

ORIGINAL ARTICLE

An Introduction to the Position of Urban Planning Law in the Urban Management System

Gholamreza Kamyar

Doctorate in Private Law from the University of Lyon 3, France and Director of the Specialized Law Group (Civil Law Branch) of the Central Bar Association, Tehran, Iran.

Correspondence:
Gholamreza Kamyar
Email: gkamyar@yahoo.fr

Received: 26 Jan 2026
Accepted: 31 Jan 2026

How to cite

Kamyar, G. (2025). An Introduction to the Position of Urban Planning Law in the Urban Management System. *Journal of urban law*, 1(1), 57-70.

ABSTRACT

Cities have a dual face. Civilization, beauty, peace and order are evident in some of them; in others, discrimination, violence, conflict and dissatisfaction have become institutionalized and the city has degraded to the level of a large penitentiary. Law, as a tool for coexistence and regulation, plays a fundamental role in the formation of a justice-oriented city and confronting the lawless city, and with its help, the path through polluted, poor and violent cities is paved. Iran will not pass this terrifying passage without rethinking its urban governance method. Urban planning law is a sign of birth and modernization in the scope of public law. The growth of a new branch from the old trunk of Iranian law is promising and evidence of the responsibility of the legal community against the widespread deviations of urban planning and urban management in an era where personal profiteering prevails over public interests. This article seeks to introduce the essence, subject, scope, status, and usefulness of urban planning law in a descriptive-analytical manner and as a product of thought in the works of prominent Iranian thinkers and French jurists, as well as the important opinions of judges of the courts and the Administrative Court of Justice. The author aims to outline the legal path to achieving the desired state by criticizing and examining the current situation.

KEYWORDS

Urban development, urban plan, ownership, citizen, municipality, city council and government.



«مقاله پژوهشی»

درآمدی بر جایگاه حقوق شهرسازی در نظام مدیریت شهری

غلامرضا کامیار

چکیده

شهرها چهره دوگانه دارند. تمدن، زیبایی، صلح و نظم در برخی از آنها نمایان است؛ در برخی دیگر تبعیض، خشونت، ستیز و نارضایتی نهادینه شده و شهرتا حد یک ندامتگاه بزرگ تنزل کرده است. حقوق، به عنوان ابزار همزیستی و نظم‌بخشی، در شکل‌گیری شهر عدالت‌محور و مقابله با شهر قانون‌گریز نقش بنیادین دارد و به یاری آن مسیر عبور از شهرهای آلوده، فقیر و خشن هموار می‌شود. ایران بدون بازاندیشی در شیوه حکمرانی شهری این گذرگاه هراسناک را پشت سر نخواهد گذاشت. حقوق شهرسازی نشانه زایش و نوگرایی در گستره حقوق عمومی است. رویش شاخه‌ای نوین از تنه کهن حقوق ایرانی نویدبخش و گواه مسئولیت‌پذیری جامعه حقوقی در برابر انحرافات گسترده شهرسازی و مدیریت شهری در عصر غلبه سودجویی‌های شخصی بر منافع همگانی است. این مقاله در پی شناساندن چیستی، موضوع، قلمرو، جایگاه و سودمندی حقوق شهرسازی به شیوه توصیفی - تحلیلی و محصول اندیشه‌ورزی در آثار برجسته اندیشمندان ایرانی و حقوقدانان فرانسوی و همچنین آرای پراهمیت دادرسان دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری است. نویسنده بر آن است تا با نقد و بررسی وضع موجود مسیر حقوقی رسیدن به وضع مطلوب را ترسیم نماید.

واژه‌های کلیدی

شهرسازی، طرح شهری، تملک، شهروند، شهرداری، شورای شهر و دولت.

دکترای حقوق خصوصی از دانشگاه لیون ۳ فرانسه و مدیر گروه و کالت تخصصی (شاخه حقوق شهری) کانون وکلای دادگستری مرکز، تهران، ایران.

نویسنده مسئول:

غلامرضا کامیار

رایانامه: gkamyar@yahoo.fr

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۱/۰۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۱/۱۱

استناد به این مقاله:

کامیار، غلامرضا. درآمدی بر جایگاه حقوق شهرسازی در نظام مدیریت شهری. مجله حقوق شهری، (۱)، ۷۰-۵۷.

دباجه

شهرسازی به عنوان دانش، هنر و تکنیک سازمان‌دهی فضای شهری تعریف شده است. این واژه که از ریشه لاتین urbs به معنای «شهر» گرفته شده، واژه نوپیدا و برگرفته از کلمه اسپانیایی urbanización است؛ واژه‌ای که در سال ۱۸۶۷ مهندس-معمار اسپانیایی ایلدفونسو سردا (Ildefonso Cerdà) در کتاب خود با عنوان «نظریه عمومی شهرسازی» (Teoría general de la urbanización) برای نخستین بار مطرح کرد تا یک رشته جدید، یعنی علم سازمان‌دهی فضایی شهرها را معرفی کند (لغتنامه شهرسازی و عمران، پیر ملن و فرانسواز شوآی، ص ۷۹۷). برخی اندیشمندان بر این باورند که شهرسازی از معماری سرچشمه گرفته و نمایانگر سطح پیشرفت و طرز تفکر یک جامعه است (ساواری بورژوا، ایزابل، مبانی حقوق شهرسازی، ص ۱۳). شهر زاینده و پویا است؛ برخی اندیشمندان آن را به انسان زنده تشبیه کرده‌اند و از تاثیر دین بر شهرسازی در ادوار گذشته سخن گفته‌اند (جک هنری، پیر فرانسوا، حقوق شهرسازی، ص ۴).

«حقوق شهرسازی» در ترمینولوژی حقوق مرحوم دکتر محمدجعفر جعفری لنگرودی تعریف نشده است و این نشان از نارس بودن آن دارد. مجموعه اصول، قوانین، مقررات و رویه‌های قضایی مربوط به نظم‌بخشی به فضای شهری حقوق شهرسازی نامیده می‌شود. هدف آن همزیستی بهتر، افزایش کیفیت زندگی، تحقق عدالت فضایی، سازگاری با محیط زیست، ایمنی و استحکام ساختمان‌ها، مصرف بهینه انرژی و دستیابی به معماری فاخر در شهرها و روستاها و کلیه کانون‌های جمعیتی است. حقوق شهرسازی از انشعابات نوین حقوق عمومی به شمار می‌آید و آموزش رسمی آن در دانشکده‌های حقوق فراگیر نشده است. با این حال، رگه‌هایی از مقررات ساختمانی و شهرسازی، در متون کهن ایران زمین دیده می‌شود.

در قانون‌نامه حمورابی که قدمت آن به سال ۱۷۵۵ ق.م بازمی‌گردد احکام ویژه‌ای برای معماران خطاکار وضع گردیده و در بند ۲۲۹ آن مقرر شده است: «اگر معماری برای کسی خانه‌ای بسازد و آن را خوب محکم نسازد و خانه فرو ریزد و صاحب خانه را بکشد، آن معمار محکوم به مرگ است». در کتاب روضة الصفاء میرخواند حکایت شنیدنی از احترام به مالکیت خصوصی و پرهیز از مال‌ستانی زورمدارانه دیده می‌شود: سفیر رم به قصر انوشیروان (۵۰۱-۵۷۹ میلادی) وارد شد و در کناره آن کجی دید و علت را جویا شد. در پاسخ گفته شد: پیرزنی در مجاورت کاخ ساکن است و حاضر به فروش ملک خود نشده، انوشیروان او را مجبور به ترک خانه و تخریب آن نکرد بلکه دستور داد نقشه کاخ را تغییر دهند.

سفیر گفت: کجی عادلانه شایسته‌تر از زیبایی ناعادلانه است. (روضه الصفاء، میرخواند، تصحیح جمشید کیانفر، ج ۲، به نقل از تاریخ حقوق ایران، حسن امین، ص ۱۱۹).

در کتاب احکام السلطانیه، ابوالحسن ماوردی در گذشته به سال ۴۵۸ هجری قمری به منع اشراف بر خانه‌های مردم در احداث تأکید کرده است که بازتاب مقررات نظم عمومی در آن سده‌ها و در واقع حقوق دوره ساسانی است. این قاعده در طول تاریخ رعایت شده و آثار به جای مانده در خانه‌سازی در شهرهای تاریخی ایران مانند کاشان و یزد نشان‌دهنده هم‌سطح بودن سقف خانه‌ها و نبود اشراف بر خانه‌های دیگران است (کاشانی، حقوق مالکانه در پرتو شهرسازی، ص ۱).

اهمیت شهرها از نگاه نمایندگان نخستین دوره مجلس شورای ملی پنهان نماند. قانون بلدیه به تاریخ ۱۳۹۶/۰۳/۱۰ و با فاصله زمانی اندک پس از آغار به کار مجلس به تصویب رسید. قانون دوم بلدیه به تاریخ ۱۳۰۹/۰۲/۳۰ و قانون تشکیل شهرداری و انجمن شهرها و قصبات به تاریخ ۱۳۲۸/۰۵/۰۴ پی‌درپی تصویب شدند. این قوانین پایدار نماندند و قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱ جایگزین آن شد. قانون یادشده که قریب هفتاد سال از تاریخ اعلان آن می‌گذرد، هم‌اکنون، در حال اجرا و استنادپذیر است. حمایت کیفری از شهرسازی پیش از شکل‌گیری قانون پیش‌گفته در برخی متون بازتاب یافت. بند ۵ ماده ۳ آیین‌نامه امور خلافی مصوب ۱۳۲۴/۰۵/۲۲ که به استناد ماده ۲۷۶ قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴/۱۰/۲۳ تهیه و سپس اصلاح شد نمونه‌ای از آن است. به موجب این بند کسانی که بدون پروانه شهرداری و نقشه تصویب‌شده اقدام به ساختمان نمایند که مشرف به معابر عمومی و خیابان باشد، مشمول کیفر ۷ روز تا ۱۰ روز حبس و ۱۰۰ تا ۲۰۰ ریال جزای نقدی خواهند شد.

