

تعارض تصمیمات کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری با حقوق مالکانه و مکتسبه افراد بر اراضی و املاک داخل در محدوده شهر

امین حیدری

دانشجوی کارشناسی حقوق ثبتی، گروه حقوق، واحد تهران غرب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
aminheidari1360@gmail.com

چکیده

ضرورت زندگی انسان‌ها در قالب گروه در محدوده جغرافیایی معین به عنوان سرزمین با بهره‌گیری از امکانات طبیعی و لزوم حفظ ادامه حیات گروه و تامین شرایط ایمنی و امکانات رفاهی و اجتماعی و آموزشی و درمانی و... انسان را مجبور به برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری برای محیط زندگی گروهی خود به قصد ایجاد شرایط بهتر زندگی نموده‌است و این محیط بنا به وسعت و کمیت جمعیت مقیم و ساکن در آن به بخش‌هایی تقسیم شده که حسب آخرین تلاش نظام حقوقی کشور ایران، قانونگذار این بخش‌ها را طی قانون تعاریف و تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۶/۴/۱۵ تحت عناوین: ۱- روستا ۲- دهستان ۳- شهر ۴- بخش ۵- شهرستان ۶- استان تعریف و احصاء کرده است.

واژه‌های کلیدی: تصمیمات کمیسیون، ماده ۵، قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی، حقوق مالکانه و مکتسبه افراد.

مقدمه

ضرورت زندگی انسانها در قالب گروه در محدوده جغرافیایی معین به عنوان سرزمین با بهره‌گیری از امکانات طبیعی و لزوم حفظ ادامه حیات گروه و تامین شرایط ایمنی و امکانات رفاهی و اجتماعی و آموزشی و درمانی و... انسان را مجبور به برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری برای محیط زندگی گروهی خود به قصد ایجاد شرایط بهتر زندگی نموده‌است و این محیط بنا به وسعت و کمیت جمعیت مقیم و ساکن در آن به بخش‌هایی تقسیم شده که حسب آخرین تلاش نظام حقوقی کشور ایران، قانونگذار این بخشها را طی قانون تعاریف و تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۶/۴/۹۵ تحت عناوین: ۱- روستا-۲ دهستان-۳ شهر-۴ بخش-۵ شهرستان-۶ استان تعریف و احصاء کرده‌است (۷).

شهرها به عنوان بخشی از بخش‌های تقسیمات کشوری پیوسته در حال دگرگونی و تحول هستند. این ویژگی موجب می‌شود حقوق شهرسازی به عنوان مهمترین عامل برقراری نظم و تعادل و تناسب در کالبد شهر پویا و متحول باشد زیرا این بخش از حقوق محل تلاقی و برخورد حقوق افراد موضوع رشته حقوق خصوصی و نهادها و سازمان‌های موضوع حقوق عمومی است. حقوق مالکانه و مکتسبه انسان‌های مقیم و ساکن در محدوده شهرها بر اراضی و املاک و ابنیه و تاسیسات در مجرای اعمال ضوابط و مقررات شهرسازی مصوب از سوی کمیسیون ماده پنج قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ و جایگاه حقوق مالکانه و مکتسبه شهروندان بر املاک در تصمیمات و مصوبات کمیسیون فوق و نحوه رعایت و توجه به این حقوق هنگام اعمال ماموریتها و اخذ تصمیمات و اجرای آن و ضمانت اجراهای قانونی و قضایی موجود برای نظارت و کنترل و نقض تصمیمات و مصوبات مغایر با حقوق قانونی مالکانه و مکتسبه افراد بر اراضی و املاک داخل محدوده شهر، شالوده و محور اصلی این مقاله را تشکیل می‌دهد. تضاد این حقوق پیوسته از نابرابری مالکان و نهادهای دولتی و حکومتی و عمومی برخوردار بوده چرا که ارکان شهرساز و شهرداری از امتیازات قانون برای تصویب و تحقق طرح‌های عمومی و شهری بهره می‌برند و در فرآیند پهنه‌بندی اراضی شهر در قالب تصویب طرح‌های جامع و تفصیلی و مرمت و بازسازی و بهسازی و تعیین نوع استفاده و کاربری آنها (zonage) که موجب می‌شود. برخی زمینه قابل احداث ساختمان و برخی دیگر غیرقابل احداث ساختمان اعلام شوند بی‌عدالتی‌ها، پدیدار می‌شوند. هنر قانونگذار برقراری تعادل و تناسب بین دو حوزه حقوق عمومی و خصوصی با وضع قواعد و قوانین کارآمد جدید بر اساس آراء و رویه‌های خلاق و پویای قضایی دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی و نقطه نظرات و تحقیقات و پژوهش‌های دانشجویان رشته حقوق و مولفات دکترین است. به دلیل بی‌توجهی جامعه حقوقی کشور و به طور مشخص دانشگاه‌ها و دانشکده‌های حقوق، به ارتباط ضوابط و مقررات شهرسازی با حقوق افراد و عدم آموزش و تعلیم و تدریس این بخش از مقررات در قالب واحدهای درسی معین و عدم آشنایی و آگاهی حداقلی و فقر تحقیقاتی دانشجویان در این زمینه و فقدان وجود همایش‌های شهرسازی با رویکرد حقوقی به عنوان مهمترین مبنای شناخت و آگاهی جامعه حقوقی کشور از حوزه فعالیت و عملکرد جامعه شهرسازی و تاثیر آن بر حقوق مالکانه و مکتسبه افراد جامعه، شاهد افسارگسیختگی در شیوه و آئین تهیه طرح‌های عمومی و بی‌توجهی نهادها و سازمان‌های دولتی و عمومی تهیه کننده طرح‌های عمومی به حکم قوانین مصوب و آراء و رویه‌های مسلم قضائی و عدم تحقق تعهدات دولت به تهیه قانون جامع شهرسازی کشور و دموکراسی محلی به عنوان مهمترین ضامن حفظ حقوق مالکانه و مکتسبه مالکین اراضی و املاک شهری در تهیه و تصویب و اجرای طرح‌های عمومی و محلی هستیم. قوانین شهرسازی آمره است و این ویژگی، آزادی مدیران شهری را محدود می‌کند و به آنان اجازه نمی‌دهد اراده شخصی را جایگزین الزامات قانونی نمایند، به عنوان مثال: توافق مالک و شهرداری در رابطه با فروش تراکم مازاد بر ضوابط قانونی پهنه وقوع ملک به دلیل مخالفت با قوانین آمره بی اعتبار است. ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری به لحاظ مصادیق و دایره شمول بسیار وسیع و متنوع بوده به نحوی که قانون‌گذار در مقام بیان کلیات آن به شرح قوانین موضوعه مصوب از جمله:

- قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۷
- قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری مصوب ۱۳۵۱ و اصلاحات بعدی آن

- قانون تغییر نام وزارت آبادانی به نام وزارت مسکن و شهرسازی مصوب ۱۳۵۳
 - -قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرحهای عمومی مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۹
 - قانون نظام مهندسی کشور مصوب ۱۳۵۳
 - آئین نامه نحوه تصویب طرحهای عمومی و محلی و منطقهای مصوب ۱۳۷۸ هیئت دولت
 - قانون تعاریف محدوده‌های حریم شهر و روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴
 - قانون منع فروش اراضی فاقد کاربری مسکونی به شرکتهای تعاونی مسکن مصوب ۱۳۸۱
 - قانون اراضی شهری مصوب سال ۱۳۶۱
 - قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶
 - قانون نحوه تقویم ابنیه و املاک مورد نیاز شهرداریهامصوبه سال ۱۳۷۰
- توفیق بیان تعاریف کلی و بعضاً مبهم را در خصوص واژه‌ها و عناوین و مصادیق و ارکان و نهادهای مسئول تهیه آئین نامه‌ها و شیوه‌نامه‌ها و اسناد پائین دستی و اجرایی آن داشته است.
- علی‌رغم اینکه نقش کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری کشور در شکل‌گیری شهر و توسعه منطقی آنبا رعایت حقوق مالکانه و مکتسبه مالکان اراضی و املاک شهری بسیار تعیین کننده است، لکن ضوابط حاکم بر این مرجع مهم ناکافی و مکانیزم‌های قانونی و مصوبات هیئت دولت جهت نظارت بر عملکرد و رعایت تکالیف مقرر قانونی و آئین نامه‌ای از یکسو و فقدان تعیین مهلت‌های اجرا و اظهار نظر و نحوه و مدت زمان اعتراض به مصوبات این مرجع و مسئولیت‌های اشخاص و افراد عضو و خلاء وجود عضو حقوقدان در این مرجع از سوی دیگر، ضرورت بازنگری در آئین و روش‌های اقدام موجود این کمیسیون و وضع ضوابط و قواعد کارآمد و روشن با شناسایی و تبیین مبانی ایجاد حقوق عمومی و خصوصی و معرفی مرجع قانونی صالح بر پایش عملکرد کمیسیون با تکالیف و وظایف و اختیارات روشن و کامل از سوی قانون‌گذار و نحوه تعامل و ترکیب این اعضاء است. بر همین اساس نحوه تملک اراضی مورد نیاز طرح‌های عمومی توسط مجلس شورای ملی در اولین دور از قانون‌گذاری، قانون جدیدی را تصویب نمود که در این قانون ضوابطی برای تملک املاک مورد نیاز شهرداری پیش‌بینی نگردیده‌بود.
- با توجه به توسعه شهر و ضرورت تامین معابر مناسب جهت عبور و مرور از طریق اصلاح و تعریض آن در سال ۱۳۱۲ قانون راجع به احداث، توسعه معابر و خیابان‌ها به تصویب رسید که در سال ۱۳۲۰ مورد اصلاح قرار گرفت. این قانون امکان خرید املاک موقوفه و سایر اشخاص و حق ترافع و شکایت ایشان به تصمیمات و نقشه‌های تملک اراضی را اعطا کرد (مواد ۵ و ۱۲).
- در سال ۱۳۳۴ با تصویب قانون شهرداری، مجوز تملک اراضی افراد برای تأمین نیازمندی‌های عمومی از جمله باغ عمومی و ایجاد تأسیسات آب و برق طی ماده ۹۶ آن قانون پیش‌بینی گردید که نحوه و ترتیب تملک را به قانون توسعه معابر سال ۱۳۴۷ احاله کرده بود و در سال ۱۳۳۹ قانون مربوط به تملک زمین و اراضی افراد برای امر شهرسازی و خانه‌سازی با پرداخت بهای عادلانه و رعایت تشریفات خاص ایجاد شد. در سال ۱۳۴۷ قانون نوسازی و عمران شهری به تصویب رسید که وفق مواد ۹۶ و ۹۷ این قانون برای شهرداری مجوز تملک اراضی جهت اجرای طرحهای عمومی فراهم گردید. در سال ۱۳۵۹ قانون برنامه و بودجه تصویب شد که ضوابط نسبتاً مفصلی را برای تملک اراضی و املاک مورد نیاز دولت و شهرداری‌ها بیان می‌داشت و به عنوان الگویی برای شورای انقلاب در تصویب قوانین مربوط به نحوه تملک بعد از انقلاب قرار گرفت که البته بند ۱ ماده ۵۳ این قانون در خصوص تملک اراضی واقع در خط سیر جاده‌ها و تأسیسات آب و برق و گاز خارج از شهر به دلیل عدم پیش‌بینی پرداخت بهاء اراضی به نفع دولت طی نظریه مورخ ۹۹۸۶/۷/۴ شورای نگهبان خلاف شرع تشخیص و به موجب رأی شماره ۴ مورخ ۹۹۸۱/۹/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با استفاده از ماده ۵۹ آئین دادرسی دیوان عدالت اداری و نظر شورای نگهبان، آراء سابق شماره ۶۳ مورخ ۹۹۷۴/۴/۹۷ و ۹۷۹ مورخ ۹۹۸۳/۵/۲۹ هیئت عمومی را که مستند به بند ۱ ماده ۵۳ قانون بودجه صادر شده بود نقض نمود.

