

فصل اول

کلیات تحقیق

۱-۱- بیان مساله :

عمده ترین ابزار اجرایی نظارت بر جلوگیری از تخلفات ساختمانی و اجرای طرح های شهری که با هدف برقراری نظم و عدالت در دسترسی به منابع مختلف شهری و ارتقای کیفیت زندگی شهری برای آحاد شهروندان و نسل های بعد تهیه می گردند کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری می باشد، منطقه ۴ شهرداری تهران دارای ۱۰۴۲۳ رای اجرانشده کمیسیون ماده ۱۳۶۳ تا سال ۱۳۹۰، و دارای ۷۲۶۳ پرونده تخلفات آرای صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ که باموانع متعددی طی بیش از سه دهه قابلیت اجرا نیافته است می باشد در خصوص ضرورت انجام بررسی و درک فرآیندها و مؤلفه های موثر همانگونه که در مقدمه اشاره شد جدای از وظیفه دستگاه مجری و ناظر، توجه به مسائل پایداری نظام سکونت و جلوگیری از تضییع حقوق شهروندی نیز مورد نظر است. به عبارت دیگر تخلفات ساختمانی نه تنها می تواند موجبات کاهش ایمنی، آسایش و بهداشت و به عبارتی از بین رفتن حق فرد ساکن در بنا از شرایط حداقل کیفیت زندگی را فراهم آورد، بلکه بارتاب آن بر ساختمانهای مجاور و کل نظام شهری نیز نمایان است بنا بر این باید در نظر گرفت که عدم رضایت ضوابط و مقررات شهری به معنای عدم تحقق طرح های شهری و هدر رفتن هزینه بالای تهیه طرح های شهری است و عدم تحقق طرح های شهری به معنی امکان بروز مسائل عمده و جبران ناپذیر شهری از قبیل تخریب محیط زیست، بحرانهای اجتماعی، عدم کفایت زیر ساخت های شهری خواهد بود. مسئله مهم دیگر که شهرداری به عنوان نهاد ناظر و مجری قوانین و مقررات ساختمانی و مسئول اجرای طرح های شهری با آن درگیر است. هزینه مالی و زمانی بالای بررسی و رسیدگی به پرونده های تخلفات ساختمانی است، اینکه آیا رسیدگی به تخلفات ساختمانی یک موضوع اجرای آرا موضوع دیگریست و حتی اگر خوش بینانه بنگریم اجرای کامل رای های صادره از کمیسیون ماده

۱۰۰، ارزش صرف هزینه زیاد برای جلوگیری و بررسی تخلفات ساختمانی در کمیسیون ماده ۱۰۰ را دارد یا نه، نیاز به بررسی و محاسبه دارد. با این حال باید یادآور شد که آمار بدست آمده از کمیسیون ماده ۱۰۰، حاکی از اینست که بیش از نیمی از آرا صادره از این اداره، اجرا نشده است. از سوی دیگر تعیین جریمه برای برخی از تخلفات ساختمانی که با هدف دریافت هزینه جبران تخلف (مثل عوارض کسری پارکینگ) انجام می گردد، برای سازماندهی جرایم حاصله و استفاده از آنها در جهت رفع کمبود (برای مثال احداث پارکینگ طبقاتی در محل)، اقدام خاصی صورت نگرفته است. علاوه بر آن هیچگونه جریمه ای بابت عدم تمکین به مقررات و قوانین منظور نشده، جریمه های منظور شده صرفاً عوارض تخلفات حادث شده است و آنچه در حال حاضر شهرداری تهران جهت ممانعت از تخلف علاوه بر جریمه بعنوان عوارض از مردم اخذ می نماید. با صراحت قانون مغایرت دارد.

از سایر مسائلی که شهرداری و کمیسیون ماده ۱۰۰ به عنوان زیر مجموعه آن نداشتن قدرت قانونی کافی برای الزام شهروندان به اجرای قوانین و مقررات و رای های صادره است که تعداد سازمان ها و ناهماهنگی بین عوامل و نهادهای موثر بر موضوع بر شدت این مسئله افزوده است. همچنین در قانون هیچگونه ای جریمه ای بابت تداوم تخلف و عدم اجرای رای در طول سالهای متمادی پیش بینی نشده است، و از دیگر سو با استناد به مسایل فقهی صرفاً شهرداری حق محاسبه جریمه و عوارض را بر مبنای زمان وقوع تخلف و نه زمان بررسی دارد. لذا قدم اول اینست که بفهمیم ۱- تاثیر آرای صادره از کمیسیونهای ماده ۱۰۰ شهرداری در کاهش اسبیهای ساخت و ساز شهری منطقه ۴ چگونه است؟ ۲- چه عواملی زمینه ساز تخلفات ساختمانی در ناحیه ۶ منطقه ۴ می باشد؟