مسئولیت‌پذیری دولت در تهیه طرح‌های شهری با تصویب قانون راجع به تأسیس وزارت آبادانی و مسکن به تاریخ ۱۳۴۲/۱۲/۲۶ خورشیدی، آشکار شد. دومین گام بلند برای برنامه‌ریزی و توسعه شهرها با الحاق ماده ۹۷ به قانون شهرداری به تاریخ ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ خورشیدی برداشته شد. این ماده مقرر می‌داشت: «به منظور رعایت اصول شهرسازی و بررسی و تصویب نقشه‌های مربوط به امر شهرسازی شورایی بنام شورایی عالی شهرسازی تشکیل می‌شود. اعضای شورا و حدود وظایف و تکالیف شورایی عالی شهرسازی طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که مشترکاً از طرف وزارت کشور و وزارت آبادانی و مسکن تهیه و به تصویب هیات دولت خواهد رسید».

روند رشد نظام شهرسازی ایران با تصویب قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری به تاریخ ۱۳۵۱/۱۲/۲۲، قانون

مساجد و موقوفات واقع در بافت‌های فرسود باید «وصف پویایی» خود را حفظ نماید و به حیات خود ادامه دهد. حقوق شهرسازی در قلمرو «فقه شهرسازی» متوقف نمی‌شود و سیمای خود را از میان ویژگی‌های پنجگانه زیر پدیدار می‌سازد:

- اصول حاکم بر شهرسازی «ملی» و «ثابت» ولی ضوابط آن «محلی» و «تغییر پذیر» است؛
 - قواعد حقوق شهرسازی از قبیل تراکم، کاربری، سطح اشغال و تفکیک آمه و از قلمرو توافق خصوصی بیرون است؛
 - حقوق اساسی و اداری در تحلیل هنجارهای چیره بر شهرسازی «کلی» و «سطحی» و حقوق شهرسازی در بیان این هنجارها «دقیق» و «عمیق» است؛
 - حقوق مدنی مبتنی بر حقوق فردی و شهرسازی متکی بر حقوق جمعی است و بدین سبب مواد ۳۸ و ۱۳۲ قانون مدنی در شهرسازی به شیوه دیگری تفسیر می‌شوند؛
 - ضوابط شهرسازی همانند شهر پویا و تغییرپذیر است ولی این پویایی نافی حقوق مکتسب اشخاص نیست.
- حقوق شهرسازی نیازمند مطالعات تطبیقی است؛ پیوندهای تاریخی حقوق ایران و فرانسه و رویه قضایی غنی این کشور می‌تواند در شکوفایی و نوگرایی نظام حقوق ایران اثربخش باشد. شهرسازی در فرانسه از الزامات زیست‌محیطی فرمانبری می‌کند. استادان حقوق این کشور، کاهش گازهای گلخانه‌ای، کاهش مصرف انرژی و سوخت‌های فسیلی و تضمین سلامت و ایمنی عمومی را در ردیف اصول حاکم بر شهرسازی قرار داده‌اند (کاترین رشد، مبانی حقوق محیط زیست، ص ۹۵). علاوه بر آن، موضوع آب و تاثیر آن بر شهرسازی از نگاه حقوقدانان این کشور دور نمانده است. شهرداری‌ها از یک سو ملزم به تامین آب شرب شهروندان و از سوی دیگر مسئول جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب هستند. انطباق طرح‌های مصوب شهری با طرح جامع آب با هدف تعادل بخشی بین ظرفیت منابع آبی با میزان مصرف مورد نیاز از ویژگی‌های نظام شهرسازی فرانسه محسوب می‌شود (برنارد دربنکو، مبانی حقوق آب، ص ۱۰۰). علاوه بر این، مدیریت روان‌آب‌ها و رودخانه‌ها برای کاهش خطر سیلاب و حفاظت از منابع آبی از اصول اساسی برنامه‌ریزی شهری است. توسعه شهری نباید تهدیدی برای منابع آب یا افزایش خطر سیلاب باشد. هماهنگی میان کاربری‌های مختلف زمین، از جمله صنعت، کشاورزی و سکونت، از نکات کلیدی است که به کاهش تضادها و ارتقای کیفیت زندگی کمک می‌کند. مواد ۱۱۰ و ۳-۱۲۱ قانون شهرسازی فرانسه بر رعایت معیارهای زیست‌محیطی در طراحی پروژه‌ها و برنامه‌ریزی

نظام معماری و ساختمانی به تاریخ ۱۳۵۱/۰۳/۰۱، قانون نظارت بر گسترش شهر تهران به تاریخ ۱۳۵۲/۰۵/۱۷، قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن به تاریخ ۱۳۵۳/۰۴/۱۶ ادامه پیدا کرد. این قوانین که با مطالعه و بهره‌مندی از مطالعات تطبیقی تهیه شد، مسیر توسعه و عمران را برای شهرهای کشور به ویژه تهران فراهم کرد. پیش از انقلاب، هیچ‌گاه قانون‌فروشی سازمان‌یافته و تجاوز به قوانین ارزشمند شهرسازی در دستور کار شهرداری‌ها قرار نگرفت.

روند اداره شهرها و شهرسازی در ایران، پس از پیروزی انقلاب، به گونه چشمگیر تغییر کرد. شورای انقلاب اسلامی به موجب لایحه قانونی اصلاح تبصره‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به تاریخ ۱۳۵۸/۰۶/۲۷ اخذ جریمه در برابر تخلفات ساختمانی را تجویز کرد. درآمد‌های ناشی از تخلفات ساختمانی و بدعت‌های خطرناک همانند تراکم‌فروشی و تغییر گسترده کاربری اراضی، شهرها را از مسیر درست منحرف و از کارکردهای اصلی بازداشت، به این ترتیب نشانه‌های اعتیاد شهرها به منابع درآمدی ناپاک پدیدار شد.

حقوق شهرسازی ایران در چنین فضای پا به عرصه وجود می‌نهد و قرار است در مهار «شهر وحشی» و عبور از «شهر تشنه» نقش‌آفرینی کند. بی‌گمان اهمیت وجودی آن در وضعیت نابسامان مدیریت شهری، تراکم و تضاد قوانین، ضابطه‌محوری به جای قانون‌محوری، ناپایداری تصمیمات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بیشتر احساس می‌شود.

حقوق شهرسازی جزیره دورافتاده از ساختار حقوقی کشور نیست. از یک سو با حقوق اساسی، اداری، مدنی و ثبت املاک به عنوان شاخه‌های دیرینه حقوق و از سوی دیگر با حقوق محیط‌زیست، مالیه شهر، ساختمان، املاک، روستایی و آمایش به عنوان شاخه‌های نوین حقوقی رابطه نزدیک دارد. افزون بر این نوع ارتباطات درون‌رشته‌ای، تاثیرپذیری و تاثیرگذاری حقوق شهرسازی بر مدیریت شهری، مهندسی شهرسازی و عمران، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و معماری انکارناپذیر است.

سایه شریعت بر شهرسازی ایران گسترده است؛ فقیهان شورای نگهبان با ابزار نظارت پیشینی بر قوانین (اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی) و پسینی بر مقررات، آیین‌نامه‌ها، مصوبات و ضوابط شهرسازی (بند ۱ ماده ۸۷ قانون دیوان عدالت اداری) مانع شکل‌گیری قوانین و مقررات خلاف موازین شرع می‌شوند.

با این توصیف، شهرسازی در مقابل «ایستایی فقهی» همانند ممنوعیت محدودیت ارتفاع ناشی از اجرای خط آسمان، تخریب

دکترین (نظریه عالمان حقوق) الهام‌بخش رویه قضایی است. کرسی نظریه‌پردازی حقوق شهرسازی در دانشکده‌های حقوق اندیشه‌ها را شکوفا و رویه قضایی را پویا و خلاق می‌کند. شوربختانه، در کشور ما، این امر محقق نشده و فاصله دادگاه و دانشگاه سبب ایستایی حقوق کاربردی و فزونی خطاهای قضایی به ویژه از جانب هیات تخصصی دیوان عدالت اداری شده است. پژوهش‌های حقوقی افزون بر رویه قضایی در شکل‌گیری قانون جامع، کارا و شفاف اثربخش است؛ بدین ترتیب قوای مقننه و قضاییه از آن بهره می‌برند و مسیر رسیدن به نظام حقوقی عدالت‌محور و قانون‌گرا هموار می‌شود. حقوق شهرسازی در چنین فضای با طرح موضوعات چهارگانه زیر پدیدار می‌شود.

