

دکتر محمد امامی

درآمدی بر روند تحولات قانونگذاری در شهرسازی

چکیده

رشد ناموزون شهرها که معلول افزایش جمعیت شهری است دولتها را بر آن داشت تا نسبت به کنترل توسعه فیزیکی شهرها اندیشه نمایند. ضرورت ساماندهی شهرها در راستای نیازهای اقتصادی و اجتماعی، بهداشتی جمعیت شهری، برنامه‌ریزی شهر را ضروری ساخت و شهرسازی به‌عنوان علم آمایش شهرها به‌وجود آمد. در ایران نیز در این راستا مقررات متعدد و پراکنده‌ای به‌تصویب رسید و نهادهایی جهت سیاست‌گذاری و اجرای تصمیمات و مقررات شهرسازی به‌تدریج شکل گرفت. ضرورت بررسی مقررات شهرسازی حقوق شهری و شهرسازی را موجب گشت بررسی روند تحولات قانونی در شناساندن روند نهادینه شدن تصمیمات ناظر به شهرسازی مفید خواهد بود که در این مقاله به‌اختصار به آن پرداخته می‌شود.

مقدمه

شهرسازی به‌عنوان علم و هنر آمایش شهرها برآوردن نیازهای متعدد اقتصادی،

اجتماعی ساکنین شهر و توجه به ضروریات ناشی از امنیت، بهداشت و سلامت عمومی شهروندان را تعقیب می‌نماید. تحقق این اهداف مستلزم استقرار مقررات حقوقی متناسب است.

توسعه مقررات شهرسازی نشانگر دخالت دولت در سامان‌دهی سکونت‌های جمعی است. توسعه یکباره فیزیکی شهرها و افزایش بی‌رویه جمعیت‌های شهری نظام شهرنشینی را با بحران مواجه ساخته‌است، وجود همین عوامل بر اهمیت برنامه‌ریزی شهری افزوده‌است.

وظیفه دولت ارائه خدمات به شهروندان است و در محدوده‌های جغرافیایی مشخص که به شهر تعبیر می‌شود ارائه خدمات به سازمان‌های شهری واگذار شده‌است، بنابراین سامان‌دهی شهر شرط لازم ارائه خدمات شهری است به همین جهت تسهیل ارائه خدمات نقش مؤثری در قانونمند شدن شهرها داشته‌است.

مقررات شهرسازی بعضاً شامل الگوهای مناسب به‌منظور برنامه‌ریزی شهری است که در قالب تصویب طرح‌های شهرسازی و بازسازی و نوسازی شهرها جلوه می‌نماید. همچنین شامل راهکارهایی است جهت اجرای برنامه‌های عمرانی شهری. قسمتی از مقررات شهرسازی مربوط است به نحوه استفاده از زمین و ساخت و ساز، از این لحاظ مقررات شهرسازی متضمن محدودیتهایی بر مالکیت خصوصی است به‌نحوی که هرگونه ساخت و ساز در زمین منوط شده‌است به کسب مجوز از طرف مقامات شهری. این محدودیتها در قالب مقررات ساختمانی تدوین یافته‌است. مقررات ساختمان به سازندگان و سازهای انفرادی نظر دارد به کیفیتی که ایجاد ساختمان خطرانی برای ساکنین دربرنداشته و به اماکن مجاور لطمه وارد نیابد در صورتی که شهرسازی به منافع شهرنشینان و آمایش محیط زیست شهری نظر دارد، از حیث سابقه تاریخی مقررات ساختمان مقدم بر مقررات شهرسازی است از این رو قبل از اینکه برنامه‌ریزی شهری معمول شود مقرراتی در زمینه ساخت و ساز وجود

داشته‌است در حال حاضر مقررات شهرسازی، مقررات ساختمان را در خود مستحیل نموده‌است و جواز ساختمان از این پس ابزاری است برای رعایت مقررات شهرسازی توسط مالکین خصوصی. در چهارچوب این مقررات، مالکین خصوصی در استفاده از زمین خود برای تأمین هدفهای خصوصی به وجهی در تأمین هدفهای عمومی در راستای اجرای برنامه‌های شهرسازی مشارکت می‌نمایند^۱ مالکین خصوصی در استفاده از جنبه‌هایی از حقوق مالکانه یعنی ساخت‌وساز ملزم به رعایت قوانین و مقررات شهرسازی می‌باشند، زمین یکی از عناصر شهرسازی را تشکیل می‌دهد، کلیه مسائل شهرسازی کم‌وبیش مشروط به تعیین وضعیت حقوقی زمین است یعنی اعمال سیاست شهرسازی متضمن اعمال سیاست ارضی مناسب در کشور است از زمانی که شهرسازی به صورت يك فعاليت ملی درآمد مقامات عمومی برای اعمال سیاست شهرسازی و همچنین تأمین کارایی مقررات شهرسازی بیش از پیش به فکر کنترل استفاده از زمین به وسیله مالکین خصوصی برآمدند. وانگهی شهرسازی در ارزش مالکیت اراضی شهری اثر مثبت داشته‌است به نحوی که یکی از علل بورس‌بازی زمین شهری اجرای برنامه‌های شهرسازی بوده‌است. با اجرای برنامه‌های شهرسازی مقررات قانونی و آیین‌نامه‌ای راجع به اراضی و مالکیت مربوط به آن افزایش یافته‌است یعنی پدیده شهرسازی تورم قوانین مربوط به آن را در پی داشته که مشکلات حقوقی عدیده‌یی را موجب گردیده‌است. در این نوشتار تحولات قانونگذاری از خلال بررسی روند تدوین برنامه‌ها و طرحهای شهرسازی، تفکیک و آماده‌سازی اراضی و ساختمان‌سازی به نحو اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