۱-۲ ضرورت و اهمیت تحقیق

عدم توجه به کارایی آرای صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری در جلوگیری از ساخت و ساز غیرمجاز شهری از سوی نهادهای نظارتی کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری و نیز مردم یکی از دلایل عدم تحقق طرحهای شهری و قطبی شدن شهری شرمی شود که در این پژوهش تاثیر آرای صادره از کمیسیونهای ماده ۱۰۰ شهرداری در کاهش تخلفات ساختمانی و موانع عدم اجرای آرای صادره

در دو بعد ساختار سازمانی و عوامل نظارتی و نحوه اجرا در منطقه، شهرداری تهران مورد مطالعه کاربردی قرار گرفته است. برای شناخت عوامل موثر بر افزایش تخلفات و نادیده گرفتن قوانین از سوی ناظر و مجری در منطقه، شهرداری و نیز تعداد سازمان ها و نهادهای دخیل در کنترل ساخت و ساز، عدم یکپارچگی و هماهنگی لازم میان آنها و تشابه وظایف در برخی موارد در ناکارآمدی و عدم ضمانت اجرایی آراء صادره از کمیسیونهای ماده ۱۰۰ در جهت برخورد با تخلفات مورد مطالعه قرار گرفته است. همچنین، آمار تخلفات ساختمانی و کیفیت ساختمان های احداث شده گویای آن است که کمیسیون های ماده ۱۰۰ نیز نتوانسته اند به طور کامل به هدف خود یعنی رعایت اجرای قوانین و ضوابط ساختمانی و شهری برسند. بررسی آراء صادره کمیسیون و مقایسه میان تعداد آراء اجرا شده و نشده شاهدهی بر ناکارآمدی سازمان و تشکیلات و فرآیندهای مرتبط با رسیدگی به تخلفات ساختمانی است.

۱-۳-سوالات تحقیق

- ۱- آیا فرایند نظارتی کمیسیون ماده صد آثار مثبتی در کاهش تخلفات داشته است؟
- ۲- آیا شرایط نظارت فنی موثر در افزایش تخلفات ساختمانی بوده است؟

۱-۴-فرضیات:

- ۱- با توجه به اولویت این پژوهش در پرداختن به آثار و نحوه اجرای آراء صادره از کمیسیون ماده صد به نظرمی رسد نحوه اجرا و تنبیهات ماده صد موثر در جهت کاهش تخلفات ساختمانی نیست.
- ۲- به نظرمی رسد ساختار سازمانی و عوامل کار اجرایی آراء صادره از کمیسیون ماده صد متناسب بانوع، سطح و گستردگی تخلفات ساختمانی نیست.

۱-۵-اهداف تحقیق

مهمترین اهداف قابل اشاره در این پژوهش را می توان به شرح زیر مطرح نمود:

- ۱- بررسی و در صورت امکان پیشنهاد راهکارهای کاهش تخلفات ساختمانی در شهرداری تهران، منطقه ۴ ناحیه ۶
- ۲- شناسایی فرآیندهای اصلی و فرعی موثر بر ایجاد موانع اجرای آرای صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری در درون نهاد شهرداری و یا در نهادهای وابسته و موثر، ناحیه ۶ منطقه ۴

۱-۶-پیشینه تحقیق

تالیفات مرتبط بانحوه اجرای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری به دو بخش کتب و پایان نامه ها قابل تقسیم بندی است :

الف : پایان نامه ها

- ۱- شعبانی ، مصطفی ، (۱۳۸۵) "مراجع شبه قضایی صالح در خصوص تخلفات ساختمانی" ، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق ، دانشگاه تهران
- ۲- زینعلی، مریم(۱۳۸۱)، برنامه ریزی مطلوب کاربری اراضی شهری تهران (مطالعه موردی، ناحیه ۳ منطقه ۶ شهرداری تهران، پایان نامه کارشناسی ارشد شهرسازی انتشارات دانشگاه تهران.
- ۳- نیک پور، عامر (۱۳۸۴)، بررسی کاربری اراضی در بخش مرکزی شهر آمل، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تربیت مدرس، تهران.
- ۴- بدر، رضا (۱۳۷۹)، استفاده از RS و GIS در تعیین گسترش فیزیکی شهر، پایان نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس.
- ۵- حاجی خانی، غلامرضا(۱۳۷۲)، معیارهای شهرسازی برای ایده شهر سالم، پایان نامه کارشناسی ارشد شهرسازی، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران

ب: مقالات

- ۱- دفتر تدوین و ترویج مقررات ملی ساختمان، (۱۳۸۲) "قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، نشر توسعه ایران
- ۲- عمرانی، محمد، (۱۳۸۵) "ارزیابی میزان توفیق و کارایی ضوابط و مقررات ساختمانی در توسعه شهرها"، مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی وزارت مسکن
- ۳- قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان " (۱۳۸۷) دفتر تدوین و ترویج مقررات ملی ساختمان، انتشارات نشر توسعه ایران، چاپ ششم،
- ۴- کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری تهران، (۱۳۷۶-۱۳۸۸) تعداد و مترای تخلفات ساختمانی کد های ۱۲ گانه به تفکیک مناطق
- ۵- مجموعه مقالات توسعه شهری، (۱۳۸۷) "تحقق پذیری طرح های شهری"، جامعه مهندسان مشاور ایران، مرکز آمار ایران، (۱۳۸۶) ساختمان و مسکن، سالنامه آماری کشور،
- ۶- معینی، سید مهدی، زرین، شهریار، (۱۳۸۵)، "شهرسازی کاغذی، تاریخ نگاری ۴۰ ساله شهرسازی تهران"، مجله شهر نگار، شماره ۶۳
- ۷- مهندسین مشاور عرصه، (۱۳۸۲) طرح بررسی مسائل توسعه شهری منطقه ۴ تهران، مطالعات کاربری زمین، تیرماه ۸۳
- ۸- مهندسین مشاور هامونپاد، (۱۳۸۱) شیوه های افزایش درآمد شهرداریها، انتشارات شهرداریهای کشور
- ۹- نیک نام، جواد، "نظارت بر کیفیت ساخت و ساز کساکش حقوق خصوصی و عمومی"، شهرداریها، شماره ۷۰، سال ششم
- ۱۰- هاشمی، سید رضا، (۱۳۸۱) اداره شهر با جریمه ی تخلف، نگاهی به روند بیست ساله درآمد شهرداری تهران، فصلنامه شهر، شماره ۲۲، تابستان
- ۱۱- مهندسان مشاور آبان، (۱۳۸۲) مطالعات کاربری زمین منطقه ۱۸، مرداد ۸۲

۱۲- مهندسان مشاور فرانهاد، (۱۳۸۲) مطالعات کاربری زمین منطقه ۷، سوانح طبیعی و زیر
ساختهای شهری، شهرپور

۱۳- ماجدی، حمید (۱۳۷۹)، زمین مساله ی توسعه شهری، مجموعه مقالات همایش زمین و
توسعه شهری، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

۱۴- اداره کل کمیسیون های ماده ۱۰۰ شهرداری تهران، (۱۳۸۰) تخلفات ساختمانی در تهران،
ویژگیها و علل، ماهنامه شهرداریها، سال سوم، شماره ۳۳، ۱۳۸۰

کتاب:

الف- داخلی

۱- اداره کل شهرسازی و معماری شهرداری تهران، صدور پروانه ساختمانی (۱۳۸۱) (مجموعه
ضوابط، مقررات و بخشنامه ها)، انتشارات ایران قلم، چاپ دوم،

۲- اداره کل شهرسازی و معماری شهرداری تهران، (۱۳۸۳) "مجموعه ضوابط و مقررات و
بخشنامه ها، ملاک عمل"، شرکت پردازش برنامه ریزی شهری

۳- انتشارات نشر توسعه ایران (۱۳۸۷) دفتر تدوین و ترویج مقررات ملی ساختمان، قانون نظام
مهندسی و کنترل ساختمان، چاپ ششم،

۴- بولتن حقوقی شهرداری اصفهان (۱۳۸۳) شهرداریها در آئینه آرای هیات عمومی دیوان
عدالت اداری از آغاز تشکیل تا تیرماه ۸۳، انتشارات شهرداری اصفهان، چ دوم، تابستان

۵- بهرام غفاری، محسن (۱۳۸۵)، "فقر کنترل در شهرداری پایتخت و چند پیشنهاد"، دومین
سمینار ساخت و ساز در پایتخت، خرداد

۶- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، (۱۳۸۷) ترمینولوژی حقوق، کتابخانه گنج دانش، چاپ
بیستم،

۷- دبیر خانه کمیسیون ماده ۱۰۰ (۱۳۸۵) شهرداری مشهد، مواد قانونی تخلفات ساختمانی
کمیسیون ماده ۱۰۰، انتشارات آذر برین، چاپ اول،

- ۸- دفتر تدوین و ترویج مقررات ملی ساختمان، (۱۳۷۹-۱۳۸۵) مباحث ۲۰ گانه مقررات ملی ساختمان، نشر توسعه ایران،
- ۹- صمدی قوشچی، زیدالله، (۱۳۷۷) "تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران"، انتشارات جنگل، چاپ اول،
- ۱۰- طاهر خانی، حبیب الله، هاشمی، سید مناف، (۱۳۸۶) ایجاد پایداری در منابع درآمدی شهرداری تهران (راهکارها، موانع و مشکلات)