بعد از پیروزی انقلاب، شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۹/۳ قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مورد احتیاج دولت و شهرداریها و متعاقباً در تاریخ ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ قانون لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت را تصویب نمود.

به موجب قوانین فوق دولت و شهرداریها در صورت نیاز به تملک اراضی افراد برای اجرای طرح‌های عمومی ملزم به خرید اراضی به نرخ عادلانه روز شدند (۱۰).

متعاقب آن قانون اراضی شهری در سال ۱۳۶۱ و قانون زمین شهری در سال ۱۳۶۶ که تملک املاک و اراضی افراد را برای دو دوره پنج ساله جهت اجرای طرح‌های عمومی دولتی پیش بینی کرده بود، به تصویب رسید.

این قانون، تملک اراضی و املاک از سوی دولت را طبق قیمت منطقه بندی و پرداخت قیمت ابنیه و اعیانی را به مالکین املاک و اراضی مشمول طرح به قیمت روز پیش بینی کرده بود لیکن بدلیل مقید بودن به مهلت پنج ساله طبق ماده ۹ قانون فوق، بعد از سال ۱۳۷۱ از اثر ساقط و مجدداً اعتبار لایحه قانونی تملک اراضی برای اجرای طرح‌های عمومی سال ۱۳۵۸ اعاده گردید. در تاریخ ۱۳۷۰/۷/۲۸ قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها در یک ماده واحد و هفت تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در حال حاضر ملاک عمل شهرداریها برای تملک اراضی و املاک افراد جهت اجرای طرح‌های عمومی می‌باشد. براساس تبصره ۱۷ این قانون، از تاریخ تصویب و لازم الاجرا شدن، ماده ۴ و آن قسمت از ماده ۵ "لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی، و نظارت دولت" مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ که مربوط به نحوه تعیین قیمت عادلانه و الزامی است، در مورد شهرداری‌ها لغو گردید. البته سایر مواد لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی افراد مصوب سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب در خصوص پرداخت حق کسب و پیشه و تجارت مالکین در اماکن تجاری و حقوق مکتسبه نسق زارعین در اراضی کشاورزی و همچنین نحوه تملک اراضی دولتی مورد نیاز شهرداری‌ها به واسطه سکوت و فقدان وجود حکمی در این موارد طبق قانون نحوه تقویم ابنیه و املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوبه سال ۱۳۷۳، همچنان از سوی شهرداریها لازم‌الرعایه است. متعاقباً قانون نحوه تقویم ابنیه و املاک و اراضی مصوب سال ۱۳۷۳ در تبصره ۸۴ قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سال ۱۳۷۹ ضوابط خاصی برای تملک اراضی مورد نیاز دولت و شهرداری‌ها تصویب شد که بدلیل مقید بودن به پنج سال توفیق چندانی نداشت زیرا به موجب آن دولت را موظف به خرید اراضی و املاک مورد نیاز طرح‌های عمومی به قیمت عادلانه روز از مالکین آن و واگذاری آن به دستگاه‌های متولی و مجری طرح‌های عمومی به قیمت منطقه‌ای کرده بود که هرچند تفاوت قیمت بین نرخ عادلانه روز و قیمت منطقه‌ای موضوع ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم مبلغ قابل ملاحظه‌ای را شامل می‌گردید، لیکن بواسطه عدم پیش‌بینی منابع مالی لازم جهت اجرای آن عملاً قانونی آرمانی و عقیم بود. با خاتمه مدت قانون فوق در حال حاضر عملاً قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ و قانون نحوه تقویم ابنیه و املاک مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۸ دارای اعتبار اجرایی بوده و به موجب ماده ۱۲ قانون نحوه خرید و تملک اراضی سال ۱۳۵۸ کلیه قوانین مغایر با قانون فوق از تاریخ تصویب ملغی الاثر گردیده است که از جمله می‌توان از تبصره ۵ ماده ۱۱۳ اساسنامه شرکت ملی گاز ایران و قانون خرید اراضی و ابنیه و تاسیسات برای حفظ آثار تاریخی و باستانی مصوب سال ۱۳۴۷ و ماده ۹۶ قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۴۵ و ماده ۹۸ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۷ نام برد. بنابر مقدمه فوق، این تحقیق شامل چهار فصل و سیزده گفتار در قالب مبانی و موضوعات و ماموریت‌های کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماریو مغایرت مصوبات آن با حقوق مالکانه و مکتسبه افراد بر اراضی و املاک و ابنیه و تاسیسات شهری تهیه و تحریر گردیده است و امید است مورد توجه و استفاده جامعه محترم حقوقی کشور قرار گیرد. لازم به ذکر است در کلیه فصول این تحقیق عنوان کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری جهت پیشگیری از تکرار به اختصار کمیسیون ماده ۵ آمده است (۱۱).