الف- نظام حقوقی طرح‌های شهری

طراحی شهری دخالت ضابطه‌مند در نظم‌بخشی به فضای شهری با هدف رفع نیازمندی‌های گوناگون شهروندان از راه تصویب‌سازی و دوراندیشی است. «طرح شهر» محصول هم‌نوایی متخصصان رشته‌های گوناگون علمی از جمله برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای، جامعه‌شناسان، مردم‌شناسان، جغرافی‌دانان، حقوق‌دانان، اقتصاددانان و روانشناسان است. طرح از جهت ساختار از سه بخش گزارش‌ها، نقشه‌ها و ضوابط اجرایی تشکیل می‌شود و یکی از مهمترین مزایای آن هدایت حقوق مالکانه و تعیین کاربری و منطقه‌بندی اراضی (Zonage) است. زمین‌های محدوده شهر به پهنه‌های سکونت (Residential - R)، (فعالیت - S Service)، مختلط (Mixe-M) و حفاظت (Green - G) به همراه ۵۵ زیرپهنه تقسیم‌بندی می‌شود. نام‌گذاری و کارکرد زمین در حریم متفاوت است. زمین‌های حریم، به موجب سند پهنه‌بندی حریم در طرح جامع شهر مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۸ شورای عالی شهرسازی و معماری، به حفاظت، کشاورزی، مراتع، طبیعی و سطوح آبی طبقه‌بندی می‌شود.

طرح شهر سه مرحله تهیه، تصویب و اجراء را سپری می‌کند. تهیه طرح برعهده شرکت‌های مشاور طراحی و برنامه‌ریزی شهری است. بر پایه بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳/۰۴/۱۶ «...نقشه‌ها و مشخصات مربوط به مالکیت بر اساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌گردد». در عمل هم‌کنشی شرکت‌های مشاور، شهرداری و ادارت ثبت در تهیه طرح تفصیلی «ثبت‌محور» ضعیف و این بخش از تکالیف نادیده گرفته می‌شود. برنامه‌ریزان شهری با بهره‌گیری از قانون جامع حدنگار مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۱۲ و آثار هویت بخشی به املاک می‌توانند طرح‌های تفصیلی کارآمد، در دسترس،

شهری تأکید دارند. به این ترتیب برنامه‌ریزی بر پایه توسعه پایدار، حفاظت از منابع طبیعی و آب، پیشگیری از خطرات طبیعی و هماهنگی میان کاربری‌های زمین شکل می‌گیرد (کامیار، غلامرضا، حقوق آب و فاضلاب شهری، ص ۹۵).

نهادهای حرفه‌ای و صنفی از قبیل سازمان نظام مهندسی، کانون کارشناسان رسمی، کانون سردفتران و دفتریاران و اتحادیه مشاوران املاک در شکل‌گیری شهرها تاثیر گذارند. در کشور ما ظرفیت علمی- کاربردی این کانون‌ها در شکل‌گیری شهر قانون‌مدار و مردم‌سالاری محلی به طور شایسته شناسایی نشده است. حقوق املاک در فرانسه حاوی مطالب مهمی در رابطه با قوانین و مقررات مربوط به مشاوران املاک، پیمانکاران و همچنین پیش‌فروش ساختمان، اجاره اموال غیرمنقول برای سکونت و یا کاربرد مختلط، اجاره املاک مبله، گردشگری و مسکن حمایتی، و اجاره برای مشاغل خاص، تجارت و همچنین اداره آپارتمان‌ها می‌باشد (کلرک فوشرترین پاسگال، مبانی حقوق املاک و مستغلات، ص ۴).

اندیشه‌های قضایی که در کالبد آرای هیأت عمومی دیوان عالی کشور و هیأت تخصصی و عمومی دیوان عدالت اداری نمایان می‌شود آثار کاربردی دارد. پیروی از آرای مراجع یاد شده برای شهرداران و مقامات اداری الزامی است. آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مدت‌ها برای دادرسان دادگاه‌های عمومی لازم‌الاتباع نبود ولی به موجب ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰ خورشیدی آرای ابطالی و عدم آن برای مقامات قضایی الزام آور شد. «عدم ابطال» به معنای سازگاری یک مصوبه با قوانین و مقررات بالادستی است به گونه‌ای که در فرایند ارزیابی قضایی مغایرت آن با قانون اثبات نشده است.

دیوان عدالت اداری، به عنوان تنظیم‌گر قدرت عمومی، در انجام مأموریت‌های خود مصون از خطا نیست. برداشت نادرست از قوانین در برخی آراء پدیدار است. صدور چهار رای ناسازگار درباره ماهیت عوارض و جریمه (دادنامه شماره ۳۵۴-۱۳۸۰/۱۱/۱۴، د.ش. ۵۸۷-۱۳۸۳/۱۱/۲۵، د.ش. ۲۴۲-۱۳۹۵/۰۴/۰۱، ۱۳۹۶/۰۸/۰۹، د.ع.د.ع.ا. هیات عمومی دیوان عدالت اداری) و همچنین دو رای متناقض درباره اخذ جریمه تغییر کاربرد ساختمان و اعاده آن به حالت سابق (۱۴۰۳/۰۳/۰۱-۱۳۹۵/۰۳/۰۱، د.ش. ۱۴۰۳/۰۳/۰۱-۱۳۹۵/۰۳/۰۱، د.ع.د.ع.ا. و ناتوانی در قاعده‌سازی «حق استرداد» (د.ش. ۲۸/۱۴۰۴/۰۵) و نشان از تزلزل در نظریه‌پردازی دارد. ۱۵-۱۳۹۰/۱۲/۵۷۳ (د.ع.د.ع.ا.) نشان از تزلزل در نظریه‌پردازی دارد. امکان باز خرید مال غیرمنقول انتقال یافته به دولت یا شهرداری به سبب منتفی شدن طرح عمومی و یا عدم اجرای آن در مدت‌زمان طولانی «حق استرداد» نامیده می‌شود.

شفاف و با خطای اندک تهیه نمایند. این گونه نقشه‌ها در فرایند تملک اراضی برای اجرای طرح‌های عمومی و همچنین وصول عوارض شهردار اثربخش خواهند بود.

شهرداری به موجب ماده ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرداری و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ خورشیدی مجری طرح‌های شهری است؛ شهردار در فرایند تصویب طرح در شورای عالی شهرداری حق رای ندارد ولی نظرات وی شنیده و از آن استفاده می‌شود (تبصره ۱ ماده ۳ همان قانون). قانونگذار در خصوص طرح تفصیلی گشاده‌دستی کرده و برای شهردار شهری که تصویب یا تغییر طرح تفصیلی آن در دستور کار است حق رای در نظر گرفته است (ماده ۵ همان) در خصوص تهران محل دبیرخانه در شهرداری تهران و رئیس آن شهردار این شهر می‌باشد (تبصره ۳ ماده ۵ همان). کارنامه شهرداری‌ها به ویژه تهران در اجرای طرح‌های شهری و وفاداری به ضوابط اجرایی آن درخشان نیست. تغییر کاربری اراضی در «شورای معماری مناطق» نمونه‌ای از انحراف سازمان‌یافته شهرداری‌ها برای کسب درآمد از محل داد و ستد ضابطه‌ها است که اخبار آن در رسانه‌ها بازتاب یافته است (دنیای اقتصاد، ۱۳ دی ۱۴۰۴).

شهرداری در دوران ستم‌دیدگی بسر می‌برد و از تازش محافظان خود نیز در امان نیست. جنگ دوازده‌روزه ایران و اسرائیل ویرانی‌های فراوانی بر جای گذاشت. شگفت‌انگیز است که شهردار تهران، آقای زاکانی، پس از گفتگو با رئیس‌جمهوری بازسازی ویرانی شهری را بر دوش شهرداری قرار داد و درباره محل تامین هزینه بازسازی موضوع فروش تراکم را مطرح کرد (روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۸ تیر ۱۴۰۳). این‌گونه وعده‌ها مخالف صریح قوانین، اختیارات و وظایف شهرداری‌ها است. برخی استادان بزرگ حقوق ایران تصمیمات پیش‌گفته را نکوهش و درباره نادرستی آن اظهار نظر کرده‌اند (کاشانی، سید محمود، مقاله تخلف رئیس‌جمهوری و مجلس در بازسازی واحدهای مسکونی، نگارش یافته به تاریخ ۱۴۰۴/۰۴/۳۰).

شورای اسلامی شهر از کنشگران اثربخش در تهیه، تایید و اجرای طرح‌های شهری است. وظایف این مرجع به موجب بندهای ۱۱، ۲۳ و ۳۴ ماده ۱۰۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران (با اصلاحات و الحاقات بعدی تا تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۹ بر مبنای شماره‌گذاری معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی) در سه محور زیر خلاصه می‌شود:

- همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرداری پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی؛

- نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میادین و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه؛

- بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرداری و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی ربط قانونی جهت تصویب نهائی.

صلاحیت شورای شهر در امور شهرداری محدود به موارد منصوص است لیکن شوراها در موردهای پرشمار از قلمرو خود خارج و به حیطه کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرداری وارد شده‌اند. به موجب آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: شورای شهر مجاز نیست شرایط صدور پروانه در اراضی واقع در کاربری‌های عمومی و تراکم ساختمانی را تعیین نماید (د.ش ۱۹۴۵ الی ۱۹۵۷-۱۳۹۳/۱۲/۱۱ ع.د.ع.ه. ۱۳۸۸/۰۳/۳۱-۲۷۴). این مرجع همچنین مجاز به حذف معابر از نقشه شهر (د.ش. ۱۳۸۸/۰۳/۳۱-۲۷۴ ع.د.ع.ه. ۱۳۸۸/۰۵/۱۸-۴۱۴) و یا تعیین ضابطه درباره تکمیل طبقات ساختمان نیست (د.ش. ۱۳۸۸/۰۵/۱۸-۴۱۴ ع.د.ع.ه. ۱۳۸۸/۰۵/۱۸-۴۱۴). شورای شهر همچنین مجاز نیست صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری را محدود و شهرداری را از ارسال گزارش تخلفات ساختمانی کم‌اهمیت به دبیرخانه کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری منع نماید (د.ش. ۱۵۸ - ۱۴۰۱/۰۱/۲۳ ع.د.ع.ه. ۱۴۰۱/۰۱/۲۳).

