

## A Reflection on the Criminalization of Building Violations

*Alireza Ashaeshahr<sup>1</sup>, Abbas Tadayyon<sup>2</sup>, Mohsen Rahami<sup>3\*</sup>*

1. PhD Student in Criminal Law and Criminology, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Email: alirezaashaeh@gmail.com

2. Assistant Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Email: ab.tadayyon@iau.ac.ir

3. Associate Professor, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

\*Corresponding Author: Email: rahamioffice@gmail.com



S.D.I.L.  
The SD Institute of Law  
Research & Study



**Publisher:**

Shahr-e- Danesh  
Research And Study  
Institute of Law

**Article Type:**

Original Research

**DOI:**

10.48300/jlr.2024.414385.2431

**Received:**

29 December 2023

**Accepted:**

22 April 2024

**Published:**

7 October 2025



### A B S T R A C T

One of the fundamental issues in urban construction is the subject of building violations. Given the large volume of cases under review by the Article 100 Commission and the fact that the resulting rulings are generally unenforceable, it seems that a revision of existing laws and regulations could be instrumental. Accordingly, the Council of Ministers has passed a resolution that, by treating building violations as crimes, aims to implement new laws and regulations in the domain of urban development. Specifically, pursuant to Article 100 of the Municipal Law, owners of land and properties within city limits or their precincts are required to obtain a permit from the municipality before any development work and the commencement of construction. The officials of the relevant municipal units, known as building inspectors or building control officers, are obligated to prevent unauthorized construction

**Copyright & Creative Commons:**

© The Author(s). 2021 Open Access. This article is licensed under a Creative Commons Attribution Non-Commercial License 4.0, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. To view a copy of this licence, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.



in a timely manner. These officials are also tasked with exercising control and supervision during the construction process carried out by permit holders, to prevent any deviation from the permit's provisions. However, Article 100 of the Municipal Law has proven inadequate in meeting the requirements and needs of contemporary cities, especially a metropolis like Tehran, and in some cases, the stipulated penalties have themselves become a factor encouraging and perpetuating building violations. The consequence of this situation is the emergence and increasing spread of violations such as unauthorized construction, illegal floor area increases in residential and commercial zones, failure to provide parking, construction inconsistent with the approved land use, or structurally unsound buildings. Within the framework of situational crime prevention policies, adopting a decisive judicial approach towards violators could prevent the recurrence of incidents with consequences similar to the Metropol disaster in Abadan and the construction issues in areas such as Khalazir in Tehran.

**Keywords:** Criminalization of Building Violations, Construction, Article 100 of the Municipal Law, Building Violations, Municipality.

Excerpted from the Ph.D. thesis entitled "Feasibility of Criminalizing Construction Violations", Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

**Funding:**

The author(s) received no financial support (funding, grants, and sponsorship) for the research, authorship, and/or publication of this article.

**Author contributions:**

Alireza Ashaeshaar: Conceptualization, Methodology, Validation, Formal Analysis, Investigation, Resources, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing.

Abbas Tadayyon: Methodology, Data Curation, Supervision, Project Administration.

Mohsen Rahami: Methodology, Data Curation, Supervision, Project Administration.

**Competing interests:** The authors declare that they have no competing interests.

**Citation:**

Ashaeshaar, Alireza, Abbas Tadayyon & Mohsen Rahami. "A Reflection on the Criminalization of Building Violations". *Journal of Legal Research*, 24, no. 63 (October 7, 2025), 189-216.

### Extended Abstract

In the modern era, one of the manifestations of urban life, especially in metropolitan areas, is buildings. These buildings, which expand in every direction daily, present various challenges such as population density, inadequate green space relative to this construction, traffic congestion, insufficient welfare and medical facilities, etc. Yet, one of the most important issues in urban construction is the issue of building violations. Given that, on the one hand, cases before the Article 100 Commission constitute a significant portion of all cases, and on the other hand, the rulings issued are mostly unenforceable, it seems necessary to pursue an efficient criminal policy in this realm. Although the adoption of situational crime prevention strategies such as close supervision and stringency in issuing building permits can be helpful and effective, in some cases there is a perceived need for a penal policy suited to these violations, such as revising existing laws and regulations and implementing effective and deterrent criminal penalties. This article employs a descriptive-analytical method, using library resources, to answer this central question: is it feasible to criminalize building violations, and if yes, to what extent can criminal law legitimately intervene in this context? It appears that, given the existing laws on building violations, there is a critical need for criminal law to intervene in cases of serious breaches. However, primary emphasis should still be placed on preventing these violations through situational methods, which requires identifying the underlying psychological, economic, and social causes. The author's focus regarding the criminalization of building violations is solely on the act of construction itself, not on its subsequent effects. This is because if, after completion, these violations lead to specific crimes such as murder, bodily injury, or destruction, the violating builder must be held accountable under general criminal law principles. In the realm of criminal law, although pre-existing, scattered regulations from the pre-Islamic Revolution era criminalized a limited range of building violations- typically punishable by fines- the necessity for a distinct criminal policy is evident. This could involve enacting specialized legislation and establishing a dedicated judicial authority to handle these violations. This in turn requires stripping administrative bodies of their jurisdiction and granting it to criminal courts, alongside establishing special criminal procedures such as issuing interim orders to halt construction. Although the Council of Ministers has adopted a resolution aimed at introducing novel approaches to urban development through new rules on building violations, it appears this resolution will still fall short of resolving the existing problems.

Pursuant to Article 100 of the Municipal Law, owners of land and properties within city limits or their precincts are required to obtain a construction permit

from the municipality before any development work and the start of building.

Officials of the relevant municipal units, known as building inspectors or building control officers, are obligated to promptly prevent construction without a permit. These officials are also tasked with exercising control and supervision during the construction process carried out by permit holders to prevent any deviation from the permit's provisions. However, Article 100 of the Municipal Law has not met the needs of modern cities, particularly large metropolises like Tehran, and at times, its penalties even incentivize further violations. Consequently, we are witnessing a continual rise in violations including building without a permit, unauthorized additions in residential and commercial areas, failure to build required parking, non-compliant land use, and structurally unsafe buildings.

## تأملی بر جرم‌انگاری تخلفات ساختمانی

علیرضا اشعه‌شعار<sup>۱</sup>، عباس تدین<sup>۲</sup>، محسن رهامی<sup>۳</sup>

۱. دانشجوی دکترای حقوق جزا و جرم‌شناسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.  
alirezaashaeh@gmail.com
۲. استادیار، گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.  
ab.tadayyon@iau.ac.ir
۳. دانشیار، گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.  
\*نویسنده مسئول: rahamioffice@gmail.com

### چکیده:

یکی از مباحث اساسی در ساخت‌وسازهای شهری، موضوع تخلفات ساختمانی است که با توجه به حجم کثیر پرونده‌های موجود در مرحله رسیدگی به کمیسیون ماده صد و همچنین آرای صادره که عموماً غیرقابل اجرا نیز هستند، به نظر می‌رسد لزوم توجه به بازنگری قوانین و مقررات موجود بتواند راهگشا باشد. بر همین اساس هیئت وزیران اقدام به تصویب مصوبه‌ای کرده که با جرم تلقی نمودن تخلفات ساختمانی، قوانین و مقررات تازه‌ای را در حوزه شهرسازی پیگیری کند؛ به استناد ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده یا حریم شهر را مکلف کرده است قبل از هر اقدام عمرانی و شروع ساختمان‌سازی، از شهرداری پروانه اخذ نمایند. مأمورین واحدهای ذی‌ربط شهرداری، با نام بازرسان ساختمانی یا مأمورین کنترل ساختمانی، وظیفه دارند به‌موقع از ساخت‌وسازهای بدون پروانه جلوگیری نمایند. همچنین مأمورین مذکور وظیفه دارند در جریان احداث بنا به‌وسیله دارندگان پروانه، کنترل و نظارت خود را اعمال نمایند تا از احداث بنا بر خلاف مفاد پروانه جلوگیری شود؛ با

### کپی‌رایت و مجوز دسترسی آزاد:



کپی‌رایت مقاله در مجله پژوهش‌های حقوقی نزد نویسنده (ها) حفظ می‌شود. کلیه مقالاتی که در مجله پژوهش‌های حقوقی منتشر می‌شوند با دسترسی آزاد هستند. مقالات تحت شرایط مجوز 4.0 Creative Commons Attribution Non-Commercial License منتشر می‌شوند که اجازه استفاده، توزیع و تولید مثل در هر رسانه‌ای را می‌دهد، به شرط آنکه به مقاله استناد شود. جهت اطلاعات بیشتر می‌توانید به صفحه سیاست‌های دسترسی آزاد نشریه مراجعه کنید.



پژوهش‌کده حقوق



نوع مقاله:  
پژوهشی

DOI:

10.48300/ijr.2024.414385.2431

تاریخ دریافت:  
۸ دی ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش:  
۲ اردیبهشت ۱۴۰۲

تاریخ انتشار:  
۱۵ مهر ۱۴۰۴



این حال ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، پاسخگوی مقتضیات و نیازهای کنونی شهرها به‌ویژه کلان‌شهر تهران نبوده و در برخی موارد ضمانت اجراهای مقرر در آن، خود به عاملی برای تشویق و استمرار تخلفات ساختمانی بدل شده است. پیامد چنین وضعیتی، بروز و گسترش روزافزون تخلفاتی همچون احداث بنا بدون پروانه، اضافه‌بنای غیرمجاز در مناطق مسکونی و تجاری، عدم احداث پارکینگ، احداث بنا مغایر با کاربری مصوب یا فقدان استحکام کافی ساختمان خواهد بود. در چهارچوب سیاست‌های پیشگیری وضعی می‌توان با اتخاذ رویکرد قضایی قاطع نسبت به متخلفان، از تکرار پیامدهای مشابه با حوادثی چون فاجعه متروپیل آبادان و معضلات ساخت‌وساز در مناطقی نظیر خلایزیر تهران پیشگیری نمود.

## کلیدواژه‌ها:

جرم‌انگاری تخلفات ساختمانی، ساخت‌وساز، ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، تخلفات ساختمانی، شهرداری.

