

سایت حقوقی دادآور

لمحمود اخوان - وکیل دادگستری و مدرس دانشگاه

مقدمه:

کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که در افواه عمومی به «کمیسیون ماده ۵» معروف است یک نهاد تصمیمگیری در امور شهری است که از یک طرف، تصمیمات آن در بافت شهرها تاثیر غیرقابل انکار دارد و از طرف دیگر ممکن است این تصمیمات معارض حقوق مردم باشد. عدم رعایت دقیق مقررات و تسامح در تصمیمگیریها چهره شهرها را خصوصاً در تهران و کلانشهرها به صورت ناهمگون درآورده است. مثلاً در یک کوچه یا خیابان باریک در کنار چند سازه دو یا سه طبقه، ناگهان یک سازه ده طبقه یا برج سر برمیآورد. حتی ممکن است چنین تصمیماتی از نظر زیست محیطی هم برای شهروندان مخاطراتی به وجود بیاورد. اما چهره دیگر این تصمیمات یعنی صرفنظر از حقوق عمومی، عدم رعایت حقوق مجاوران ملک در تصمیمات موردی کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است. مورد اخیر از جمله مواردی است که غالباً مورد غفلت قرار میگیرد. مجاوران ملک موضوع تصمیم کمیسیون ماده ۵، به علت عدم اطلاع از ظرفیتهای قانونی (قانون اساسی، قانون مدنی و سایر قوانین موضوعه ۱) یا برای گریز از گرفتار شدن در پیچ و خم ادارات و مراجع قضایی از این تخلفات چشم پوشی میکنند. رویه قضایی هم به علت قلت شکایات، دعاوی، استرداد و عدم پیگیری شکایاتی که از طرف وزارت مسکن و شهرسازی سابق مطرح شده بود ۲ و رعایت مصالح اداری و شهری پایدار نشده است. این نوشتار کوششی است برای طرح این موضوع و توجه صاحبان حقوق برای تلاش جهت احقاق حق خود و عنایت مسئولان و اعضای کمیسیونهای ماده ۵ به مشکلاتی که بر اثر تصمیمات آنها خصوصاً تصمیمات موردی که ممکن است برای مردم و مجاوران به وجود آید. پارهای اوقات تضييع حقوق مجاوران در حدی است که چاره‌های جز شکایت به مراجع قضایی نیست. در دولت جدید شورای عالی شهرسازی و معماری تصمیم به بازنگری بعضی از تصمیمات کمیسیون ماده ۵ کرده و حتی در تهران دو مورد از تصمیمات بزرگ کمیسیون ماده ۵ را مورد تجدیدنظر قرار داده است. ۳ امید است که این نگاه عادلانه و قانونی به تصمیمات کمیسیون ماده ۵ و بازنگری در آنها به تصمیمات کمیسیونهای ماده ۵ در کلانشهرها هم تسری پیدا کند تا اعتبار نهادهای قانونی نزد مردم، دستخوش تزلزل نشود. این نوشتار در چهار بخش و یک نتیجه گیری تهیه شده است. بخش اول وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیسیون ماده ۵، بخش دوم حقوق مجاوران، بخش سوم تراکم فروشی، بخش چهارم مراجع صلاحیتدار برای رسیدگی به شکایات و نهایتاً نتیجه‌گیری. بخش اول: وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیسیون ماده ۵

۱ □ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: این شورا برای هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی به منظور ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم و همچنین به منظور اعتدالی هنر معماری ایران و رعایت سبکهای مختلف معماری سنتی و ملی و ارائه ضوابط و جنبه‌های اصیل آن با در نظر گرفتن روشهای نوین علمی و فنی و در نتیجه یافتن شیوه‌های اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی و طرز زندگی و مقتضیات محلی در سال ۱۳۵۱ تاسیس شده است □ ۴

□ ۲ وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: عبارت است از:

۲-۱ □ بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی ایران.

۲-۲ □ اظهارنظر نسبت به پیشنهادهای و لوایح شهرسازی و مقررات مربوط به طرحهای جامع شهری که شامل منطقه‌بندی، نحوه استفاده از زمین، تعیین مناطق صنعتی و بازرگانی، اداری، مسکونی، تاسیسات عمومی، فضای سبز و سایر نیازمندیهای عمومی شهر است.

۲-۳ □ بررسی نهایی طرحهای جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه‌های تفصیلی.

