

نگاهی بر فرایند بررسی تخلفات ساختمانی در کمیسیون ماده صد

بهروز طالبی

کارشناسی مهندسی عمران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد نجف آباد

چکیده

این پژوهش با هدف نگاهی بر فرایند بررسی تخلفات ساختمانی در کمیسیون ماده صد انجام شد. روش تحقیق کتابخانه ای با استفاده از کتب و مقالات و پایان نامه ها انجام گرفت. نتایج نشان داد فرایند بررسی تخلفات در کمیسیون ماده صد طی هشت مرحله صورت می گیرد که عمده تخلفات ساختمانی در پنج طبقه بندی شامل تخلفات عدم رعایت اصول شهرسازی، تخلفات عدم رعایت امور بهداشتی، تخلفات عدم رعایت اصول فنی و استحکام بنا، نادیده گرفتن ضوابط و مقررات نمای ساختمان و سایر تخلفات می باشد که به همراه مصادیق در این پژوهش ارائه گردیده است. در این پژوهش نوع برخورد با تخلفات مورد بررسی در کمیسیون های ماده صد از قبیل تخلفات عدم اخذ پروانه، تخلفات ساختمانی مازاد بر تراکم مجاز، تخلفات تغییر کاربری، تخلفات کسری پارکینگ، تخلفات عدم رعایت بر اصلاحی، تخلفات عدم رعایت ضوابط شهرسازی و تخلفات ساختمانی و طرح های توسعه شهری نیز ارائه گردید.

واژگان کلیدی: تخلف، تخلف ساختمانی، کمیسیون، ماده صد، شهرداری

مقدمه

توسعه شهری و ساخت و سازهای جدید به عنوان یکی از ارکان اصلی پیشرفت جوامع مدرن، همواره با چالش‌ها و پیچیدگی‌های خاص خود همراه بوده است. در این راستا، تخلفات ساختمانی به عنوان یکی از معضلات جدی در فرآیند توسعه شهری، نیازمند نظارت و مدیریت مؤثر است. کمیسیون ماده صد به عنوان نهاد قانونی و تخصصی در این زمینه، مسئولیت بررسی و رسیدگی به تخلفات ساختمانی را بر عهده دارد و نقش حیاتی در حفظ نظم و انضباط شهری ایفا می‌کند. این کمیسیون با هدف جلوگیری از ساخت و سازهای غیرمجاز و تأمین حقوق شهروندان، به بررسی پرونده‌های تخلف ساختمانی می‌پردازد و تصمیمات لازم را اتخاذ می‌کند. فرآیند بررسی تخلفات در این کمیسیون شامل مراحل مختلفی از جمله ارزیابی مستندات، بررسی شکایات و نظرات کارشناسان است که هر یک از این مراحل به دقت و با توجه به قوانین و مقررات مربوطه انجام می‌شود. این مقاله به تحلیل فرآیند بررسی تخلفات ساختمانی در کمیسیون ماده صد می‌پردازد. هدف از این مقاله ارائه یک دیدگاه جامع و تحلیلی درباره نحوه عملکرد کمیسیون ماده صد و اهمیت آن در مدیریت تخلفات ساختمانی است. با توجه به اهمیت این موضوع، امید است که نتایج این تحقیق بتواند به بهبود فرآیندهای نظارتی و ارتقاء کیفیت ساخت و سازها در شهرها کمک کند.