برگرفته از رساله دکتری با عنوان «امکان‌سنجی جرم‌انگاری تخلفات ساختمانی»، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

## حامی مالی:

این مقاله هیچ حامی مالی ندارد.

## مشارکت نویسندگان:

علیرضا اشعه‌شعار: مفهوم‌سازی، روش‌شناسی، اعتبارسنجی، تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نوشتن - پیش‌نویس اصلی، نوشتن - بررسی و ویرایش.

عباس تدین: روش‌شناسی، نظارت بر داده‌ها، نظارت، مدیریت پروژه.

محسن رهامی: روش‌شناسی، نظارت بر داده‌ها، نظارت، مدیریت پروژه.

## تعارض منافع:

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

## استناددهی:

اشعه‌شعار، علیرضا، عباس تدین و محسن رهامی. «تأملی بر جرم‌انگاری تخلفات ساختمانی». مجله پژوهش‌های حقوقی، ۲۴، ش. ۶۳ (۱۵ مهر ۱۴۰۴)، ۱۸۹-۲۱۶.

## مقدمه

انسان اغلب طبعی زیاده‌طلب دارد. این ویژگی، حتی اگر به‌عنوان وصفی ثانوی و اکتسابی در نتیجه رقابت با دیگران شکل گرفته باشد، در حوزه‌هایی چون کسب دانش و فنون، ارتقای فرهنگ و ادب، خدمت به هم‌نوع و مبارزه با فساد فردی و اجتماعی می‌تواند پیامدهای مثبت و سازنده‌ای در پی داشته باشد. با این حال هنگامی که این گرایش در مسیر انباشت ثروت، دستیابی به مقام و سایر منافع مشابه به کار گرفته شود، پیامدهای منفی همچون بخل، حسد، تجاوز به حقوق دیگران و اخلال در نظم اجتماعی را به دنبال خواهد داشت و در این مسیر از ابزارهایی نظیر فتنه‌انگیزی، توطئه، نفاق و تملق برای تحقق اهداف فردی استفاده می‌شود. یکی از مباحث اساسی در ساخت‌وسازهای شهری، موضوع تخلفات ساختمانی است که با توجه به حجم کثیر پرونده‌های موجود در مرحله رسیدگی به کمیسیون ماده صد و همچنین آرای صادره که عموماً غیرقابل اجرا نیز هستند، به نظر می‌رسد لزوم توجه به بازنگری قوانین و مقررات موجود بتواند راهگشا باشد. بر همین اساس هیئت وزیران اقدام به تصویب مصوبه‌ای کرده که با جرم تلقی نمودن تخلفات ساختمانی قوانین و مقررات تازه‌ای را در حوزه شهرسازی پیگیری کند؛ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده یا حریم شهر را مکلف کرده است، قبل از هر اقدام عمرانی و شروع ساختمان‌سازی از شهرداری پروانه اخذ نمایند.<sup>۱</sup> مأمورین واحدهای ذی‌ربط شهرداری، با نام بازرسان ساختمانی یا مأمورین کنترل ساختمانی، وظیفه دارند به‌موقع از ساخت‌وسازهای بدون پروانه جلوگیری نمایند. همچنین مأمورین مذکور وظیفه دارند در جریان احداث بنا به‌وسیله دارندگان پروانه، کنترل و نظارت خود را اعمال نمایند تا از احداث بنا بر خلاف مفاد پروانه جلوگیری شود.<sup>۲</sup>

بر خلاف نظر بعضی از مؤلفین که اقدام شهرداری را در مورد جلوگیری از ادامه عملیات ساختمان‌های خلاف، امری اختیاری تلقی کرده‌اند و پایه استدلال خود را بر ظاهر واژه «می‌تواند» استوار نموده‌اند و هم‌زمان با سایر علل، امر اختیاری مزبور را یکی از اشکالات موجود در امر جلوگیری از ساختمان‌های بدون پروانه معرفی کرده‌اند، باید گفت واژه «می‌تواند» در این مقام مربوط به نفس تصمیم‌گیری و اقدام

۱. حبیب‌الله طاهری، حقوق مدنی (قم): دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، ۱۴۱۸ ه. ق، ۲ و ۱۱۵.

۲. مهسا باقری، «به رهن گذاشتن ملک فروخته‌شده»، عدالت‌سرا، ۱۳۹۸، تاریخ دسترسی در ۱۴۰۱/۲/۲۶، قابل دسترسی در:

<https://edalatsara.com/mortgaging-the-property-after-the-seller-has-set-up-a-lease>

نیست تا وجوب یا اختیار از آن استنباط شود، بلکه راجع به نحوه اقدام است. توضیح آنکه عمل جلوگیری از ادامه عملیات ساختمانی می‌تواند در قالب‌های گوناگون تحقق یابد؛ از جمله اقدام از طریق مأموران انتظامی یا مأموران شهرداری. همچنین محل احداث بنا ممکن است در محوطه‌ای باز یا محصور واقع شده باشد. در فرض اخیر در صورت فقدان تصریح قانونی، این ابهام پدید می‌آید که آیا اخذ نمایندگی از دادستان محل برای تعطیل کار و توقف عملیات ساختمانی الزامی است یا خیر. در این مقاله تلاش شده است تا ضمن رفع چنین ابهاماتی، به تبیین مفهوم جرم‌انگاری تخلفات ساختمانی و تشریح انواع این تخلفات پرداخته شود.

## ۱- تخلف ساختمانی

تخلف ساختمانی به معنی نقض قوانین و ضوابط شهرسازی، فنی، ایمنی و بهداشتی در احداث ساختمان است. ابهام در قوانین و مقررات ناظر بر ساخت‌وساز از جمله علل تخلف ساختمانی است و مبنا و مستند رسیدگی به تخلفات ساختمانی در محدوده قانونی و حریم مصوب شهرها ماده صد قانون شهرداری‌ها و تبصره‌های یازده‌گانه آن است.

### ۱-۱- جلوگیری از (توقف) ساخت‌وساز غیر مجاز یا بدون پروانه

صدور پروانه و نظارت ساختمانی در شهرها، مهم‌ترین و عمده‌ترین وسیله اجرای ضوابط منطقه‌بندی و تعیین نحوه استفاده از اراضی و ساختمان‌ها است. طبق بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، صدور پروانه برای کلیه ساختمان‌هایی که در محدوده شهرها ساخته می‌شوند، از وظایف شهرداری‌ها به شمار می‌آید. علاوه بر آن ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، لزوم اخذ پروانه از شهرداری برای هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان را در محدوده شهر یا حریم آن را توسط مالکین اراضی و املاک پیش‌بینی کرده است.<sup>۳</sup>

در واقع «پروانه ساختمانی» مجوز کتبی است که از قسمت فنی شهرداری یا سایر مراجع ذی‌صلاح به‌منظور عمران و احداث بنا به نام متقاضی واجد شرایط، صادر و گواهی اعطا می‌شود. در پروانه‌های بازسازی، مشخصات قبلی ساختمان و نیاز به بازسازی آن و در پروانه‌های تعمیرات، چگونگی احتیاج به تعمیر ذکر می‌شود. الزام هر عمران‌کننده به اخذ پروانه به‌منظور تطبیق احداث بنا با محتوای طرح‌های شهرسازی به‌ویژه رعایت تراکم بنا و ارتفاع مصوب راجع به منطقه و نوع کاربری و استفاده از زمین و فضا

۳. سید علی حائری شاه‌باغ، شرح قانون مدنی (تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۶)، ۲۴۶.

است که هنگام صدور پروانه و تصویب نقشه‌های ساختمان، تعیین و ابلاغ می‌گردد.<sup>۴</sup> گاهی اوقات ممکن است اشخاص بدون اخذ پروانه مبادرت به احداث بنا نمایند؛ طبق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ایران، شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمان مخالف مفاد پروانه یا بدون پروانه به‌وسیله مأمورین خود، اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد، جلوگیری نماید. در واقع مأمورین واحدهای ذی‌ربط شهرداری، با نام بازرسان ساختمانی یا مأمورین کنترل ساختمانی، وظیفه دارند به‌موقع از ساخت‌وسازهای بدون پروانه جلوگیری نمایند.<sup>۵</sup> به‌علاوه آنان می‌توانند در جریان احداث بنا توسط دارندگان پروانه نظارت نمایند تا از احداث بنا بر خلاف مفاد پروانه جلوگیری شود. شهرداری، افزون بر آنکه می‌تواند از مأموران خود جهت جلوگیری از ادامه عملیات ساختمانی بدون پروانه استفاده نماید، در مواردی که دستور توقف شهرداری اجرا نشود، به موجب تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون، اختیار دارد از مأموران انتظامی برای متوقف ساختن عملیات ساختمانی خلاف بهره‌گیر. در خصوص واژه «می‌تواند» در ماده مزبور، دو دیدگاه عمده مطرح شده است. گروهی از حقوق‌دانان بر این باورند که استعمال این واژه، ناظر بر اختیار شهرداری است و بدین ترتیب جلوگیری از ادامه عملیات ساختمانی خلاف جنبه الزامی ندارد. این دسته، چنین اختیاری را یکی از نقایص و کاستی‌های ماده مذکور تلقی کرده‌اند. در مقابل عده‌ای دیگر با این تفسیر موافق نبوده و بر این عقیده‌اند که «می‌تواند» در این مقام ناظر به اصل تصمیم‌گیری نیست، بلکه به چگونگی و شیوه اقدام اشاره دارد. به بیان دیگر عملیات جلوگیری ممکن است از طریق مأموران شهرداری یا با همکاری مأموران انتظامی صورت گیرد و نیز بسته به شرایط خاص محل احداث بنا، راهکارهای اجرایی متفاوتی متصور است؛ بنابراین نمی‌توان آن را ناظر به جواز یا اختیار در اصل اقدام دانست. به نظر می‌رسد دیدگاه دوم با فلسفه قانونگذاری و وظایف شهرداری‌ها هماهنگ‌تر باشد؛ زیرا مسئولیت کنترل و نظارت بر ساخت‌وسازهای شهری به‌ویژه در موارد احداث بنای بدون پروانه یا مغایر با مفاد پروانه که اغلب با تجاوز به اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی همراه است، اساساً بر عهده شهرداری قرار دارد. بدین ترتیب پذیرش برداشت اختیاری بودن این وظیفه نه تنها با هدف قانونگذار در تضاد است، بلکه می‌تواند در آینده موجب بروز مشکلات جدی و تحمیل هزینه‌های سنگین بر منابع عمومی و منافع اجتماعی گردد.