ارتباط تصمیمات و طرح‌های مصوب کمیسیون ماده ۵ با نظم عمومی:

قانون اساسی ایران به عنوان عالیترین سند سیاسی و حقوقی کشور در تعریف حدود و آزادی‌های فردی، از یک سو مرز آزادی افراد را در برابر عملکرد قدرت حکومت و از سوی دیگر، حدود اعمال قوای عمومی را در برخورد با حوزه حقوق فردی ترسیم کرده و در عین حال نیز حدود آزادی و تضمینات آن را بیان داشته به عبارت دیگر قانون اساسی نه به آزادی مطلق دست زده و نه آن را کاملاً نفی کرده است. بلکه در چهارچوبی مشخص به تضمین حقوق و آزادی‌های مزبور اقدام نموده و آنها را به عناصری چون موازین اسلامی و امنیت و منفعت عمومی محدود ساخته است. در برخی اصول قانون اساسی، اعمال و استیفای حقوق مندرج در آنها برای افراد جامعه، منوط به رعایت موازین اسلامی یا عدم توهین یا آسیب به مبانی اسلام یا حقوق عمومی و یا عدم نقض اصول استقلال، آزادی، وحدت‌گردیده کهن‌تعیین تراکم ساختمانی و کاربری و نوع استفاده از اراضی و املاک شهرداری قالب ضوابط و مقررات ساخت و ساز در زیرپهنه‌هایم تعدد از جمله سکونت در طرح‌های تفصیلی مصوب کمیسیون ماده پنج جزء مقررات موضوع حقوق عمومی است. در همین راستا نیز برای جلوگیری از هرگونه سوء استفاده، اعمال این محدودیت را به دست قوه مجریه و مقامات اداری نسپرده است. بلکه هر کجا که از تعیین محدوده و حدود مرز آزادیها بحث کرده، آن را منوط به تصویب قانون از سوی نمایندگان مردم نموده است. اصول مذکور که تجلی اراده ملی و میثاق جمعی مردم ایران است بوجود آورنده نظم عمومی در نظام حقوقی کشور است. آنچه که در رابطه با حقوق و آزادی شهروندان و مالکان اراضی و املاک شهری و نظم عمومی اهمیت دارد همساز نمودن این دو است و مصوبات کمیسیون ماده ۵ با حقوق مالکانه و مکتسبه ناشی از قانون و قواعد عرفی برای مالکان تا جائیکه با مبانی و مفاهیم و اصول مقرر در قانون اساسی منطبق باشد و اصل مالکیت افراد را فقط در محدوده الزامات و مصالح عمومی مندرج در قوانین موضوعه محدود نماید، منطبق با وصف نظم عمومی و قابل توجیه به نظر می‌رسد. لیکن چنانچه فراتر از اصول قانون اساسی و احکام مقرر در نصوص موضوعه قانونی کشور اعمال حقوق مالکانه افراد در اراضی و املاک شهری را محدود نماید از شمول نظم عمومی خارج و محکوم به رد است. هر چند موضوع مصوبات و تصمیمات کمیسیون ماده ۵، تعیین اجزا و نیازمندی‌های عمومی شهر از جمله شبکه معابر عمومی و فضاهای مورد نیاز عموم از جمله آموزشی و تفریحی و درمانی و سبز و مسکونی و اداری و غیره است ولی این به معنی سقوط یا محدودیت سلیقه‌ای اعمال حق مالکیت افراد بر حقوق مکتسبه و مالکانه ایشان بر اراضی و املاک شهر نمی‌باشد. مصالح و نیازمندی‌های شهر امری است که باید از سوی مقامات و مراجع ذیصلاح اداری یا عمومی در چهارچوب تشریفات قانونی و اداری مربوطه خصوصاً اخذ نظر از مالکین اراضی و املاک محل اجرای طرح مورد استعلام و کار کارشناسی واقع و در صورت فقدان وجود اراضی دولتی برای اجرای طرح و تامین کلیه شرایط اجرای آن خصوصاً نحوه تامین بودجه مالی، مورد تصویب قرار گیرد تا بتوان اجرای آن را از مصادیق مصالح عمومی و نهایتاً منطبق با نظم عمومی تلقی کرد. بدلیل تغییرات و پویایی امر شهرسازی که ناشی از وجود عوامل و متغیرهای متعدد در تغییر تراکم و پراکندگی اقامت و سکونت شهروندان و نیازمندی‌های عمومی مورد نیاز ایشان است، در برخی موارد تصمیمات و طرح‌های مورد تصویب کمیسیون ماده ۵ دستخوش تغییر قرار می‌گیرد. به عنوان نمونه در مصوبات اخیر کمیسیون ماده ۵ شاهد عدول کمیسیون از طرح تعریض خیابان ولی عصر بدلیل ایراد آسیب به بافتها و تاسیسات قدیمی و عدم توجیه در اجرای طرح فوق بدلیل عدم استقبال مالکین مجاور خیابان فوق به تمکین و عقب‌نشینی بودیم. طرح بلند مدت تعریض خیابان ولی عصر شهر تهران در محدوده میدان راه آهن تا خیابان جمهوری از ۳۰ متری به ۴۵ متری هم به لحاظ وجود ابنیه واجد ارزش باستانی و میراث فرهنگی و هم به جهت حفاظت از درختان چنار قدیمی این خیابان از سوی کمیسیون ماده ۵ تهران در سال ۱۳۹۸ منتفی گردید. فارغ از جهات و اسباب توجیهی این تصمیم کمیسیون، متوجه تغییرپذیری و پویایی ضوابط شهرسازی در بعد زمان و مکان بنا به تغییر مصالح عمومی خواهیم شد و این تغییر نشان دهنده نسبی بودن نظم و مصالح عمومی و پویایی آن در حوزه ضوابط شهرسازی است (۵).

