

تأثیر ضوابط و مقررات بر ساخت‌وساز شهری (مطالعه موردی: شهر قم)

مهدیه بیدقی

کارشناس مهندسی شهرسازی، دانشگاه شهاب دانش قم، ایران.

نام نویسنده مسئول:

مهدیه بیدقی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۰۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۰۶

چکیده

کنترل ساخت‌وسازهای شهری جهت توسعه متوازن و بهینه شهر و به طور عمده از طریق ضوابط و مقررات ساخت‌وساز شهری صورت می‌گیرد. عدم اجرای بسیاری از ضوابط و احکام مذکور، مدیریت شهری را به اقدامات گوناگون نظیر کنترل مستمر ساخت و سازها، تعیین ضمانت‌های اجرایی قانونی برای رعایت ضوابط و مقررات و اخذ جریمه واداشته است. اما با وجود اقدامات کنترلی مدیریت شهری و خصوصاً شهرداری قزوین که مرجع قانونی اجرای ضوابط و مقررات ساختمانی و نظارت بر ساخت‌وسازهای شهری است، سالانه موارد قابل توجهی از تخلفات ساختمانی در شهرها گزارش می‌گردد.

تخلف به معنای عدول از ضوابط و مقررات بوده و تخلفات ساختمانی نیز در پی عدم رعایت ضوابط و مقررات حاکم بر ساخت و ساز به وجود آمده و شکل می‌گیرد. از آنجا که تخلفات ساختمانی دلایل مختلف روانی، اجتماعی و اقتصادی دارد ابتدا به شناخت انواع ضوابط و مقررات حاکم بر ساخت و ساز و نیز انواع تخلفات حادث شده و مطرح شده در کمیسیون ماده صد شهرداری‌ها و تأثیر این ضوابط و مقررات و چگونگی اصلاح آنها جهت کاهش تخلفات بررسی شده است.

بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد تغییر در ضوابط می‌تواند منجر به کاهش تخلفات ساختمانی گردد ولی دلایل دیگری که مهم‌ترین آنها عوامل اقتصادی می‌باشد نیز در این موضوع دخیلند. اصلاح ضوابط و مقررات تا جاییکه به وضعیت شهرها لطمه‌ای وارد نکند و توجیهات علمی داشته باشد و با هدف جلوگیری از هرگونه تبعیض و در راستای ایجاد عدالت صورت گیرد مطلوب به نظر می‌رسد. اما از آنجا که همواره سازندگان و مالکان به دنبال سود بیشتر هستند و شرایط و دلایل بسیار زیادی بر وقوع تخلفات ساختمانی تأثیرگذار می‌باشد اصلاح ضوابط و مقررات تنها می‌تواند تا حدی و به صورت مقطعی به کاهش تخلفات کمک کند. لذا جهت رسیدن به حداکثر نتیجه مطلوب، می‌بایست شرایط و دلایل بسیار زیاد دیگری مد نظر قرار گیرد.

واژگان کلیدی: ضوابط و مقررات، تخلفات ساختمانی، ساخت‌وساز، کمیسیون ماده صد.

مقدمه

رشد جوامع شهری و افزایش جمعیت در کشور، در طول چند دهه گذشته به مفهوم عام و در چند ساله اخیر به نحو ویژه‌تری، باعث گسترش شهرها به سوی اراضی اطراف و محیط پیرامون خود شده و به طرف کوه‌ها، اراضی زراعی، باغ‌ها و جنگل‌ها سیطره یافته است. این مورد ضمن وارد ساختن لطمات فراوان زیست محیطی، شهرها روبه رشدی بی‌قاعده و ناهمگون با ضوابط شهرسازی و اصول طراحی و برنامه‌ریزی محیطی رهنمون ساخته است (شیعه، ۱۳۹۰: ۸۷) منطقه‌بندی زمین‌های شهری برای مطلوبیت بخشیدن به محیط زیست شهری بوجود می‌آید. امروزه در همه شهرها بویژه شهرهای بزرگ به موازات افزایش جمعیت شهری و توسعه شهرها، ارزش منطقه‌بندی و کاربری زمین از جهت ارائه خدمات ضروری به شهروندان بیشتر شده است. به عبارتی منطقه‌بندی بهترین روش استفاده از زمین شهری در سطح و ارتفاع است که در بسیاری از موارد برای مدتی در تثبیت قیمت زمین موثر است (کلانتری، ۱۳۹۱: ۳۹۹) سازمان و تشکیلات مدیریت و توسعه عمران شهری که زیر موضوع‌های نیروی انسانی، تخصص، منابع مالی، روش‌های اجرایی، مراکز تصمیم‌گیری، نظارت و رسیدگی به تخلف‌ها و ... را شامل می‌شود. مدیریت در سطح کلان با مسائل اساسی تری همچون فرهنگ اداری حاکم بر سازمان‌های اجرایی، احتمال فساد اداری و تبعیض، انگیزه‌ها و مشوق‌های نظام پرداخت‌ها و ... ارتباط دارد. در نتیجه موضوع نظارت بر ساخت و ساز در محدوده و حریم شهرها باید مورد توجه قرار گیرد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲: ۱). ضوابط شهری نیز نتیجه طرح‌های جامع، راهبردی و تفصیلی شهرها و در واقع ابزارهای اجرایی طرح‌های توسعه شهری هستند و بسته به سیاست‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری شهرها، برای تضمین توزیع عادلانه منابع در سطح شهر، هماهنگی ساختار، روابط و کاربری‌های شهری و تامین تسهیلات، زیرساخت‌ها، خدمات و دسترسی‌های لازم برای فعالیت‌های مختلف شهری تدوین می‌گردد و می‌توانند حداقل زمین قابل ساخت، حداکثر تراکم ساختمانی مجاز، تنوع کاربری با کاربری‌های مجاز، حداکثر ارتفاع ساختمان، مساحت قابل ساخت در زمین با سطح اشغال ساختمان، تعداد واحد پارکینگ در یا حداقل فضای لازم برای اختصاص به پارکینگ در ساختمان، تعداد واحد مجاز در ساختمان، جهت قرارگیری ساختمان در زمین، رعایت عقب‌نشینی‌های لازم نسبت به معبر دسترسی و رعایت حقوق زمین (عدم تصرف زمین‌های عمومی یا احداث بنا در زمین غیر) را در بر بگیرند. جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیر مجاز زمانی تحقق می‌یابد که مجموعه اقدامات برنامه‌ریزی شده در طرح‌ها و برنامه‌ریزی شهری در تمامی ابعاد کالبدی، اجتماعی - اقتصادی و زیست محیطی تدوین شود از این‌رو، بررسی‌ها در تمامی ابعاد یک از الزامات محسوب می‌گردد. و برای تبیین وضعیت شناخت ضوابط و مقررات و تاثیر آن بر ساخت‌وساز شهری به صورت مستقیم به مقوله تخلفات و از زوایای مختلف به سنجش آن پرداخته‌ایم:

علی بابایی (در سال ۱۳۹۴) در رشته برنامه‌ریزی شهری دانشکده معماری - شهرسازی دانشگاه هنر در پژوهش پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود، تحت عنوان "بررسی علل و آثار تخلفات ساختمانی در شهر تهران و ارائه راهبردهای مقابله با آن (نمونه موردی منطقه ۷ تهران)" پرداخته. که نتایج پژوهش آن نشان داده که مهمترین علل تخلفات ساختمانی نیز تغییر ضوابط طرح‌های تفصیلی در شهرداری‌های مناطق و فروش ضوابط و مهمترین آثار تخلفات ساختمانی نیز ناپایداری منابع درآمدی شهرداری‌ها می‌باشند. و همچنین می‌توان با آموزش اصول و ضوابط ساخت‌وساز به مردم شهر و آموزش استفاده از تکنولوژی‌های نوین در کنترل ساخت‌وساز شهری به مسئولین شهرداری و همچنین آموزش سازندگان، به‌روزرسانی قانون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها و استفاده از ضوابط فرم محور در قوانین طرح‌های توسعه شهری، تهیه طرح‌های توسعه راهبردی و بهبود نظارت شهرداری در کوتاه مدت و میان مدت و با صرف کمترین هزینه‌ها به شکل قابل توجهی از میزان تخلفات ساختمانی کاست. مرادی کوچکی (در سال ۱۳۹۶) در رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشکده علوم انسانی دانشگاه پیام نور شیراز در پژوهش پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود، تحت عنوان "بررسی علل تخلفات ساختمانی در شهر شیراز و راهکارهای کاهش آن" پرداخته. که نتایج پژوهش آن نشان داده در تعداد تخلفات ساختمانی بین مناطق تفاوت‌هایی وجود دارد و همچنین بررسی نوع تخلفات ساختمانی نشان می‌دهد که بیشترین تخلفات ساختمانی صورت گرفته در این مناطق تخلف مازاد تراکم می‌باشد. به غیر از منطقه ۷ که به دلیل بافت غیر رسمی این منطقه، تخلف احداث بدون پروانه در آن زیاد است. سمیرا یوسفی (در سال ۱۳۹۶) در رشته برنامه‌ریزی شهری، دانشکده هنر و معماری دانشگاه تربیت مدرس در پژوهش پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود تحت عنوان "تحلیل الگوی مکانی - فضایی تخلفات ساختمانی و آسیب شناسی آن از منظر شهرسازی (نمونه موردی: شهر قزوین)" پرداخته. که نتایج پژوهش آن

نشان داده عوامل اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و الگوی کاربری زمین بر تخلفات ساختمانی تأثیرگذارند و عوامل اقتصادی بیشترین اهمیت و عوامل اجتماعی کمترین اهمیت را بر بروز تخلفات ساختمانی دارند. عوامل اقتصادی رابطه مستقیم با تعداد تخلف بنای مازاد بر مجوز و مجموع مساحت تخلف احداث مازاد بر سطح و تغییر کاربری و رابطه معکوس با تعداد تخلف بنای بدون مجوز را نشان می‌دهد. عوامل اجتماعی رابطه مستقیم با تعداد تخلف کسری پارکینگ و مجموع مساحت تخلف کسری پارکینگ و بنای مازاد بر مجوز و رابطه معکوس با تعداد پرونده‌های تخلف و مجموع مساحت بنای بدون مجوز را نشان می‌دهند. مهم ترین علل بروز تخلفات ساختمانی بر اساس تحلیل کیفی نیز انگیزه اقتصادی و کسب سود بیشتر و فرایند طولانی و پرهزینه صدور مجوز بوده است. کردستانی (در سال ۱۳۹۳) در رشته مدیریت شهری، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی در پژوهش پایان نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت شهری خود، تحت عنوان "عوامل موثر بر گرایش به ساخت و ساز غیرمجاز در کرج" پرداخته. که نتایج پژوهش آن نشان داده، که اثرگذارترین عوامل بر ساخت وسازهای غیر مجاز به ترتیب: اقدامات مدیریتی، عدم قاطعیت ضوابط، عوامل اجتماعی-اقتصادی و شهری شدن شناخته شدند و در هریک از این عوامل شاخص‌هایی همچون: وابستگی درآمدی، سودآوری تخلف، ضعف نظام کنترل و عدم سازگاری ضوابط تأثیر داشتند و شدت اثر گذاری کنشگران شهری در این عوامل به ترتیب شامل: شهرداری، سازندگان و شهروندان بدست آمده است. سرخیلی (در سال ۱۳۸۹) در رشته برنامه‌ریزی شهری، دانشکده هنر و معماری دانشگاه تربیت مدرس در پژوهش پایان نامه کارشناسی ارشد خود تحت عنوان "بررسی تأثیر دگرگونی‌های فضایی شهر تهران بر بروز تخلفات ساختمانی از منظر برنامه‌ریزی شهری (بررسی حوزه مرکزی و شمال شرقی شهر تهران)" پرداخته. که نتایج پژوهش آن نشان داده که مهم‌ترین عوامل فضایی موثر بر تخلف تغییر کاربری، مساحت کاربری اداری (نظام کاربری زمین) و قیمت اجاره زمین (عامل اقتصادی) و بر تخلف مازاد تراکم مساحت کاربری مسکونی (نظام کاربری زمین) و زیر بنای مسکونی (مورفولوژی) هستند. همچنین مهم‌ترین انگیزه‌های تخلف تغییر کاربری براساس تحلیل کیفی انجام شده، سطح درآمد و در مورد تخلف مازاد تراکم، سطح تحصيلات مسئول ساختمان بوده است. رحیمی (در سال ۱۳۹۱) در رشته برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده هنر و معماری دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز در پژوهش پایان نامه کارشناسی ارشد خود، تحت عنوان "بررسی و آثار پیامدهای تخلفات ساختمانی بر توسعه شهرها (نمونه موردی: شهر آمل)" پرداخته. که نتایج پژوهش آن نشان داده ۱- بیشترین تخلفات ساختمانی در شهر آمل احداث بنای مازاد بر تراکم مجاز بوده و احداث بنای غیرمجاز و فاقد پروانه بیشترین تأثیر را بر روند توسعه این شهر داشته است. ۲- مهم‌ترین آثار تخلفات ساختمانی در شهر آمل از نظر کارکنان شهرداری اثر بر روی سیما و منظر شهری و از نظر متخصصین آثار کالبدی بوده است. ۳- از نظر متخصصین امور شهری انجام تخلفات ساختمانی بر روند توسعه شهری شهر آمل تأثیر بسزایی داشته است. سلیمی (در سال ۱۳۹۶) در رشته بهسازی و نوسازی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز در پژوهش پایان نامه کارشناسی ارشد خود، تحت عنوان "تأثیر تخلفات ساخت و ساز شهری (مطالعه موردی: منطقه ۱۲ تهران)" پرداخته. که نتایج پژوهش آن نشان داده که تخلفات ساخت وسازهای شهری با توجه به دسته‌بندی‌های صورت گرفته در پژوهش، در منطقه ۱۲ کلانشهر تهران درصد کمتری مربوط به تبدیل واحد مسکونی و تجاری و زیر شیروانی و... نسبت به نما، عابر و بدون پروانه و بهداشت و غیره می‌باشد. و همچنین بیشترین تأثیر تخلفات ساخت وساز بر کیفیت محیط، از ابعاد منظر و سیمای شهری می‌باشد. وحید نجفی (در سال ۱۳۹۶) در رشته مدیریت شهری، دانشکده علوم انسانی دانشگاه آزاد اسلامی واحد صفادشت در پژوهش پایان نامه کارشناسی ارشد خود، تحت عنوان "عوامل تأثیر گذار بر ساخت و سازهای غیر مجاز در منطقه اسلام شهر" انجام دادند. که نتایج پژوهش آن نشان داد که تصرف غیرقانونی زمین، احداث بنا بیش از حد مجاز، عدم رعایت فاصله لازم با بناهای همجوار، پیش روی بیش از حد بنا در معابر، استحکام پایین ساختمان، استفاده از مصالح نامناسب، تفکیک غیرقانونی زمین و ساختمان از موارد عمده و قابل توجه تخلفات ساختمانی اتفاق افتاده، که در این مناطق است. عدم دسترسی به خدمات و تسهیلات ضروری زندگی نظیر آب آشامیدنی، برق، فاضلاب، معابر تنگ و نامنظم و بدون زیرسازی و روسازی مناسب، جمع شدن زباله و فاضلاب در معابر و اطراف درختان و ساختمان‌ها به دلیل نبود سیستم جمع‌آوری زباله و فاضلاب، جمعیت زیاد واحدهای مسکونی از ویژگی‌های این مکان‌ها است. احسان اسماعیل علیایی (در سال ۱۳۹۷) در رشته مدیریت ساخت، دانشکده فنی مهندسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تفت در پژوهش پایان نامه کارشناسی ارشد خود، تحت عنوان "تعیین شناسایی عوامل ساخت وسازهای غیر مجاز و ارائه راهکارهای بهینه‌ی