۴. مهدی شهیدی، «فروش مال غیرمنقول بدون تنظیم سند رسمی»، ماهنامه کانون، ۹۱ (۱۳۸۸)، ۶۵.

۵. بهرام بهرامی، معامله فضولی، انتقال مال غیر (تهران: چاپخانه روزنامه رسمی کشور، ۱۳۷۷)، ۳۳.

۶. حسین میرمحمدصادقی، حقوق کیفری اختصاصی، جرایم علیه اموال و مالکیت (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹)، ۱۲۶-۱۲۷.

## ۲- نهاد صالح جهت رسیدگی به تخلفات

اعطای پروانه در قانون شهرداری ایران مصوب ۱۳۳۴، همان‌گونه که پیش‌تر در بند ۲۴ ماده ۵۵ گفته شد، جزء وظایف شهرداری‌ها است. با این حال برخورد قانونی با اشخاصی که بدون اخذ پروانه به احداث بنا اقدام می‌کنند، در سال ۱۳۴۵ از طریق قانون الحاقی به قانون شهرداری و به‌موجب ماده ۱۰۰ پیش‌بینی شد. بر اساس تبصره یک ماده ۱۰۰، کمیسیون‌های مأمور رسیدگی موظف شدند که در صورت ضرورت قلع بنا از نظر اصول شهرسازی، فنی یا بهداشتی نسبت به صدور رأی قلع اقدام کرده و آن را به اجرا گذارند. در واقع این کمیسیون به تقاضای شهرداری موضوع را مورد بررسی قرار می‌دهد.<sup>۷</sup> این کمیسیون متشکل از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای انجمن شهر به انتخاب انجمن است. این کمیسیون حتی در برخی موارد که در آینده ذکر خواهد شد، می‌تواند حکم به جریمه مالی نیز صادر نماید.<sup>۸</sup>

### ۲-۱- نحوه رسیدگی به تخلفات ساختمانی در نهادهای ذی صلاح

در ایران کمیسیون ماده ۱۰۰ که پیش از این ذکر شد، طبق بند یک پس از وصول پرونده به ذی‌نفع اعلام می‌نماید که ظرف ده روز توضیحات خود را به‌صورت مکتوب ارسال دارد. پس از انقضای مدت مذکور، کمیسیون مکلف است با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می‌کند، ظرف مدت یک ماه تصمیم مقتضی را 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 نماید، در غیر این صورت کمیسیون به تقاضای ذی‌نفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد.<sup>۹</sup>

## ۳- مبانی نظری

پاسخگویی به این سؤال که چرا اصولاً مردم مرتکب تخلفات ساختمانی می‌شوند، در حالی که اکثر آنان از حکم اولیه راجع به تخلف آگاهی دارند، در حقیقت نیاز به بررسی علل تخلفات ساختمانی به‌طور

۷. «امور و دعاوی اداره اجرای اسناد رسمی»، دفتر وکالت و مشاوره حقوقی وکیل قانون، ۱۳۹۹، تاریخ دسترسی ۱۴۰۰/۱۰/۴.

قابل دسترسی در:

<http://sanadrasmi.blogfa.com/post/85>

۸. مهدی قوشچی، آیین دادرسی حقوقی، تخلفات ساختمانی در نظام حقوق ایران (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳)، ۱.

۹. عبدالله شمس، آیین دادرسی مدنی (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۲)، ۱.

همه‌جانبه و از منظرهای اقتصادی، اجتماعی، روان‌شناسی عمومی و از این قبیل دارد. به عبارت دیگر ارائه پاسخی جامع بدون ریشه‌یابی دقیق عوامل مؤثر، که در این مقولات جای می‌گیرند، امکان‌پذیر نیست.<sup>۱۰</sup> به هر صورت به نظر می‌رسد علل و عواملی از قبیل علل اقتصادی، اجتماعی و روانی در مبادرت اشخاص به تخلفات ساختمانی نقش داشته باشند. با این توضیح که تفکیک و تجزیه این عوامل از همدیگر و بررسی انتزاعی هرکدام از آن علل، امری مشکل و گاه محال است، چراکه آن عوامل از یکدیگر تأثیر می‌پذیرند. در ادامه طی بخش‌های جداگانه به توضیح مختصر عوامل مذکور می‌پردازیم؛

### ۳-۱- عامل روانی

گرچه اصطلاح «مسکن» در ابتدا تنها سکونت‌گاه را متبادر می‌سازد، لیکن هر جامعه تفسیر و درک خاص خود را از مفهوم خانه و سرپناه دارد؛ تفسیری که ریشه‌های آن را می‌توان در بستر فرهنگی و تاریخی آن جامعه جستجو نمود. از این رو واژه مسکن و به دنبال آن سرپناهی که کانون گرد آمدن اعضای یک خانواده است، حریم و حرمتی شگفت در باورهای جامعه ما دارد. خانه نماد دلبستگی و الفت یک خانواده است. خانوار ایرانی بنا به خلق و خوی خویش، همه شادی‌ها، حرمت و امنیتش را در خانه جستجو می‌کند. کلام آخر آنکه مسکن از چشم ملت ما پناهگاهی است که امنیت‌بخش زندگی است. مردم ایران بنا به تعبیری که از مسکن دارند، همواره داشتن خانه‌ای مسکونی را بالاترین امتیاز برای خانوار به حساب می‌آورند. این موضوع در طول تاریخ آن‌چنان اهمیتی برای مردم ما یافته که به‌طور مستقیم در بسیاری از امثال و حکم و ضرب‌المثل‌ها انعکاس یافته است. خانه به‌عنوان کانون زندگی تلقی می‌گردد که آزادی و فراغت اعضای خانواده در آنجا تعیین می‌شود. این موضوع از همه جهات نیازمند بررسی است. خانه نهاد دلبستگی انسانی، عواطف درونی و جریان زندگی است. با توجه به تأثیر قابل توجه عوامل روانی بر احساس نیاز به مسکن و پیامدهای ناشی از فقدان سرپناه، به‌طور طبیعی انتظار می‌رود که در محدوده شهرها و اطراف آن، شمار قابل توجهی از شهروندان در مسیر تأمین مسکن، از برخی مقررات که رعایت آن را دشوار یا مستلزم هزینه‌های قابل توجه می‌دانند، تخلف نمایند. در خصوص احداث بنا بدون پروانه باید اذعان داشت که علاوه بر عوامل اقتصادی و اجتماعی، مؤلفه‌های روان‌شناختی نیز تأثیر عمیق و قابل توجهی بر رفتار شهروندان در این زمینه دارند.

از توضیحات فوق نباید چنین استنباط شود که عوامل روانی تنها در زمینه احداث مسکن، محرک

۱۰. محمدجواد کریمی، «تجزیه و تحلیل و بررسی علل تخلفات ساختمانی در شهر یزد و اثرات آن بر تقلیل مقاومت و عدم پایداری سازه‌ها در برابر نیروهای استاتیکی و دینامیکی» (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه یزد، ۱۳۸۰)

تخلفات ساختمانی هستند؛ بلکه این عوامل به شکل تمایل به زیاده‌خواهی و نقض حدود قانونی، در مواردی نظیر افزایش تراکم واحدها با وجود اخذ پروانه قبلی (اعم از واحدهای مسکونی و تجاری) و احداث طبقات اضافی بدون دریافت پروانه (حتی زمانی که ساختمان اصلی دارای پروانه است) نیز بروز می‌یابند.

### ۳-۲- علل اجتماعی

مسئله مسکن، به‌ویژه در حوزه احداث ساختمان، امروزه از یک مشکل فقط فردی فراتر رفته و به یک چالش اجتماعی گسترده تبدیل شده است که جوامع و مسئولین به‌ویژه کشورهای در حال توسعه را درگیر ساخته است. این مشکل اجتماعی اغلب تحت تأثیر عوامل عمومی و اجتماعی هر جامعه قرار دارد. به‌روشنی مشخص است که تأمین مسکن باید بخشی از برنامه‌های کلان و عمومی دولت باشد. از آنجا که برای اقشار متوسط و کم‌درآمد، تأمین مسکن به‌راحتی امکان‌پذیر نیست و قشر مستضعف به‌ویژه بدون حمایت دولتی قادر به دستیابی به مسکن مناسب نیست، حل این مشکل مستلزم بررسی و تحقیق دقیق در آمار رشد جمعیت، تعیین نیازهای مسکن جامعه و برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری گسترده در زمینه تولید مسکن است. این برنامه‌ریزی باید شامل مکان‌یابی مناسب برای توزیع و اسکان جمعیت، احداث شهرها و شهرک‌های جدید و ایجاد زیرساخت‌های لازم برای اسکان سرریز جمعیت شهرهای بزرگ باشد؛ به بیان دیگر تا زمانی که در این مورد برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری مناسب از طرف دولت با استفاده از امکانات و کارشناسی دقیق صورت نگیرد، مشکل مسکن لاینحل باقی خواهد ماند و ارتکاب تخلفات ساختمانی به‌عنوان یک معلول، به‌طور مستقیم از مشکل مزبور تأثیر خواهد پذیرفت.<sup>۱۱</sup> شیوه برخورد مراجع صادرکننده پروانه و ارتکاب تخلف از ناحیه بعضی از ادارات نیز از علل وقوع تخلف است. بدین ترتیب علل اجتماعی تخلفات ساختمانی را می‌توان به سه دسته برنامه‌های عمومی و عمرانی دولت، مشکلات اداری و تخلفات ادارات تقسیم نمود.

### ۳-۳- علل اقتصادی

عوامل و انگیزه‌های اقتصادی را می‌توان مهم‌ترین محرک‌ها و علل تخلفات ساختمانی دانست.<sup>۱۲</sup> این دسته از عوامل، بیش از آنکه تحت تأثیر سایر عوامل (روانی یا اجتماعی) قرار گیرند، خود تأثیر بسزایی

۱۱. سیدحسن امامی، حقوق مدنی، جلد ۱ (تهران: انتشارات اسلامی، بی‌تا)، ۲۹۸.