ب- کتب خارجی

- ۱- Alonso ,J .and Merton , J .(۲۰۰۹) Factors affecting compliance with residential standards in the city of Old Salt , Jordan , Habitat International . ۳۳،۳۰۱-۳۰۹
- Belington M (۲۰۰۵) ۲-"Using the building regulation, Administrative procedures", Elsevier, , London
- . Ben, A. And Demola (۲۰۰۳) A. Compliance with urban development and planning regulations in Iberian , Nigeria, Habitat International . ۲۴،۲۷۹-۲۹۴
- ۴-Charles M (۲۰۰۸) Singapore building control act (chapter ۲۹), Government Gazette,
- ۵-Elsevier. Post et al. (۱۹۹۶) Quality of Life and Alliances in Solid Waste Management : Contributions to Urban Sustainable Development
- ۶-Folgers R, and Stephenson(۲۰۰۴)Building regulations explained, Seventh edition, Spoon press, London and New York.
- ۷-Kampala(۱۹۹۷)Uniform Building code, Volume ۱," administrative, fire-and life- safety, and field inspection provisions", , USA

۱-۷- قلمروهای مکانی تحقیق

مکان : قلمرو تحقیق محدوده منطقه ۴

از شمال: بزرگراه شهید بابایی و مرز مشترک با منطقه ۱
از جنوب: بزرگراه رسالت، مرز مشترک با مناطق ۷ و ۸ و خیابان دماوند، مرز مشترک با منطقه

۱۳

از غرب : خیابان‌های شریعتی و پاسدارن و مرز مشترک با منطقه ۳

از شرق: بزرگراه آبعلی، حریم منطقه و ارتفاعات سرخه حصار.

ناحیه ۶ منطقه چهار از سمت شمال به بزرگراه وفادار

از سمت جنوب به خیابان دماوند

از سمت شرق به خیابان اتحاد

از سمت غرب به بلوار پروین منتهی می شود

۱-۸- روش تحقیق

روش تحقیق توصیفی و به صورت تحلیلی بوده است

روش کار جمع آوری اطلاعات :

الف- کتابخانه ای، ۱- ارشیو اسناد و مدارک کمیسیون ماده صد و شهرداریهای مناطق

ب- میدانی ۱-، مصاحبه ، بامدیران ارشد و اجرایی شهرداری تهران و رییس مجمع شهرداران اسیا

و رییس اتحادیه شهرداریهای مرمره کشور ترکیه و پرسش و پاسخ بابعضی از شهرداران و نمایندگان

۳۳ کشور در دو اجلاس آسیایی در تهران و نیز ۸ کلانشهر ایران بعنوان یکی از اعضای کمیسیون اجرایی

مجمع شهرداران آسیا ۲- مشاهده- حضور در محل ساخت و سازهای غیرمجاز و تلاش برای یافتن

راهکارهای موثرتر اجرایی باتشکیل جلسات مستمر در جهت کاهش تخلفات بر حسب وظیفه شغلی

و با ضبط عکس از صحنه مشاهده در پایان این پژوهش با هدف کاربردی به تحلیل توصیفی مسائل

پرداخته است.

۱-۹- محدودیتها و موانع تحقیق

تحقیق حاضر با عنوان بازنگری و اصلاح قوانین مدیریت شهری و تاثیر آن در آسیبهای ساخت و ساز شهری از دیدگاه جغرافیایی ناحیه ۶ منطقه ۴ شهرداری تهران با تاکید بر ماده صد شهرداری بدیهی است که ، با محدودیت هایی در عرصه اجرایی مواجه می باشد. این پایان نامه با مشکلات دیگری نیز به طور اخص روبه رو بوده است . از مهمترین مشکلاتی که تحقیق حاضر با آن مواجه بوده می توان به موارد زیر اشاره کرد؛

۱: وجود فرهنگ سوال گریزی و بعضا خودداری از همکاری در دارندگان اطلاعات مربوط به پژوهش

۲: مشکلات مربوط به جمع آوری اطلاعات و پیمایش میدانی

۳-عدم رعایت ضوابط شهرسازی و عدم ثبت مدون آرای تخلفات

فصل دوم
ادبیات تحقیق
(تعاریف و مفاهیم)

۲-۱- تعاریف و مفاهیم

برای پرداختن به بحث کاهش آسیبهای ساخت و ساز شهری، و تخلفات ساختمانی ضروری است مفاهیم و مقولاتی چون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها و تبصره های آن، کمیسیون ماده ۹۹، تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری قوانین، مقررات، ضوابط، شهر، محدوده و حریم شهر، سیرتحوالات شهرنشینی، کاربری اراضی شهری و برنامه ریزی کاربری اراضی شهری و نقشه زمین مشخص گردد (سیدصدر، ۱۳۸۲، ۳۱)

۲-۱-۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها:

ماده ۱۰۰- (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) مالیکن اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می تواند از علمیات ساختمانی ساختمان های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا نا محصور واقع باشد، جلوگیری نماید. تبصره ۱ ماده ۱۰۰- (مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ و اصلاحی ۱۳۵۲/۵/۱۷ روزنامه رسمی شماره ۶۴۵۱ مورخ ۱۳۴۶/۱/۲۶ و شماره ۸۳۳۸ مورخ ۱۳۵۲/۶/۱۲) 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 به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون هایی مرکب از نماینده وزرات کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری به انتخاب ویر دادگستری و یکی از اعضای انجمن شهر به انتخاب انجمن مطرح می شود.