شورای عالی شهرداری مرجع تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرداری و همچنین تصویب طرح جامع شهر به عنوان مهمترین سند شهرداری است. ضوابط اجرایی طرح بدون اعلام نظر مثبت دارندگان حق امضاء متشکل از وزرای راه، جهاد، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، صنعت، معدن و تجارت، فرهنگ و ارشاد اسلامی، کشور، میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، نیرو، روسای سازمان برنامه و بودجه، سازمان‌های پدافند غیر عامل و محیط زیست ارزش استنادی پیدا نمی‌کند. تعهدات هر وزارتخانه با تایید وزیر برقرار می‌شود پس نباید رای اکثریت را ملاک اعتباردهی قرار داد. شورای عالی شهرداری و معماری مقنن و شارع نیست پس ضوابط اجرایی طرح و آیین‌نامه‌های شهرداری نباید مغایر شرع، قانون اساسی و قوانین عادی باشد. مصوبات شورای عالی نظارت‌پذیر است؛ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در موارد گوناگون مصوبات این مرجع را باطل کرده است.

لزوم توجه به قانون تقسیمات کشوری و ممنوعیت حذف حریم سردرود و اضافه نمودن آن به تبریز (د.ش ۱۹۷۸-۱۳۹۷/۱۱/۰۲ ع.د.ع.ه. ۱۳۹۷/۱۱/۰۲-۹۸۷) یا الحاق شهرک دانش به محدوده تهران (د.ش. ۹۸۷-۱۳۹۳/۰۶/۱۰ ع.د.ع.ه. ۱۳۹۳/۰۶/۱۰)، ممنوعیت الزام متقاضیان تفکیک به وقف

۱۷۳ و ۱۷۲-۱۳۸۱/۰۵/۲۷-۱۳۸۱/۰۵/۲۷ (ا.ع.د.ع.ه) و ممنوعیت تغییر کاربری مطلق باغها (د.ش. ۱۵۸-۱۳۸۲/۰۴/۲۲-۱۳۸۲/۰۴/۲۲ (ا.ع.د.ع.ه) و د.ش. ۳۸۶-۱۳۸۱/۱۰/۲۹ (ا.ع.د.ع.ه) بخشی از پیام‌های مهم رویه قضایی برای مقامات اداری و قضایی در موضوعات گوناگون شهرسازی است.

حقوق مکتسبه معیار پراهمیت دیگری است که در فرایند ارزیابی ضوابط اجرایی طرح‌های شهری به آن توجه می‌شود. در تعریف آن گفته شده: «یک وضعیت حقوقی که تحت حاکمیت قانون به سود یک شخص حقیقی یا حقوقی ایجاد شده و این شخص سزاوار حمایت از همان وضعیت و یا جایگزین‌های آن وضعیت در صورت تغییرات بعدی قانون است» (کقنو، ژفاق، واژه‌نامه حقوقی، ص ۳۳۴). حقوق مکتسبه نشانه غلبه «حق تثبیت شده پیشین» بر «مقرر متضاد پسین» و چیرگی حق بر قانون است.

حقوق مکتسب به مرحله تهیه طرح‌های شهری محدود نمی‌شود و در فرایند تغییر طرح‌ها نیز خودنمایی می‌کند. بند ۳ ماده ۴۹ آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب ۱۳۷۸/۱۰/۱۲ هیات وزیران یکی از متن‌های استنادپذیر در این باره است. توجه نویسندگان مبحث ۲۴ مقررات ملی ساختمان مصوب سال ۱۴۰۴ به حقوق مکتسبه ناقص و درخور یک نظام شهرسازی حق‌گرا نیست. برای نمونه می‌توان به بند ۲۴-۱-۳-۷ این آیین‌نامه که تحت شماره ۱۲۴۰۴۶/۱۰/۰۲-۱۳۴۰۴۶/۱۰/۰۲ از طرف وزیر راه و شهرسازی به وزیر کشور ابلاغ شده، اشاره کرد. شرایط تغییر تراکم اعم از کاهش یا افزایش تراکم مستلزم توجه به وضعیت استقرار یافته پیشین است و از این جهت اطلاق بند یاد شده مغایر حقوق مکتسب اشخاص است.

ب- سلب مالکیت برای عمران شهر

سلب مالکیت برای تأمین منافع عمومی ابزار قانونی توسعه و گویای انتقال مالکیت اجباری اموال خصوصی غیرمنقول و یا حقوق مرتبط با این اموال به دولت یا نهادهای عمومی به منظور اجرای پروژه‌های عمرانی، خدمات عمومی یا منافع عمومی است. این فرآیند مستلزم پرداخت غرامت عادلانه به مالک پیش از تصرف ملک می‌باشد.

سلب مالکیت به سبب تأمین منفعت عمومی بر سه پایه استوار است: الف. هدف آن تأمین منافع همگانی است و نمی‌توان برای برآوردن نیازهای فردی و صنفی از این ابزار قانونی بهره جست. تشخیص عمومی بودن منفعت و ضرورت اجرای طرح، به موجب قوانین موجود، برعهده مقامات دولتی و محلی است. رویه قضایی تجاوز از حد نیاز را ناروا و باطل می‌داند (د.ش. ۳۰-۱۳۸۶/۱۱/۱۴۰۳-۳۰).

بخشی از ملک (د.ش. ۲۱۰-۱۳۷۲/۱۲/۱۴-۱۳۷۲/۱۲/۱۴ (ا.ع.د.ع.ه)، ممنوعیت خارج کردن اراضی از محدوده شهر بدون رعایت حقوق مکتسب اشخاص (د.ش. ۱۱۸۴-۱۳۹۵/۱۱/۰۵-۱۳۹۵/۱۱/۰۵ (ا.ع.د.ع.ه)، ممنوعیت تفویض اختیارات به سایر مراجع (د.ش. ۲۴۶-۱۳۹۰/۰۶/۱۴-۱۳۹۰/۰۶/۱۴ (ا.ع.د.ع.ه)، ممنوعیت ابطال پروانه ساخت (د.ش. ۱۱۸۴ - ۱۳۹۵/۱۱/۰۵ (ا.ع.د.ع.ه)، ممنوعیت وضع مصوبات مغایر آرای دادگاه‌ها (د.ش. ۲۵۲-۲۵۳-۲۵۴ مورخ ۱۳۷۸/۰۶/۱۳ (ا.ع.د.ع.ه) بخشی از دیدگاه‌های رویه قضایی در ارتباط با تصمیمات غیرقانونی شورای عالی شهرسازی است.

طرح جامع به‌سان قانون اساسی به کلیات می‌پردازد و جزئیات را به طرح تفصیلی می‌سپارد. طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، ضوابط استفاده از زمین‌های شهری، نصاب تفکیک، موقعیت دقیق معابر، میزان تراکم ساختمانی، مناطق مشمول نوسازی در آن تعیین می‌شود و نقشه‌ها و مشخصات مربوط به مالکیت بر اساس مدارک ثبتی تهیه می‌شود. کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری عهده‌دار دو وظیفه مهم «تصویب» و «تغییر» طرح تفصیلی است. تصویب تغییراتی که سبب تغییر در اساس طرح شود در صلاحیت شورای عالی شهرسازی و معماری خواهد بود.

کمیسیون یاد شده از استاندار به عنوان رئیس، شهردار شهر صاحب طرح، نمایندگان وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی و میراث فرهنگی به عنوان دارندگان حق رای تشکیل می‌شود. ترکیب کمیسیون در شهر تهران متفاوت است. شهردار به عنوان رئیس، معاونان ذیربط وزراء راه و شهرسازی، کشور، نیرو، جهاد کشاورزی و میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و معاون سازمان حفاظت محیط زیست از جمله اعضای کمیسیون دارای حق رای محسوب می‌شوند.

کمیسیون ماده ۵ هر چند یک مرجع اداری است لیکن آثار تصمیمات آن بر حقوق مالکانه و حقوق ارتفاقی اشخاص انکارناپذیر است. تصمیمات این مرجع نظارت‌پذیر و در صورت مغایرت با قانون ابطال می‌شود. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به غلط، برای این مرجع شخصیت حقوقی مستقل در نظر گرفته است (د.ش. ۱۵۸ و ۱۳-۱۳۸۱/۰۵/۱۵۹-۱۳۸۱/۰۵/۱۵۹ (ا.ع.د.ع.ه) و به درستی در مورد بی‌اعتباری برخی تصمیمات مغایر کمیسیون اظهار نظر کرده است. ابطال ضوابط طرح تفصیلی اسلامشهر مبنی بر الزام به واگذاری ۷۰ درصد ناخالص زمین به شهرداری برای تأمین خدمات (د.ش. ۱۴۴۳-۱۳۹۵/۱۲/۲۴ (ا.ع.د.د.ع.ه)، ممنوعیت تعیین مدت برای اعتبار مجوز تغییر کاربری (د.ش. ۱۳۲۰-۱۳۹۳/۰۸/۱۹-۱۳۹۳/۰۸/۱۹ (ا.ع.د.ع.ه)، ممنوعیت عقب‌نشینی و رهاسازی رایگان اراضی برای توسعه معابر (د.ش.