تخلفات ساختمانی از دیدگاه حقوقی

تخلف مصدر باب تفاعل است و در لغت به معنای خلاف کردن و خلاف وعده کردن آمده است. در قانون به صراحت تعریفی از تخلفات ساختمانی نشده است ولی از ماده ۱۰۰ و تبصره‌های آن و همچنین از قوانین و مقررات شهر سازی می شود استنباط و تعریف نمود که تخلفات ساختمانی، عبارت است از کلیه بناهای احداثی ساختمانی که از شهرداری محل، پروانه ساخت اخذ ننموده و بدون توجه به قوانین و مقررات معماری و شهرسازی اقدام به احداث بنا نمایند و یا از مفاد پروانه مأخوذه ساختمانی عدول نموده و تغییراتی را در نقشه تصویبی شهرداری از حیث کسر (حذف) بنا و یا افزایش بنا ایجاد نمایند البته قانون گذار برای رساندن معانی و مفاهیم از واژه و اصطلاحات معلوم و معین استفاده می کند و تعبیر لفظ آن نباید به محدودیت معنا نگریست و گفت که کلمه تخلف فقط در مقام بیان مصادیق خاصی از جرایم کیفری است بلکه کلمه و واژه تخلف به معنای سرپیچی، روگردانی و دارای یک معنای عام است و می تواند شامل مصادیق کلیه افعال و ترک افعالی باشد که از نظر حقوق مدنی و حقوق کیفری و حتی مسائل اخلاقی انجام و یا ترک آن به انسان محول شده است که سر پیچی از آن نوعی تخلف محسوب میشود و در این رابطه میتوان نتیجه گرفت که بکارگیری اصطلاح تخلف در ماده ۱۰۰ و تبصره های آن و در دیگر ضوابط و مقررات ساختمانی به مفهوم سرپیچی از مقررات و نظامات ساختمانی و معماری است. از نظر جایگاه حقوقی تخلفات ساختمانی از جمله مسائل حقوقی و کیفری نیست و آثاری از این جهت مترتب نمی باشد. تخلفات ساختمانی از لحاظ مفهوم و ماهیت یک تاسیس حقوقی مستقلی است که قانون گذار ضوابط و مقرراتی را برای آن پیش بینی نموده است. (ابراهیمی، ۱۳۸۳: ۳۲)

بررسی تخلفات در کمیسیون ماده صد

همان گونه که ذکر شد کمیسیون ماده صد فعالیت خود را در تاریخ ۱۳۵۲/۵/۱۷ در شهرهای مختلف به استناد تبصره یک ماده صد اصلاحی آغاز نمود و تشکیلات لازم در این راستا قبل از انقلاب اسلامی رسمیت یافت این کمیسیون مدتی پس از

انقلاب اسلامی به دلیل عدم تطابق با احکام شرعی تعطیل گردید تا سرانجام با حکم امام خمینی در سال ۱۳۶۷ فعالیت خود را رسماً آغاز کرد فرایند بررسی پرونده های تخلفات در کمیسیون ماده صد در هشت مرحله می باشد.

جدول (۱): فرایند بررسی تخلفات در کمیسیون ماده صد

مرحله	فرآیند
مرحله ۱	شناسایی تخلف و اعلام به کمیسیون توسط شهرداری
مرحله ۲	گزارش تخلف ساختمانی توسط واحد نظارت با کارشناسان بازدید
مرحله ۳	تشکیل پرونده ارجاع پرونده به کمیسیون توسط دبیرخانه کمیسیون
مرحله ۴	اعلام موضوع تخلف ساختمانی به مالک توسط اخطاریه
مرحله ۵	ارسال پرونده ساختمانی به دبیرخانه و ثبت در رایانه
مرحله ۶	اعلام به ذینفع برای ارسال توضیحات کتبی
مرحله ۷	طرح پرونده در کمیسیون و صدور رای
مرحله ۸	ابلاغ تصمیم کمیسیون به مالک

طبقه بندی تخلفات ساختمانی در کمیسیون ماده صد

تخلفات ساختمانی معمولاً علاوه بر نداشتن پروانه یا مغایرت یا مفاد پروانه صادره با تخلف یا تخلفات دیگری همراه است. هر یک از این موارد قواعد و مقررات خاصی دارد که می بایست در گزارش ارسالی شهرداری به کمیسیون دقیقاً مورد توجه قرار گیرد و اعضاء کمیسیون نیز به هنگام بررسی پرونده ها با عنایت به تخلفات مذکور تصمیم گیری نمایند. بر این اساس تخلفات در ساختمانها در ۵ حوزه تقسیم بندی و بررسی میشوند که این حوزه ها مطابق جدول زیر ارائه شده است:

جدول (۲): طبقه بندی پنج گانه تخلفات ساختمانی و مصادیق آن

نوع تخلف	مصادیق ۱	مصادیق ۲
۱ - تخلفات عدم رعایت اصول شهرسازی	کاربری زمین تراکم ساختمانی نحوه استقرار ساختمان در زمین اشراف به املاک مجاور سطح اشغال ساختمان در زمین حداکثر ارتفاع ساختمان ضوابط مربوط به تفکیک زمین حداقل ابعاد حیات	حریم برای ساختمان های خاص با اهمیت امنیتی با بهداشتی حداقل تعداد پارکینگ پیش آمدگی ساختمان در ملک یا معبر عمومی رعایت برهای اصلاحی و عرض معابر عمومی موجود
۲- تخلفات عدم رعایت امور بهداشتی	بهره مندی از نور طبیعی	خواب یا نشیمن
۳- تخلفات عدم رعایت اصول فنی و استحکام بنا	نادیده گرفتن آیین نامه ۲۸۰۰	استفاده از مصالح ساختمانی نامناسب

۴- نادیده گرفتن ضوابط و مقررات نمای ساختمان	رعایت نکردن یخ ۴۵ درجه	بیرون زدگی نما در طبقات براساس ضوابط شهرداری نباشد
۵- سایر تخلفات	عدم رعایت شرایط ویژه مربوط به ساختمان های با کاربری عمومی	استفاده نامتناسب از ساختمان

احکام صادره در کمیسیون ماده ۱۰۰

حکم کمیسیون ماده ۱۰۰ در مورد تخلفات ساختمانی، یکی از دو مورد تخریب و جریمه مشتمل بر موارد زیر است :

- حکم تخریب

- حکم تخریب و انهدام به استناد تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در موارد زیر اجرا می گردد :
- حداقل اصول فنی، بهداشتی یا ایمنی را در مراحل مختلف ساختمانی رعایت نکرده باشد، در این خصوص اگر استحکام بنا از نظر محاسبات سازه ای با تردید مواجه گردد و احتمال سقوط بنا در مقابل زلزله حاصل شود، کمیسیون به استناد تبصره به این ماده حکم تخریب بنا را صادر خواهد کرد.
- ساختمان قدیمی را می بایست با احداث ساختمان جدید تخریب می نمود ولی تخریب نکرده است.
- در ملک غیر، احداث بنا کرده است.
- حداقل اصول شهرسازی مانند کاربری ها سطوح اشغال را در مراحل مختلف ساختمانی رعایت نکرده است (رفیعیان، ۱۳۹۶).

اخذ جریمه

- دریافت جزای نقدی به استناد تبصره مای ۲، ۳، ۴، ۵ ماده ۱۰۰ و در موارد زیر انجام می گیرد:
- درصدهای سطح را رعایت نشده باشد. مانند سطح اشغال
- عدم احداث پارکینگ یا کسری و یا غیر قابل استفاده بودن پارکینگ
- اضافه بنای زائد بر مساحت مندرج در پروانه ساختمانی در حوزه استفاده از اراضی مربوطه
- احداث بنای بدون پروانه در حوزه استفاده از اراضی (مربوطه کاربری مسکونی)
- بر خلاف مفاد کاربری تعیین شده در پروانه، احداث بنا نموده، پس از موافقت کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری دریافت جزای نقدی بلا اشکال است:
- زیر زمین یا پیلوت را بطور کلی تغییر داده است (مشروط به موافقت کمیسیون ماده ۵ با تغییر پیلوت به زیر زمین)
- ارتفاع مجاز را رعایت نکرده است تغییر کف موجب ایجاد نیم طبقه اضافی شده است.
- اضافه واحد دارد
- پایین تر از حد نصاب تفکیکی مشروط به موافقت کمیسیون ماده ۵ (ابراهیمی، ۱۳۸۱ : ۱۱۸)
- بر اساس آمار در سه ساله منتهی به سال ۹۵ منطقه یک شهرداری تهران از لحاظ جریمه و وصول جرایم نقدی نسبت به سایر مناطق ۲۲ گانه تهران در رتبه نخست قرار می گیرد.