کمیسیون پس از وصول پرونده به ذینفع اعلام می نماید که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد پس از انقضاء مدت مذکور کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده

شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می کند ظرف مدت یکماه تصمیم مقتضی برحسب مورد اتخاذ کند.

در مواردی که شهرداری از ادامه ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می کند مکلف است حداکثر ظرف مدت یک هفته از تاریخ جلوگیری موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح نماید، در غیر این صورت کمیسیون به تقاضای ذینفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد. در صورتی که تصمیم کمیسیون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد مهلت مناسبی که نباید از دو ماه تجاوز کند، تعیین می نماید. شهرداری مکلف است تصمیم مزبور را به مالک ابلاغ کند. هرگاه مالک در مهلت مقرر اقدام به قلع بنا ننماید، شهرداری رسماً اقدام کرده و هزینه آن را طبق مقررات آیین نامه اجرای وصل عوارض از مالک دریافت خواهد نمود.

تبصره ۲ ماده ۱۰۰ - (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ روزنامه رسمی شماره ۶۴۵ مورخ ۱۳۴۶/۱/۲۶ و اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران روزنامه رسمی شماره ۱۰۰۸۸ مورخ ۱۳۵۸/۷/۱۹) در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت زیر بنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی کمیسیون می تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در برخیا بانهای اصلی یا خیا بانهای فرعی و یا کوچه بن باز و 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 و شهرداری مکلف است براساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید. (جریمه نباید از حداقل یک دوم کمتر و از سه برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر مترمربع بنای اضافی بیشتر باشد). در صورتی که ذینفع از پرداخت جریمه خودداری نمود شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب را بنماید. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود.

تبصره ۳ ماده ۱۰۰ - (الحاقی ۱۳۵۶/۶/۸ و اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷ روزنامه رسمی شماره ۹۵۶۶ مورخ ۱۳۵۶/۷/۳۰ و شماره ۱۰۰۸۸ مورخ ۱۳۵۸/۷/۱۹) در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی تجارتي و صنعتی و اداری کمیسیون می تواند در

صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابانهای اصلی یا خیابانهای فرعی و یا کوچه بن باز و 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 و شهرداری مکلف است براساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید. (جریمه نباید از حداقل دو برابر کمتر و از چهار برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر مترمربع بنای اضافی ایجاد شده بیشتر باشد). در صورتی که ذینفع از پرداخت جریمه خودداری نمود شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب را بنماید.

کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود.

تبصره ۴ ماده ۱۰۰ - (الحاقی ۱۳۵۶/۶/۸ و اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) در مورد احداث بنای بدون پروانه در حوزه استفاده از اراضی بر اخذ جریمه در صورتی که اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی رعایت شده باشد کمیسیون می تواند با صدور رأی بر اخذ جریمه به ازاء هر مترمربع بنای بدون مجوز یک دهم ارزش معاملاتی داشته باشد، هر کدام که مبلغ آن بیشتر است از دینفع، بلامانع بودن صدور برگ پایان ساختمان را به شهرداری اعلام نماید. اضافه بنا زائد بر تراکم مجاز براساس مفاد تبصره های ۲ و ۳ عمل خواهد شد.

تبصره ۵ ماده ۱۰۰ - (الحاقی ۱۳۵۶/۶/۸ و اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) در مورد عدم احداث پارکینگ و یا غیرقابل استفاده بودن آن و عدم امکان اصلاح آن، کمیسیون می تواند با توجه به موقعیت محلی و نوع استفاده از فضای پارکینگ، رأی به اخذ جریمه ای که حداقل یک برابر و حداکثر دو برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر مترمربع فضای از بین رفته پارکینگ باشد، صادر نماید (مساحت هر پارکینگ با احتساب گردش ۲۵ مترمربع می باشد) شهرداری مکلف است به اخذ جریمه تعیین شده و صدور برگ پایان ساختمان می باشد.

تبصره ۶ - ماده ۱۰۰ - (الحاقی ۱۳۵۶/۶/۸ و اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) در مورد تجاوز به معابر شهر، مالکین موظف هستند در هنگام نوسازی براساس پروانه ساختمان و طرح های مصوب رعایت برهای اصلاحی را بنمایند.

در صورتی که برخلاف پروانه و یا بدون پروانه تجاوزی در این مورد انجام گیرد شهرداری مکلف است از ادامه عملیات جلوگیری و پرونده امر را به کمیسیون ارسال نماید. در سایر موارد تخلف مانند عدم استحکام بنا، عدم رعایت اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی در ساختمان رسیدگی به موضوع در صلاحیت کمیسیونهای ماده (۱۰۰) است.

تبصره ۷ ماده ۱۰۰ - (الحاقی ۱۳۵۶/۶/۸ و اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) مهندسان ناظر ساختمانی مکلفند نسبت به عملیات اجرائی ساختمانی که به مسئولیت آنها احداث می گردد از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه ها و محاسبات فنی ضمیمه آن متسماً نظارت کرده و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی نمایند.