گرایش پیدا کرد (د.ش. ۱۰۲-۱۳۹۱/۰۲/۲۵ ه.ع.د.ع.ا.). اختلاف نظر به مورد پیش گفته محدود نمی‌شود؛ نظریه‌ها درباره موقیعت حقوقی اراضی ناشی از اصلاح معابر و عقب‌نشینی نیز متفاوت است. از یک‌سو، انتقال رایگان، بر مبنای اعراض مالک از زمین رها شده توجیه می‌شود و از سوی دیگر استصحاب مالکیت حق انتقال معوض را برجسته می‌کند. اعراض گونه‌ای از ایقاعات و نیازمند قصد انشاء و اثبات آن برعهده شهرداری است. از نگاه رویه قضایی، تملک رایگان بخشی از املاک که در نتیجه اصلاح معابر به شهرداری منتقل می‌شود موجه نیست و به همین سبب ماده ۴۵ اصلاحی قانون ثبت در دیوان عدالت اداری مغایر قانون تشخیص داده نشد (د.ش. ۲۱۸-۱۳۷۱/۱۰/۱۹ ه.ع.د.ع.ا.).

در صورتی که ملک موضوع تملک محل سکونت یا ممر اعاشه مالک باشد، به موجب بند ۱ ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجراء برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ خورشیدی ۱۵ درصد به قیمت کارشناسی افزوده می‌شود. تبصره ۷ قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰/۰۸/۲۸ خورشیدی ماده ۵ قانون یادشده را درباره تعیین قیمت عادلانه نسخ کرد. نباید پنداشت که قانون موخر غرامت مازاد را هم نسخ کرده است. اصلاح متن یک ماده تأثیری بر تبصره ندارد و اعتبار و بقای حکم مردد، بر پایه استصحاب، استنباط می‌شود. اداره حقوقی قوه قضاییه همین نظریه را پذیرفته است (نظریه مشورتی ۸۲۸۳/۷-۸۲۸۳/۷ ه.ع.د.ع.ا.).

ج: شرایط و تشریفات تملک سومین رکن تملک است و در تعریف آن گفته شده: شرایط مربوط به «شکل» به گونه‌ای که عدم رعایت آن موجب بی‌اعتباری اقدام اداری می‌شود (کفتو، ژفاق، همان، ص ۴۲۴). وجود طرح مصوب، تأمین اعتبار، عدم وجود اراضی ملی و عمومی مناسب از جمله شرایط تملک و گزارش ضرورت، اعلام اراده خرید به مالک، انتشار آگهی خرید در صورت غیبت یا اختلاف در مالکیت و یا مجهول بودن مالک یا مالکان، اخذ نظریه هیات کارشناسی برای ارزیابی عادلانه اراضی و املاک از جمله شرایط و تشریفات تملک به شمار می‌آید. قواعد شکلی تملک، الزام‌آور و بی‌توجهی به آن موجب بطلان تملک می‌شود. با این حال، چشم‌پوشی از برخی تشریفات کم‌اهمیت جایز است؛ به عنوان مثال مالک به موجب نامه اداری از وجود طرح و اراده شهرداری مبنی بر به خرید ملک خود آگاه شد؛ در این حالت عدم «ابلاغ اراده خرید» تملک را مخدوش نمی‌کند.

تملك قهری چهره‌ای دوگانه دارد؛ از یک‌سو به قلمرو مالکیت خصوصی تعرض می‌کند و ضمن تجویز سلب مالکیت، اصل آزادی

ه.ع.د.ع.ا. و فوریت را در ردیف شرایط تملک اراضی قرار می‌دهد (د.ش. ۳۹۴-۱۳۷۸/۱۲/۰۱ ه.ع.د.ع.ا. - د.ش. ۳۹۴-۱۳۷۸/۱۲/۰۱ ه.ع.د.ع.ا.). افزون بر آن، بین تملک و وظایف دستگاه اجرایی باید رابطه معناداری وجود داشته باشد؛ تملک قهری زمین از جانب شهرداری برای احداث مدرسه مغایر قانون است (د.ش. ۱۵۹-۱۳۷۱/۰۸/۰۹ ه.ع.د.ع.ا.) به اضافه حق تملک از جانب دستگاه اجرایی تفویض‌پذیر نیست (د.ش. ۳۸۷-۱۳۸۹/۰۹/۲۲ ه.ع.د.ع.ا.). طرح مصوب شرط لازم برای مشروعیت تملک است و در صورت منتفی شدن آن، حق استرداد برای مالک پیشین برقرار می‌شود. رویه قضایی در فرض تملک توافقی این نظریه را نپذیرفته است (د.ش. ۵۳۷-۱۳۹۰/۱۲/۱۵ ه.ع.د.ع.ا.) لیکن در تملک قهری با تکیه بر فوریت اجرای طرح می‌توان نظریه حق استرداد را برجسته کرد (د.ش. ۳۹۴-۱۳۷۸/۱۲/۰۱ ه.ع.د.ع.ا.). انتقال اجباری یا ارادی املاک مردم برای استفاده اختصاصی و یا فقدان استفاده از زمین با روح و فلسفه سلب مالکیت اداری سازگاری ندارد. حق استرداد (Le droit de retrocession) با اصل احترام به مالکیت (حرمة المال المومن کحرمة دمه) سازگاری بیشتری دارد.

ب. عوض یا بهای عادلانه دومین رکن تملک محسوب می‌شود. تصرف اراضی و ابنیه، تأسیسات و خلع ید مالک قبل از انجام معامله و پرداخت قیمت ملک یا حقوق مالک مجاز نمی‌باشد. غرامت باید عادلانه و پیش از تصرف باشد. غرامت افزون بر قیمت ملک شامل تمام امتیازات وابسته به آن همچون حق کسب و پیشه و هزینه‌های جابجایی و تنظیم سند خرید مال غیرمنقول در موارد مشابه می‌شود (آلفنز، کست، غرامت تملک، تز دکتری، ص ۳۵) وضعیت حقوقی ملک، در ارزیابی املاک، از قبیل مشاع یا مفروز و امکان برخورداری از امتیازات شهرسازی از قبیل قابلیت ساخت مورد توجه قرار می‌گیرد (ایاکنو ژونیو، سلب مالکیت برای منفعت عمومی، پایان‌نامه دکتری، ص ۱۳۰) مطالبه غرامت در قبال محدودیت‌های ساختمانی و حریم‌های ناشی از طرح‌های شهری که مبنای نابرابر حقوق اشخاص در انتفاع از املاکشان می‌باشد پذیرفتنی نیست (هنری ژکو و فرانسوا پریت، حقوق شهرسازی، ص ۱۵).

شهرداری باید در یک بازه زمانی معین نسبت به تملک و اجرای طرح اقدام نماید دیدگاه رویه قضایی درباره وضعیت طرح پس از سپری شدن مدت زمان ۵ ساله دوگانه است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نخست نظریه بی‌اعتبار طرح را برگزید (د.ش. ۴۳۷ و ۴۳۸-۱۳۸۶/۰۶/۲۵ ه.ع.د.ع.ا.) سپس به عقیده بقای طرح و حق احداث یا تجدید یا افزایش، تعمیر، فروش، اجاره و رهن و غیره

پروانه ساختمان ابزار دستیابی به اهداف شهرسازی، نظارت‌پذیری ساخت و سازها و اهرم ممانعت از خودسری مالکان در احداث بنای‌های ناایمن، نامتقارن، پیشرونده در معابر و املاک همجوار است. حریم‌های طبیعی و حریم تأسیسات دولتی و عمومی، پیش از صدور پروانه، مورد توجه قرار می‌گیرد و به عنوان یک اقدام پیش‌گیرانه از تجاوز بصری به آثار و بناهای تاریخی خوداری می‌شود.

نقشه ساختمان پیش شرط صدور پروانه است؛ طراحی و نظارت بر عملیات ساختمانی برعهده مهندسان عضو نظام مهندسی و کنترل ساختمان است. ناظرین ساختمان مکلفند نسبت به عملیات اجرایی ساختمانی که به مسئولیت آنها احداث می‌شود از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستمرا نظارت نماید در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی نمایند (تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری). کنترل فنی مهندس ناظر نافعی نظارت ماموران شهرداری از جهت احداث بنای مازاد بر پروانه و یا تجاوز به معابر و املاک مجاور نیست (م ۱۰۰ ق.ش).

پروانه ساختمان به موجب بند ۳ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی نحوه ایجاد بستر یکپارچه ارائه خدمات مرتبط با اخذ مجوز ساخت و ساز در کل کشور و تسهیل فرایندهای مربوط مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۴ این‌گونه تعریف شده است: «پروانه ساختمان مجوز قانونی انجام هرگونه عملیات ساختمانی که از سوی مرجع صدور پروانه صادر می‌شود». این تعریف کامل نیست و با عناصر شماری بهتر می‌توان آن را شناخت و کاستی‌های آن را برطرف کرد:

- پروانه ساختمان یک سند رسمی است که از جانب شهرداری و سایر مراجع صدور پروانه برای انجام عملیات ساختمانی صادر می‌شود؛ تعریف هیأت دولت از این جهت «جامع» نیست؛
- برخی از عملیات جزئی ساختمانی همچون آسفالت بام و یا تخریب دیوار داخلی و بازسازی آن بدون پروانه انجام می‌شود بنابراین، تعریف هیأت دولت «مانع» نیست و سبب دخول موارد غیرمنظور می‌شود؛
- پروانه ساختمان الزاما مکتوب و یا به شکل الکترونیکی صادر می‌شود بنابراین، اجازه شفاهی شهردار را نمی‌توان پروانه محسوب کرد (د.ش. ۶۳۶-۱۶/۰۴/۱۳۸۷/ع.د.ع.ا)؛ تعریف هیأت دولت با این توصیف «مانع» نیست؛
- پروانه ساختمان پیش از آغاز عملیات ساختمانی صادر می‌شود بنابراین، صدور پروانه در حین یا پس از پایان عملیات ساختمانی جایز نیست؛

عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸، به موجب ماده ۹ این قانون، در این باره راهگشایی کردند و در صورت اجتماع شرایط زیر تصرف قبل از تملک را تجویز کردند:

- فوریت اجرای طرح به تشخیص وزیر دستگاه اجرایی؛
- ورود زیان جبران‌ناپذیر در صورت تاخیر در اجرای طرح؛
- صورت مجلس وضع موجود ملک با حضور ذینفع، نماینده دادستان و کارشناس رسمی؛
- الزام به پرداخت یا تودیع قیمت عادلانه در بازه زمانی سه‌ماهه از تاریخ تصرف.