مقابله با آن " نشان داد که مشکلات ناشی از رشد سریع جمعیت و در پی آن گسترش نامنظم و بی قاعده مراکز سکونت و فعالیتی به ویژه در نقاط شهری و روستایی مسئله‌ای است که در نیم قرن گذشته گریبان‌گیر کشور بوده است که در نتیجه پیامدهای کالبدی- فضایی تخلقات ساختمانی را می‌توان در توسعه بی‌رویه و بی‌قاعده‌ی شهری، رشد ساختمان‌های نا امن، اسکان‌های غیررسمی، ناموزونی و زشتی در سیمای شهری، تغییر چشم انداز و سیمای بصری شهر، نبود تناسب بین تراکم ارتفاعی، تراکم جمعیتی و افزایش آسیب‌پذیری شهر در برابر خطر زلزله و ... را نام برد. زهرا هروری (در سال ۱۳۹۵) در رشته برنامه‌ریزی شهری، دانشکده هنر و معماری دانشگاه یزد در پژوهش پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود، تحت عنوان "علل وقوع تخلقات ساختمانی در حوزه ساخت و سازهای مسکونی و ارائه راهکارهای کاهش آن‌ها با تاکید بر نقش شهرداری" که نتایج پژوهش آن نشان داد که ۶۴/۱۴ درصد از پرونده‌های ساختمانی در این منطقه بدون پروانه، ۵۶ درصد مربوط به کاربری مسکونی و ۱۴/۳۰ درصد در طبقه همکف می‌باشد و در میان نواحی منطقه سه، ناحیه یک بیشترین تخلف را با ۳۱/۴ درصد در زمینه ساخت‌وسازها داشته است. و راهکارهای ارائه شده نظیر پیش‌بینی منابع درآمدی پایدار برای شهرداری، نظارت لازم و برخورد جدی با متخلفین، کاهش زمان صدور پروانه ساختمانی، می‌تواند در کاهش تخلقات ساختمانی کارساز باشد.

کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها

کمیسیون موضوع ماده‌ی صد قانون شهرداری یک مرجع شبه قضایی است که برای رسیدگی به تخلقات ساختمانی واقع در محدوده‌ی شهر یا حریم آن تشکیل شده است. همواره برای شروع عملیات ساختمانی، به دریافت پروانه ساختمانی از شهرداری نیاز است در غیراین صورت، شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف پروانه به وسیله ماموران خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع شده باشد جلوگیری کند تصمیمات این کمیسیون نتوانسته به شکل موثری نقش بازدارنده‌ای را در بروز تخلقات ساختمانی ایفا نماید که اهم دلایل آن را می‌توان ناسازگاری ضوابط با واقعیات ضعف سیستم کنترل و نظارت وجود قوانین مبهم و غیرشفاف بلاتکلیفی اراضی قولنامه‌ای عدم وجود کنترل زمین شهری و نگاه شهرداری‌ها به آرای جریمه‌ها بعنوان یک منبع درآمد و موارد دیگر دانست. (جدی، ۱۳۹۶، ص ۴۶)

جایگاه کمیسیون ماده ۱۰۰

حق دادخواهی یکی از حقوق پذیرفته شده هر شهروندی است که مورد تصریح اعلامیه جهانی حقوق بشر و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است. بنابراین باید دادگاه‌های صالح در اختیار افراد باشد و به هیچ‌وجه نباید آنان را از مراجعه به دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن‌را دارند منع کرد. البته توسعه جوامع بشری، تنوع و پیچیدگی روابط و موضوعات که با افزایش اختلافات ملازمه دارد سبب شده است با توجه به موضوع مرافعه یا «شخصیت افراد» مراجع قضאותی متفاوتی ایجاد گردد. از یک دیدگاه کلی می‌توان مرجع صالح رسیدگی کننده به اختلافات را به مراجع عمومی و اختصاصی تقسیم بندی نمود. مراجع عمومی دادگستری صلاحیت رسیدگی به کلیه دعاوی و اختلافات را دارند مگر مواردی که به صراحت استثناء شده است دادگاه‌های عمومی دادگستری (حقوقی و کیفری) از جمله این مراجع محسوب می‌شوند.

در مقابل این مراجع، مراجع اختصاصی وجود دارد این مراجع حق رسیدگی به هیچ موضوعی را ندارند مگر در خصوص مواردی که به صراحت در صلاحیت آنان قرار گرفته است. مانند دادگاه‌های نظامی که به جرایم مربوط به وظایف خاص نظامی یا انتظامی اعضاء ارتش، نیروی انتظامی و سپاه پاسداران رسیدگی می‌کنند.

مراجع اختصاص را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: اول) مراجع اختصاصی داخل دادگستری، دوم) مراجع اختصاص خارج از دادگستری، دادگاه انقلاب - دادگاه خانواده - دادگاه ویژه روحانیت از جمله مراجع اختصاصی داخل دادگستری محسوب می‌شوند مراجع اختصاصی خارج از دادگستری مراجعی هستند که از نظر تشکیلات و سازماندهی ارتباطی با قوه قضائیه نداشته ولیکن غالباً قضات دادگستری یکی از اعضاء اینگونه مراجع را تشکیل می‌دهد. هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما هیأت حل اختلاف اداره ثبت احوال، کمیسیون ماده ۱۷ قانون شهرداری، کمیسیون ماده ۵۶ جنگل‌ها و مراتع و کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نمونه‌ای از مراجع اختصاصی خارج از دادگستری هستند. البته برخی از حقوقدانان بزرگ از این مراجع به عنوان

دانشگاه‌های اختصاصی یاد کرده اند و در خصوص فلسفه وجود آن بیان داشته‌اند. ضرورت زندگی اجتماعی از قدیم وجود دادگاه-های اختصاصی را ایجاد کرده است چنانکه در حقوق اسلام اینگونه دادگاه‌ها به صورت دادگاه‌های نقابت مشاهده می‌شود. استفاده از دادگاه‌های اختصاصی باید محدود به ضرورت‌ها باشد و نباید از حدود ضرورت گذشت زیرا مشکلات ناشی از تاسیس دادگاه‌های اختصاصی فراوان است.