الف - تدوین برنامه‌های شهرسازی

جهت کنترل توسعه فیزیکی شهرها و طرح‌ریزی آنها با در نظر گرفتن احتیاجات اجتماعی و اقتصادی حل معضلات شهری و پاسخگویی به نیازهای عمومی جمعیت

شهری، مقرراتی در قالب طرحهای شهرسازی در اکثر کشورهای غربی به تصویب رسیده است. توجه جدی به مسائل شهرسازی، به بعد از جنگ جهانی اول و دوم مربوط می شود. صنعتی شدن کشورها و متعاقب آن نیاز به نیروی کار جهت به کار انداختن واحدهای صنعتی موجب هجوم جمعیت روستاها به طرف شهرها شد این پدیده بعد از جنگ جهانی دوم تسریع شده است به عنوان مثال در فرانسه اولین قانون بزرگ شهرسازی در سال ۱۹۴۳ تدوین شد و از سال ۱۹۵۵ برنامه های شهرسازی جایگزین پروژه آمایش ارضی گشت^۲ طرح آمایش ارضی در راستای نحوه استفاده از زمین از لحاظ تعیین قطبهای صنعتی و کشاورزی و غیره در سطح کل کشور عنوان شده است در ایران اولین قانونی که به مسائل شهرسازی مربوط می شود قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابانها مصوب ۱۳۲۰^۳ است البته قلمرو قانون مزبور محدود و منحصر بود به تعیین ضوابط مربوط به احداث و توسعه معابر و نحوه تعیین و پرداخت غرامت به کسانی که ملک آنها در مسیر اجرای طرحها قرار گرفته است.

با قانون اصلاح پارهیی از مواد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری ضمن مواد ۹۷ تا ۱۰۱ از سال ۱۳۴۵ مسائل شهرسازی به طور مشخص مورد توجه دولت قرار گرفته است. متعاقب قوانین مزبور در سال ۱۳۴۷^۴ قانون نوسازی و عمران شهری به تصویب رسید که ناظر است به طرحهای توسعه شهری به نحوی که در ماده ۱ آن تصریح شده «نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تأمین نیازمندیهای شهری و احداث و اصلاح و توسعه معابر و ایجاد پارکها و پارکینگها و میدانها و حفظ و نگهداری باغهای عمومی موجود و تأمین سایر تأسیسات مورد نیاز عمومی و نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداریها است و شهرداری در اجرای وظایف مذکور مکلف به تهیه برنامه های اساسی و نقشه های جامع هستند توجه به رشد موزون شهرها به وسیله دولت موجب گردید تا ارگان مخصوصی برای ایجاد هماهنگی توسعه شهرها در سطح کشور به وجود آید

قانون شورای عالی شهرسازی در ۲۲ اسفند ماه ۱۳۵۱^۵ به تصویب مجلس رسید و در ماده ۱ قانون مزبور فلسفه ایجاد شورای عالی شهرسازی هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی به منظور ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم و همچنین اعتلای هنر معماری دانسته شده است. برای نیل به این اهداف وجود طرح‌هایی ضروری می‌نمود که مورد توجه قانون نیز قرار گرفته بود نهایتاً در قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶^۶ که نشانگر اراده راسخ دولت به توجه جدی به مسائل شهرسازی است تعاریفی از طرح‌های شهرسازی به عمل آمده است بدین شرح:

۱- طرح جامعه سرزمینی

این طراح اهداف و خط مشیها را به طور عام در کلیه ابعاد اقتصادی، اجتماعی، کشاورزی، صنعتی، جهانگردی در محدوده کل کشور مورد توجه قرار می‌دهد. طرحی است که شامل «استفاده از سرزمین در قالب هدفها، خط مشیهای ملی و اقتصادی از طریق بررسی امکانات و منابع مراکز جمعیت شهری و روستایی کشور و حدود توسعه و گسترش شهرها و شهرکهای فعلی و آینده و قطبهای صنعتی و کشاورزی و مراکز جهانگردی و خدماتی بوده و در اجرای برنامه‌های عمرانی بخشهای عمومی و خصوصی ایجاد نظم و هماهنگی نماید» طرح جامع سرزمینی با ملاک قرار دادن محدوده جغرافیائی کل کشور از حیث تعیین قطبهای صنعتی، کشاورزی، خدماتی و جهانگردی خط مشی سایر طرحها را تعیین می‌کند.

طرح جامع شهری:

طرح جامع شهری محدوده کوچکتری از طرح جامع سرزمینی است و هدف از آن ترویج ضوابط شهرسازی و کنترل توسعه شهرها است که با توجه به کیفیت محیط

زیست و براساس شناخت حوزه‌های نفوذ طبیعی، اجتماعی و اقتصادی شهرها تهیه می‌شود. در این طرح که معمولاً برای ۲۵ سال تهیه می‌شود در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی و صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی تأسیسات و تجهیزات، تسهیلات شهری و نیازمندیهای عمومی شهری به خطوط ارتباطی محل مراکز انتهای ترمینال و فرودگاهها و بنادر، فضای لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات عمومی و مقررات مربوط به بناهای تاریخی و مناظر طبیعی مشخص می‌شود.

طرح تفصیلی

طرح تفصیلی به منظور اجرای برنامه‌های طرح جامع تهیه می‌شود. این طرح براساس ضوابط کلی طرح جامع شهری نحوه استفاده از زمینهای شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها و وضع دقیق شبکه عبور و مرور و میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و تعیین اولویتهای مربوط به بهسازی و نوسازی شهری و موقعیت کلیه عوامل قهری (سیل و زلزله) در آن تعیین می‌شود. مرجع تهیه طرحهای تفصیلی از سال ۱۳۵۱ با تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران وزارت مسکن و شهرسازی است. در بند ۳ ماده ۴ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی به این وظیفه تصریح شده است «نظارت در تهیه طرحهای جامع و تفصیلی و جلب نظر انجمن شهر و شهرداری مربوطه در حین تهیه طرحهای تفصیلی». قبل از قانون مزبور برابر ماده ۲۳ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ و تبصره ۱ آن شهرداریها مکلف شده بودند حداکثر ظرف دو سال پس از تهیه و تصویب نقشه جامع شهر نسبت به تهیه نقشه‌های تفصیلی اقدام نمایند و بر همین اساس مرجع تهیه طرحهای تفصیلی شهرداریها به شمار می‌آمدند.