هرگاه مهندس ناظر بر خلاف واقع گواهی نماید و یا تخلف را به موقع به شهرداری اعلام نکند و موضوع منتهی به طرح کمیسیون مندرج در تبصره (۱) ماده (۱۰۰) قانون شهرداری و صدور رأی بر جریمه یا تخریب ساختمان گردد شهرداری مکلف است مراتب را به نظام معماری و ساختمانی منعکس نماید.

شورای انتظامی نظام مذکور موظف است مهندس ناظر را در صورت ثبوت تقصیر برابر قانون نظام و معماری و ساختمانی حسب مورد با توجه به اهمیت موضوع به ۶ ماه تا سه سال محرومیت از کار و در صورتی که مجدداً مرتکب تخلف شود که منجر به صدور رأی تخریب و قلع بوسیله کمیسیون ماده (۱۰۰) گردد به حداکثر مجازات محکوم کند. مراتب محکومیت از طرف شورای انتظامی نظام معماری و ساختمانی در پروانه اشتغال درج و در یکی از جرائد کثیرالانتشار اعلام می گردد. شهرداری مکلف است تا صدور رأی محکومیت به محض وقوف از تخلف مهندس ناظر و ارسال پرونده کمیسیون ماده (۱۰۰) به مدت حداکثر ۶ ماه از اخذ گواهی امضاء مهندس ناظر مربوطه برای ساختمان پروانه ساختمان شهرداری خودداری نماید. مأموران شهرداری نیز مکلفند در مورد ساختمانها نظارت نماید و هرگاه از موارد تخلف در پروانه به موضوع جلوگیری نکنند و یا در مورد صدور گواهی انطباق ساختمان به پروانه مرتکب تقصیری شوند طبق مقررات قانونی به تخلف آنان رسیدگی می شود و در صورتی که عمل ارتكابی مهندسان ناظر و مأموران شهرداری واجد جنبه

جزائی هم باشد از این جهت نیز قابل تعقیب خواهند بود. در مواردی که شهرداری موکلف به جلوگیری از عملیات ساختمانی است و دستور شهرداری اجراء نشود می تواند با استفاده از مأموران اجرائی خود و در صورت لزوم مأموران انتظامی برای متوقف ساختن عملیات ساختمانی اقدام نماید.

تبصره ۸ ماده ۱۰۰- (الحاقی ۱۳۵۶/۶/۸ و اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) دفاتر اسناد رسمی مکلفند قبل از انجام معامله قطعی در مورد ساختمانها گواهی پایان ساختمان و در مورد ساختمانهای ناتمام عدم خلاف تا تاریخ انجام معامله را که توسط شهرداری صادر شده باشد، ملاحظه و مراتب را در سند قید نمایند.

در مورد ساختمانهایی که قبل از تصویب قانون ۶ تبصره الحاقی به ماده (۱۰۰) قانون شهرداریها (۱۳۵۵/۱۱/۲۴) معامله انجام گرفته و از ید مالک اولیه خارج شده باشد در صورتی که مورد معامله کل پلاک را شامل نگردد گواهی عدم خلاف یا برگ پایانساختمان الزامی نبوده و با ثبت و تصریح آن در سند انجام معامله بلامانع می باشد. در مورد ساختمانهایی که قبل از تاریخ مصوب نقشه جامع شهر ایجاد شده در صورتی که اضافه بنای جدیدی حادث نگردیده باشد و مدارک و اسناد نشان دهنده ایجاد بنا قبل از سال تصویب طرح جامع شهر باشد با ثبت و تصریح مراتب فوق در سند مالکیت انجام معامله بلامانع می باشد.

تبصره ۹ ماده ۱۰۰- (الحاقی ۱۳۵۸/۶/۲۷) ساختمان هایی که پروانه ساخت آنها قبل از تاریخ تصویب نقشه جامع شهر صادر شده است از شمول تبصره (۱) ماده (۱۰۰) قانون شهرداری معاف می باشند.

تبصره ۱۰ ماده ۱۰۰- (الحاقی ۱۳۵۸/۶/۲۷) در مورد آراء صادره از کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری هرگاه شهرداری یا مالک یا قائم مقام او از تاریخ ابلاغ رأی ظرف مدت ده روز نسبت به آن رأی اعتراض نماید. مرجع رسیدگی به این اعتراض کمیسیون دیگر ماده (۱۰۰) خواهد بود که اعضای آن غیر از افرادی باشند که در صدور رأی قبلی شرکت داشته اند. رأی این کمیسیون قطعی است.

تبصره ۱۱ ماده ۱۰۰- (الحاقی ۱۳۵۸/۶/۲۷) آئین نامه ارزش معاملاتی ساختمان پس از تهیه توسط شهرداری و تصویب انجمن شهر در مورد اخذ جرائم قابل اجرا است. و این ارزش معاملاتی سالی یکبار قابل تجدید نظر خواهد بود.