به نظر می‌رسد عنوان دادگاه اختصاصی برای مراجع اختصاصی خارج از دادگستری مناسب نیست شاید اصطلاح مرجع قضائیتی صحیح تر 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 دادگاه‌ها اعم از عمومی، نظامی و انقلاب به صلاحیت مراجع غیر قضایی از خود نفی صلاحیت کنند و با خود را صالح بدانند پرونده برای حل اختلاف به دیوان عالی کشور ارسال خواهد شد. رای دیوان عالی کشور در خصوص تشخیص صلاحیت لازم الاتباع می‌باشد. (صحرائی، ۱۳۹۵)

تاریخچه شکل‌گیری کمیسیون ماده ۱۰۰

نخستین مقررات مربوط به کمیسیون‌های موجود در شهرداری به مواد ۹۹ و ۱۰۰ قانون بلدیة ۱۲۸۶ برمیگردد که این حق را به انجمن بلدیة داد تا برای اداره بهتر امور شهر کمیسیون‌های اجرایی تشکیل دهد. تمامی این کمیسیون‌ها می‌بایست زیر نظر بلدیة و موافق دستورالعمل‌های انجمن بلدیة ایفای نقش می‌کردند. قانون بلدیة مصوب سال ۱۲۸۶ لغو و قانون بلدیة جدیدی در سال ۱۳۰۹ با ماده ۳ تبصره به تصویب مجلس رسید. در سال ۱۳۲۸ سومین قانون شهرداری کشور، با عنوان "قانون تشکیلات شهرداری‌ها و انجمن شهر و قصابات" در ۷ فصل و ۵ ماده به تصویب رسید و جایگزین قوانین پیشین شد.

با سقوط مصدق در مرداد، ۱۳۳۲ زمینه ساز تصویب چهارمین قانون شهرداری‌ها شد لایحه قانون شهرداری مصوب آبان ماه ۱۳۳۱ دکتر مصدق با تغییراتی که در آن داده شد در تاریخ تیرماه ۱۳۳۴ به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین رسید. با اینکه لایحه مذکور جنبه موقت داشت و مقرر شده بود به تصویب نهایی مجلسین برسد ولی به نام قانون شهرداری ثبت شد فقط معدودی از مواد آن ضمن تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۴۳ و ۱۳۴۴ تغییر یافته‌است.

اولین مقررات راجع به تخلفات ساختمانی در سال ۱۳۴۲ به تصویب رسیده و تا به امروز نحوه اقدام برای جلوگیری از عملیات ساختمانی خلاف، متفاوت بوده است در گذشته اقدامات شهرداری‌ها برای جلوگیری از تخلفات ساختمانی متکی به مصوبات انجمن‌های شهر بوده است در سال ۱۳۴۵ که مواد الحاقی به قانون شهرداری به تصویب رسید طی ماده ۱۰۰ الحاقی و تبصره ۱ آن ضرورت اخذ پروانه از شهرداری در محدوده و حریم شهر برای هر اقدام عمرانی و شروع ساختمان تصریح شد. در سال ۱۳۵۲ تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به شکل موجود اصلاح شد و متعاقب آن در سال ۱۳۵۵ قانون الحاق تبصره ۶ به ماده ۱۰۰ تصویب شد و در سال ۱۳۵۸ تبصره های ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ به شکل فعلی اصلاح گردید از سال ۱۳۶۷ تا سال ۱۳۶۹ کار رسیدگی به تخلفات ساختمانی به دادگاه‌های کیفری محول گردید و از سال ۱۳۶۹ کمیسیون ماده ۱۰۰ تشکیل و به شکل امروزی شکل گرفت. طی نظریه مورخه ۱۳۶۲/۱۲/۱۵ شورای نگهبان در پاسخ شهردار تهران چون ارا کمیسیون ماده ۱۰۰ مبتنی بر حکم حاکم شرع نمی‌باشد فعالیت آن متوقف گردید و این نوع پرونده‌ها به دادگستری ارسال گردید. در تاریخ ۱۳۶۷/۳/۵ کمیسیون تعزیرات حکومتی با استفاده از اجازه کلی امام خمینی (ره) و بر اساس آیین نامه نخست وزیری در شهرداری‌ها تشکیل شد و کار رسیدگی به تخلفات ساختمانی را وفق آیین نامه تعزیرات حکومتی در شهرداری‌های کشور در خصوص شهروندان و کارکنان برعهده گرفت. متعاقباً شهرداری خواستار اجازه فعالیت مجدد کمیسیون‌های ماده صد قانون شهرداری شد و نهایتاً فعالیت مجدد کمیسیون با تنفیذ امام خمینی (ره) در اواخر سال ۱۳۶۷ آغاز شد از آن تاریخ تاکنون کمیسیون‌های ماده صد در سراسر کشور فعال هستند و بر اساس مقررات مندرج در ماده صد و تبصره‌های آن به تخلفات ساختمانی رسیدگی می‌کنند. (جدی، ۱۳۹۶)

تاریخچه رسیدگی به تخلفات ساختمانی و کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری

ابتدا در سال ۱۳۲۴ ردیف ۵ ماده ۳ آیین نامه امور خلافی ناظر به ماده ۲۷۶ قانون مجازات عمومی (کسانی که بدون پروانه شهرداری و نقشه تصویب شده اقدام به ساختمانی نمایند که مشرف بر معابر عمومی و خیابان باشد به ۷ روز تا ۱۰ روز حبس تکدیوری و از یکصد تا دویست ریال غرامت محکوم می گردند. سال ۱۳۳۴ بر اساس بند ۲۴ ماده ۵۶ قانون شهرداری از جمله وظایف شهرداری ها صدور پروانه برای کلیه ساختمان هایی است که در شهر احداث می شود. سال ۱۳۴۵ در قانون اصلاحیه پاره ای از مواد جدید به قانون شهرداری به منظور الزام رعایت بند ۲۴ ماده ۵۶ و نحوه رسیدگی به تخلفات ساختمانی الحاق ماده ۱۰۰ به قانون شهرداری ها تصویب گردید. سال ۱۳۴۷ بر اساس تبصره ۴ ذیل ماده ۲۶ قانون نوسازی و عمران شهری دستگاه های دولتی نیز موظف گردیدند برای احداث ساختمان از شهرداری پروانه دریافت نمایند.

سال ۱۳۵۲ با اصلاح تبصره ۱ ذیل ماده ۱۰۰ تغییراتی در نحوه رسیدگی به تخلفات ساختمانی ایجاد گردید بر این اساس شروع عملیات ساختمانی خلاف نیز حسب درخواست شهرداری برای رسیدگی به این کمیسیون ارجاع و کمیسیون مکلف گردید ظرف مدت یک ماه تصمیم مقتضی اتخاذ نمائید در صورت تصویب قلع بناء مهلت مناسب که نبایست بیشتر از دو ماه باشد تعیین گردد. سال ۱۳۵۶ مجدداً اصلاحیه ۶ تبصره به این قانون افزوده شد که این اصلاحات عم ما در نتیجه تهیه و تصویب طرح های جامع شهری و وضع ضوابط و مقررات برای توسعه کالبدی شهرها و همچنین به منظور کنترل ساخت وسازها در محدوده شهرهای بزرگ بخصوص تهران انجام شد که از جمله مصوبات نظارت و انطباق پروانه و نقشه ها به مهندسین ناظر و مکلف شدن دفاتر اسناد رسمی به استعلام پایان کار و گواهی عدم خلاف از شهرداری ها میباشد. سال ۱۳۵۸ پس از انقلاب و با توجه به اینکه نحوه برخورد با تخلفات ساختمانی یکی از محورهای نارضایتی های عمومی را فراهم آورده بود ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها بار دیگر دستخوش اصلاحات گردید و ۳ تبصره به آن الحاق گردید بر این اساس کمیسیون ماده ۱۰۰ می تواند در موارد احراز تخلفات ساختمانی به جای صدور حکم قلع بنا رأی بر اخذ جریمه صادر نمائید. (جدی، ۱۳۹۶)