طرح هادی:

طرح هادی بیشتر برای شهرهای کوچک علی‌الخصوص شهرهایی که تا حدود ۲۵۰۰۰ نفر جمعیت دارند تهیه می‌شود. طرح هادی اصول کلی توسعه شهرها را تعیین و ترسیم می‌نماید در این طرح هدایت توسعه شهرها مورد توجه قرار می‌گیرد طرح هادی برای شهرهایی تهیه می‌گردد که یا فاقد بودجه طرح جامع هستند و یا امکان اجرای طرح جامع در آنها فراهم نشده‌است. طرح هادی در ایران دارای سابقه طولانیتری است و توسط دفتر فنی استانداریها تهیه می‌شود.^۷

طرح هادی قطعه‌بندی و نحوه استفاده از اراضی و تعیین مناطق مسکونی و اداری و تأسیسات عمومی و بازرگانی و صنعتی و فضای سبز و سایر عملکردها را تعیین می‌نماید.

ب- تفکیک و آماده‌سازی زمین

تفکیک عبارت از تقسیم زمین یا باغ به قطعات متعدد است.^۸ اصولاً مالک زمین حق دارد زمین خود را به منظور فروش، ساخت و ساز - اجاره و برای هر هدف دیگری که مقتضی بداند به قطعات کوچک تقسیم کند، این امکان از تبعات حق مالکانه مالک زمین است به همین جهت مدتها قانونگذاران نسبت به تفکیک زمین به وسیله مالک بی تفاوت بوده‌اند بعد از جنگ جهانی اول در نتیجه مهاجرت مردم از مناطق روستایی به مناطق شهری و توسعه قلمرو شهرها و ضرورت ارائه خدمات شهری و نیاز شهرها به زمین، تفکیک زمین مورد توجه دولت‌ها قرار گرفت. به همین خاطر آنها درصدد تهیه ترتیبات قانونی جهت نظم دادن به قطعه‌بندی زمینها برآمدند. در ایران تا سال ۱۳۴۵ سیاست تفکیک و تعیین نوع استفاده از زمین در اختیار شخص مالک بود.^۹ مالک می‌توانست زمین خود را هر وقت به هر شکل و میزانی که مایل بود تفکیک و قطعه‌بندی کند و طول و عرض معابر را در زمینهایی که تفکیک می‌نماید به سلیقه خود تعیین کند. ادارات ثبت

نیز وظیفه داشتند هر نقشه تفکیکی پیشنهادی به وسیله مالکین را قبول کرده و در ثبت قطعات مورد توجه قرار دهند وظیفه ادارات ثبت تنها مراقبت در این امر بود که در نقشه تفکیکی به ملك مجاور تجاوزی صورت نپذیرد. شهرداریها نیز در موقع احداث ساختمان به وسیله مالك هر نقشه ساختمانی را که مالك پیشنهاد می نمود تصویب و پروانه ساختمان صادر می نمودند. در سال ۱۳۴۵ ضمن الحاق مواد ۹۸-۹۹-۱۰۱ به قانون شهرداریها این اختیار به شهرداریها داده شد تا نحوه استفاده از زمین و منطقه بندی شهر و محل تأسیسات و سایر نیازمندیها را تعیین نموده در قطعه بندی و تفکیک اراضی داخل محدوده دخالت نموده و نقشه های تفکیکی را قبل از اقدامات ثبتی مورد بررسی و نظارت قرار دهد.

ماده ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی مصوب ۵۱/۱۲/۲۲ شهرداریها را مکلف به اجرای مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برابر ماده ۲ قانون مزبور نموده است. علاوه بر قوانین مزبور قوانین دیگری درخصوص تفکیک اراضی خارج از محدوده به تصویب رسیده که حکایت از اهمیت و نقش تفکیک در توسعه قلمرو شهری دارد.

۱- تفکیک اراضی در داخل محدوده شهری^{۱۰}

در مورد تفکیک اراضی در داخل محدوده شهری قوانین متعددی به تصویب رسیده که بعضاً متناقض به نظر می رسند. برابر ماده ۱۰۱ قانون الحاقی شهرداری فوق الذکر اداره ثبت اسناد و دادگاهها مکلف شدند در موقع تفکیک اراضی محدوده شهر و حریم آن عمل تفکیک را طبق نقشه یی انجام دهند که قبلاً به تصویب شهرداری رسیده باشد «نقشه یی که مالك برای تفکیک زمین خود تهیه می نماید و برای تصویب به شهرداری در قبال رسید تسلیم می کند باید حداکثر ظرف دو ماه تکلیف قطعی آن از طرف شهرداری معلوم و کتباً به مالك ابلاغ شود در صورتی که در موعد مذکور

شهرداری تصمیم خود را به مالك اعلام ننماید مراجع مذکور در فوق مكلفند پس از استعلام از شهرداری طبق نقشه‌هائی كه مالك ارائه می‌نماید عمل تفكيك را انجام دهند» معابر و شوارع عمومی كه در اثر تفكيك اراضی احداث می‌شود متعلق به شهرداری است و شهرداری در قبال آن به هیچ عنوان وجهی به صاحبان آن پرداخت نخواهد كرد».