تغییر مصوبات کمیسیون به واسطه پویایی ضوابط شهرسازی:

یکی از مهمترین ویژگی‌های ضوابط شهرسازی و معماری، پویایی این ضوابط است. شهر به عنوان کانون تجمع و سکونت افراد و شهروندان، کالبدی است که نیازمندی‌های آن بسته به نوع گرایش ساکنین و نوع و نحوه تغییرات زندگی و فعالیت‌های ایشان از

حیث مکان و تمرکز و عدم تمرکز آن شکل گرفته و این کالبد بر اساس عوامل و متغیرهای زیادی در مرور زمان مورد توسعه قرار میگیرد که نیازمند طرح و برنامه‌های مناسب شهری و عمومی مدیران و کارشناسان شهری است. تعیین معابر و شبکه‌های ارتباطی شهر و پایانه‌های اتوبوس و مترو و وسایل حمل و نقل شهری و تامین فضاها و اماکن با کاربریهای عمومی و خدماتی برای این منظوری پیش‌بینی تغییرات لازم در ضوابط و اصول و معیارهای قبلی و اصلاح بهینه آن در جهت تسهیل و تحقق توسعه مطلوب و کارآمد و پیشگیری از آسیب و آثار سوء تصمیمات و مصوبات گذشته از حیث ضوابط مربوط به نوع استفاده و کاربری و تراکمهای ساختمانی و مبلمان مناسب شهری و حفظ شرایط زیست محیطی و امنیت و آسایش شهروندان همگی مسائلی هستند که اقتضای وجود انعطاف و امکان تغییر در مصوبات و تصمیمات گذشته را ایجاب مینماید. لذا به نظر میرسد برای تحقق و تدارک صحیح و به موقع این امکان و انجام تغییرات مورد نیاز عمودر ضوابط و طرحهای گذشته، ضرورت دارد سازوکار مناسب کارشناسی با تهیه سیستم و روشهای کارآمد، تهیه و در قالب قاعده و قانون تصویب تا از هرج و مرج در اجرا و برخورد سلیقه‌ای مدیران و بروز روش‌های سوء و فسادآورو آسیب به حقوق مکتسبه مالکان اراضی و املاک شهری پیشگیری و اصل مالکیت و حقوق مالکانه افراد به عنوان مهمترین اصل حقوقی مورد توجه و احترام قرار گیرد (۷).

تغییر مصوبات کمیسیون ماده ۵ بر اساس تقاضای مالکین املاک:

طبق تعاریف و ترتیبات و نحوه تصویب طرحهای تفصیلی و مرمت و بازسازی و بهسازی که در بخش‌های قبلی این مجموعه ارائه گردید، وجود نیازمندی‌های عمومی و رفع آن و بهبود کالبد شهر و ساماندهی فضاهای اختصاصی و عمومی شهری از طریق وضع قواعد معماری و شهرسازی از مهمترین مبانی تهیه و تصویب طرحهای تفصیلی و سایر مصوبات کمیسیون‌های ماده ۵ بیان گردید (۹).