صلاحیت کمیسیون

هر نهادی که به موجب قانون تشکیل می گردد با توجه به تخصصی با عام بودنش می تواند به موضوعات رسیدگی نماید و نمی تواند بدون توجه به محدوده ای که قانون گذار تعیین نموده اقدام به اتخاذ تصمیم نماید. کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون در شهرداری ها نیز از این قاعده مستثنی نیست و تنها در محدوده تعیین شده در تبصره های این ماده می تواند به موضوع رسیدگی نماید به موجب تبصره های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری این کمیسیون در موارد زیر شروع به رسیدگی می نماید:

الف) احداث بنای مندرجات در پروانه: مانند تجاوز به معابر شهر، عدم احداث پارکینگ یا غیر قابل استفاده بودن آن، اضافه بنا. ب) احداث بنا یا شروع به احداث بنا بدون پروانه در مورد صلاحیت کمیسیون با توجه به متن ماده و تبصره های آن ممکن است اختلاف نظر صورت گیرد به عنوان مثال می توان به رأی مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره نمود. در این موضوع اختلاف در خصوص صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها در مورد افزایش تعداد مغازه های تجاری برخلاف پروانه ساختمانی بوده که برخی از شعب آن را پذیرفته و برخی دیگر رد نموده اند که به نظر به همین اختلاف هیأت عمومی دیوان در این مورد چنین اظهار نظر کرده است:

با عنایت به ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها و تبصره های آن مالکان اراضی واقع در محدوده شهرها مکلفند با اخذ پروانه از شهرداری مربوط به رعایت مراتب مندرج در آن اقدام به احداث ساختمان با مساحت و کاربری مذکور در پروانه مربوطه نمایند. بنا به جهت فوق الاشعار و این که اقدام مالک به افزایش تعداد واحدهای تجاری بیش از میزان و تعداد مذکور در پروانه صادره پس از صدور گواهی پایان کار بدون اخذ جواز مجدد از شهرداری وجاهت قانونی نداشته رای کمیسیون وفق مقررات صادر شده است. (کمالان، ۱۳۹۰، ص ۱۶ و ۱۷)

مخاطبین کمیسیون

این اشخاص که تحت عنوان ذینفع از آن‌ها نام برده می‌شود کسانی هستند که به نوعی در موضوع تخلف منصرف هستند در این خصوص نیز آراء متعددی از سوی دیوان عدالت اداری صادر شده است که از آن جمله می‌توان به رأی ۱۳۶۹/۹/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره نمود.

((مستأجر ملک بعنوان یک شخص ذینفع حق اعتراض و شکایت از رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری را دارد)).
دیوان در رأی دیگر نیز ذینفع بودن مستأجر تأکید می‌نماید به موجب این رأی که به تاریخ ۱۳۶۴/۱۲/۲۱ از هیأت عمومی دیوان اداری صادر شده است: ((لزوم ابلاغ موارد تخلف ساختمانی مورد ادعای شهرداری و جریان رسیدگی نسبت به آن‌ها در کمیسیون ذی‌صلاح به کلیه اشخاص ذینفع از جمله مستأجران واحد های تجاری))
دیوان معتقد است که با عنایت به صراحت قسمت آخر تبصره ۱۰ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در زمینه لزوم ابلاغ موارد تخلف ساختمانی مورد ادعای شهرداری و جریان رسیدگی نسبت به آن‌ها در کمیسیون ذی‌صلاح به کلیه اشخاص ذینفع از جمله مستأجران واحد های تجاری نیز باید ابلاغ گردد. (کمالان، ۱۳۹۰، ص ۱۸)

ترکیب اجزای کمیسیون

اعضای کمیسیون بر طبق تبصره ذیل ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها عبارتند از:

الف : نماینده وزارت کشور

ب: نماینده دادگستری

ج : نماینده شورای اسلامی شهر

د: نماینده شهرداری

(نماینده شهرداری صرفا برای ادای توضیح حاضر می‌شود و حق رأی ندارد) (عباس‌زاده، رحیمی، ۱۳۹۰، ص ۲۱)

وضعیت استخدامی اعضاء

در تشکیلات کمیسیون، وضعیت استخدامی اعضای کمیسیون با کارمندان آن تا حدودی کلیه کسانی که به عنوان کارمند در تشکیلات کمیسیون مشغول بکار می‌باشند مانند (رئیس کمیسیون، ثبات، ماشین‌نویس، مدیر دفتر، بایگان و ...) تابع قانون استخدام کشوری و یا قانون کار می‌باشند
از لحاظ رسیدگی به تخلفات اداری، کلیه کارمندان در کمیسیون ماده صد اعم از کارمندان کمیسیون ماده صد شهر تهران و شهرستان‌ها، تابع قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌باشند.
در بین کارمندان کمیسیون، ممکن است تعداد کارگر باشند که این دسته چه از لحاظ استخدام و چه از لحاظ رسیدگی به تخلفات اداری، تابع قانون کار می‌باشند .

همانطور که قبلا اشاره شد، هر کمیسیون ماده صد از سه نفر تشکیل می‌شود. ولی اعضای مزبور تابع مقررات استخدامی واحدی نمی‌باشند. نمایندگان وزارت کشور و شورای شهر که به ترتیب از سوی مقام وزارت کشور و وزیر کشور و یا از سوی استاندار به نمایندگی وزارت کشور منصوب می‌گردند، چه از لحاظ استخدامی مانند دریافت حقوق و مزایا و ترفیع و تنزل و چه از لحاظ تخلفات اداری، تابع قانون استخدام کشور و قانون رسیدگی به تخلفات در وی می‌باشند.
در ارتباط با وضعیت استخدامی قاضی عضو کمیسیون باید گفت: ایشان برخلاف دو عضو دیگر مشمول قانون استخدام قضات می‌باشد و به تخلفات مشارالیه در مقام قضاوت، در دادگاه عالی انتظامی قضات رسیدگی خواهد شد.
پس، اگر اعضای کمیسیون در هنگام رسیدگی به پرونده‌ای مرتکب تخلف شوند البته به جز جرایم، در اینصورت هر یک به موجب قانون خاص خود تحت تعقیب قرار خواهند گرفت و به تخلفات مشارالیه در مرجعی که قانونگذار پیش‌بینی کرده است رسیدگی می‌شود .

کمیسیون هم عرض ماده

اگر رأی دیوان عدالت اداری مبنی بر نقض رأی کمیسیون ماده صد باشد مرجع رسیدگی مجدد بون هم عرض ماده صد است که در صدور رأی دخالت نداشته است. اگر در محدوده کمیسیون دیگری وجود نداشته باشد نزدیکترین کمیسیون هم عرض به موضوع خواهد کرد که نظریه ذیل به این موضوع تصریح دارد. در مواقعی که دیوان عدالت اداری بعضاً آرای کمیسیون ماده صد را نقص می کند رسیدگی به تخلفات ساختمان اعاده شده از سوی دیوان هستند به جوابیه شماره ۲۶۳۶۷/۱۲۴۰۱ مورخه ۱۳۶۲/۸/۶ مدیرکل دفتر حقوقی و قوانین سازمان شهرداری های کشور بشرح ذیل خواهد بود.