۱۲. محمدعلی اردبیلی، حقوق جزای عمومی (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۴)، ۱۵۱.

بر آنها دارند. تأثیر عوامل اقتصادی بر عوامل روانی، به‌ویژه در قالب زیاده‌طلبی، تخلف در تراکم اضافی بنا و انگیزه احداث بناهای کوچک فردی که به‌طور پراکنده و برجسته در نقاط مختلف شهر مشاهده می‌شود، مشهود است. علاوه بر این نقش اقتصادی در شکل‌دهی به عوامل اجتماعی نیز قابل توجه است؛ با این توضیح که معمولاً در حالت رونق اقتصادی سرمایه‌گذاری در اکثر زمینه‌ها از جمله در بخش ساختمان به‌ویژه ساختمان‌های مسکونی با مقیاس بزرگ‌تر ممکن می‌شود؛ بانک‌ها تسهیلات بیشتری می‌توانند در اختیار متقاضیان بگذارند، استهلاک وام‌های مأخوذه نیز به سهولت صورت می‌گیرد، ولی در حالت عدم رونق اقتصادی و عدم تعادل آن، کلیه قضایای فوق جنبه منفی به خود می‌گیرد. می‌دانیم که بدون پشتوانه مالی برنامه‌ای هم اگر طراحی شود، قابلیت اجرایی نخواهد داشت، به‌خصوص که رشد غیراصولی تورم باعث تأخیر و گاهی تعطیل برنامه‌ها می‌شود. علاوه بر نقش و تأثیر علل اقتصادی در سایر عوامل، آن علل به‌طور مستقیم نیز در زمینه تخلفات ساختمانی تأثیر می‌گذارد؛ تورم در رشد سریع قیمت زمین و ساختمان و کرایه منازل، موجب تشویق اشخاص به ارتکاب تخلف ساختمانی به‌خصوص احداث بنای بدون پروانه می‌شود. وقتی بیشترین درصد درآمد خانواده صرف پرداخت اجاره ماهانه مسکن شود، افراد مستأجر سعی می‌کنند به هر نحوی از انجا سرپناهی احداث کنند و عائله خود را در آن اسکان دهند و در این رهگذر مبادرت به احداث بنای بدون پروانه، نزدیک‌ترین راه برای وصول به هدف است که زود و سریع و به‌طور کم‌خرج‌تر صورت می‌گیرد. برای متخلف اهمیت چندانی ندارد که واحد مسکونی احداث‌شده از لحاظ کیفیت و استانداردهای زیست‌پذیری مناسب سکونت باشد یا خیر (در اغلب موارد این بناها فاقد شرایط مطلوب برای زندگی انسانی هستند). شرایط اقتصادی نامطلوب بعضی از مناطق باعث می‌شود مردم آن مناطق به سرزمین‌ها و شهرها و مناطق دیگری که از شرایط اقتصادی بهتری برخوردارند، مهاجرت نمایند. گروه‌های مهاجر که بیشتر در حاشیه شهرهای مهاجرپذیر مستقر می‌شوند، اغلب به‌صورت جمعی و بدون اخذ مجوزهای قانونی از مراجع ذی‌صلاح شهری، اقدام به احداث سکونتگاه‌های غیررسمی می‌نمایند. این واحدهای مسکونی با مصالح ابتدایی و غیرمهندسی همچون حلبی، حصیر، چادر و گل ساخته می‌شوند و در قالب مجموعه‌هایی با عناوینی نظیر «آلونک‌نشینی، حلبی‌آباد، گودنشینی، زاغه‌نشینی، پلاستیک‌نشینی و...» شناخته می‌گردند. چنین شیوه‌ای از استقرار و احداث به‌معنای نقض دسته‌جمعی مقررات ساختمانی و شهرسازی است. با توجه به توضیحات فوق می‌توان تخلفات ناشی از علل اقتصادی را به دو دسته ۱- تخلفات فردی و ۲- تخلفات جمعی یا حاشیه‌نشینی ناشی از مهاجرت تقسیم کرد.

تخلف ساختمانی از جایی شروع می‌شود که ساخت‌وساز مطابق با پروانه معتبر صورت نگیرد و یا

بدون پروانه صورت گیرد. اعلام شفاهی مسئولین شهرداری، مجوز شروع عملیات ساختمانی نیست و حتی اگر متقاضی، عوارض مقرر را نیز به شهرداری پرداخت نماید و مهندس ناظر را معرفی کند، حق شروع عملیات ساختمانی مجاز نیست. در این زمینه رأی وحدت رویه شماره ۹۳-۱۷/۵/۱۳۷۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اشعار می‌دارد: «با عنایت به صراحت ماده صد شهرداری که به‌موجب آن مالکین اراضی واقع در شهرها و حریم آن مکلف به اخذ پروانه ساختمانی از شهرداری گردیده‌اند، اقدام به احداث ساختمان قبل از تحصیل پروانه و جاهت قانونی ندارد، بنابراین دادنامه شماره ۲-۱۳۷۶/۱/۶-۱۳۷۶ که متضمن این معناست، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص می‌گردد». در صورت بروز تخلف ساختمانی، اولین وظیفه مقرر در قانون جلوگیری از ادامه عملیات است. ماده صد قانون شهرداری، مجوز مأمورین شهرداری در ممانعت از ساخت‌وساز است و آنچه مهم است، نحوه ممانعت می‌باشد. آیا شهرداری حق تخریب بنای احداث‌شده بدون دریافت پروانه و جمع‌آوری وسایل و مصالح بنایی را دارد؟ شورای عالی قضایی در پاسخ به این سؤال که آیا شهرداری می‌تواند ساختمان‌های خلاف و فاقد پروانه ساختمانی را تا اسکلت زیر سقف تخریب نماید، چنین اظهار عقیده نموده است: «با توجه به صدر ماده صد قانون شهرداری‌ها و تبصره‌های اصلاحی آن، شهرداری فقط می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه و یا مخالف پروانه جلوگیری نماید و حق تخریب ساختمان را ندارد».

اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه شماره ۷/۵۵۲-۱۳۸۱/۱/۲۵ در پاسخ به این استعلام چنین ابراز می‌دارد: «برای ورود به زمین محصور جهت جلوگیری از احداث بنای غیرمجاز، اجازه مقام قضایی لازم است. شهرداری بدون مراجعه به دادگاه حق جلوگیری از عملیات ساختمانی را ندارد ولی حق تخریب بنای مستحدثه را ندارد و لذا می‌تواند ادامه عملیات ساختمانی را متوقف سازد و از طریق مأمورین شهرداری و در صورت نیاز به کمک نیروهای انتظامی از ادامه کار جلوگیری نماید. جمع‌آوری آلات و ادوات مورد استفاده در تخلف در صورتی امکان‌پذیر است که راه دیگری برای جلوگیری از احداث بنای غیرمجاز نباشد و در صورت جمع‌آوری آلات و ادوات مذکور، این اموال به‌صورت امانت در اختیار شهرداری خواهد بود تا پس از فراهم شدن شرایط قانونی احداث بنا به صاحب آن مسترد گردد. ضمناً مأمورین شهرداری حق بازداشت افراد را ندارند. مفاد ماده ۱۰۰ و تبصره‌های آنچه به لحاظ متن و چه در مقام اجرا با ابهامات فراوانی مواجه است».

#### ۴- لزوم تغییر رویکرد سیاست کیفری به تخلفات ساختمانی

رویکرد سال‌های اخیر مقنن، وارد کردن ساخت‌وساز غیرمجاز به قلمرو حمایت کیفری و جرم‌انگاری

این فعالیت بوده است، اگرچه اقداماتی که تاکنون در این خصوص صورت گرفته، در حد گام‌هایی لرزان بوده است؛ بنابراین لازم است قانونگذار با اصلاح قانون و به‌صراحت، تمامی موارد ساخت‌وساز غیرمجاز چه در محدوده شهر و حریم آن و چه در محدوده روستا، چه بدون پروانه یا بر خلاف مفاد پروانه، را جرم‌انگاری کند، زیرا ضرورت چنین اقدامی در کنار سایر اقدامات غیرکیفری با توجه به مضرات و خطرات سنگین ناشی از ساخت‌وسازهای غیرمجاز در ارتکاب تخلفات و سایر جرایم انکارناپذیر است. همچنین در خصوص مراجع نظارتی، قانون در خصوص عملکرد مراجع صالح نظارتی به‌ویژه دهیاری‌ها در زمینه جلوگیری و پیشگیری از ساخت‌وساز غیرمجاز از شفافیت لازم برخوردار نیست و این امر موجب شده تا برخی افراد سودجو و فرصت‌طلب در نقاطی از حریم روستاها که در نزدیکی کلان‌شهرها قرار دارند و بر حسب تقسیمات مذکور در محدوده نظارت دهیاری واقع می‌شوند، از خلأ نظارتی دهیاری‌ها سوءاستفاده کنند و با ساخت‌وسازهای گسترده و سپس سکونت دادن عده‌ای در آن ساختمان‌ها، اعمال ضمانت اجرای قلع‌وقمع بنا را عملاً بی‌اثر سازند. به همین جهت ضرورت پیش‌بینی سازکارهای اجرایی و قانونی لازم در این خصوص از سوی نهادهای مسئول احساس می‌شود. از سوی دیگر به نظر می‌رسد سازکار پیش‌بینی شده در قانون حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها در خصوص جرم‌انگاری و تفکیک مرجع نظارتی از مرجع رسیدگی‌کننده به جرم ارتكابی، قابل تسری در سایر موارد ساخت‌وساز غیرمجاز است و از این رو پیشنهاد می‌شود قانونگذار با سلب صلاحیت رسیدگی از مراجع اداری، این وظیفه را به مراجع قضایی واگذار کند و مراجعی همچون استانداری‌ها، فرمانداری‌ها، شهرداری‌ها و دهرداری‌ها تمام توان و نیروی خود را صرف نظارت و کنترل شدید عملیات ساختمانی کنند. در این صورت ضمن اینکه نرخ وقوع این تخلفات کاهش چشمگیری پیدا خواهد کرد و مراجع قضایی نیز با پرونده‌های زیادی مواجه نخواهند شد، قلع‌وقمع بناهای غیرمجاز که اجرای آن در حال حاضر از سوی مراجع غیرقضایی با مشکلات عدیده‌ای مواجه است، با نظارت مراجع قضایی با قوت بیشتری اعمال خواهد شد؛ همچنین مرحله پیشگیری از ساخت‌وساز غیرمجاز که در قیاس با پیش‌بینی ضمانت اجرای تخریب بناهای غیرمجاز که بعد از ساخت‌وساز به اجرا درمی‌آید و از اولویت فوق‌العاده‌ای برخوردار است، به شکل مطلوب‌تری تحقق می‌یابد.