مواردی که نیاز به کسب مجوز از شهرداری ندارد

مواردی که نیاز به کسب مجوز از شهرداری ندارد عبارت است از :

- ۱- مرمت پشت بام از قبیل (تعویض قیر گونی) آسفالت، نصب موزائیک یا مرمت شیروانی
- ۲- تعویض موزائیک ساختمان و راه پله
- ۳- سفیدکاری و نقاشی و نصب کاشی
- ۴- نماسازی دیوار حیاط و ساختمان
- ۵- لوله کشی آب و فاضلاب، گاز، نصب شوفاز مشروط به اینکه محل موتورخانه نیاز به احداث ساختمان جدیدی نداشته باشد، احداث محل منبع مواد سوختنی زیر حیاط بلامانع است
- ۶- حفر چاه و تخلیه چاه
- ۷- احداث سرویس بهداشتی در گوشه ای از حیاط
- ۸- احداث حوض و استخر و کف بندی در منازل مسکونی. (صمدی، ۱۳۸۳ : ۹۰)

نوع برخورد با تخلفات مورد بررسی در کمیسیون های ماده صد

- تخلفات عدم اخذ پروانه

بر اساس مفهوم کلی ماده صد تبصره (۱) تخلف مزبور زمانی صورت میگیرد که ساختن بنا در حد مجاز پیش بینی شده برای منطقه با توجه به ساخت زمین و تراکم با اخذ مجوز پروانه ساختمانی از سوی شهرداری همراه نباشد. ساختمانی که در حوزه استفاده از اراضی مربوط قرار نگرفته باشد، اما در حریم و یا خارج از محدوده و حوزه قانونی شهر باشد. تخلف مزبور تحت عنوان خلاف احداث بنا در محدوده ممنوعه بر طبق تبصره ۱ مطروحه و ساختمان را مشمول رأی تخریب می کند، به استثناء مواردی که ساختمان مزبور و متعلق به کارخانجات صنعتی و بهداشتی باشد که در حریم شهر با توجه به نیاز محصول یا فعالیت آنان، توافق بر ابقای آنان با دریافت جریمه صورت می گیرد و چنانچه بنای بدون پروانه ساختمانی در حوزه استفاده از اراضی مربوطه باشد و اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی را رعایت کرده باشد، کمیسیون ماده صد اقدام به صدور رأی بر اخذ جریمه به ازای هر متر مربع بنای بدون مجوز به میزان یک دهم ارزش معاملاتی یا یک پنجم ارزش سرقفلی ساختمان در صورتی که ساختمان ارزش دریافت سرقفلی را داشته باشد می نماید. (حجتی اشرفی، ۱۳۷۸ : ۲۵) بر اساس آمار منطقه دو شهرداری تهران در سال ۹۵ با ۸۴۰ گواهی عدم خلاف و بیش از ۵۰۰۰ گواهی پایان کار ساختمان از این حیث در رتبه نخست قرار دارد.