۱- در صورتی که کمیسیون ها در شهرداری به بدوی و تجدیدنظر تقسیم شده باشند و رایی که عدالت اداری (چنانچه نقض شده) رأی صادره از کمیسیون بدوی باشد کمیسیون هم عرض سیون بدوی دیگر است و با کمیسیون هم عرض آن کمیسیون تجدیدنظر دیگری است .

۲- صورتی که کمیسیون ها به بررسی و تجدید نظر تقسیم نشده باشند ، کمیسیون هم عرض است از هر کمیسینی غیر از کمیسیون صادر کننده رأی. (فرحی، ۱۳۸۴، ص ۲۳۴ و ۲۳۵)

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 وزارت 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 تبصره به ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها تصویب شد. در تبصره های الحاقی (شماره ۳ تا ۸) برای نخستین بار نحوه انجام وظیفه مهندسين ناظر ساختمان و نظارت ماموران شهرداری در جریان ساخت ساختمان ها، تکلیف دفاتر اسناد رسمی بر ملاحظه گواهی های عدم خلاف صادره از شهرداری درباره ساختمان هایی 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 رای 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.

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 تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۱۳۵۰، 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 ساختمان هایی 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.

بررسی شکل‌گیری لایحه جدید کمیسیون ماده ۱۰۰

کمیسیون شوراها و امور داخلی مجلس شورای اسلامی به بررسی و تصویب موادی از لایحه اصلاح ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها پرداخته است که بر اساس لایحه تقدیمی هیئت دولت پیشنهاد گردید: "براساس ماده واحده این لایحه، ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ به شرح زیر اصلاح گردد:

۱- در تبصره ۱ اصلاحی ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مصوب ۱۳۵۲ پس از عبارت "وزیر کشور" عبارت "و نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان" اضافه شده و عبارت "جلسات با حضور کلیه اعضا رسمیت یافته و تصمیمات اتخاذ شده با سه رأی موافق قابل اجرا است" به انتهای تبصره یادشده افزوده شود. همچنین براساس بند ۲ لایحه مذکور متن زیر به عنوان تبصره ۱۲ به ماده ۱۰۰ اضافه می‌شود. "در شهرهای تاریخی یا دارای بافت تاریخی بنا به تشخیص و اعلام سازمان میراث فرهنگی و گردشگری نماینده سازمان یادشده در کمیسیون موضوع تبصره ۱ ماده ۱۰۰ عضویت می‌یابد. در این صورت تصمیمات اتخاذ شده در کمیسیون با چهار رأی موافق قابل اجرا است."

لایحه مذکور در جلسه مورخه سی‌ام تیرماه ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی تصویب و در جلسه مورخ ۱۳/۰۵/۱۳۸۹ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت ماده واحده از این جهت که به رأی عضو انجمن شهر به عنوان یکی از اعضای کمیسیون اعتبار داده است مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد. زیرا مطابق اصل یکصدم قانون اساسی: "اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند". شورای نگهبان در نظراتی که در خصوص وظایف این شورا ابراز داشته مطابق اصل فوق وظایف آنها را صرفاً نظارت دانسته است در واقع با این تفسیر شورای نگهبان شوراهای محلی نمی‌توانند در امور اجرایی شهرداری‌ها دخالت نمایند و وظایف آنها صرفاً نظارت بر اعمال شهرداری می‌باشد. (جدی، ۱۳۹۶)

ماده ۱۰۰ قانون شهرداری

ماده ۱۰۰- مالکین 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 می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه بوسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد جلوگیری کند.

تبصره ۱- 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 کمیسیون‌هایی مرکب از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از اعضای انجمن شهر، به انتخاب انجمن مطرح می‌شود. کمیسیون پس از وصول پرونده به ذینفع اعلام می‌کند که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد پس از انقضای مدت مذکور کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می‌کند ظرف مدت یکماه تصمیم مقتضی بر حسب مورد اتخاذ کند در مواردی که شهرداری از ادامه ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کند مکلف است حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ جلوگیری موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح کند 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 می‌کند. شهرداری مکلف است تصمیم مزبور را به مالک ابلاغ کند. هرگاه مالک در مهلت مقرر اقدام به قلع بناء نکند شهردار رأساً اقدام کرده و هزینه آن را طبق مقررات آیین‌نامه اجرای وصول عوارض از مالک دریافت خواهد کرد.

تبصره ۲- در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی کمیسیون می‌تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابانهای اصلی یا خیابانهای فرعی و یا کوچ بن‌باز یا بن‌بست) رأی به اخذ جریمه‌ای 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 کند (جریمه نباید از حداقل یک

دوم کم‌تر و از سه برابر ارزش معاملاتی برای هر مترمربع بنای اضافه بیشتر باشد). در صورتی که ذینفع از پرداخت جریمه خودداری کرد، شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب را بکند. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود.

تبصره ۳- در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی تجارتي و صنعتی و اداری کمیسیون می‌تواند 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 بن‌باز یا بن‌بست) رأی به اخذ جریمه‌ای 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 کند (جریمه نباید از حداقل دو برابر کم‌تر و از چهار برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع بنای اضافی ایجاد شده بیش‌تر باشد). در صورتی که ذینفع از پرداخت جریمه خودداری کرد شهرداری مکلف است مجدداً پروانه را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب بکند.

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

تبصره ۴- در مورد احداث بنای بدون پروانه در حوزه استفاده از اراضی مربوطه در صورتی که اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی رعایت شده باشد کمیسیون می‌تواند با صدور رأی اخذ جریمه به ازاء هر مترمربع بنای بدون مجوز یک دهم ارزش معاملاتی ساختمان یا یک پنجم ارزش سرقفلی ساختمان در صورتی که ساختمان ارزش دریافت سرقفلی داشته باشد، هر کدام که مبلغ آن بیش‌تر است از ذینفع، بلامانع بودن صدور برگ پایان ساختمان را به شهرداری اعلام کند. اضافه بنا زائد بر تراکم مجاز بر اساس مفاد تبصره‌های ۲ و ۳ عمل خواهد شد.

تبصره ۵- در مورد عدم احداث پارکینگ و یا غیرقابل استفاده بودن آن و عدم امکان اصلاح آن کمیسیون می‌تواند با توجه به موقعیت محلی و نوع استفاده از فضای پارکینگ، رأی به اخذ جریمه‌ای که حداقل یک برابر و حداکثر دو برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع فضای از بین رفته پارکینگ باشد، صادر کند (مساحت هر پارکینگ با احتساب گردش ۲۵ متر مربع می‌باشد). شهرداری مکلف به اخذ جریمه تعیین‌شده و صدور برگ پایان ساختمان می‌باشد.

تبصره ۶- (اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) در مورد تجاوز به معابر شهر، مالکین موظف هستند در هنگام نوسازی بر اساس پروانه ساختمان و طرح‌های مصوب رعایت بره‌ای اصلاحی را بکنند، در صورتی که بر خلاف پروانه و یا بدون پروانه تجاوزی در این مورد انجام گیرد شهرداری مکلف است از ادامه عملیات جلوگیری و پروانه امر را به کمیسیون ارسال کند. در سایر موارد تخلف ماندن عدم استحکام بنا، عدم رعایت اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی در ساختمان رسیدگی به موضوع در صلاحیت کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ است.