۲-۴ □ تعیین معیارها و ضوابط و آیین نامه‌های شهرسازی. ۵

نظر به اینکه اجرای وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از طریق دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیگیری و اجرا میشود. قانونگذار وزارت راه و شهرسازی را مکلف کرده که در تشکیلات خود واحدی تحت نظر معاونت شهرسازی و معماری آن وزارتخانه ایجاد کند تا وظایف ذیل را انجام دهد و چگونگی این وظایف تحت نظر معاونت شهرسازی و معماری وزارتخانه به شرح زیر است:

□ ۱ بررسی و اظهارنظر در مورد طرحهای جامع شهری از طریق کمیته‌های فنی که اعضای آن به انتخاب شورای عالی شهرسازی و معماری و موسسات ذیربط تعیین میشوند. ۱

۲۰] تهیه معیارها و ضوابط

آیین نامه‌های شهرسازی.]

۳۰] نظارت در تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی و جلب نظر شوراهای اسلامی شهر و شهرداریهای مربوط در حین تهیه طرح‌های تفصیلی.

۴] نظارت در اجرای مراحل مختلف طرح‌های تفصیلی شهری.

۵] ابلاغ مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به وزارتخانه‌ها و سازمانهای مسئول.

۶] ایجاد یک مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری.

۷] جمع‌آوری اطلاعات و آمار اقتصادی و اجتماعی و شهرسازی و معماری.

۸] تشکیل نمایشگاهها از کارهای مختلف شهرسازی و معماری.]

۵-۲] اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مرکب از هفت وزیر و معاونت برنامه ریزی راهبردی رئیس‌جمهوری است که وظایف رئیس سازمان برنامه و بودجه سابق را به عهده دارد و ریاست این شورا به عهده وزیر راه و شهرسازی است و چنانچه اعضا نتوانند شخصاً در جلسات شورا حاضر شوند؛ یکی از معاونان خود را به شورا اعزام میکنند و جلسات شورا با حضور اکثریت اعضا رسمیت خواهد داشت و تصمیمات شورا با حداقل ۵ رای معتبر خواهد بود. ۶. نتیجتاً با توجه به مراتب فوق بررسی و اظهارنظر در مورد طرح‌های جامع شهری و نظارت در اجرای طرح‌های تفصیلی از وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران میباشد.

۳] کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: برای بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن در هر استان کمیسیونی به ریاست استاندار و در غیاب وی به ریاست معاونت عمرانی استانداری و عضویت شهردار و نمایندگان وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی، ریاست شورای اسلامی شهر ذریب و نماینده سازمان نظام مهندسی استان مربوطه (با تخصص معماری و یا شهرسازی و بدون حق رای) تشکیل میشود تا وظیفه بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات موردی آن را انجام دهد. بررسیهای فنی این کمیسیون به عهده کارگروه فنی این کمیسیون متشکل از نمایندگان کمیسیون و مشاور طرح تفصیلی شهر است و دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ شهرسازی و معماری در اداره کل راه و شهرسازی هر استان میباشد. استثنائاً قانونگذار در مورد شهر تهران اعضای کمیسیون ماده ۵ را معاونین ذریب و وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، کشور، نیرو، جهاد کشاورزی و معاونین روسای سازمانهای حفاظت محیط زیست و میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و شهردار تهران و رئیس شورای اسلامی شهر تهران (بدون حق رای) تعیین کرده است که رئیس کمیسیون ماده ۵ تهران شهردار تهران است که با توجه به ذینفع بودن شهرداری تهران در موضوعات مطروحه در کمیسیون ماده ۵، تصمیم قانونگذار در تعیین شهردار تهران به عنوان رئیس کمیسیون ماده ۵ در تهران قابل تأمل است! مسئله قابل ذکر این است که چرا در کمیسیون ماده ۵ استانها، سازمان حفاظت محیط زیست نماینده‌های ندارد. در حالیکه تصمیمات راجع به طرح‌های تفصیلی، قهراً آثار محیط زیستی قابل توجهی دارد و معلوم نیست که چرا سازمان محیط زیست در کمیسیون ماده ۵ تهران، لزوماً در تصمیمگیری مداخله دارد ولی در غیر تهران مداخله‌های ندارد؟! شهرداریها مکلف به اجرای مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران هستند و در قانون شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با وصف قابل اجرا بودن تصمیمات کمیسیون ماده ۵ از سوی شهرداریها چنین تصریحی نشده و لازم الاجرا بودن این تصمیمات برای شهرداریها تلویحاً از تبصره ماده ۷ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران استنباط میشود. بنابراین مهمترین وظیفه کمیسیون ماده ۵ بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی و تغییرات آنها در هر استان است.

ولی تصمیمات این کمیسیون پاره‌ای اوقات مسئله‌ساز میشود و آن وقتی است که کمیسیون تصمیمات موردی اتخاذ میکند و این تصمیمات موردی است که گاهی اوقات تحت تاثیر عوامل مختلف ممکن است به علت تساهل و تسامح و عدم دقت در مقررات موجب تضییع حقوق مجاوران شود. برای اینکه وظیفه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیسیون ماده ۵ به صورت دقیق روشن شود لازم است طرح‌های جامع و تفصیلی شهر با توجه به قانون تعریف شود تا عملکرد شورا و کمیسیون قابل بررسی است.

