality can use these administrative offenses without permission or opposition from its agents (whether the building is enclosed or unconstrained).

In fact, according to the Municipal Law, the Commission of Article 100 is the authority responsible for investigating these violations. In the event of a revision, considering that the Commission of Article 100 is pseudo-judicial and administrative, the Administrative Justice Court is the competent authority.

The purpose of this research is to investigate and evaluate construction violations, types of violations, and also the recognition of the functions of the 100th Commission in relation to construction violations. The research method is analytical descriptive and collecting required information in a library way.

Key word: violation, Construction violation, Article 100 Commission, Manufacturing License, Administrative Justice Court.