در ماده ۶ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی نیز آمده‌است «در شهرهایی كه دارای نقشه جامع شهر می‌باشند ثبت كل مكلف است در مورد هر تفكيك طبق نقشه‌یی كه شهرداری براساس ضوابط طرح جامع، تفصیلی یا هادی تأیید کرده‌باشد اقدام نمایند هرگاه» طرف مدت چهار ماه نقشه تفكیكي از طرف شهرداری حسب مورد به ثبت با دادگاه ارسال نشود ثبت یا دادگاه نسبت به تفكيك یا افراز رأساً اقدام خواهند نمود».

در ماده ۱۵۴ قانون ثبت اسناد و املاك الحاقی ۱۸/۱۰/۵۱ نیز چنین آمده «پس از تصویب نقشه جامع هر شهر برای تفكيك و افراز اراضی اداره ثبت و دادگاهها باید با رعایت نقشه مذکور و آئین‌نامه‌های مربوط به شهرسازی رأساً اقدام به تفكيك نمایند». ماده ۱۵۴ قانون ثبت در تاریخ ۳۱/۴/۶۵ برابر ماده ۴ قانون اصلاحی موادی از قانون ثبت اسناد و املاك اصلاح شده‌است ماده ۱۵۴ اصلاحی به‌منظور ایجاد رویه‌یی واحد در این خصوص مقرر نمود كه «دادگاهها و ادارات ثبت اسناد و املاك باید طبق نقشه تفكیكي كه به تأیید شهرداری محل رسیده‌باشد نسبت به افراز و تفكيك^{۱۱} کلیه اراضی واقع در محدوده شهرها و حریم آنها اقدام نمایند و شهرداریها مكلفند براساس ضوابط طرح جامع، تفصیلی یا هادی و دیگر ضوابط مربوط به شهرسازی نسبت به نقشه ارسالی از ناحیه دادگاه یا ثبت ظرف دو ماه اظهارنظر و نظریه كتبی را ضمن اعاده نقشه به مرجع ارسال‌كننده اعلام دارند درغیراین‌صورت دادگاهها و ادارات ثبت نسبت به افراز و تفكيك رأساً اقدام خواهند نمود» در مورد

اراضی داخل محدوده شهری مصوبه اخیرالتصویب معتبر و لازم الاجراء است اما در مورد تقسیم و تفکیک باغات و اراضی کشاورزی و یا آیش و نیز اراضی بایر واقع در محدوده قانونی و حریم استحقاقی شهرها و شهرکها بایستی به ماده ۱۴ و ۱۵ قانون زمین شهری مصوب ۶۶/۶/۲۲ مراجعه نمود که تقسیم و تفکیک اراضی مزبور را با رعایت ضوابط وزارت مسکن و شهرسازی بلااشکال دانسته است.^{۱۲}

۲- تفکیک اراضی زراعی و باغات واقع در خارج از محدوده قانونی شهرها

در مورد تفکیک اراضی زراعی و باغات واقع در خارج محدوده قانونی شهرها و شهرکها بایستی به تبصره ۳ ماده یک قانون حفظ و کاربری اراضی زراعی و باغات مصوب خرداد ماه ۱۳۷۴^{۱۳} مراجعه نمود که ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی را مکلف نموده «در موارد تفکیک اراضی زراعی و باغات و تغییر کاربری آنها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها از وزارت کشاورزی استعلام و نظر وزارت مذکور را اعمال نمایند. تفکیک در داخل محدوده قانونی شهرها بدین لحاظ اهمیت دارد که در طرح جامع و طرحهای تفصیلی یک شهر جزئیات گذربندها و مسیر دقیق خیابانها و کوچهها و معابر تعیین نمی شود و در طرح جامع فقط مسیر تقریبی شبکه اصلی گذربندهای شهر مشخص می گردد و در طرح تفصیلی مسیر دقیق شبکه اصلی گذربندهای شهر و معابر درجه دوم و سوم تعیین می شود. بنابراین در این طرح مسیر کلیه معابر فرعی مشخص نمی گردد و این امر باید در موقع تصویب نقشه های تفکیکی اراضی و ساختمانها که توسط مالکان آنها پیشنهاد می شود انجام پذیرد. مراجع اداری در امور شهرسازی بنا به اختیاری که دارند می توانند مسیر معابر فرعی و ارتباط آنها با معابر وسیعتر و شبکه گذربندهای عمومی را تعیین نموده نقشه های تفکیکی پیشنهادی توسط مالکان را بر آن اساس اصلاح و مالکان را وادار به تجدیدنظر نمایند. در مواردی که منطقی از یک شهر یا حتی کل شهر فاقد طرح

تفصیلی باشد می‌توان با نظارت بر تفکیک، سیمای فیزیکی شهر را تحت نظام صحیحی درآورد و از این رهگذر خلاء حاصل از فقدان طرح تفصیلی را پر نمود و نتیجتاً همین نقشه‌های تفکیکی را تبدیل به طرح تفصیلی نمود.

ج - ضوابط ساخت و ساز

یکی از حقوق مالکانه استفاده مالک از ملک برای هر هدف و منظور و ایجاد بنا در آن در ابعاد دلخواه و در هر جهت و سمت می‌باشد یعنی ساخت و ساز وابسته به مالکیت زمین است ولی این مقررات بایستی در چهارچوب مقررات قانونی اعمال شود. ساخت و ساز انفرادی از لحاظ اینکه ایجاد ساختمان خطرانی برای ساکنین و اماکن مجاور دربر نداشته باشد مورد توجه قانونگذار قرار گرفته بود ولی پس از اهمیت پیدا کردن مسائل شهرسازی ساختمان‌سازی تحت کنترل بیشتری قرار گرفت و مقررات ساختمان‌سازی به صورت ضمانت اجرای مقررات شهرسازی درآمد از این رو هرگونه اقدام به وسیله مالکین بر روی زمین جهت ایجاد بنا منوط به اخذ مجوز از مراجع ذیصلاح است و این مراجع نقشه‌های پیشنهادی مالکین را با طرحهای شهرسازی مورد ارزیابی قرار داده و اجازه ساخت و ساز در چهارچوب نقشه تصویبی را به مالک می‌دهند. درواقع جواز ساختمان يك تصمیم اداری است که به وسیله آن شهرداری مطابقت يك طرح ساختمانی را با مقررات شهرسازی تصدیق می‌نماید.^{۱۴}