صاحب حق پس از سپری شدن مدت زمان یادشده و عدم پرداخت وجه می‌تواند از دادرسی دادگاه عمومی درخواست توقیف عملیات اجرایی را بنماید. حقوق مالکان در فرایند تملک فوری به خوبی تامین نمی‌شود. ماده ۹ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ مصوبه شورای انقلاب با اصل ۱۵ متمم قانون اساسی و اصول ۴۷ و ۲۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ خورشیدی ناسازگار است. با این حال شورای نگهبان قانون اساسی تا کنون مغایرت آن را با شرع و قانون اساسی اعلام نکرده و در رویه دادگاه‌های به آن استناد می‌شود.

ج- مجوزات شهرسازی

مالکان اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن، به موجب ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. ساختمان در مقررات ملی ساختمان این‌گونه معرفی شده است: «بنایی که وجه بیرونی آن در سطح و ارتفاع از زیر پی تا بالاترین نقطه یک پوسته معماری بسته را تشکیل می‌دهد» (مبحث نخست سال ۱۳۹۲، ص ۳۸) در این تعریف وصف پایداری و دوام دیده نمی‌شود بهتر است گفته شود: ساختمان به بنای پوشیده، مستقر و مداوم گفته می‌شود که برای اسکان، فعالیت یا هر نوع بهره‌برداری مورد نظر انسان در بستر زمین ایجاد شده است (کامیار، حقوق ساختمان، ص ۲۳- فورابد، مارین، مبانی حقوق ساختمان، ص ۱۵). بنابراین خانه‌هایی که برای اجرای یک سکنا فیلم ساخته و سپس ویران می‌شود مشمول حکم ماده یادشده نیست ولی ایجاد بناهای ثابت در شهرک سینمایی نیازمند اخذ پروانه ساختمان است همین حکم درباره نصب دائمی کانتینر و بهره‌برداری مسکونی یا تجاری یا نگهبانی از آن جاری است.

پنهان موثر بر واقعه می‌رسد. احساس تکبر و سلطه‌گری، تحقیر و فرمان‌پذیری، ترس از دست داد شغل و موقعیت، طمع و زیاده‌خواهی، فقدان دوراندیشی و غفلت از اخلاق حرفه‌ای بر فضای شکل‌گیری واقعه حاکم است. چنین فضایی، زمینه‌ساز تخلف است. قانون شهرداری، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و بخش‌های قابل توجهی از مقررات ملی ساختمان به طور آشکار در شکل‌گیری ساختمان متروپل نقص شد. تخلف سودآور بود و بخشی از آن نصیب شهرداری می‌شد. در این پروژه نقشه‌های مصوب با نقشه‌های اجرایی معاوضه و با ایجاد حفره زمانی بخش‌هایی از ساختمان بدون ناظر ساخته شد و سرانجام با فروریزی آن انحرافات گسترده نظام صدور پروانه و نظارت بر عملیات ساخت آشکار شد. سزاوار است این تجربه گران‌قیمت و رخدادهای همانند در اصلاح روش‌ها، تصمیمات و وضع قوانین و مقررات اثربخش باشد هر چند اثربخشی عملی آن چندان مشهود نیست و به قول ادیب الممالک فراهانی:

افسوس که این مزرعه را آب گرفته

دهقان مصیبت‌زده را خواب گرفته

تقسیم‌بندی ضابطه‌مند اراضی پس از پروانه ساختمان دومین ابزار نظم‌بخشی به فضای شهری به‌شمار می‌آید. تفکیک: «فرایند قطعه‌بندی (تبدیل) یک قطعه زمین به دو یا چند قطعه زمین کوچک‌تر است این فرایند به درخواست مالک یا مالکین شش‌دانگ زمین صورت می‌گیرد» (بند ۲۴-۲-۲ مبحث ۲۴ مقررات ملی ساختمان). افزای همانند تفکیک گونه‌ای از قطعه‌بندی اراضی همراه با پایان‌بخشی به اشاعه به منظور صدور سند مالکیت شش‌دانگ برای هر یک از شرکاء در قطعات مستقل است. قانون حاکم بر افزای و تفکیک در محدوده قانونی و حریم شهر چندگانه است و همین چندگانگی در تفسیرهای متفاوت و دستیابی به قانون حاکم اثرگذار می‌باشد:

- ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری مصوب ۱۳۹۰/۰۱/۲۸؛
- قانون افزای و فروش املاک مشاع مصوب ۱۳۵۷/۰۸/۲۲؛
- تبصره ۳ ماده ۲ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۵/۰۸/۰۱؛
- قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی - اقتصادی مصوب سال ۱۳۸۵ و اصلاحات بعدی آن
- تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول مصوب ۱۴۰۱/۰۹/۰۶؛
- قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۱۳۸۱/۰۵/۰۶.

- پروانه ساختمان موقت است ولی نافی حقوق مکتسب دارنده پروانه نیست؛

- دریافت پروانه از جانب مالک یک حق و صدور آن از جانب شهرداری یک تکلیف است؛

- شهرداری در محدوده قانونی و حریم شهر مرجع انحصاری صدور پروانه است؛ این وظیفه تفویض‌ناپذیر (د.ش. ۱۷۷۹-۱۳۹۷/۰۸/۲۹.ع.د.ع.ا) و مشروط به اعلام موافقت شورای شهر و یا موافقت دارندگان حق کسب و پیشه و تجارت نیست.

بنابر اصل برابری اشخاص در برابر قانون (بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی) کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق عمومی و حتی شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به آن مشمول الزامات اخذ پروانه هستند. شهرداری مکلف به صدور پروانه است و تاخیر در تصویب طرح‌های تفصیلی نمی‌تواند موجب محرومیت اشخاص در اعمال حقوق مالکانه خود در طولانی‌مدت یا نامحدود شود (د.ش. ۱۶۰-۱۳۸۰/۰۵/۱۴.ع.د.ع.ا). شهرداری‌ها مکلفند حداکثر ظرف مدت یک هفته پس از پرداخت نقدی یا تعیین تکلیف پرداخت عوارض، پروانه ساختمان را صادر نمایند (د.ش. ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۴۴۶.ع.د.ع.ا). متقاضی باید مالک رسمی باشد بنابراین اعتباربخشی به سند عادی در فرایند صدور پروانه ساخت ممنوع است (د.ش. ۴۹-۱۳۸۸/۰۲/۰۶.ع.د.ع.ا-د.ش. ۴۷-۰۲/۲۵/۱۳۷۸.ع.د.ع.ا). دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به دعوای ابطال پروانه ساختمان است (د.ش. ۸۱۲-۱۳۹۶/۰۸/۲۳.ع.د.ع.ا). ولی دادگاه‌های عمومی دادگستری می‌توانند به دعوای الزام اشخاص به اخذ پروانه ساختمانی رسیدگی و تصمیم‌گیری نمایند.

پروانه ساختمان در برخی قراردادهای سرمایه‌گذاری به عنوان آورده شهرداری منظور می‌شود؛ این امر باب تعارض منافع را می‌گشاید و بیم انحراف از وظایف نظارتی و سوءاستفاده از اختیارات را فروزی می‌بخشد. واقعه غم‌انگیز متروپل که منجر به فروریزی ساختمان بزرگ اداری-تجاری در آبادان و مرگ ۴۳ تن و مصدومیت ۱۳ تن دیگر شد نمونه‌ای از قانون‌فروشی و بی‌اعتنایی به قوانین شهرسازی است. حادثه متروپل همانند پلاسکو یک رخداد با منشأ انسانی بود در یکی بهره‌برداری و مدیریت نادرست و در دیگری نقص در ساخت و ساز مرگ‌آفرین و سبب ویرانی شد. این‌گونه حوادث پندآموزند و برای پیشگیری از حادثه‌های همانند باید علت‌ها را شناخت و کاستی قوانین را برطرف کرد (کامیار، شهر در پرتو رویه قضایی، ص ۳۰۷). ذهن جستجوگر از علت‌های سطحی عبور می‌کند و به تمایلات و احساسات سازنده، مدیران شهرداری، مهندسان، کارشناسان، مدیران استانی و نیروهای پیدا

موقوفات سکوت کردند. مستأجران موقوفات مالک زمین وقفی نیستند تا آن را منتقل نمایند؛ متولیان موقوفات و اداره اوقاف نیز توانایی انتقال یک مال انتقال‌ناپذیر را ندارد؛ این انتقال خلاف نیت واقف و خارج از حدود وکالت و نمایندگی است.