- تخلفات ساختمانی مازاد بر تراکم مجاز

بخشی از ساختمان که به صورت زاید و اضافه بر ساخت زیر بنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی کمیسیون ماده صد قرار دارد. در صورت ضرورت تخریب می گردد اضافه بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی در بر خیابانهای اصلی یا خیابان های فرعی و یا کوچه باز یا بن بست رأی به اخذ جریمه ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد، تعیین می گردد. شهرداری مکلف است بر اساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید. جریمه نباید حد اقل یک دوم کمتر یا از سه برابر ارزش معاملاتی ساختمان به ازای هر متر مربع بنای اضافی بیشتر باشد. (حجتی اشرفی، ۱۳۷۸ : ۲۵)

- تخلفات تغییر کاربری

تبصره ۳ ماده صد که در خصوص این نوع تخلف ساختمانی ارائه شده است، در تاریخ ۶۰۲۷/۱۳۵۸ مورد اصلاح قرار گرفت و بیان می کند که بخشی از ساختمان که به صورت زائد و اضافه بر مساحت مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی تجاری و صنعتی و اداری کمیسیون ماده صد قرار دارد، در صورت ضرورت تخریب می گردد. اضافه بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان های اصلی و یا خیابان های فرعی) رأی به اخذ جریمه که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد تعیین و شهرداری مکلف است بر اساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید. (جریمه نباید از حد اقل دو برابر کمتر و از چهار برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع بنای اضافی ایجاد شده بیشتر باشد و در صورت عدم پرداخت جریمه، شهرداری از همان کمیسیون تقاضای صدور رأی تخریب می نماید. در خصوص عدم قرارگیری ساختمان در حوزه استفاده بیش بینی در طرح جامع (کاربری مصوب) رأی صادره توسط کمیسیون قطعاً تعطیل و اعاده به کاربری مصوب خواهد بود. (قانع و محمدی، ۱۳۹۵ : ۳۹)

- تخلفات کسری پارکینگ

در خصوص عدم احداث پارکینگ و یا غیر قابل استفاده بودن آن و عدم امکان اصلاح آن کمیسیون ماده صد، می تواند با توجه به موقعیت محلی و نوع استفاده از فضای پارکینگ، رأی به اخذ جریمه ای که حد اقل یک برابر و حداکثر دو برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع فضای از بین رفته پارکینگ باشد صادر نماید و مساحت پارکینگ با احتساب فضای گردش ۲۵ متر مربع می باشد.

- تخلفات عدم رعایت بر اصلاحی

در مورد تجاوز به معابر شهری، مالکین موظف هستند در هنگام نوسازی بر اساس پروانه ساختمانی و طرح های مصوب رعایت برهای اصلاحی را نمایند. در صورتی که بر خلاف پروانه و با بدون پروانه ساختمانی تجاوز در این مورد صورت گیرد، شهرداری مکلف است از ادامه عملیات جلوگیری و پرونده را به کمیسیون ماده صد ارسال نماید. (پور محمدی، ۱۳۸۹: ۴۳)

- تخلفات عدم رعایت ضوابط شهرسازی

این تخلفات گستره زیادی را در بر گرفته و شامل عناوین متنوع و بسیار زیادی میباشد که بطور خلاصه می تواند تحت عنوان مورد بررسی قرار گیرد و مورد اول عدم رعایت ضوابط و مقررات سازه ای که شامل عدم استحکام بنا، عدم رعایت ضوابط و آیین نامه زلزله و... نام برد. یکی دیگر از عناوین عدم رعایت ضوابط و مقررات معماری می باشد که می توان عدم نورگیری مناسب، عدم رعایت ارتفاع طبقات عدم رعایت ضوابط مربوط به شیبهای ساختمانی و هم چنین ضوابط مربوط به نوع نمای ساختمانی و نما سازی را نام برد. سومین عنوان را میتوان عدم رعایت ضوابط و استانداردهای تأسیسات و تجهیزات ساختمانی را نام برد که شامل عدم رعایت ضوابط مربوط به آسانسورها، لوله کشی ها، سیم کشی ها و دیگر تأسیسات ساختمانی میباشد. در ضمن کلبه تخلفات دیگر بر شمرده در موارد قبل شامل این بنا میشوند. با تخلفات صورت گرفته در این خصوص پس از پایان ساختمان برخوردی صورت نمی گیرد ولی در مواردی دیگر تأکید بر اصلاح موردی در زمان تخریب و نوسازی میباشد. (حجتی اشرفی، ۱۳۷۸: ۲۷)