ارتباط تصمیمات و طرحهای مصوب کمیسیون ماده ۵ با نظم عمومی:

قانون اساسی ایران به عنوان عالیترین سند سیاسی و حقوقی کشور در تعریف حدود و آزادیهای فردی، از یک سو مرز آزادی افراد را در برابر عملکرد قدرتحکومت از سوی دیگر، حدود اعمال قوای عمومی را در برخورد با حوزه حقوق فردی ترسیم کرده، و در عین حال نیز حدود آزادی و تضمینات آن را بیان داشته به عبارت دیگر قانون اساسی نه به آزادی مطلق دست زده و نه آن را کاملاً نفی کرده است. بلکه در چهارچوبی مشخص به تضمین حقوق و آزادی‌های مزبور اقدام نموده و آنها را به عناصری چون موازین اسلامی و امنیت و منفعت عمومی محدود ساخته است. در برخی اصول قانون اساسی، اعمال و استیفای حقوق مندرج در آنها برای افراد جامعه، منوط به رعایت موازین اسلامی یا عدم توهین یا آسیب به مبانی اسلام یا حقوق عمومی و یا عدم نقض اصول استقلال، آزادی، وحدت گردیده که تعیین تراکم ساختمانی و کاربری و نوع استفاده از اراضی و املاک شهری در قالب ضوابط و مقررات ساخت و ساز در زیرپهنه‌های متعدد از جمله سکونت در طرحهای تفصیلی مصوب کمیسیون ماده پنج جزءمقررات موضوع حقوق عمومی است. در همین راستا نیز برای جلوگیری از هرگونه سوء استفاده، اعمال این محدودیت را به دست قوه مجریه و مقامات اداری نسپرده است. بلکه هر کجا که از تعیین محدوده و حدود مرز آزادی‌ها بحث کرده، آن را منوط به تصویب قانون از سوی نمایندگان مردم نموده است. اصول مذکور که تجلی اراده ملی و میثاق جمعی مردم ایران است بوجود آورنده نظم عمومی در نظام حقوقی کشور است. آنچه که در رابطه باحقوق و آزادی شهروندان و مالکان اراضی و املاک شهری و نظم عمومی اهمیت دارد. همساز نمودن این دواست و مصوبات کمیسیون ماده ۵ با حقوق مالکانه و مکتسبه ناشی از قانون و قواعد عرفی برای مالکان تا جایی که با مبانی و مفاهیم و اصول مقرر در قانون اساسی منطبق باشد و اصل مالکیت افراد را فقط در محدوده الزامات و مصالح عمومی مندرج در قوانین موضوعه محدود نماید، منطبق با وصف نظم عمومی و قابل توجیه به نظر میرسد. لیکن چنانچه فراتر از اصول قانون اساسی و احکام مقرر در نصوص موضوعه قانونی کشور اعمال حقوق مالکانه افراد در اراضی و املاک شهری را محدود نماید از شمول نظم عمومی خارج و محکوم به رد است. هر چند موضوع مصوبات و تصمیمات کمیسیون ماده ۵، تعیین اجزا و نیازمندیهای عمومی شهر از جمله شبکه معابر عمومی و فضاهای مورد نیاز عموم از

جمله آموزشی و تفریحی و درمانی و سبز و مسکونی و اداری و غیره است ولی این به معنی سقوط یا محدودیت سلیقه‌ای اعمال حق مالکیت افراد بر حقوق مکتسبه و مالکانه ایشان بر اراضی و املاک شهر نمی‌باشد. مصالح و نیازمندیهای شهر امری است که باید از سوی مقامات و مراجع ذیصلاح اداری یا عمومی در چهارچوب تشریفات قانونی و اداری مربوطه خصوصا اخذ نظر از مالکین اراضی و املاک محل اجرای طرح مورد استعلام و کار کارشناسی واقع و در صورت فقدان وجود اراضی دولتی برای اجرای طرح و تامین کلیه شرایط اجرای آن خصوصا نحوه تامین بودجه مالی، مورد تصویب قرار گیرد تا بتوان اجرای آن را از مصادیق مصالح عمومی و نهایتا منطبق با نظم عمومی تلقی کرد. بدلیل تغییرات و پویایی امر شهرسازی که ناشی از وجود عوامل و متغیرهای متعدد در تغییر تراکم و پراکندگی اقامت و سکونت شهروندان و نیازمندیهای عمومی مورد نیاز ایشان است، در برخی موارد تصمیمات و طرحهای مورد تصویب کمیسیون ماده ۵ دستخوش تغییر قرار می‌گیرد. به عنوان نمونه در مصوبات اخیر کمیسیون ماده ۵ شاهد عدول کمیسیون از طرح تعریض خیابان ولی عصر بدلیل ایراد آسیب به بافتها و تاسیسات قدیمی و عدم توجیه در اجرای طرح فوق به دلیل عدم استقبال مالکین مجاور خیابان فوق به تمکین و عقب نشینی بودیم. طرح بلند مدت تعریض خیابان ولی عصر شهر تهران در محدوده میدان راه آهن تا خیابان جمهوری از ۹۳ متری به ۴۵ متری هم به لحاظ وجود ابنیه واجد ارزش باستانی و میراث فرهنگی و هم به جهت حفاظت از درختان چنار قدیمی این خیابان از سوی کمیسیون ماده ۵ تهران در سال ۹۹۱۸ منتفی گردید. فارغ از جهات و اسباب توجیهی این تصمیم کمیسیون، متوجه تغییرپذیری و پویایی ضوابط شهرسازی در بعد زمان و مکان بنا به تغییر مصالح عمومی خواهیم شد و این تغییر نشان دهنده نسبی بودن نظم و مصالح عمومی و پویایی آن در حوزه ضوابط شهرسازی است (۱).