صدور جواز ساختمان برای اولین بار در قانون شهرداری مصوب ۱۱ تیر ماه ۱۳۳۴ (بند ۲۴ ماده ۵۵)^{۱۵} برای کلیه ساختمانهایی که در شهرها احداث می‌شود اجباری شد البته قبل از تاریخ فوق در سال ۱۳۱۲ آیین‌نامه‌یی توسط انجمن شهر تهران تصویب شد به نام آیین‌نامه ساختمانهای شهر تهران در ماده ۱۵ آیین‌نامه مزبور مقرر شده بود که هر کس بدون پروانه شهرداری ساختمان نماید متخلف بوده و

شهرداری حق خواهد داشت در صورتی که ساختمان طبق مفاد آیین‌نامه نباشد ساختمان‌سازی را متوقف نماید در ماده ۹۹ قانون الحاقی به قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵، تعیین ضوابط ساخت و ساز و تفکیک و قطعه‌بندی و تعیین نقشه و حدود حریم شهرها به عهده شهرداری گذاشته شده است. در ماده ۱۰۰ قانون فوق‌الذکر لزوم اخذ پروانه از شهرداری برای هر اقدام عمرانی و ایجاد ساختمان در محدوده و حریم شهر مقرر، و اختیار جلوگیری از عملیات ساختمانی بدون پروانه یا خلاف مفاد پروانه و تعقیب متخلف پیش‌پینی گردید است.^{۱۶}

برابر ماده ۱۰۰، شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی مخالف پروانه یا بدون پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع شود جلوگیری نماید. مأمورین واحدهای زیربط شهرداری تحت عنوان بازرسان ساختمانی یا مأمورین کنترل ساختمانی وظیفه دارند به موقع از ساخت و سازهای بدون پروانه جلوگیری نمایند و حتی نظارت نمایند از احداث بنا و ساختمانهای خلاف مفاد پروانه جلوگیری به عمل آید. مالکین ساختمانهای احداثی با حجم و ارتفاع بالاتر از حد معین، باید مهندس ناظر ساختمان تعیین و معرفی کنند و مهندسین مزبور مکلفند مطابقت احداث بنا را طبق مفاد پروانه در مراحل مختلف ساخت و ساز نظارت نمایند^{۱۷} اخذ پروانه ساختمان اصولاً الزامی است، لزوم اخذ پروانه ساختمانی جهت ارگانهای دولتی نیز مقرر شده است مطابق تبصره ۴ ماده ۲۶ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۷ آذر ۱۳۴۷^{۱۸} وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و مؤسسات خیریه، برای ایجاد ساختمان مکلف به اخذ پروانه ساختمانی از شهرداری و رعایت ماده ۱۰۰ قانون شهرداری شده‌اند بنابراین واحدهای دولتی نیز قبل از احداث بنا مکلف به دریافت مجوز لازم از شهرداری می‌باشند. در پروانه ساختمان نوع کاربری ساختمان تعیین می‌گردد برابر صدور تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری الحاقی مصوب ۱۷/۵/۱۳۵۲^{۱۹} مقرر شد «شهرداری در شهرهایی که

نقشه جامع شهر تهیه شده مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور در پروانه ساختمان نوع استفاده از ساختمان را قید کند» کاربری نوع استفاده از ساختمان است که در پروانه قید شده است. ضابطه تعیین نوع کاربری، انواع طرحهای منطقه‌یی شامل طرح جامع شهر طرح تفصیلی و طرح هادی است در طرحهای مزبور نوع کاربری زمین در مناطق مختلف شهر تعیین و جهت اجرا به مراجع ذیصلاح ابلاغ می‌شود به عنوان مثال کاربری منطقه‌یی از شهر آموزشی، و منطقه‌یی دیگر به صورت فضای سبز و منطقه‌یی اداری است. ضرورت رعایت کاربری محدودیتی است که قانون بر اختیار مالکین در کیفیت استفاده از زمین جهت ساخت و ساز وارد می‌سازد، البته در صورتی که مالک قصد تغییر کاربری داشته باشد بایستی موضوع در کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی مطرح و مورد موافقت قرار گیرد^{۲۰}، انواع کاربریهای ساختمانی عبارت است از مسکونی، اداری، صنعتی، تجاری، مستفاد از ماده ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و تبصره بند یک ماده ۳ قانون تغییر نام وزارت آبادانی مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی انواع کاربریها جنبه آمرانه دارند در بعضی از دستورالعملهای اجرایی مصوب وزارت مسکن و شهرسازی، امکان توافق با مالکین متقاضی تفکیک، به منظور تغییر کاربری پیش‌بینی شده است که براساس آن مراجع ذیصلاح مجری ضوابط شهرسازی (شهرداریها) اقدام می‌نمایند. این مصوبات بعضاً مغایر با قوانین شهرسازی می‌باشند.^{۲۱}

نتیجه:

در حال حاضر منابع حقوقی شهرسازی، شامل مقررات مصوب پارلمان، مقررات اجرایی قوه مجریه، و مصوبات شورای عالی شهرسازی است اصولاً این مقررات جنبه آمرانه داشته و قابل عدول نمی‌باشند ولی مجریان مقررات و از جمله شهرداریها بنا به مصالح اقدام به توافقنامه با مالکان خصوصی می‌نمایند و این امر خود موجب