۲-۱-۲- قانون الحاق یک بند و سه تبصره به عنوان بند ۳ به ماده ۹۹ قانون شهرداریها (مصوب ۷۲/۱۲/۱):

تبصره ۲: به منظور جلوگیری از ساخت و سازهای غیر مجاز در خارج از حریم مصوب شهرها و نحوه رسیدگی به موارد تخلف کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارت کشور، قوه قضائیه و وزارت مسکن و شهرسازی در استانداردها تشکیل خواهد شد. کمیسیون حسب مورد و با توجه به طرح جامع (چنانچه طرح جامع به تصویب نرسیده باشد با رعایت ماده ۴ آئین نامه احداث بنا در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۱۳۵۵) نسبت به صدور رأی قلع بنا یا جریمه معادل ۵۰ درصد تا ۷۰ درصد قیمت روز اعیانی تکمیل شده اقدام خواهد نمود. مراجع ذی ربط موظفند برای ساختمانهایی که طبق مقررات این قانون و نظر کمیسیون برای آنها جریمه تعیین و پرداخت گردیده در صورت درخواست صاحبان آنها برابر مقررات گواهی پایان کار صادر نمایند.

۲-۱-۳- تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری (مصوب ۵۲/۵/۱۷):

شهرداری در شهرهایی که نقشه جامع شهر تهیه شده مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور در پروانه های ساختمانی نوع استفاده از ساختمان را قید کند.

در صورتیکه برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی در منطقه غیرتجاری، محل کسب و یا پیشه و یا تجارت دایر شود شهرداری مورد را در کمیسیون مقرر در تبصره یک ماده صد این قانون مطرح می نماید و کمیسیون در صورت اجراز تخلف مالک یا مستأجر با تعیین مهلت مناسب که نباید از دو ماده تجاوز نماید در مورد تعطیل محل کسب یا پیشه و یا تجارت ظرف مدت یکماه اخذ تصمیم می کند. این تصمیم بوسیله ماموران شهرداری اجرا می شود و کسی که عالماً از محل مزبور پس از تعطیل برای کسب و پیشه و یا تجارت استفاد کند به حبس جنحه ای از شش ماه تا دو سال و جزای نقدی از ۵ هزار و یک ریال تا ده هزار ریال محکوم خواهد شد و محل کسب نیز مجدداً تعطیل می

شود. دائر کردن دفار وکالت و مطب و دفتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق و دفتر روزنامه و مجله و دفتر مهندسی بوسیله مالک از نظر این قانون استفاده تجاری محسوب نمی شود. به بررسی مساحت تخلفات صورت گرفته در سطح شهر از سال ۸۰ تا ۸۹ که نشان دهنده مساحت تخلفات بررسی شده در کمیسیون ماده صد و در نظر گرفتن کدهای ۱،۲،۳،۶،۱۰ به عنوان مهمترین و عمده ترین تخلفات صورت گرفته در سطح مناطق شهری می باشد. نشان دهنده حجم بالای تخلفات ساختمانی می باشد. بدیهی است که این رقم تنها بخشی از تخلفات صورت گرفته در شهر تهران است. احتساب دیگر کدهای تخلفاتی در آمار لحاظ نشده و یا از دید مهندسان ناظر یا ماموران شهرداری پنهان مانده و تخلفاتی که در کمیسیون های تثبیت و داخلی شهرداریها بررسی شده و پس از توافق رفع تعرض می گردد این رقم را افزایش خواهد داد.

۲-۲: تغییرات عمومی موثر بر روند تخلفات ساختمانی

■ ۱- در سال ۱۳۵۳ با تصویب قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی، مقررات شهرسازی در خارج از حوزه و حریم شهرها در حوزه اختیارات وزارت مسکن و شهرسازی قرار گرفت و از حیطه اختیارات وزارت کشور خارج شد. بر طبق ماده ۷ و ۸ این قانون، ایجاد شهر و شهرک غیر روستایی در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها، موکول به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی و تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شد و تهیه آیین نامه های لازم بوسیله وزارتخانه های مزبور و تصویب آن توسط هیئت وزیران مطرح گردید.

■ ۲- در تاریخ ۱۳۵۵/۲/۲۷ آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها، به تصویب رسید. مطابق ماده ۸ آیین نامه و تبصره های آن، نظارت بر امر ساختمانهای خارج از حوزه شهرها و تشخیص خلاف بودن آن، با اکیپ های فنی متشکل از مهندسين و تکنسین هایی خواهد بود که از طرف استانداری تعیین می شوند. گزارش های اکیپ های مزبور به کمیسیون مرکب از نمایندگان استانداری، انجمن استان، اداره کل مسکن و شهرسازی، اداره

کل کشاورزی و اداره کل منابع و معادن جهت رسیدگی و صدور رأی ارجاع می شود که رأی اکثریت ۳ نفر از ۵ نفر مناط اعتبار است.