تغییر مصوبات کمیسیون بواسطه پویایی ضوابط شهرسازی:

یکی از مهمترین ویژگی‌های ضوابط شهرسازی و معماری، پویایی این ضوابط است. شهر به عنوان کانون تجمع و سکونت افراد و شهروندان، کالبدی است که نیازمندیهای آن بسته به نوع گرایش ساکنین و نوع و نحوه تغییرات زندگی و فعالیت‌های ایشان از حیث مکان و تمرکز و عدم تمرکز آن شکل گرفته و این کالبد بر اساس عوامل و متغیرهای زیادی در مرور زمان مورد توسعه قرار می‌گیرد که نیازمند طرح و برنامه‌های مناسب شهری و عمومی مدیران و کارشناسان شهری است. تعیین معابر و شبکه‌های ارتباطی شهر و پایانه‌های اتوبوس و مترو و وسایل حمل و نقل شهری و تامین فضاها و اماکن با کاربری‌های عمومی و خدماتی برای این منظور و پیشبینی تغییرات لازم در ضوابط و اصول و معیارهای قبلی و اصلاح بهینه آن در جهت تسهیل و تحقق توسعه مطلوب و کارآمد و پیشگیری از آسیب و آثار سوء تصمیمات و مصوبات گذشته از حیث ضوابط مربوط به نوع استفاده و کاربری و تراکمهای ساختمانی و مبلمان مناسب شهری و حفظ شرایط زیست محیطی و امنیت و آسایش شهروندان همگی مسائلی هستند که اقتضای وجود انعطاف و امکان تغییر در مصوبات و تصمیمات گذشته را ایجاب می‌نماید. لذا به نظر میرسد برای تحقق و تدارک صحیح و به موقع این امکان و انجام تغییرات مورد نیاز عموم در ضوابط و طرحهای گذشته، ضرورت دارد سازوکار مناسب کارشناسی با تهیه سیستم و روش‌های کارآمد، تهیه و در قالب قاعده و قانون تصویب تا از هرج و مرج در اجرا و برخورد سلیقه‌های مدیران و بروز روش‌های سوء و فسادآور و آسیب به حقوق مکتسبه مالکان اراضی و املاک شهری پیشگیری و اصل مالکیت و حقوق مالکانه افراد به عنوان مهمترین اصل حقوقی مورد توجه و احترام قرار گیرد.

تغییر مصوبات کمیسیون ماده ۵ بر اساس تقاضای مالکین املاک:

طبق تعاریف و ترتیبات و نحوه تصویب طرحهای تفصیلی و مرمت و بازسازی و بهسازی که در بخشهای قبلی این مجموعه ارائه گردید، وجود نیازمندیهای عمومی و رفع آن و بهبود کالبد شهر و ساماندهی فضاهای اختصاصی و عمومی شهری از طریق وضع قواعد معماری و شهرسازی از مهمترین مبانی تهیه و تصویب طرحهای تفصیلی و سایر مصوبات کمیسیون‌های ماده ۵ بیان گردید (۲).

عدم برابری شهرداری و مالکان اراضی در امکان تغییر مصوبات کمیسیون ماده ۵:

مصوبات کمیسیون ماده ۵ در راس آن طرح تفصیلی و نوع کاربریهای آن در قالب زیرپهنه‌های مسکونی و تجاری و خدماتی و فضای سبز و غیره اصولاً بر اساس نیازمندیهای عمومی تهیه و تصویب میگردند. بنا به ماهیت پویای ضوابط شهرسازی و معماری جهت ابتکار عمل به موقع و مناسب در پاسخگویی به نیازهای عمومی و تسهیل و رفع این نیازمندیها در برخی مواقع مصوبات کمیسیون از باب کاربریهای زیرپهنه‌ها دچار تغییر میگردد. لیکن این تغییرات هرچند دارای توجیه‌تامین نفع عمومی است لیکن در مقام تهیه طرح و اسباب تغییر آن تنها چیزی که کمترین توجهی به آن نمیگردد وجود حقوق مالکانه و مکتسبه افراد در املاک و اراضی مشمول طرح و نحوه رعایت آن در اسناد و مدارک طرح است. به همین دلیل مالکین اراضی و املاک مشمول طرح بواسطه محدودیت‌های ناشی از طرحهای تفصیلی و مرمت و بازسازی امکان احداث یا توسعه بنای جدید در املاک خود را از دست می‌دهند بدون اینکه طرحهای تفصیلی به عنوان یک طرح عمومی ضمانت اجرایی را جهت عدم تحقق اجرای آن در چهارچوب قانون به نفع مالکین اراضی و املاک مشمول طرح پیشبینی کرده باشد. به عبارت دیگر کلیه طرحهای تفصیلی فقط به تملک اراضی و املاک اشخاص مشمول طرح اشاره داشته و هیچ گونه توجهی را به الزامات و تکالیف مقرر در قانون تعیین وضعیت املاک و اراضی واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌های مصوبه ۱۳۶۷ خصوصاً مدت هجده ماه مقرر به عنوان مهلت قانونی خرید و تملک و پرداخت بهاء زمین و املاک مالکان مشمول طرح ندارند. این وضعیت که در بسیاری از طرح‌های تفصیلی مصوب کمیسیون ماده ۵ کاربریهای عمومی مقرر آن وجود دارد، مالکان اراضی و املاک شهری مشمول طرح را دچار مضیقه و محدودیت ناروای اعمال حقوق مالکانه نموده و ایشان را ناگزیر از تحمل الزامات قانونی از حیث انتظار ۱۸ ماهه که عموماً بدون رعایت شرایط قانونی است و طرح تقاضای رفع کاربری‌های مقرر در طرح تفصیلی و ایجاد امکان برای احداث یا بهسازی یا نوسازی و توسعه تاسیسات در اراضی و املاک خود می‌نماید (۱۵).