زیر پا گذاشتن مقررات شهرسازی است. از طرف دیگر وجود ارگانهای متعدد در مسائل شهرسازی و تصمیماتی که هر يك از این ارگانها در چهارچوب وظایف سازمانی خود اتخاذ می نمایند موجب تشتت مقررات و دستورالعملهای اجرایی شده که بعضاً متناقض می باشند و همین تناقض در مقررات به مسئولان اجرایی بهانه عدول از آن و توافق با مالکین را میسر می سازد. به طوری که ضوابط شهرسازی فرصتی شده است برای کسب درآمدهای شهری. با ایجاد و شروع به کار شوراهای اسلامی امید می رود که در چهارچوب اختیاراتی که به وسیله قانون به شهرداریها اعطاء شده در راستای تنسيق و تنظیم شهرها گامهای مؤثری برداشته شود و با احاله اختیارات تصمیم گیری به شوراهای اسلامی شهر که نمایندگان واقعی شهروندان هستند و نظارت بر نحوه اجرای مقررات شهرسازی به وسیله شهرداریها ضوابط شهرسازی در راستای رفع نیازمندیهای شهری رعایت گردد.

پی نویسیها

1- Fronacois Terre, Philippe Simler Droifvel, 5 editim p 231 et Suivent

2- J EROME MONOD

Philippe de CASTTBAJAJ

L Ame Nagement du Territoire PUF 1971 p la 14

ROGER SAINT ALARY

Le droit de la Construetim PUF 1969 pp. 1-13

۳- مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و امور شهری گردآورنده محمدحسن وطنی، ص ۸۹، ۱۳۶۰

۴- همان منبع صفحه ۱۱۴

۵- مجموعه قوانین و مقررات مربوط به مسکن اداره کل قوانین و مقررات کشور، ۱۳۷۰، ص ۸۲

۶- همان منبع صفحه ۷۲

۷- در عمل طرح هادی در استان در کمیته بررسی و تصویب طرحهای هادی استان که به کمیته فنی مشهور است با عضویت معاونت عمرانی استاندار، شهردار، مدیرکل مسکن و شهرسازی مورد بررسی و تصویب قرار می گیرد.

۸- تفکیک نشان دهنده اندازه قطعات زمین است که براساس ضوابط منطقه بندی تعیین می شود. میزان

قطعات در بسیاری از زمینه‌های شهری مؤثر است مثلاً اگر زمین در قطعات بزرگ تفکیک شود اشخاص با درآمد بالا توان خرید این قطعات را دارند از لحاظ اقتصادی قطعات تفکیکی با متراژ بالا در یک منطقه از شهر موجب تمرکز اشخاص با درآمد بالا در آن منطقه می‌شود و مراکز اقتصادی تجاری نیز جذب این مناطق می‌شوند از لحاظ فیزیکی نیز تفکیک زمین به قطعات بزرگ توان احداث فضای سبز را نیز بالا می‌برد. حال اگر قطعات تفکیکی کوچک باشد تراکم در منطقه بالا می‌رود و از طرف دیگر منطقه گرایش به بلندمرتبه‌سازی پیدا می‌کند بنابراین تفکیک یکی از ابزارهای فرم‌دهی فیزیکی شهر است. علت وجود کوچه‌های تنگ و پرپیچ و خم در شهرهای در زمان گذشته عدم وجود مقررات در زمینه تفکیک زمین بوده است.

۹- دکتر فضل‌الله هاشمی، حقوق شهری و قوانین شهرسازی، ۱۳۶۹ مرکز مطالعات شهرسازی و

معماری، صفحات ۱۶-۱۷-۱۸

۱۰- یکی از راهبانی که جهت جلوگیری از گسترش ناموزن شهرها مورد استفاده قرار گرفته است تعیین محدوده و محرم شهرها است. محدوده قلمرو ظاهری آن دسته از اراضی است که هرگونه احداث، توسعه و تغییر در بافت و ساخت آن بایستی با کسب مجوز و براساس ضوابط مقرر صورت پذیرد. در نقاطی که شهرداری تأسیس می‌شود شهرداری وظایف خود را در محدوده‌ای که به تصویب وزارت کشور می‌رسد اجرا می‌نماید و در خارج از آن هم تکلیفی ندارد (ماده ۵۶ قانون شهرداریها) طبق تبصره ۱ ماده ۱ (قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری محدوده شهر به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارتین کشور و مسکن و شهرسازی تعیین می‌گردد. در مقررات مربوط به شهرداری و شهرسازی ۲ نوع محدوده در نظر گرفته شده است محدوده قانونی، محدوده خدماتی، محدوده استحفاظی.

محدوده خدماتی کوچکترین محدوده است که شهرداری در آن محدوده نسبت به ارائه خدمات و وظائف مقرر در ماده ۵۵ قانون شهرداریها اقدام نماید مرجع تصویب محدوده خدماتی شورای اسلامی شهر است (۲۳۲ ق. عمران و نوسازی) محدوده قانون محدوده‌ای است که براساس نیازمندیهای اقتصادی، اجتماعی، فیزیکی شهر برای آینده آن با توجه به امکانات شهرداری برنامه عمرانی تأمین خدمات شهری، توسعه آینده شهر به نحوی تعیین می‌شود که حداقل در ده سال آینده احتیاج به تجدیدنظر و تغییر در آن نباشد (مواد ۲-۵-۱۱ ماده ۲۳ قانون نوسازی ماده ۱۰۱ قانون شهرداریها و تبصره ۱ ماده ۴ ق. تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۵ تیر ماه ۱۳۶۲). محدوده استحفاظی حد فاصل محدوده طرح جامع و حد نهایی حریم شهر است که به منظور توسعه ماورای ده سال در نظر گرفته و مورد حفاظت واقع می‌شود. حوزه‌های کاربری مجاز در این محدوده عبارتند از اراضی کشاورزی، اراضی ملی شده، محدوده‌های مسکونی روستائی و حوزه‌های عمرانی روستائی قلمستانها باغات میوه راهبای روستائی ...