معاير، بر مبنای رای وحدت رویه دیوان، تحت مالکیت شخصیت حقوقی موقوفه باقی می‌ماند و آنچه منتقل می‌شود منافع آن است؛ این به معنای آن است که عرصه موقوفه به صورت یکپارچه باقی مانده و قطعه‌بندی بر پایه منافع صورت گرفته است. پذیرش آثار این استدلال دشوار است زیرا شهرداری مستأجر موقوفه خواهد شد و باید به موقوفه اجاره‌بها پرداخت نماید و موقوفه نیز پذیرای مسئولیت مدنی ناشی از مالکیت اشیاء (معبر) باشد. نه این و نه آن تمایل به مسئولیت‌پذیری ندارند. شهرداری بر پایه ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری مکلف به پرداخت اجاره بها نیست و باید از یک حق مالکانه بلاعوض برخوردار شود. رویه قضایی از این جهت در فرایند قاعده‌سازی موفق نبوده است. قطعات حاصل از افزاز و تفکیک باید قابلیت استفاده مستقل داشته باشد با این توصیف، انتقال بخشی از پلاک به همسایه مجاور و یا رهاسازی بخشی از ملک برای توسعه معبر تفکیک محسوب نمی‌شود. افزاز و تفکیک بر خلاف تملک قهری تابع اراده مالک یا مالکان رسمی است بنابراین، عبور خیابان از یک قطعه زمین که اجباراً آن را به دو قطعه تقسیم می‌کند تفکیک نیست و شهرداری باید عوض عادلانه پرداخت نماید.

بدون درخواست مالک نمی‌توان بخشی از ملک را به عنوان ارزش افزوده تفکیک دریافت کرد. بر همین اساس ضابطه طرح تفصیلی ماهدشت که متضمن دریافت ۲۵ درصد از مساحت قطعات درشت دانه بدون درخواست تفکیک است مغایر قانون تشخیص داده شد (د.ش. ۱۳۲۴/۱۵۹-۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰-۱۴۰۲/۰۵/۲۴-ه.ع.د.ع.ا). شورای اسلامی شهر نباید در قالب مصوبه قلمرو قانون را دستکاری نماید بر این پایه، مصوبه شورای شهر در مورد شمول قانون به قطعات کمتر از ۵۰۰ متر و سرایت آن به عملیات تفکیک پیش از تصویب قانون اصلاحی به تاریخ ۱۳۹۰/۰۱/۲۸ باطل شد. (د.ش. ۱۴۰۰/۰۶/۲۳-۱۵۶۱-ه.ع.د.ع.ا-د.ش. ۱۳۹۹/۱۲/۰۵-۱۸۸۳-ه.ع.د.ع.ا-د.ش. ۱۳۹۹/۱۰/۰۶-۱۲۰۶-ه.ع.د.ع.ا)

د- کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری

کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری با هدف رسیدگی تخصصی، رایگان، سریع و قابل دسترس به موجب قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ خورشیدی ایجاد شد. این تبصره به موجب قانون الحاق

معاير حاصل از تفکیک بلاعوض به شهرداری منتقل می‌شود. این سازمان محلی به موجب ماده ۱۰۱ قانون شهرداری اصلاحی ۱۳۹۰/۰۱/۲۸ خورشیدی مجاز است متناسب با ارزش افزوده ایجاد شده در مورد تفکیک اراضی بیش از ۵۰۰ متر مربع برای تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی تا سقف ۲۵ درصد و برای تأمین احداث شوارع و معاير تا ۲۵ درصد دریافت نماید.

نویسندگان قانون پیش‌گفته حکم تفکیک منافع را به روشنی بیان نکردند. تفکیک منافع بی‌اشکال است (قاعده تسلیط- ماده ۳۰ قانون مدنی) ولی اثر آن نسبی و برای مالک عرصه الزام‌آور نیست (م. ۱۰ ق.م). رویه قضایی فرانسه تفکیک منافع زمین همانند خود زمین را پذیرفته است. متقاضی تفکیک چنانچه مستأجر با حق احداث اعیان باشد مجاز است منفعت متعلق به خود را جداسازی کند (شعبه ۳ دیوان عالی کشور، ۱۷ نوامبر ۲۰۰۴، شماره ۲۰۳، به نقل از ایزابل سوریت برژوا، مبانی حقوق شهرسازی، ص ۱۵۰). تفکیک زمین‌های موقوفه در نگاه نخست همانند زمین‌های طلق مشمول ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری است و موقوفه بر پایه اصل برابری در مقابل قانون باید معاير حاصل از تفکیک و اراضی خدماتی را به شهرداری منتقل نماید.

شورای نگهبان هر چند در ارزیابی ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری آن را مغایر شرع و قانون اساسی تشخیص نداد لیکن فقیهان این شورا اندک زمانی پس از اجرای آن اعلام کردند: «تسری تبصره ۴ ماده واحده اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری مصوب ۱۳۹۰/۰۱/۲۸ مجلس شورای اسلامی به موقوفات خلاف موازین شرع است» (نظریه شماره ۴۴۵۹۹/۳۰/۹۰-۱۳۹۰/۰۹/۰۲). دادرسان هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بدون آنکه درباره درستی یا نادرستی این دیدگاه اعلام نظر کنند، آن را این‌گونه تفسیر کردند: مقصود فقیهان انتقال‌ناپذیر بودن است و به این به معنای آن نیست که املاک موقوفه از شمول ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری خارج است و اداره اوقاف نیز مکلف به تفکیک املاک فوق بر مبنای ماده مذکور است (د.ش. ۱۳۳۶ مورخ ۱۴۰۰/۴/۲۲-ه.ع.د.ع.ا).

فقیهان شورا برخلاف قاعده «فراغ» خارج از مهلت دهه روزه مذکور در اصل ۹۴ قانون اساسی اظهارنظر و عملاً قانون عادی را تفسیر کردند در حالی که این وظیفه به موجب اصل ۷۳ قانون اساسی برعهده مجلس شورای اسلامی است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌توانست، با توجه به استدلال یاد شده، تفسیر نوپیدا از استنادناپذیری نظریه فقیهان شورای نگهبان ارائه نماید.

دادرسان هیأت عمومی از همانندی اداره اوقاف و امور خیریه با سایرین و اصل برابری سخن گفتند ولی درباره انتقال‌ناپذیری

بر مبنای ارزش معاملاتی سال وقوع تخلف و دیگری بر مبنای قیمت روز اعیان احداثی جریمه تعیین می‌کند. کمیسیون ماده ۷۷ و بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری دو مرجع دیگر تخصصی اداری هستند که به ترتیب به اختلافات مودی و شهرداری درباره عوارض و نرخ خدمات و مشاغل و صنایع مزاحم شهری رسیدگی می‌کنند. شهرداری مجاز نیست جریمه کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری را در کمیسیون ماده ۷۷ مطرح نماید و به عنوان طلب پرداخت‌نشده از مزیت اجرائیه ثبتی و توقیف اموال بهره‌مند شود. ضمانت اجرای پرداخت نکردن جریمه تخلفات ساختمانی طرح دوباره پرونده در کمیسیون و صدور رای تحریب است (تبصره‌ها ۲ و ۳ م ۱۰۰ ق.ش). ماهیت این نوع جریمه‌ها با جزای نقدی موضوع قانون مجازات اسلامی تفاوت دارد. جریمه‌های مدنی واژه مناسب با آثار ویژه است؛ این نوع جریمه به خزانه عمومی واریز نمی‌شوند، با فوت متخلف و یا انتقال ساختمان از بین نمی‌روند و از شمول قواعد تخفیف، تعلیق و تقسیط و اعسار خارج هستند.

آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رابطه با کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری پرشمار و پراهمیت است. این کمیسیون مرجع تغییر کاربری نیست (د.ش. ۱۵۶۴ و ۱۵۶۳-۱۴۰۰/۰۶/۲۳.ع.د.ع.ه ۱۴۰۰/۰۶/۲۳.ع.د.ع.ه) و اعضای آن مجاز نیستند با صدور رای جریمه فعالیت تجاری در محل غیرتجاری را تجویز نمایند (د.ش. ۲۸-۲۹۵۶۸۶-۱۴۰۰/۰۵/۱۴۰۴.ع.د.ع.ه). از نگاه دادرسان اداری، مستاجر (د.ش. ۲۱۵-۱۳۶۹/۹/۲۰.ع.د.ع.ه) و همسایه مجاور (د.ش. ۱۱۵-۱۳۹۲/۲/۲۳.ع.د.ع.ه) مصداق ذینفع در اعتراض به آرای کمیسیون محسوب می‌شوند. اشخاص ثالث، پس از صدور رای قطعی دیوان عدالت اداری درباره رای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مجاز به طرح دعوای اعتراض ثالث در یک بازه زمانی دو ماهه از تاریخ اطلاع هستند (د.ش. ۲۸۷۲-۱۰/۱۰/۱۳۹۸.ع.د.ع.ه). با این توصیف، در صورت طرح دعوای مستقل قرار رد صادر خواهد شد.

کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در عمل کارنامه درخشانی نداشته است؛ از یک سو آرای اجرا نشده این مرجع در سراسر کشور فراوان و پرشمار است و از سوی دیگر این مرجع به کارگاه درآمدزایی شهرداری تبدیل شده است. فرایند قانونی‌سازی (régularisation) در رسیدگی کمیسیون به شکل افراطی به کار گرفته شده است و نمی‌توان از استحکام کامل ساختمان‌هایی سخن گفت که با پرداخت جریمه گواهی پایان کار دریافت کرده‌اند. مسئولیت مدنی و کیفری اعضای کمیسیون، بر همین پایه، در صورت تخریب ساختمان به سبب زلزله و میزان شدت و خفت آن مطرح می‌شود.