– تخلفات ساختمانی و طرح های توسعه شهری

طرح های توسعه شهری عموم کالبدی هستند و در آنها استفاده از اراضی، منطقه بندی و... معین شده و ضوابط و مقررات کلیه موارد فوق تهیه و تنظیم می گردد. تخلفات ساختمانی در واقع بی اعتنایی به نظامات تدوین شده فوق برای فعالیت های ساخت و ساز شهری است به عبارت دیگر و به طور غیر مستقیم تخلفات ساختمانی پی آمد طرح های توسعه شهری است یعنی چون قبل از ظهور طرحهای توسعه شهری و به ویژه قبل از این که چنین طرح هایی وجهه قانونی به خود بگیرند، اصولا محک و میزانی وجود نداشته است تا ساختمانی را بشود در مقایسه با آن خلاف یا درست قلمداد کرد، بنابراین تخلفات ساختمانی اساسا با بودن طرح های توسعه شهری است که معنا و مفهوم پیدا می کند و در جریان و فرآیند اجرای طرح های شهری دو مشکل اساسی زیر ظهور می یابد :

۱- در پی عدم انطباق طرح با نیازهای واقعی شهر و به خاطر عدم مشارکت مردم در جریان اجرای آن حاصل نشده و آنان را به سوی وقوف تخلف سوق داده است.

به عنوان مثال در نظر گرفتن پیلوت در ضوابط معماری شهرهای کوچک و تاکید بر تأمین پارکینگ ها در داخل ساختمان را میتوان ذکر کرد که بدون توجه به شرایط اقتصادی جامعه شهری، فرهنگ آنها و نیز نیازمندی های ترافیکی آنها صورت می گیرد.

۲- تخلف حاصل برخورد و اصطکاک منافع فردی مالک و منافع جمعی جامعه بوده و مالک نه به جهت نارسایی طرح شهری، بلکه به انگیزه کسب منافع بیشتر اقدام به قانون شکنی و عدم رعایت مقررات ساختمان سازی می نماید. همانند تجاوز از درصد مجاز طولی، اشغال صد در صد سطح، ایجاد اضافه بنای مازاد بر تراکم مسکونی، افزایش طبقات و... (بهشتی روی، ۱۳۷۲، ۴۳)

منابع و مآخذ

۱. ابراهیمی، جهانبخش (۱۳۸۴) تخلفات ساختمانی و نحوه رسیدگی آن در حقوق ایران، تهران، نشر خط سوم.
۲. بهشتی روی مجید (۱۳۷۲) بررسی آثار کالبدی تخلفات ساختمانی مطالعه موردی شهر تهران پایان نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری تهران دانشگاه تهران.
۳. پورمحمدی محمدرضا (۱۳۸۹) برنامه ریزی کاربری اراضی شهری؛ چاپ هفتم؛ تهران: انتشارات سمت.
۴. حجتی اشرفی، غلامرضا (۱۳۷۸) مجموعه عوامل قوانین و مقررات شهرداریها و شوراهای اسلامی، انتشارات گنج دانش.
۵. رفیعیان مجتبی و سرخیلی الناز (۱۳۹۶) تخلفات ساختمانی از منظر شهرسازی؛ چاپ اول تهران انتشارات آرمان شهر.
۶. صمدی قوشچی، زیداله (۱۳۸۳) تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران، اصفهان، انتشارات جنگل.
۷. قانع رامتین و محمدی امید (۱۳۹۵)؛ تخلفات ساختمانی و کمیسیون ماده ۱۰۰؛ تهران: انتشارات اندیشه سبز نوین