۱۱- افزاز در لغت به معنی جدا کردن از چیزی را گویند و در اصطلاح حقوقی جدا کردن سهم مالکین مشاع از ملك مشاعی را گویند برابر ماده ۵۸۹ قانون مدنی «هر شریك المال می‌تواند هر وقت بخواهد تقاضای تقسیم مال مشترك را بنماید مگر در مواردی که تقسیم به موجب این قانون ممنوع یا شرکاء به وجه ملزومی ملتزم به عدم تقسیم شده باشند».

تقسیم املاک مشاعی در قالب افزاز از واحدهای ثبتی به عمل می‌آید. برابر ماده ۱ قانون افزاز و فروش املاک مشاع مصوب ۱۳۵۷/۸/۲۲ افزاز املاک مشاع که جریان ثبتی آنها خاتمه یافته اعم از اینکه در دفتر املاک ثبت شده یا نشده باشد در صورتی که مورد تقاضای یک یا چند نفر شریك باشد با واحد ثبتی محلی خواهد بود که ملك مذکور در حوزه آن واقع است واحد ثبتی با رعایت کلیه قوانین و مقررات ملك مورد تقاضا را افزاز می‌نماید.

در صورتی که بین شرکاء در خصوص افزاز اختلاف به وجود آید رسیدگی به درخواست افزاز با دادگاه محل وقوع ملك خواهد بود.

تفكيك، تقسيم زمین به قطعات است افزاز مستلزم تفكيك است منتهی هر تفكيكى مستلزم افزاز نیست زیرا مالك ملك معين می تواند ملك خود را به قطعات تقسيم كند. در تقسيم ملك مشاع، به جای سهم مشاع منتشر در مجموع، بخش معینی از سال به هر شريك داده می شود تا در آن مالکیت مستقل پیدا کند» (دکتر ناصر کاتوزیان، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی نشر دادگستر تابستان ۷۷ صفحه ۴۱۳)

۱۲- مواد ۱۴ و ۱۵ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ «تبدیل و تغییر کاربری، افزاز و تقسیم و تفكيك باغات و اراضی کشاورزی و یا آیش با رعایت ضوابط و مقررات وزارت مسکن و شهرسازی و مواد این قانون بلاشکال است».

«هرگونه تفكيك و تقسيم اراضی بایر جهت عمران و احداث بنا با رعایت ضوابط و مقررات وزارت مسکن و شهرسازی و مواد این قانون بلاشکال است».

«هرگونه تفكيك و تقسيم اراضی بایر جهت عمران و احداث بنا با رعایت ضوابط و مقررات وزارت مسکن و شهرسازی و مواد این قانون بلاشکال است».

۱۳- برابر ماده ۱ تبصره ۱ قانون «به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و تداوم و بهره وری آنها از تاریخ تصویب این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکهای جز در موارد ضروری ممنوع است. در موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها به عهده کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارتخانه های کشاورزی، مسکن و شهرسازی، جهاد سازندگی و سازمان حفاظت محیط زیست و استانداری که در هر استان زیر نظر وزارت کشاورزی تشکیل می شود محول می گردد و تصمیمات کمیسیون مزبور که واجد آرای اکثریت اعضاء باشد معتبر خواهد بود و این کمیسیون موظف است ظرف دو ماه از تاریخ دریافت تقاضا یا استعمال نسبت به صدور پاسخ اقدام نماید.

روزنامه رسمی شماره ۱۴۶۶۸ - ۱۳۷۴/۴/۲۵

14- ANDRE DE LAUBADERE/

Droit Administratif LGDJ 1980 p 405 et Suivent

۱۵- روزنامه رسمی شماره ۳۰۷۱ مورخ ۱۳۳۴/۶/۲ صفحات ۲۲۰ - ۱۸۳ مجموعه قوانین سال (۱۳۳۴)

۱۶- مجموعه قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی ۱۳۶۳ تدوین غلامرضا حجتی انتشارات گنج دانش صفحات ۳۴ و ۳۵ و ۳۶ و ۳۷

۱۷- برابر قانون نظام مهندسی و معماری و آئین نامه اجرایی آن عدم رعایت ضوابط شهرسازی به وسیله مهندسین مسئولیت انضباطی آنها را در پی خواهد داشت.

روزنامه رسمی سال ۱۳۷۴ شماره مسلسل ۶۳۱ ص ۱۰۴۷

روزنامه رسمی سال ۱۳۷۵ شماره مسلسل ۶۴۵ ص ۱۰۹

۱۸- روزنامه رسمی شماره ۶۹۶۱ مورخ ۱۳۷۵/۱۰/۴۷ صفحه ۳۹۸ مجموعه قوانین سال ۱۳۴۷ مجموعه قوانین شهرداری و شوراهای اسلامی ۱۳۶۳، غلامرضا حجتی صفحات ۱۱۰ - ۱۱۱

۱۹- تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵

«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 صورتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی

در منطقه غیرتجاری محل کسب یا پیشه و یا تجارت دائر شود شهرداری مورد را در کمیسیون مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ این قانون مطرح می‌نماید و کمیسیون در صورت احراز تخلف مالک یا مستأجر یا تعیین مهلت مناسب که نباید از دو ماه تجاوز نماید در مورد تعطیل محل کسب یا پیشه و یا تجارت ظرف مدت یک ماه اتخاذ تصمیم می‌کند...