۲-۳: تغییرات موثر بر کمیسیون ماده ۱۰۰

■ ۱- در اصلاحات سال ۱۳۵۲ در ترکیب اعضای کمیسیون و در مهلت های مندرج در تبصره های آن تغییراتی داده شد. طبق تبصره جدید کمیسیون عبارتند از: نماینده وزرات کشور، یکی از قضات دادگستری به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای انجمن شهر با انتخاب انجمن شهر

■ ۲- در تاریخ ۱۳۵۶/۶/۸ ماده واحد قانون الحاق ۶ تبصره به ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها تصویب شد. در تبصره های الحاقی (شماره ۳ تا ۸) برای نخستین بار نحوه انجام وظیفه مهندسين ناظر ساختمان و نظارت مأموران شهرداری در جریان ساخت ساختمانها، تکلیف دفاتر اسناد رسمی بر ملاحظه گواهی های عدم خلاف صادره از شهرداری درباره ساختمانهایی که انتقال یا به رهن داده می شوند، حکم قانون در مورد تغییر و تبدیل پارکینگ و زیرزمین به مسکونی و تشکیل کمیسیون تجدید نظر ماده ۱۰۰ برای رسیدگی به موارد اعتراض به رأی بدوی مطرح شد. گفتنی است که پرداخت جریمه به شهرداری برای تخلف ساختمانی نیز (تبدیل و تغییر کاربری پارکینگ و زیرزمین به مسکونی تحت شرایطی) در این قانون پیش بینی شد. (منصور، ۱۳۸۷، ۶۶)

■ ۳- آخرین اصلاحات قانونی در ماده ۱۰۰ و تبصره های آن راجع به تخلفات ساختمان در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۲۷ بوسیله شورای اسلامی بعمل آمد.

■ ۴- تبصره ۲ سابق حذف شد زیرا با توجه به قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن و مسکن و شهرسازی مصوب ۱۳۵۳ و آیین نامه مربوط به استفاده اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۱۳۵۵، محملی برای ادامه حیات تبصره مذکور باقی نماند.

■ ۵- در تبصره ۲ و ۳ و ۴ جدید، به ترتیب از تراکم اضافی مسکونی، تراکم اضافی تجاری و احداث بنای بدون پروانه و احکام قانون آن بحث شده است.

■ ۶- در تبصره ۶، موضوع عدم رعایت مقررات مربوط به توسعه معابر مطرح گردیده است.

۷- مفاد بقیه تبصره ها راجع به تخلفات ساختمان با مقداری تغییرات، حول محور مطالب همان ماده واحد قانون الحاق ۶ تبصره به ماده ۱۰۰ مصوب ۱۳۵۵ (۱۳۵۶/۶/۸) بوده است.

۸- تبصره های ۹، ۱۰ و ۱۱ به این ماده اضافه شد که به ترتیب در مورد ساختمانهایی که قبل از تصویب نقشه جامع شهر (۱۳۴۹) ایجاد شده اند، اعتراض به آراء صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ و آیین نامه ارزش معاملاتی ساختمان به منظور محاسبه جریمه های ناشی از تخلفات، بحث می کنند.

۲-۴- تخلفات ساختمانی

تخلف از مصدر تفعل به معنای خلاف کردن است و در تقسیم بندی جرائم برحسب شدت و ضعف مجازاتها، «خلاف»، در مقابل «جنایت» و «جنحه» در پایین ترین سطح قرار می گیرد و بر آن دسته از جرایمی اطلاق می شود که صرفاً دارای جزای نقدی باشند. ساختمان نیز به معنای هر بنای سرپوشیده ای است که برای مسکن، زندگی و یا فعالیت انسان و نگهداری حیوان، کالا، ماشین آلات و غیره در نظر گرفته شده است.

در نهایت «تخلفات ساختمانی» را می توان عدول از موازین فنی و ضوابط و مقررات ملی ساختمان دانست که رعایت آنها در چاقوب طرح های شهرسازی و معماری امری ضروریست. لازم به ذکر است که در هیچیک از متون قانونی مرتبط، تعریفی از تخلفات ساختمانی اراده نشده و ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نیز تنها به بیان مصادیق تخلفات ساختمانی اکتفا کرده است. از مهمترین تخلفات ساختمانی می توان به مواردی نظیر تخلف احداث بنای بدون پروانه، تخلف عدم استحکام بنا، تخلف عدم عقب نشینی لازم و تجاوز به معابر، تخلف تبدیل و تغییر کاربری و تخلف عدم احداث پارکینگ اشاره کرد. (کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری تهران، ۱۳۸۸، ۶۵-۱۳۷۶)

۲-۵- ضوابط شهری و ساختمانی

در این چارچوب، نظام ساخت و ساز شهری (خصوصی یا دولتی) یکی از با اهمیت ترین جنبه های رعایت حقوق مدیریت شهری است. تجلی نظام فعالیت ها در الگوهای ساخت و ساز