توجه محافل دانشگاهی در ترویج مقررات ساختمانی یکی از ضرورت‌هاست. در واقع دانشکده‌های ذی‌ربط با تعامل با بخش‌های مربوطه می‌توانند زمینه توسعه این مقررات را فراهم کنند. در ایران گمان می‌رود اجرای مقررات ملی ساختمان موجب افزایش چشمگیر هزینه‌ها شود، در حالی که این مقررات تنها

حدود ۵ تا ۱۰ درصد هزینه ساخت را افزایش می‌دهد و در مقابل عمر مفید و ایمنی ساختمان را به‌ویژه در مناطق زلزله‌خیز مانند تهران تضمین می‌کند. از آنجا که تصمیمات مراجع قضایی نزد مردم از مقبولیت و ضمانت اجرایی بیشتری نسبت به مراجع اداری برخوردار است، ورود دادگاه‌ها به تخلفات ساختمانی می‌تواند ابزار مؤثری برای جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرایمن به‌خصوص توسط پیمانکاران سودجو باشد و در نهایت از فرو ریختن ساختمان‌ها در هنگام زلزله پیشگیری نماید. از جمله راهکارهای بهبود وضعیت ساخت‌وساز می‌توان به صدور شناسنامه فنی برای ساختمان‌ها، قطع ارتباط مالی مهندسان ناظر و کارفرمایان و مسئولیت حقوقی و کیفری مهندسان محاسب در صورت تخلف اشاره کرد. با توجه به موقعیت زلزله‌خیز کشور، اجرای دقیق مقررات ملی ساختمان و نظارت بر مقاوم‌سازی، اساسی‌ترین اقدام برای پیشگیری از فرو ریختن بناهاست. این مقاله ضمن بررسی کارایی نظام حقوقی و قضایی موجود، پیشنهاد می‌کند که قانونگذار با اصلاح قوانین کیفری، عدم رعایت مقررات ملی ساختمان و ساخت‌وساز غیرمجاز را به‌صراحت جرم‌انگاری کرده و مجازات مشخصی برای آن تعیین نماید.

## ۵- جرم‌انگاری تخلفات ساختمانی

اینکه در حال حاضر تخلفات ساختمانی جرم بوده یا نه در میان صاحب‌نظران محل اختلاف است. آیین‌نامه امور خلافی مصوب ۱۳۲۴/۵/۲۲ که بر اساس ماده ۲۷۶ قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴ به تصویب رسید، در بند ۵ ماده ۳ برای کسانی که بدون پروانه شهرداری و نقشه تصویب‌شده اقدام به احداث ساختمان مشرف به معابر و خیابان می‌کردند، مجازات حبس از ۷ تا ۱۰ روز و ۱۰۰ تا ۲۰۰ ریال غرامت در نظر گرفته بود. در اصلاحیه ۵۲/۳/۷ قانون مجازات عمومی، مجازات خلاف مذکور، جزای نقدی از ۲۰۰ تا ۵۰۰۰ ریال اعلام شد. در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ مجازات‌ها به پنج گروه تقسیم شده‌اند که از جمله آنها مجازات‌های بازدارنده است. در تعریف مجازات‌های بازدارنده آمده بود: «مجازات بازدارنده تأدیب یا عقوبتی است که از طرف حکومت به‌منظور حفظ نظم و مراعات مصلحت اجتماع در قبال تخلف از مقررات و نظامات حکومتی تعیین می‌شود، از قبیل حبس، جزای نقدی، تعطیلی محل کسب، لغو پروانه و محرومیت از حقوق اجتماعی و اقامت در نقطه یا نقاط معین و مانند آن». بر اساس تعریف مذکور، تخلفات ساختمانی یکی از انواع مجازات‌های بازدارنده می‌توانست قرار گیرد. با تصویب قانون مجازات اسلامی جدید در سال ۱۳۹۲، مطابق ماده ۱ قانون مذکور جرایم و مجازات‌ها مشتمل می‌شوند به حدود، قصاص، دیات و تعزیرات و اقدامات تأمینی و تربیتی؛ بنابراین شاید بتوان تخلفات ساختمانی را در قالب تعزیرات و یا اقدامات تأمینی و تربیتی جرم‌انگاری نمود.

مطابق مواد ۳۲ و ۴۰ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ که اشعار می‌دارند: «ماده ۳۲: اخذ پروانه کسب و پیشه در محل‌ها و امور موضوع ماده (۴) این قانون موکول به داشتن مدارک صلاحیت حرفه‌ای خواهد بود، در محل‌های یادشده اقدام به امور زیر تخلف از قانون محسوب می‌شود: الف) مداخله اشخاص حقیقی و حقوقی فاقد مدرک صلاحیت در امور فنی که اشتغال به آن مستلزم داشتن مدرک صلاحیت است؛ ب) اشتغال به امور فنی خارج از حدود صلاحیت مندرج در مدرک صلاحیت؛ ج) تأسیس هرگونه مؤسسه، دفتر یا محل کسب و پیشه برای انجام خدمات فنی بدون داشتن مدرک صلاحیت مربوط؛ د) ارائه خدمات مهندسی طراحی، اجرا و نظارت توسط اشخاص حقیقی و حقوقی که مسئولیت بررسی یا تأیید نقشه و یا امور مربوط به کنترل ساختمان آن پروژه را نیز به عهده دارند».

«ماده ۴۰: متخلفان از مواد ۳۲ و ۳۴ و تبصره آن توسط مراجع قضایی حسب مورد به پرداخت جزای نقدی از یک صد هزار (۱۰۰۰۰۰) ریال تا ده میلیون (۱۰۰۰۰۰۰۰) ریال محکوم می‌شوند. پرداخت جزای نقدی مانع از پیگیری انتظامی نخواهد بود».

این مواد با جرم شناختن مشروط تخلفات ساختمانی، مؤید ماهیت کیفری این‌گونه تخلفات هستند. علاوه بر نکات مذکور، نوع مجازات این‌گونه تخلفات نیز دلیل دیگری بر ماهیت کیفری آن است. جریمه جزای نقدی‌ای است که در ماده ۱۶ قانون مجازات اسلامی به‌عنوان یکی از انواع مجازات‌ها ذکر شده است و به‌موجب تبصره‌های ۲، ۳ و ۴ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مجازات تخلفات ساختمانی جریمه است. از سوی دیگر دلایل زیر نشان‌دهنده ماهیت غیرکیفری تخلفات ساختمانی است:

- مطابق اصل ۳۶ قانون اساسی، حکم به مجازات و اجرای آن باید از طریق دادگاه صالح صورت گیرد. مراجع اختصاصی همچون کمیسیون ماده ۱۰۰ هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما دادگاه محسوب نمی‌شوند.

- مجازات کیفری از نظر حقوقی دارای آثار خاصی است که در مورد تخلفات ساختمانی، آن آثار و احکام مطرح نیست.

بنابراین اعمال اصول و ضوابط انحصاری مجازات‌ها در مورد جرایم تخلفات ساختمانی جایز نیست، مگر در موارد خاص (همچون قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان) که در جرم دانستن تخلف و اعمال مجازات از سوی مراجع کیفری تردیدی وجود ندارد. تنها در این‌گونه موارد باید تخلفات ساختمانی را دارای ماهیت کیفری دانست.

## ۵-۱- اجرای احکام کمیسیون ماده ۱۰۰ در خصوص اجرای احکام ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها

نکته ضروری که باید مورد توجه قرار گیرد این است که آرای کمیسیون از قسم آرای است که مرجع اجرای آن دادگستری نبوده و باید توسط شهرداری اجرا شود. بر اساس تبصره یک ماده ۱۰۰، اجرای تصمیم کمیسیون ماده ۱۰۰ بر عهده شهرداری است. این نکته که شهرداری مجری رأی است، مستلزم در نظر گرفتن مسائل اجرا است. این اجرا به ابلاغ نیاز داشته و این امر خود مسئله‌ای است که در هیچ یک از مقررات، تصریحی بر نحوه ابلاغ وجود ندارد. چنانکه مورد اتفاق است، اجرای هر تصمیمی نیاز به ابلاغ مؤثر داشته و عدم ابلاغ می‌تواند موجب حق اعتراض از سوی مخاطب رأی گردد. مبدأ ابلاغ و مقام ابلاغ‌کننده در اجرای تصمیمات کمیسیون از موارد ابهام ماده ۱۰۰ در حوزه اجرا تلقی می‌شود. از طرف دیگر در خصوص آرای جریمه (جریمه‌های مالی) سازکار مؤثر برای وصول در نظر گرفته نشده است. این در حالی است که در برخی موارد مثلاً در خصوص تصمیمات کمیسیون ماده ۷۷ امکان اجرا به وسیله اجرائیات ثبت وجود دارد.