۵- ماده قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی «بررسی و تصویب طرحهای تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان یا فرمانداری کل به واسطه کمیسیونی به ریاست استاندار یا فرماندار کل و به عضویت رئیس انجمن شهرستان و شهردار و نمایندگان وزارت فرهنگ و هنر و آبادانی مسکن و نماینده مهندس مشاور تهیه‌کننده طرح انجام می‌شود آن قسمت از نقشه‌های تفصیلی که به تصویب انجمن شهر برسد برای شهرداری لازم‌الاجرا خواهد بود تغییر نقشه‌های تفصیلی اگر در اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد باید به تأیید شورای عالی شهرسازی برسد.

جهت اجرای ماده ۱۴ ق زمین شهری دستورالعملهای متعددی صادر شده است که آخرین آن دستورالعمل مورخ ۱۳۶۳/۷۴/۹ - ۱۰۰/۱۳۶۳۰ وزارت مسکن و شهرسازی است. در این دستورالعمل حداقل قطعات تفکیکی و ضوابط و مقررات مربوط به تبدیل و تغییر کاربری باغات و اراضی کشاورزی یا آیش تعیین شده است حداقل قطعات تفکیکی در دستورالعمل ۲۰۰۰ متر تعیین شده است برابر دستورالعمل فوق‌الاشعار باغاتی که فاقد کاربری مصوب منطقه‌بندیهای مسکونی استفاده کنند با شرایطی که در دستورالعمل آمده است البته برابر با قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۳ خرداد ۱۳۵۹ (روزنامه رسمی شماره ۱۰۲۸۴ مورخ ۱۳۵۹/۳/۲۸) تفکیک قطعات اراضی شهر و باغات بزرگتر از پانصد مترمربع با رعایت مقررات شهرسازی مجاز است بنابراین برابر لایحه قانونی مزبور می‌توان حداقل قطعات تفکیکی باغات در داخل محدوده قانونی شهرها را پانصد متر ملاک گرفت شهرداریها با توجه به متراژ باغات براساس قوانین مزبور عمل می‌نمایند زیرا با تصویب قانون زمین شهری قانون حفظ و گسترش فضای سبز نیز به اعتبار خود باقی است و این امر در دستورالعمل فوق‌الاشعار مورد اشاره قرار گرفته است.

۲۰- قابل ذکر است که حدود صلاحیت کمیسیون موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ در تغییر کاربری دقیقاً مشخص نشده است و این تصور حاکم است که اختیار کمیسیون در موضوع فوق قید و شرطی ندارد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۱۵/۷۳/۵ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۱۷ خلاف آن را مقرر داشته است: «اعمال اختیار مندرج در ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران موضوع تغییر طرح تفصیلی با توجه به تعریف آن به شرح بند ۲ ماده یک قانون تغییر نام وزارت آبادانی مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مستلزم مراعات اصول مربوط به مراحل تهیه و تنظیم طرح اصلاحی و پیشنهاد آن توسط مراجع قانونی ذیربط و توجه به ضوابط و معیارهای فنی و تخصصی از لحاظ احراز ضرورت تغییر طرح و تناسب زمین موردنظر از حیث مساحت و محل وقوع برای رفع نیازمندیهای عمومی و همچنین متوط به رعایت حقوق مکتسب اشخاص در اراضی مذکور و نهایتاً هماهنگی آن با طرح جامع شهر است. بنابراین تغییر کاربری اراضی شهری به صرف تقاضای اشخاص ذینفع فارغ از مقررات قانونی و اصول فنی مربوط به تأسیسات عمومی شهری به‌ویژه در مورد زمینهای که حق استفاده مجاز از آنها تثبیت شده و با صدور جواز ساختمانی به مرحله اجراء درآمده است جواز قانونی ندارد... نقل از

روزنامه رسمی شماره مسلسل ۶۱۶ سال ۱۳۷۳ ص ۷۵۹

۲۱- به عنوان مثال بند ۳ دستورالعمل اجرائی شماره ۱۰۰/۱۳۶۳۰ مورخ ۱۳۷۴/۹/۱

«مالکین منطقه باغ مسکونی که داوطلبانه مایل به واگذاری ۷۰ درصد از سطح باغات خود به عنوان فضای

سبز عمومی یا باغ شهری به صورت رایگان به شهرداری باشند می‌توانند با تصویب مراجع مربوطه به جای منطقه باغ مسکونی از انواع منطقه بندیهای مسکونی استفاده کنند (...). ذکر یکی از آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به دستورالعمل دیگری از نوع فوق‌الذکر مؤید خلاف قانونی بودن این مقوله از مصوبات است «نظر به این که الزام متقاضیان تفکیک، به دادن تعهد درخصوص واگذاری رایگان قسمتی از اراضی ملکی خود به منظور فضای آموزشی و خدماتی و غیره خلاف اصل مالکیت و قوانین مربوطه به آن و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی است لذا بند ۲ بخش دوم از دستورالعمل آماده سازی اراضی متعلق به نهادها و اشخاص حقیقی و حقوقی در کلیه شهرها و شهرکهای کشور مستنداً به ذیل ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود» دادنامه شماره ۵۹ کلاسه ۱۵۹/۷ ضمیمه روزنامه رسمی سال ۱۳۷۵ شماره مسلسل ۶۳۹ صفحه ۵۷۰



هوشمندی قاضی

دو زن يك گروه ريسمان به محكمه اياس آوردند و هر يكي را دعوى آن بود كه آن ريسمان از آن اوست. اياس ميان ايشان تفریق كرد. پس از يك زن پرسيد كه اين ريسمان را بر چه چيزی پيچيده‌ای؟ گفت: بر قطعه‌ی چوب. از آن دیگری پرسيد گفت: بر پاره‌ی كرباس. اياس بفرمود تا ريسمان را باز كردند و از درون آن قطعه‌ی چوب بيرون آمد، ريسمان را به آن زن داد كه راست گفته بود و دروغگوی را چند تازیانه بفرمود.

لطائف الطوائف ص ۱۸۶