تبصره ۷- (اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) مهندسان ناظر ساختمانی مکلفند نسبت به عملیات اجرایی ساختمانی که به مسوولیت آنان احداث می‌گردد، از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستمراً نظارت کرده و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی کنند. هرگاه مهندس ناظر برخلاف واقع گواهی کند و یا تخلف را بموقع به شهرداری اعلام نکند و موضوع منتهی بطرح در کمیسیون مندرج در تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و صدور رأی بر جریمه یا تخریب ساختمان گردد، شهرداری مکلف است مراتب را به نظام معماری و ساختمانی منعکس کند. شورای انتظامی نظام مذکور موظف است مهندس ناظر را در صورت ثبوت تقصیر برابر قانون نظام 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 به وسیله 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 یک یا چند مورد از جرایم کثیرالانتشار اعلام می‌گردد. شهرداری مکلف است تا صدور رأی محکومیت به محض وقوف از تخلف مهندس ناظر و ارسال پرونده کمیسیون ماده ۱۰۰ بمدت حداکثر ۶ ماه از اخذ گواهی امضا مهندس ناظر مربوطه برای ساختمان جهت پروانه شهرداری خودداری کند. مأمورین شهرداری نیز مکلفند در مورد ساختمان‌ها نظارت کند و هر گاه از موارد تخلف در پروانه بموقع جلوگیری نکنند و یا در مورد صدور گواهی انطباق ساختمان با پروانه مرتکب تقصیری شوند، طبق مقررات قانونی به تخلف آنان رسیدگی می‌شود و در صورتی

که عمل ارتكابی مهندسان ناظر و مأمورین شهرداری واجد جنبه جزایی هم باشد از این جهت نیز قابل تعقیب خواهند بود. در مواردی که شهرداری مکلف به جلوگیری از عملیات ساختمان است و دستور شهرداری اجرا نشود می‌تواند با استفاده از مأمورین اجراییات خود و در صورت لزوم مأمورین انتظامی برای متوقف ساختن عملیات ساختمانی اقدام کند.

تبصره ۸- (اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) دفاتر اسناد رسمی مکلفند قبل از انجام معامله قطعی در مورد ساختمان‌های گواهی پایان ساختمان و در مورد ساختمانهای ناتمام گواهی عدم خلاف تا تاریخ انجام معامله را که توسط شهرداری صادر شده باشد ملاحظه و مراتب را در سند قید کنند. 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 پایان ساختمان الزامی نبوده و با ثبت و تصریح آن در سند انجام معامله بلامانع می‌باشد. در مورد ساختمان‌هایی که قبل از تاریخ تصویب نقشه جامع شهر ایجاد شده در صورتی که اضافه بنای جدیدی حادث نگردیده باشد و مدارک و اسناد نشان‌دهنده ایجاد بنا قبل از سال تصویب طرح جامع شهر باشد، با ثبت و تصریح مراتب فوق در سند مالکیت انجام معامله بلامانع می‌باشد.

تبصره ۹- (الحاقی ۱۳۵۸/۶/۲۷) ساختمان‌هایی که پروانه ساختمان آن‌ها قبل از تاریخ تصویب نقشه جامع شهر، صادر شده است از شمول تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری معاف می‌باشند.

تبصره ۱۰- (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 کند، مرجع رسیدگی به این اعتراض کمیسیون دیگر ماده ۱۰۰ خواهد بود که اعضای آن غیر از افرادی باشند که در صدور رأی قبلی شرکت داشته‌اند. رأی این کمیسیون قطعی است. **تبصره ۱۱-** (الحاقی ۱۳۵۸/۶/۲۷) آیین‌نامه ارزش معاملاتی ساختمان پس از تهیه توسط شهرداری و تصویب انجمن شهر در مورد اخذ جرائم قابل اجراست و این ارزش معاملاتی سالی یکبار قابل تجدیدنظر خواهد بود.

نتیجه‌گیری

منظور از تخلف ساختمانی بی‌اعتنایی به قانونمندی‌های موجود در عرصه‌ی ساخت‌وسازهای شهری، قانون شکنی در ساختمان سازی و سرپیچی از مقررات ساختمان سازی است که این تعریف بیانگر 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. تخلفات ساختمانی می‌تواند تعابیر مختلفی داشته باشد اما تعریف مشترک و اصلی آن بر عدم رعایت قوانین ساخت‌وسازهای شهری تاکید دارد.

که با توجه به اطلاعات گردآوری شده، تعداد تخلفات ساختمانی در شهر قم از سال ۹۳ تا ۹۸ در مجموع برابر با ۸۶۰۰۷ بوده است، درحالی‌که منطقه ۴ با ۱۹۸۴۱ تخلف ساختمانی از بیشترین حجم از تخلفات ساختمانی برخوردار است و منطقه ۸ با ۳۵۳۷ تخلف ساختمانی کمترین میزان از تخلفات ساختمانی را به خود اختصاص داده‌است. از تخلفات ساختمانی قابل تقسیم (جدول ۱-۴) که بیشترین تخلف در این شهر، تخلف مازاد بر تراکم می‌باشد که برابر است با ۳۵۱۲۱ که کاربری مسکونی این تخلف برابر با ۳۲۷۰۷ و کاربری غیر مسکونی آن برابر است با ۲۴۱۴ می‌باشد که بیشترین تخلف مربوط در این زمینه به منطقه ۴ که برابر با ۱۰۲۶۲ به علل اقتصادی (گران بودن زمین و مسکن در منطقه، منفعت مالی شهرداری و مهندسان ناظر، سازندگان و...)، علل ضعف مدیریتی (بدنه کارشناسی منطقه ۴ قوی‌تر از سایر موارد و تخلفات می‌باشد یا حتی به دلیل ضعف کارشناسی تخلف به درستی احصا نمی‌شود و همچنین شیوه مدیریت و کمبود و نظارت و کنترل ما دچار مشکل شده‌است)، علل فنی همچون طرح تفصیلی (ضابطه برای حداقل سطح اشغال و تراکم و سرانه زمین منجر به این شده است که ساخت و ساز خارج از چارچوب و مازاد بر مجوز صادره در این منطقه بیشتر باشد. که منطقه ۴ دارای لکه‌های تراکم زیاد بیشتری می‌باشد، امکان صدور مجوزها با طبقات بیشتر و در نتیجه تقاضا در منطقه بسیار بالاست. و...) کمترین میزان تخلف مربوط به منطقه ۸ برابر با ۱۶۸۳ و پس از آن منطقه ۷ برابر با ۱۹۰۹ می‌باشد. (جدول ۲-۴) در نتیجه تخلفات ساختمانی در ۸ منطقه شهر قم متفاوت می‌باشد و طبق

آمارگیری تخلفات از سال ۹۳ تا ۹۸ روبه افزایش است (جدول ۳-۴) و اگر راهکارها و راه‌حل‌هایی ایجاد نشود، در آینده با افزایش تخلفات ساختمانی در همه سطح شهر مواجه می‌شویم.

که با توجه به رشد روز افزون جمعیت و توسعه شهرنشینی، یکی از مشکلاتی که شهرهای کشورمان با آن درگیر هستند و به نوعی باعث رنجش خاطر شهروندان و مدیران شهری کشورمان شده است، پدیده تخلفات ساختمانی می‌باشد. که ضرورت بررسی علل و زمینه‌های تخلفات ساختمانی در درجه اول آسیب‌هایی است که در ابعاد اجتماعی نظیر ازدحام جمعیت در برخی محدوده‌های شهری، کاهش سطح امنیت و عدالت شهری، ابعاد اقتصادی نظیر هدر رفتن سرمایه‌های عمومی، ابعاد کالبدی و محیطی نظیر نابسامانی منظر شهری و آلودگی محیطی بر شهر و پیرامون آن اثر گذارند. و مشکل عمده‌تر دیگر در این رابطه، دشوار شدن و گاهی غیرممکن بودن برخورد با تخلفات ساختمانی پس از وقوع است که ضرورت پیشگیری از وقوع تخلف و کاهش زمینه‌های ارتکاب آن را روشن می‌سازد.