از طرف دیگر در خصوص اجرای احکام تخریب و قلع، معمولاً اجرای حکم همراه با تنش یا مقاومت از سوی مالکین بوده و در این خصوص مأموران گاه با عدم حمایت از سوی قوای عمومی مواجه هستند. این عدم حمایت در دو چهره خود را نشان می‌دهد؛ نخست، در زمان اجرای حکم. این زمانی است که حکم توسط کمیسیون صادر و به مرحله اجرا رسیده است. در این مرحله معمولاً باید موضوع حکم به موقع اجرا گذارده شود. در این خصوص قانون اجرای احکام مقرر می‌دارد که اجرای احکام می‌تواند مستظهر به قوای حکومتی و نیروی انتظامی باشد؛ اما اجرای احکام شهرداری که گاهی به لحاظ ارزش مادی و کیفیت اجرا مهم‌تر و سنگین‌تر از بسیاری از آرای محاکم عمومی حقوقی است، فاقد چنین حمایتی است. دوم، در مورد صیانت از اجرای حکم و جمع‌آوری و پلمپ هیچ مقرره مشخصی وجود ندارد. بر این اساس بسیاری از اقدامات مجریان حکم در خلأ قانونی بوده و مقرره حمایتی در این زمینه موجود نیست.

## ۵-۲- مبحث حریم

در زمینه حریم شهر و حدود شمول آن، مباحث متعددی قابل طرح است. در بحث حاضر، به‌ویژه با توجه به بند الحاقی ۳ و تبصره یک آن به ماده ۹۹ قانون شهرداری، تصریح شده است که در حوزه حریم شهر تهران، بدون نیاز به رأی کمیسیون و تشریفات مقرر در ماده ۱۰۰، کلیه مستحذات باید قلع و قمع گردد (به استناد تبصره ماده ۲ قانون نظارت بر گسترش شهر تهران). از سوی دیگر ماده ۱۰۰ و تبصره یک آن،

محدوده و حریم شهر را توأمان تحت صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ قرار داده است. این دوگانگی قانونی و فقدان رویه‌ای مشخص در مقام اجرا، سبب بروز ابهام و سردرگمی برای مأموران نظارت و مناطق شهرداری شده و در عمل موجب تعارض رویه‌ها و دشواری در اعمال ضوابط می‌گردد.

### ۵-۳- مسائل فنی و اجرایی ذیل ماده ۱۰۰ و تبصره‌های آن

این دسته از مسائل اساساً از نوع مسائل فنی و شکلی قانون به شمار می‌روند که خود موجب بروز اشکال در مقام تفسیر و اجرا می‌گردند. از جمله این موارد می‌توان به تعبیر مبهم «می‌تواند» در متن ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و نیز چگونگی تعیین و تقویم جریمه اشاره کرد. این قبیل موارد که به‌ظاهر جزئی و شکلی جلوه می‌کنند، در عمل منشأ اختلاف‌نظر و تعارض در برداشت‌های حقوقی شده و نمونه‌های روشنی از آن را می‌توان در این موارد مشاهده نمود: «جریمه و نحوه تقویم آن؛ ضمانت اجرای وصول جرایم (اجرایات ثبت، توقیف اموال)؛ نحوه ارتباط سیستمی شهرداری با سایر نهادهای ذی‌مدخل همچون اداره آب و برق و...؛ رویه مشخص در زمینه برخورد با اضافه بنا و موارد محکومیت به جریمه یا قلع؛ حدود مسئولیت مهندسين ناظر و نحوه گزارش تخلفات و میزان مسئولیت مهندسان ناظر؛ اعتبار پایان کار صادرشده و بررسی مفاد تبصره ۸ ماده ۱۰۰ و مفاد تسهیل؛ تبصره ۴ مصوب شورای انقلاب در خصوص ساخت‌وسازهای بدون پروانه».

### ۵-۴- نقش دیوان عدالت اداری در نظارت بر آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها

دیوان مرجع عالی‌بازبینی کمیسیون ماده ۱۰۰ بوده و از این حیث اختیار نقض تصمیمات کمیسیون فوق را دارد. در این خصوص نیز شهرداری و کمیسیون ماده ۱۰۰ با ابهاماتی مواجه است. اساساً دیوان از آنجا که مرجع عالی بوده، بدوآرسیدگی شکلی نموده و از این حیث به بررسی تصمیمات کمیسیون می‌پردازد. با عنایت به این مسئله هنوز نگرش مورد اتفاقی در خصوص مسائل مربوط به شکل اخذ تصمیم و ابلاغ و اجرای تصمیمات ماده ۱۰۰ وجود ندارد. در واقع این مسئله که ابلاغ باید مبتنی بر عموماً آیین دادرسی مدنی باشد یا از نظام مختص به خود تبعیت می‌کند، هنوز به‌صراحت مشخص نیست. از سوی دیگر اخذ تصمیم دیوان در خصوص دستور موقت مبتنی بر ماده ۳۴ قانون دیوان عدالت اداری و تشخیص مسئله فوریت و عدم امکان اعاده به وضع سابق و ملاک تشخیص این مسئله برای تصمیم‌گیرندگان و اجراکنندگان محل ابهام است. همچنین دیوان در موارد مشابه در مورد دستور موقت تصمیمات مختلفی اخذ نموده که خود موجب تشدید سردرگمی خواهد شد.

طبق آنچه در این مقاله بیان شد، علل وقوع تخلفات ساختمانی در ایران را می‌توان در پنج حوزه اجتماعی، مالی و اقتصادی، قوانین و مقررات، برنامه‌ریزی شهری و مدیریت ساخت‌وسازها دسته‌بندی کرد. به عبارتی نیاز روزافزون به مسکن، افزایش قیمت‌ها و کمبود تسهیلات، مقرون‌به‌صرفه بودن تخلفات و منفعت‌طلبی افراد، ناکارآمدی، عدم شفافیت و عدم رعایت ضوابط و قوانین، ضعف طرح‌های توسعه شهری و در نهایت مشکلات مدیریتی در بخش نظارت، کنترل، عدم اقدام و برخورد به‌موقع و همچنین فقدان آموزش و آگاهی‌رسانی تخصصی و همگانی را می‌توان از اهم علل و زمینه‌های بروز تخلفات ساختمانی در ایران برشمرد. همچنین هزینه بالای اخذ مجوز و پایان کار، بوروکراسی اداری فرایند صدور پروانه، عدم تناسب بین اختیارات و مسئولیت مجریان، نبود ضمانت اجرایی و ضعف در اجرای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰، وابستگی شهرداری به درآمد حاصل از تخلفات ساختمانی، روند افزایشی ساخت‌وساز و ناکارآمدی سیستم نظارت از دیگر علل آسیب‌زا در زمینه بروز تخلفات ساختمانی هستند که باید با اتخاذ راهکارهای مناسب برای کاهش و رفع این عوامل اقدام کرد.

همان‌طور که گفته شد، وقوع و تشدید تخلفات ساختمانی در ایران پیامدهای بسیاری در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و فضایی، شهرسازی، زیست‌محیطی، خطرپذیری، ایمنی و... در پی دارد که می‌توان مهم‌ترین آثار و نتایج بروز و تشدید تخلفات را در ابعاد اجتماعی، شهرسازی، خدماتی و زیرساختی، حمل‌ونقل شهری، زیست‌محیطی، ایمنی و پدافند غیرعامل طبقه‌بندی کرد. شایان توجه است که برنامه‌ریزی شهری، امری ضروری به‌منظور ضابطه‌مندی و کنترل حدود توسعه در پهنه‌های مختلف شهری است که تخطی از ضوابط و مقررات ساخت‌وساز شهری و عدم رعایت محدودیت‌ها و ضوابط برنامه‌ریزی شهری، مانع تحقق آن خواهد بود؛ بنابراین مسئله مهم در مورد چالش تخلفات ساختمانی، از بین بردن علل وقوع و همچنین کاهش آثار منفی تخلفات ساختمانی بر شهرهاست. به عبارتی در کنار تلاش برای رفع زمینه‌های بروز تخلفات، فرایند رسیدگی به تخلفات و جرم‌تلقی نمودن تخلفات ساختمانی باعث کاهش آثار زیان‌بار تخلفات ساختمانی می‌گردد و جرایمی که از طریق دستگاه قضایی اخذ می‌شود، صرف تأمین زیرساخت‌ها و خدمات شهری و اصلاح فضای کالبدی القا شده به شهرها می‌شود.

در این مقاله به منظور برنامه‌ریزی و اقدام در راستای کاهش تخلفات ساخت‌وساز، دو نوع سیاست‌گذاری مورد بررسی قرار گرفته است؛ نخست، کاهش زمینه‌های بروز تخلف و دوم، اتخاذ اقدامات جدی در برخورد با تخلفات. همچنین کاهش آثار این تخلفات مورد توجه قرار گرفته و مهم‌ترین

اقدامات پیشنهادی برای ارتقای نظام کنترل ساخت‌وساز در حوزه‌های مدیریت، برنامه‌ریزی شهری، قانونگذاری و جرم‌انگاری تخلفات ساختمانی ارائه شده است. با این حال بدیهی است که جلوگیری و کنترل تخلفات ساخت‌وساز در کشور نیازمند عزم جدی دستگاه‌های متولی و مشارکت و همکاری مردم است. لذا دستگاه‌های نظارتی (از جمله سازمان نظام مهندسی، شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها، بخشداری‌ها، جهاد کشاورزی، دهیاری‌ها، میراث فرهنگی و...) باید در راستای ارتقای عملکرد نظارتی خود در زمینه کنترل رعایت قوانین و مقررات، اجرای طرح‌های مصوب شهری و روستایی، جلوگیری از فساد اداری و برخورد با متخلفین عزم جدی داشته باشند. در این راستا، وزارت راه و شهرسازی باید سازگار اجرای ماده (۳۵) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب سال ۱۳۷۴ را در تمامی ادارات کل راه و شهرسازی کشور به‌طور جدی پیگیری و اجرای آن را برای ارتقای نظام ساخت‌وساز کشور مطالبه کند. از طرفی شهرداری‌ها در جهت حذف وابستگی درآمدی خود به اخذ جرایم ساختمانی باید به دنبال کسب منابع و درآمدهای پایدار باشند. از سوی دیگر همکاری نهادهای قضایی و انتظامی با شهرداری‌ها، لازمه ایجاد ضمانت اجرایی احکام صادره ماده (۱۰۰) است که البته در پیشگیری از تخلفات ساختمانی نیز تأثیر مطلوبی خواهد داشت. از آنجا که بسیاری از دعاوی ملکی مطرح دادگستری ریشه در عدم توان مالی و تخصصی پیمانکاران دارد، لذا رفع این مشکل نیازمند آسیب‌شناسی جدی و برنامه‌ریزی توسط مراجع ذی‌صلاح از جمله قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی، شورای شهر، شهرداری‌ها و... است. ایجاد نظام صنفی پیمانکاران ذیل ماده (۲۹) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، تدوین منشور ملی پیمانکاران، اعطای مجوز و پروانه فعالیت به پیمانکاران واجد صلاحیت (با ارائه مدارک قانونی و احراز شرایط الزام)، تهیه و در اختیار عموم قرار دادن لیست پیمانکاران مجاز و همچنین عقد قرارداد قانونی و مورد تأیید نظام صنفی بین مالکان و پیمانکاران، از جمله اقدامات لازم در این زمینه است. نکته پایانی آن است که لزوم جرم‌انگاری تخلفات ساختمانی، در کنار اجرای سیاست‌های تشویقی، می‌تواند به‌عنوان محرکی مؤثر در تشویق خودجوش جامعه به رعایت صحیح ضوابط و مقررات و احداث بناهای اصولی عمل نماید.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