۲ تبصره به ماده ۵۵ و اصلاح تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۵۲/۰۵/۱۷ اصلاح و موقعیت حقوقی شهرداری در کمیسیون تقویت و اعضای آن تغییر کرد. نماینده دادگستری، وزارت کشور و شورای شهر، هم اکنون، اعضای کمیسیون را تشکیل می‌دهند. نماینده شهرداری بدون حق رای در جلسه کمیسیون شرکت می‌کند. اصل برابری سلاح‌ها (égalité des armes) در نگارش تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری رعایت نشده است و شهرداری و شهروند در دو وضعیت حقوقی متفاوت قرار دارند. از یک سو نماینده شهرداری حق حضور و ادای توضیحات را دارد در حالی که این حق برای ذینفع شناخته نشده و در یک موقعیت تنزل‌یافته ناگزیر است به صورت مکتوب توضیحات خود را تهیه و تسلیم نماید. برای عادلانه‌سازی این گونه قوانین کهن می‌توان به بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی استناد و موانع حق حضور ذینفعان را از میان برداشت و حتی بر پایه اصل ۱۶۵ قانون پیش‌گفته از علنی بودن جلسات کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری سخن گفت.

آیین دادرسی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری کامل نیست و در موارد سکوت می‌توان به اصول دادرسی عادلانه از قبیل اصل مستدل بودن، موجه بودن رای، بهره‌مندی از وکیل، رسیدگی در مهلت معقول، بی‌طرفی، برابری طرفین و منع تبعیض استناد کرد. قاعده منع تشدید مجازات در رسیدگی کمیسیون مردود نیست ولی در فرضی که کمیسیون تجدیدنظر تبصره‌های ماده صد قانون شهرداری، اعتراض شهرداری را موجه تلقی کند، تشدید مجازات تخلف ارتكابی منعی ندارد (د.ش. ۵۷۸-۱۲/۱۵/۱۳۹۰.ع.د.ع.ه) رویه قضایی برخلاف قاعده «منع تشدید» حرکت نکرده است زیرا معترض شهرداری بوده و حق اعتراض داشته است (ت. ۱۰ م ۱۰۰ ق.ش و تبصره ۲ ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری) ولی در موردی که ذینفع معترض است، کمیسیون تجدیدنظر و یا شعبه تجدیدنظر دیوان مجاز به تشدید جریمه و یا تبدیل رای جریمه به قلع و قمع بنا نیست.

صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری دوگانه است؛ رسیدگی به کلیه تخلفات ساختمانی محدوده قانونی و حریم شهر بر مبنای «صلاحیت محلی» و رسیدگی به کلیه تخلفات ساختمانی (تبصره ۶ م ۱۰۰ ق.ش) و همچنین تغییر تخلف کاربرد ساختمان (تبصره بند ۲۴ م ۵۵ ق.ش) بر مبنای «صلاحیت ذاتی» در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری رسیدگی می‌شود.

کمیسیون تبصره ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری مرجع رسیدگی به رسیدگی به تخلفات ساختمانی پیش از ایجاد شهر و همچنین تخلفات ساختمانی خارج از حریم شهرها یا محدود روستاها است. مبنای تعیین جریمه در دو کمیسیون پیش‌گفته همانند نیست؛ یکی

نتیجه گیری

سبب اعتیاد به درآمدهای آلوده بی‌رمق، منحرف و قانون‌گریز شده‌اند. قوه مقننه در برابر این انحراف سازمان یافته و آشکار سکوت کرده و اقدامی در بازنگری و اصلاح تبصره‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری صورت نمی‌دهد. وزارت راه و شهرسازی به موجب ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲ عهده‌دار نظارت عالی بر شهرسازی است؛ این نظارت به درستی صورت نگرفته است. اصلاحات رهاورد اندیشه‌ورزی و عبرت‌آموزی از خطاهای پیشین است. نباید از یاد برد که شهر وحشی در فضای تاریک، ساکت و بی‌تفاوتی رشد می‌کند و زیستگاه‌های انسان را به کانون خشونت، اختلاف، آلودگی و دلمردگی و دزدگی تبدیل می‌کند.

References

- Amin, Hassan, History of Iranian Law, Encyclopedia of Iranology, Tehran, 4th Edition, 1401.
- CAST, Alphonse, l'indemnité d'expropriation, thèse de doctorat, Faculté de droit de Paris, 1899.
- CLERC-FOECHTERLIN Pascale, l'essentiel du droit immobilier, Gualino Lextenso, 13 éd., Paris, 2019.
- CORNU Gérard, vocabulaire juridique, Quadrige, Paris, 2007.
- DROBENKO Bernard, l'essentiel du droit de l'eau., Gualino Lextenso, 2 éd., Paris, 2013.
- FAURE-ABBAD Marianne, l'essentiel du droit de la construction, Gualino Lextenso., 10 éd., Paris, 2022.
- IACONO Geneviève, l'expropriation pour cause d'utilité publique, thèse de doctorat, Faculté de droit, Lyon 2, 1993.
- JACQUOT Henri, François Priet, droit de l'urbanisme, Dalloz, 6 éd., Paris, 2008.
- JACQUOT Henri, PRIET François, droit de l'urbanisme, Dalloz, 6. éd. Paris, 2008.
- Jafari Langroudi, Mohammad Jafar, Terminology of Law, Ganj-e Danesh, 27th Edition, Tehran, 1394.
- Kamyar, Gholamreza, Building Law, Majd, 2nd Edition, Tehran, 1399.
- Kamyar, Gholamreza, The City in the Light of Judicial Precedent, 5th Edition, Majd, Tehran, 1403.
- Kamyar, Gholamreza, Urban Water and Wastewater Law, 1st Edition, Majd, Tehran, 1404.
- Kashani, Seyed Mahmoud, Article on Proprietary Rights in Light of Urban Planning Regulations, Journal of Legal Research, No. 57, Year 1391.
- Kashani, Seyed Mahmoud, Article on Violations by the President and Parliament in the Reconstruction of Residential Units, Unpublished.
- Pierre Merlin, Françoise Choay, dictionnaire De l'aménagement et de l'urbanisme, PUF, 3 éd., Paris 2010.
- ROCHE Catherine, l'essentiel du droit de l'environnement, Gualino Lextenso, 12 éd., Paris, 2022.
- SAVARIT-BURGEAIS Isabel, l'essentiel du droit de l'urbanisme, Gualino Lextenso, 13 éd., Paris, 2017.

در این مقاله اهمیت، موقعیت، موضوع و پیامدهای حقوق شهرسازی تبیین شد. حاشیه‌نشینی، آلودگی هوا، ترافیک، خشونت و بزهکار پیامد قانون‌گریزی و فقدان وفاداری به قوانین موجود و رواج رویه‌های نابخردانه از قبیل تراکم‌فروشی و تغییر گسترده کاربری اراضی شهری است. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که مشارکت همگانی به انتخابات ریاست جمهوری و مجلس قانونگذاری خلاصه نمی‌شود. هم‌اندیشی در تصمیمات محلی و طرح‌های مصوب شهری گونه محسوس از مردم‌سالاری است که در کشور ما رواج نیافته و شهرسازی بیش از آنکه فرایند فرآوری شده محلی باشد نسخه یکسان و دیکته شده دولتی است. تحقق آرمان طراحان شهری بی‌ارتباط با طرح آمایش سرزمین و لزوم بازاندیشی در مراحل سه‌گانه تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی است.

مطالعه نظام حقوقی سلب مالکیت برای اجرای طرح‌های عمرانی گویای آن است که هر چند در قانون اساسی و تعالیم فقهی نشانه‌های احترام به مالکیت دیده می‌شود ولی هنر و ابتکار عملی‌سازی کلیات در متن‌های قانونی و مقررات نمایان نیست. «تملک فوری» و «حق استرداد» دو نمونه از ابزارهای تهاجمی و تدافعی از حقوق مالکانه است که با الهام از مطالعات تطبیقی می‌تواند آن دو را بازشناسی و ارتقا داد. تودیع غرامت عادلانه پیش از تصرف در موارد فوری در نظام حقوقی فرانسه دیده می‌شود در حالی که در قوانین تملک ایران اثری از این اقدام احتیاطی که تضمین‌کننده حقوق ذینفعان است دیده نمی‌شود.

تقسیم‌بندی زمین‌های شهر و همچنین پروانه ساختمان رابطه مستقیم با نظم فضایی، میزان جمعیت‌پذیری شهر و کیفیت زندگی شهروندان دارد. معاملات فراگیر اراضی با اسناد عادی، ساخت و سازهای غیرمجاز و تفکیک غیرقانونی گسترده به‌ویژه در حاشیه شهرها آفت شهرسازی ایران است. اعتبارزدایی از اسناد عادی و تحقق‌پذیری قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول تاثیر مستقیم بر شهر نظم‌گرا خواهد داشت. نباید فراموش کرد که توسعه شتابان شهرها از طریق ورود اراضی خارج از محدوده بدون توجه به ظرفیت و منابع انرژی شهرها گره‌گشایی یک مشکل با تولید گره‌های دیگر است.

کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به عنوان مرجع صدور رای جرمه و اعتباردهی به ساختمان‌های غیرمجاز کارکرد دوگانه دارد؛ رفع اختلافات جزئی و قانونی‌سازی تخلفات کم‌اهمیت از جهات مثبت شکل‌گیری کمیسیون بوده است ولی این مرجع از فلسفه وجودی خود فاصله گرفته و به منبع درآمد شهرداری تبدیل شده است. شهرها، به