درواقع شناسایی و ریشه‌یابی علل تخلفات ساختمانی در همه ابعاد اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی، کالبدی و.. به کارگرفتن روش‌ها و راهبردهایی، در جهت رفع این علت‌ها می‌تواند منجر به کاهش تخلفات ساختمانی گردد. از قبیل:

- افزایش درآمد شهرداری‌ها با ایجاد شیوه‌های جدید درآمدی برای شهرداری‌ها با کمک‌های دولتی
- باید اخذ جریمه به عنوان یک ردیف درآمدی به شهرداری‌ها را حذف کرد و منابع درآمد شهرداری‌ها را از منابع دیگر تأمین نمود تا به صدور رأی جریمه نسبت به سایر آرا اشتیاقی نداشته باشند.
- بازنگری قوانین (اصلاح قوانین ماده صد در جهت ایجاد بازدارندگی)
- افزایش جرایم تخلفات (یعنی اگر متخلفان تخلفی انجام دهند سودی از آن نمی‌برند)
- سرسخت شدن قوانین (پلمپ و تخریب و...)
- اجرائی کردن احکام تخریب برای تخلفات ساختمانی
- اصلاح طرح تفصیلی مناسب با هر منطقه
- ایجاد هماهنگی بین ارگان مدیریت شهری، به ویژه در بخش ساختمانی تفکیک وظایف و درعین حال، ارتباط مستمر آنان با یکدیگر.

- ایجاد ضوابط مکان محور (بهینه‌تر طرح تفصیلی چه در تخصیص لکه و چه در تدوین ضابطه)
- قوانین برای تمام سطح مناطق یکسان اما جرایم طبق قیمت منطقه‌ای متفاوت باشد.
- عدم مجوز ساخت‌وساز به پیمانکاران و شهروندانی که سابقه تخلف ساختمانی در شهر قم را دارند.
- نظارت ویژه ی عوامل نظارتی و کنترل بر سطح شهر و برخورد اساسی با مدیران متخلف.
- نظارت و کنترل شهرداری و سازمان نظام‌مهندسی بر امر ساخت‌وساز-هماهنگی نظام مهندسی و شهرداری (منطقه ۳)
- استفاده از مدیران با توانایی بالا و متعهد با تخصص لازم،
- استفاده از مدیریت یکپارچه شهری (مدیریت در تمام مناطق یکسان باشد)،
- پلیس شهرداری‌ها با مهارت بیشتر (افزایش بازررسی دوره‌ای)
- ارتقا آگاهی عمومی به عنوان یکی از عوامل اجتماعی-اقتصادی مؤثر بر میزان رعایت استانداردهای ساخت‌وسازهای مسکونی
- ایجاد تعصب سازمانی کارشناسان شاغل در شهرداری‌ها (باعث احترام به قانون توسط همه به ویژه مسئولین)
- محدود کردن درآمد شهرداری‌ها از بخش تخلفات ساختمانی شهروندان و تأکید بر توسعه درآمدهای پایدار شهری.
- بهبود و به روزرسانی ضوابط و مقررات ساختمانی متناسب با تغییر نیازهای خانواده و اهداف شهر.
- آموزش و اطلاع‌رسانی به شهروندان درمورد عواقب تخلفات ساختمانی و اهمیت رعایت استانداردهای ساخت.
- افزایش و تسهیل در ارائه وام ساخت مسکن مانند حذف دشواری‌های اداری، شرایط اخذ ضمانت و اعطای وام با بهره کمتر برای اقشار ضعیف.

منابع و مراجع

- [۱] جدی، ولی (۱۳۹۶). چالش‌های رسیدگی به تخلفات ساختمانی در کمیسیون‌های ماده صد شهرداری‌ها و اجرای احکام صادره و تاثیر آن در روند قضایی کشور، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق، قم: موسسه آموزش عالی طلوع مهر.
- [۲] صحرایی، مرتضی (۱۳۹۷). موانع اجرای آراء کمیسیون ماده صد قانون شهرداری‌ها؛ (مطالعه موردی: شهر چهاردنگه از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳). پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت شهری. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.
- [۳] کمالان، سید مهدی (۱۳۹۰). چاپ دوم، آشنایی با ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، انتشارات کمالان.
- [۴] فرخی، محمد، ۱۳۸۴، بازشناسی واژه کلیدی، اصلاحات نوین و مقررات شهرداری در ایران، انتشارات ستاوند یزد.
- [۵] رفعیان، مجتبی و سرخیلی، الناز (۱۳۹۶)، تخلفات ساختمانی از منظر شهرسازی (مفاهیم، رویکردها و تجارب)، تهران: انتشارات آرمان شهر.
- [۶] مرادی کوچکی، سمیرا (۱۳۹۶)، بررسی علل تخلفات ساختمانی در شهر شیراز و راهکارهای کاهش آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، مراغه: دانشگاه مراغه.
- [۷] یوسفی، سمیرا (۱۳۹۵)، تحلیل الگوی مکانی - فضایی تخلفات ساختمانی و آسیب شناسی آن از منظر شهرسازی (نمونه موردی: شهر قزوین)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته برنامه‌ریزی شهری، تهران: دانشگاه تربیت مدرس
- [۸] علی بابایی درمنی، مهسا (۱۳۹۴)، بررسی علل و آثار تخلفات ساختمانی در شهر تهران و ارائه راهبردهای مقابله با آن (نمونه موردی: منطقه ۷ تهران)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته برنامه‌ریزی شهری، تهران: دانشگاه هنر.
- [۹] سلامتی کردستانی، فرید (۱۳۹۳)، عوامل موثر بر گرایش به ساخت‌وساز غیرمجاز در کرج، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت شهری، تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.
- [۱۰] سرخیلی، الناز (۱۳۸۹)، بررسی تأثیر دگرگونی‌های فضایی شهر تهران بر بروز تخلفات ساختمانی از منظر برنامه‌ریزی شهری (بررسی حوزه مرکزی و شمال شرقی تهران)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته برنامه‌ریزی شهری، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.
- [۱۱] فامیلی، پونه (۱۳۸۹)، امکان‌سنجی استفاده از تکنولوژی‌های هوشمند RFID در فرایند کنترل ساخت‌وسازهای شهری تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته برنامه‌ریزی شهری، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.
- [۱۲] رحیمی، سهیلا (۱۳۹۱)، بررسی آثار و پیامدهای تخلفات ساختمانی بر توسعه شهرها (نمونه موردی، شهر آمل)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز.
- [۱۳] نجفی، وحید (۹۶)، عوامل تأثیرگذار بر ساخت‌وسازهای غیرمجاز در منطقه اسلام شهری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت، دانشکده علوم انسانی دانشگاه آزاد اسلامی.
- [۱۴] اسماعیل علیایی، احسان (۹۷)، تعیین و شناسایی عوامل ساخت‌وسازهای غیرمجاز و ارائه راهکارهای بهینه‌ی مقابله با آن (یزد)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته عمران، دانشکده فنی مهندسی دانشگاه آزاد اسلامی.
- [۱۵] هروری، زهرا، علل وقوع تخلفات ساختمانی در حوزه ساخت‌وسازهای مسکونی و ارائه راهکارهای کاهش آنها با تاکید به نقش شهرداری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشکده هنر و معماری دانشگاه یزد.