به‌طور کلی می‌توان به‌صراحت اذعان داشت که ساختار تشکیلات اداری کمیسیون ماده ۱۰۰ نتوانسته است نقش بازدارنده مؤثری در کاهش تخلفات ساختمانی ایفا کند؛ زیرا هر ساله حجم قابل توجهی از پرونده‌ها به کمیسیون ارجاع می‌شود که این امر نشان‌دهنده آن است که با گذشت زمان، وضعیت فعلی

کمیسیون کارآمدی لازم را نداشته و نتوانسته است تخلفات ساختمانی را به میزان قابل توجه کاهش دهد. به نظر می‌رسد کمیسیون ماده ۱۰۰ از ضمانت اجرای کافی در برخورد با تخلفات ساختمانی برخوردار نبوده است. به‌ویژه آنکه بخش عمده‌ای از آرای صادره در این کمیسیون، در حالی که وفق اصول شهرسازی، ملاحظات فنی و ضوابط بهداشتی می‌بایست منتهی به صدور رأی رفع خلاف و قلع بنا گردد، در عمل به صدور رأی جریمه محدود می‌شود. افزون بر این، حتی آرای رفع خلاف نیز به دلیل فقدان سیاست‌ها و سازکارهای اجرایی مناسب، در عمل بالاتکلیف مانده و به مرحله اجرا نرسیده است. هدف از تشکیل کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، پیشگیری و کنترل تخلفات ساختمانی بوده است، لیکن این کمیسیون در دستیابی به این هدف موفقیت‌چندانی نداشته و به‌نظر می‌رسد که به‌طور غیرمستقیم، روزه‌ای برای سودجویی افرادی فراهم کرده است که به‌طور مداوم در زمینه ساخت‌وساز فعالیت دارند یا به امر بسازوبفروش اشتغال دارند و این رویه برای آنان به‌عنوان منبعی سودآور تلقی می‌شود. به عبارتی دیگر می‌توان گفت که هم‌اکنون کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به‌عنوان راهکاری جهت قانونی نمودن تخلفات ساختمانی عمل می‌نماید و شاهد عینی این ادعا، سیل عظیمی از پرونده‌های مطروحه در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری است، در حالی که صدور حکم جریمه برای مواردی که نقض مسائل شهرسازی یا تغییر کاربری است، از حیثه این کمیسیون خارج بوده استیکی دیگر از مشکلات کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، ابهام موجود در متن ماده ۱۰۰ است که به اعضای کمیسیون آزادی قابل توجهی در صدور حکم جریمه به جای صدور حکم قلع بنا اعطا کرده است. این ابهام به‌طور صریح مشخص نمی‌کند که در چه مواردی می‌بایست رأی رفع خلاف صادر شود و در چه مواردی صدور رأی جریمه ضرورت دارد. از سوی دیگر اختصاص بخشی از بودجه شهرداری‌ها به‌عنوان درآمد حاصل از جرایم ساختمانی، موجب بی‌تفاوتی مأموران شهرداری در برخورد با تخلفات شده است. به عبارت دیگر شهرداری می‌تواند به‌طور اختیاری از تخلفات ساختمانی جلوگیری کند و تکلیفی اجباری برای این امر ندارد و در عمل نیز وظیفه قانونی خود در جلوگیری از تخلفات ساختمانی به‌طور کامل اجرا نمی‌شود. به نظر می‌رسد تا زمانی که قانونگذار تخلفات ساختمانی را جرم‌انگاری ننماید، شمار پرونده‌های تخلفات ساختمانی از پرونده‌هایی که مالکین آنان نسبت به اخذ پروانه ساختمانی اقدام می‌نمایند، بیشتر خواهد بود و اگر ضوابط قانونی محکم با ضمانت اجرایی بالا نداشته باشیم، نمی‌توان امیدوار بود که از میزان تخلفات ساختمانی کاسته شود و همین امر باعث گردیده که همه‌ساله شاهد تمایل کمیسیون به اخذ جریمه به جای حکم تخریب باشیم. از این رو این احتمال وجود خواهد داشت که میل به تخلف نهادینه

گردد و تا زمانی که هزینه اجرای آرا در جامعه پذیرفته نشود و تبعات اجتماعی این موضوع را نپذیریم، این موضوع حل نخواهد گردید و بخش عمده‌ای از فضاهای سبز و مناطق طبیعی تخریب می‌شوند و آنچه تأسف‌بارتر است تخلفات ساختمانی مربوط به سازمان‌های عمومی و تعاونی‌های مسکن هستند که اقدام به انبوه‌سازی می‌کنند. از این رو نیاز است ضوابط و مقررات مربوط به ساخت‌وسازهای غیرمجاز بازنگری گردد تا شاهد کاهش تخلفات ساختمانی و ضمانت اجرایی قوی‌تر برای حفظ طرح‌های توسعه شهری همانند طرح‌های هادی و تقصیلی و طرح جامع داشته باشیم. با توجه به موقعیت خاص کشورمان که بر روی گسل زلزله قرار گرفته است و همواره خطر وقوع زلزله کشورمان را تهدید می‌کند، برای احتراز از خطر زلزله و پیشگیری و مقاوم‌سازی ساختمان و جلوگیری از وقوع تخلفات ساختمانی، جرم‌انگاری یکی از ضروری‌ترین اقدامات در جهت پیشگیری از خطر فروریختن ساختمان در هنگام زلزله است، اما واقعیت این است که گستردگی تخلفات ساختمانی با عناوین محدودی همچون مقررات ملی ساختمان، ممنوعیت احداث بنای غیرمجاز در حریم آثار ملی، دایر کردن واحدهای تجاری در محل غیرتجاری و تغییر کاربری اراضی زراعی که به‌عنوان جرم تلقی گردیده، نمی‌تواند مانع از اجرای تخلفات ساختمانی گردد و با توجه به درآمد سرشاری که برای بسازوبفروشان و دلان بسازوبفروش ساختمانی ناشی از تخلفات وجود دارد، مقررات ملی ساختمان و سایر قوانین ناچیز نمی‌تواند ضمانت اجرایی لازم برای این قانون باشد. با توجه به اینکه طرح‌های شهری حاصل تلاش صاحب‌نظران شهری و سند راهبردی و توسعه شهرها است و این سند توسط کمیسیون ماده صد شهرداری که دارای جایگاه قانونی نیز هست، به‌سادگی مورد تعرض قرار می‌گیرد، با اصلاح ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تجدید در ساختار کمیسیون ماده صد و جرم‌انگاری تخلفات ساختمانی تا حدودی می‌شود به این‌گونه بی‌بندوباری‌ها پایان داد.

هرچند جرم‌انگاری ساخت‌وساز غیرمجاز در قوانین و مقررات می‌تواند بسیاری از مشکلات را کاهش داده و موجبات اجرای مؤثر آرای صادره را فراهم کند، ولی با توجه به سیاست‌های کلی نظام در بخش قضایی مبتنی بر جرم‌زدایی که تمرکز آن بیشتر بر پیشگیری از وقوع جرم است تا مجازات و نیز اهمیت مباحث مربوط به حقوق شهروندی، عدالت‌پروری و تقویت مشارکت‌های مردمی در چهارچوب دولت مردم‌محور، دادن صبغه کیفی به عملیات ساختمانی غیرمجاز فاقد پشتوانه مناسب به نظر می‌رسد. با این حال استنکاف مالکان یا دیگر عوامل دخیل در ساخت‌وساز از رعایت دستورات شهرداری و یا عدم اجرای احکام صادره از کمیسیون ماده صد، می‌بایست با ضمانت اجرایی کیفی در قالب ترمذ و تخلف از دستورات دولتی همراه باشد. از این رو تقویت مدیریت شهری و ایجاد سازکارهای مؤثر در پیشگیری

از ساخت‌وسازهای غیرمجاز امری اجتناب‌ناپذیر است. در این زمینه پیشنهادهایی ارائه می‌شود که به شرح ذیل است:

۱- ماده صد شهرداری ماده‌ای برای رسیدگی به ساخت‌وساز فنی شهری است. تشکیل کمیسیون فنی به جای کمیسیون اجتماعی برای بررسی به گزارش فنی مأمور شهرداری امری ضروری بوده و حضور یک نماینده از سازمان مسکن و شهرسازی یا سازمان نظام مهندسی یا دفاتر نمایندگی به انتخاب وزیر مسکن و شهرسازی الزامی است.

۲- در اجرای تبصره یک کمیسیون ماده صد، توضیحات فنی ساختمان را سازمان نظام مهندسی استان یا دفاتر نمایندگی یا مهندس ناظر ساختمان دریافت کند.

۳- در اجرای تبصره دو، در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی از نظر فنی و محاسباتی و رعایت آیین‌نامه ۲۸۰۰ به تأیید سازمان نظام مهندسی استان یا دفاتر نمایندگی یا مهندس ناظر ساختمان رسیده و سپس اقدام به اخذ جریمه شود.

۴- در اجرای تبصره سه، در مورد احداث بنای بدون پروانه در حوزه استفاده از اراضی مربوطه، رعایت اصول فنی و بهداشتی به تأیید سازمان نظام مهندسی استان یا دفاتر نمایندگی یا مهندس ناظر ساختمان رسیده و سپس اقدام به اخذ جریمه شود.