۴] تعریف طرح جامع شهر و طرح تفصیلی شهر:

۴-۱] طرح جامع شهر: عبارت از طرح بلندمدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه بندی مربوط به

حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی و تاسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازمندیهای عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (ترمینال) و فرودگاهها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تاسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی، مناطق نوسازی، بهسازی و اولویتهای مربوط به آنها تعیین میشود. ضوابط و مقررات مربوط به همه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی در طرح جامع شهر تهیه و تنظیم میگردد. طرح‌های جامع شهرها بعد از تصویب بر حسب ضرورت قابل تجدیدنظر خواهد بود ۹] بنابراین طرح‌های جامع،

طرح‌های کلی هستند که بر اساس آن طرح‌های تفصیلی تعیین میشوند و هر نوع توسعه شهری و ساخت و ساز بر اساس طرح‌های تفصیلی است.

۴-۲ طرح تفصیلی: عبارت است از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمینهای شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان و تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و اولویتهای مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت همه عوامل مختلف شهری در آن تعیین میشود و نقشها و مشخصات مربوط به مالکیت بر اساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم میشود. ۱۰

۳-۴ طرح‌های: عبارت از طرحی است که در آن جهت گسترش آتی شهر و نحوه استفاده از زمینهای شهری برای عملکردهای مختلف به منظور حل مشکلات حاد و فوری شهر و راه‌های کوتاه مدت برای شهرهایی که دارای طرح جامع نیستند تهیه میشود.

با نگاهی به وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری و تعاریف قانونی مربوط به طرح‌های جامع و تفصیلی معلوم میشود که قانونگذار با تعریف دقیق با رعایت مصلحت مردم و محیط زیست آنها مقرراتی تهیه کرده که رعایت دقیق و صحیح آنها ضامن سلامت اجتماع و محیط زندگی شهری است. در هیچ جای مقررات و قوانین اجازه زیرپا گذاشتن قانون و یا ترجیح فرد بر اجتماع یا گروهی بر گروه دیگر داده نشده است و منظور این نوشتار تبیین این است که کمیسیون ماده ۵ نمیتواند تحت عنوان تصمیمات موردی هر تصمیمی که بخواهد اتخاذ کند بلکه قانوناً و شرعاً موظف است قوانین موضوعه و مصلحت عموم را برای زندگی سالم در شهر رعایت کند. مطابق مقررات اشخاص برای ساخت و ساز میتوانند شصت درصد زمین خود را زیر بنا قرار داده و نوع استفاده از سازه هم بر اساس مقررات هر منطقه با ضوابط دقیق که در مقررات پیشینی شده تعیین میشود.

اشخاصی که تمایل به تغییر این ضوابط را دارند تحت عنوان تصمیمات موردی از طریق شهرداریها به کمیسیون ماده ۵ ارجاع داده میشوند و کمیسیون ماده ۵ باید براساس ضوابطی را که در توضیح راجع به طرح تفصیلی کاملاً مشخص شده اتخاذ تصمیم کنند. مهمترین موضوعاتی که در این کمیسیون مورد بررسی قرار میگیرد، تعیین میزان تراکم ساختمانی و تغییر کاربری است که متأسفانه کمیسیون به بهانه کمبود منابع مالی شهرداری تصمیماتی اتخاذ میکند که برخلاف حقوق مجاوران است و حقوق مجاوران در قانون مدنی تبیین شده است. کمیسیونهای ماده ۵ علاوه بر مقررات و ضوابط مربوط به طرح‌های جامع و تفصیلی باید حقوق مجاوران را رعایت کنند که پارهای اوقات این اهتمام برای رعایت حقوق مردم وجود ندارد.

ادامه دارد

پینویس

- ۱- نظرات مشورتی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۸-۱۳۹۰، انتشارات جنگل سال ۱۳۹۱، صفحه ۱۵۶
- ۲- مجله تجارت فردا، شماره ۷۳، مورخ ۲۸ اردیبهشت ۱۳۹۲، صفحه ۶۵
- ۳- روزنامه اطلاعات، شماره ۲۵۷۸۵، مورخ ۲۴ اردیبهشت ۱۳۹۲، صفحه ۱۴
- ۴- ماده ۱ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری
- ۵- ماده ۴ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری
- ۶- تبصره ۲ ماده ۴ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری
- ۷- ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری
- ۸- ماده ۷ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری
- ۹- ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی
- ۱۰- ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی

به نقل از سایت روزنامه اطلاعات