۵- در اجرای تبصره ششم، موارد تخلف مانند مستحکم نبودن بنا، رعایت نکردن اصول فنی و مهندسی در ساختمان، رسیدگی به موضوع از صلاحیت کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ خارج شود.

۶- حداقل جریمه ماده صد کمیسیون نسبت به هزینه اخذ پروانه ساختمانی ده برابر باشد تا مالکان نسبت به رعایت آیین‌نامه‌ها و مقررات ملی ساختمان ترغیب شوند. شهرداری دارای شخصیت حقوقی و از جمله مؤسسات عمومی است و دخل و تصرف در اموال و وجوه شهرداری تصرف در اموال عمومی و جرم است و مرتکب به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌شود؛ طبق ماده ۷۹ قانون شهرداری‌ها، شهردار و رئیس حسابداری ذی‌حساب هستند و کلیه پرداخت‌های شهرداری در حدود بودجه مصوب به استناد ثبت و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و با امضای شهردار و رئیس حسابداری به عمل خواهد آمد. جریمه‌ای که کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها تعیین می‌کنند، از جمله درآمدهای شهرداری و طبق ضوابط حاکم بر نحوه هزینه درآمد شهرداری باید هزینه شود و طبق نص صریح تبصره‌های ذیل ماده ۱۰۰، شهرداری مکلف است نسبت به

وصول آن اقدام نماید. سازش شهرداری با مؤدی به پرداخت کمتر از جریمه تعیین شده توسط کمیسیون خلاف مقررات مالی شهرداری و از محدوده اختیارات آنها خارج است؛ به طور کلی می‌توان گفت چون وفق مفاد تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون مطرح می‌شود و چنانچه رأی کمیسیون مورد قبول شهرداری نباشد، طبق تبصره ۱۰ ماده ۱۰۰، می‌تواند تقاضای تجدیدنظر کند و این رأی قطعی است، به نظر می‌رسد با صدور رأی قطعی اعم از جریمه و تخریب توسط کمیسیون ماده ۱۰۰، شهرداری حق ندارد رأی صادره را اجرا نکند و یا خلاف رأی صادره با مؤدی سازش نماید. مفاد قانون و ماده صد قابلیت پیشگیرانه چندانی ندارد و لزوم بازنگری در قانون شهرداری به لحاظ تجدیدنظر در بسیاری از قوانین که بر ساخت‌وساز مؤثر بوده، ضروری است. اصلاح ماده صد قانون شهرداری‌ها، به‌هنگام نمودن ضوابط طرح‌های توسعه شهری، کاهش سهم درآمد شهرداری از محل تخلفات ساختمانی، تجدید ساختار کمیسیون ماده صد، پیش‌بینی سازمان مناسب، ایجاد پست‌های سازمانی مرتبط و کاهش تشریفات صدور پروانه ساختمانی را می‌توان از موجبات کاهش تخلفات ساختمانی نام برد. در این بین سهم ضوابط سخت‌گیرانه ساخت‌وساز مندرج در طرح‌های جامع یا تفصیلی که ناشی از نظریه‌ها و آرای مشاورین شهرسازی در تهیه طرح‌های توسعه شهری است، به‌مثابه قوانین لایتغیر و بدون در نظر گرفتن شرایط اجتماعی و اقتصادی شهرها تصویب می‌گردد، نقش بسزایی در عدم مراجعه بخشی از مردم جهت اخذ پروانه ساختمانی و روی آوردن به تخلف ساختمانی دارد. البته سودجویی متخلفان بزرگ را که ناشی از ارزش اقتصادی و سود سرشار ساختمان‌سازی است، نمی‌توان نادیده گرفت. در هیچ یک از قوانین شهری اشاره‌ای به نحوه مجازات این اشخاص نشده است. گاه روند طولانی اخذ پروانه ساختمانی، سازندگان را تشویق به تخلف می‌نماید. دیدگاه مناسب و مساعد متصدیان مربوطه، تدوین مقررات به‌منظور جلوگیری از افزایش تخلفات ساختمانی و راهکارهای علمی شناسایی علل آن، موجب پویایی ارائه خدمات نظارتی در حوزه ساخت‌وساز خواهد بود.

۷- با توجه به طرح دیدگاه‌های موافق و مخالف در خصوص جرم‌انگاری تخلفات ساختمانی از یک سو و از سوی دیگر اهمیت فزاینده حفظ حریم و محدوده شهر و رعایت ضوابط شهرسازی و مقررات فنی، ضرورت پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفی برای تخلفات حوزه شهرسازی آشکار می‌شود. بدین ترتیب با استناد به اصول ۳۶ و ۳۷ قانون اساسی از یک طرف و با توجه به عمومات مندرج در قانون مجازات اسلامی از طرف دیگر، زمینه حقوقی و مبنای قانونی لازم برای جرم‌انگاری این دسته از

## تخلفات وجود دارد.

۸- این مسئله که پیشگیری وضعی و فرهنگی و پیشگیری فیزیکی در درازمدت موجب کاهش هزینه و تنظیم بهتر روابط بین شهرداری و شهروندان می‌شود، مسئله‌ای نیست که نیاز به توضیح داشته باشد. لکن نحوه پیشگیری و کشف تخلفات برای جلوگیری از آن با خلأ جدی قانونی مواجه است. از یک سو حریم شخصی و مالکیت اختصاصی مالکین بر املاک خود و از سوی دیگر وظیفه نظارتی شهرداری و عدم اضرار به حقوق اجتماعی توسط مالکان، موجب بروز تعارض جدی و به تبع سردرگمی اجرایی خواهد شد. بر این اساس طرح مسئله جلوگیری از ساخت‌وساز غیرمجاز و پیشگیری از تخلفات ساختمانی مسئله قابل بررسی است.

۹- همان‌گونه که مذکور است نحوه اجرای احکام کمیسیون ماده صد در حاله‌ای از ابهام است. ماهیت غیرقضایی تصمیمات از یک سو و عدم واگذاری اجرا به قوه قضاییه موجب شده تا نظام مشخص حقوقی بر اجراییات تصمیمات کمیسیون حکومت نکند. از سوی دیگر عدم تبعیت شکلی تصمیمات از نظام دادرسی مدنی به‌ویژه در زمینه ابلاغ تصمیمات، موجب عدم روبه‌ای مشخص شده و این مسئله هم خود کمیسیون و هم شهروندان و هم شعب دیوان عدالت اداری را متأثر می‌سازد.

## فهرست منابع

- اردبیلی، محمدعلی. حقوق جزای عمومی. ویرایش دوم. تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۴.
- اسدی، بهنام. «جایگاه فقهی و حقوقی معاملات معارض در حقوق موضوعی ایران». قانون‌یار، ۴، ۱۴ (۱۳۹۹).
- ۶۶۳-۶۸۴.
- امامی، سیدحسن. حقوق مدنی، جلد ۱. تهران: انتشارات اسلامی، بی‌تا.
- «امور و دعاوی اداره اجرای اسناد رسمی». دفتر وکالت و مشاوره حقوقی وکیل قانون. ۱۳۹۹. تاریخ دسترسی ۱۴۰۰/۱۰/۴. قابل دسترسی در:
- <http://sanadrasmiblogfa.com/post/85>
- باقری، مهسا. «به رهن گذاشتن ملک فروخته‌شده». عدالت‌سرا. ۱۳۹۸. تاریخ دسترسی در ۱۴۰۱/۲/۲۶. قابل دسترسی در:
- <https://edalatsara.com/mortgaging-the-property-after-the-seller-has-set-up-a-lease>
- بهرامی، بهرام. معامله فضولی، انتقال مال غیر. ویرایش اول. تهران: چاپخانه روزنامه رسمی کشور، ۱۳۷۷.
- پیلوار، رحیم و حاتم صفری. «نگاهی نو به اعتبار اسناد عادی راجع به اموال غیرمنقول با تأکید بر یک رأی». فصلنامه رأی، ۸، ۲۸ (۱۳۹۸)، ۱۰۵-۱۱۹.
- ثابتی‌پور، بهزاد. «مکاتب و قلمرو جرم‌شناسی». قانون‌یار، ۲، ۷ (۱۳۹۷)، ۴۹-۷۱.
- حائری شاه‌باغ، سیدعلی. شرح قانون مدنی. ویرایش اول. تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۶.
- خدابخشی، عبدالله. «تحلیلی دیگر از ماده ۲۲ قانون ثبت اسناد و املاک». حقوق دادگستری، ۷۴، ۳۹-۹ (۱۳۸۹)۷۱.
- شمس، عبدالله. آیین دادرسی مدنی. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۲.
- شهیدی، مهدی. «فروش مال غیرمنقول بدون تنظیم سند رسمی»، ماهنامه قانون، ۹۱ (۱۳۸۸)، ۶۴-۹۱.
- شهیدی، مهدی. تشکیل قراردادهای و تعهدات. ویرایش دوم. تهران: نشر حقوقدان، ۱۳۷۷.
- طاهری، حبیب‌الله. حقوق مدنی. ویرایش دوم. قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، ۱۴۱۸ ه. ق.
- قوشچی، مهدی. آیین دادرسی حقوقی، تخلفات ساختمانی در نظام حقوق ایران. ویرایش ششم. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳.
- کریمی، محمدجواد. «تجزیه و تحلیل و بررسی علل تخلفات ساختمانی در شهر یزد و اثرات آن بر تقلیل مقاومت و عدم پایداری سازه‌ها در برابر نیروهای استاتیکی و دینامیکی». پایان‌نامه کارشناسی ارشد، یزد: دانشگاه یزد، ۱۳۸۰.
- گلدوزیان، ایرج. بایسته‌های حقوق جزای عمومی. ویرایش دوازدهم. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۴.
- میرمحمدصادقی، حسین. حقوق کیفری اختصاصی، جرایم علیه اموال و مالکیت. ویرایش سی و یکم. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹.
- ولیدی، محمد صالح. بایسته‌های حقوق جزای عمومی. تهران: انتشارات جاودانه: جنگل، ۱۳۸۸.

This Page Intentionally Left Blank