۱۸۳ این تقاضاها اصولاً طبق روشهایی که اخیراً از سوی بعضی از کمیسیون‌های ماده ۵ استان‌ها اتخاذ شده از طریق شهرداری‌ها یا استانداری‌ها یا مستقیماً از طریق دبیرخانه‌های کمیسیون مطرح و بعد از بررسی در کارگروه‌های فنی در جلسات کمیسیون ماده ۵ مطرح می‌گردد. متأسفانه بدلیل اسبابی که در مباحث گذشته این مجموعه از جمله برداشت‌های گزینشی ارکان کمیسیون ماده ۵ از معیارهای طرح جامع شورای عالی شهرسازی در خصوص نوع استفاده و کاربری پهنه‌ها ارائه شد و یا حمل برداشتهای گزینشی خود در طرح تفصیلی به تنها کاربری قابل اجرا به عنوان کاربری تثبیت شده طرح، کلیه تقاضاهای مالکین منجر به رد در جلسات شده بدون اینکه توجهی به حقوق مالک زمین یا املاک گردد. این موضوع در حالیکه در شرایط مساوی شهرداری‌ها از امکان بهتر و مناسبتری برای اخذ این موافقت برخوردار بوده و بعد از تحمیل خواسته‌های فرا قانونی خود به مالک یا مالکین توفیق اخذ موافقت اعضاء کمیسیون را می‌یابند. این عدم برابری مالکین اراضی و املاک به عنوان دارندگان اصلی حق مالکیت بر مایملک خود و شهرداری‌ها به عنوان مجریان ضوابط شهرسازی و یک سازمان عمومی در مقابل کمیسیون ماده ۵ امری بر خلاف عدالت و انصاف و حقوق مالکان اراضی و املاک است. نوع استفاده و کاربریهای مقرر در طرحهای جامع شهری به عنوان معیار اصلی و اصول ثابت شهرسازی برای مالکان اراضی و املاک ایجاد حق می‌کند. این کاربریها و نوع استفاده از اراضی به صورت ترکیبی بوده و از چند کاربری در یک پهنه تشکیل می‌گردد. مثلاً کاربری از ترکیب اداری و تجاری و خدماتی تشکیل می‌گردد که انتخاب هر کدام از آنها باید از اصولی که نفع مالک را تامین می‌نماید، تبعیت کند لیکن در مصوبات کمیسیون و بررسی‌های کارگروه فنی همیشه کاربری عمومی که یک جزء از ترکیب کاربری‌های طرح جامع است به عنوان کاربری تثبیت شده معرفی و تقاضای مالکان در خصوص احداث ابنیه و تاسیسات مورد نظر ایشان محدود و بعضاً ساقط میگردد. و در ادامه با سوء استفاده از اضطرار و مضیقه ایجاد شده برای مالکین و هدایت ایشان به سمت توافق با شهرداری و واگذاری امتیاز یا سهمی به عنوان نیازمندی‌های عمومی و طرح مجدد تقاضای مالک، مصوبات کمیسیون تصویب و ابلاغ میگردد. برای مثال میتوان به بند چهارم صورت جلسه شماره ۵۸۱ کمیسیون ماده ۵ اشاره کرد (۳).

نتیجه‌گیری

اعتراض به تصمیمات و مصوبات و دادخواهی یکی از مهمترین عناصر هر نظام حکومتی و یکی از حقوق شناخته شده برای مردم جامعه بوده و روابط بین مردم و ادارات و نهادهای دولتی و حکومتی بر اساس موازین و مقررات قانونی است. وجود اختلاف بین مردم و ادارات دولتی به واسطه بخشنامه‌ها و آئین نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و مصوبات دولتی نیز امری محتمل و کاملاً طبیعی است که در سراسر جهان پذیرفته شده، باید این حق و مجرای اعمال آن در مورد کلیه ارکان و رده‌های دولت و حکومت از جمله کمیسیون ماده پنج از سوی نظام حقوقی کشور تبیین و تعیین گردد. همانگونه که در بخش‌های مختلف این نوشتار بحث شد، در حال حاضر کارکردها و خدمات و مصوبات کمیسیون ماده پنج در خصوص تقسیم و پهنه‌بندی‌های داخل محدوده شهر و تعیین نوع استفاده از این پهنه‌ها و بخشها به عنوان مهمترین عامل تعیین ارزش و بهاء املاک و اراضی آنها و همچنین نحوه طراحی و تعیین مختصات وقوع سطوح و نیازمندی‌های عمومی از جمله معابر و خیابانها و پیاده‌روها و فضاهای سبز و درمانی و آموزشی و تفریح و اداری و خدماتی و ورزشی و پایانه‌های مسافربری عمومی اعم از اتوبوس و تاکسی و مترو به عنوان عوامل مهم دیگری که اثر مستقیم در تعیین ارزش املاک و اراضی مجاور این گونه مراکز دارند، بسیار حساس و مهم بوده و علیرغم درجه ی اهمیت بالای این مأموریت و وظیفه کمیسیون ماده پنج، قوانین و مقررات و نظامات موجود در تعریف مفاهیم شهرسازی و معماری و ترتیب تشخیص و تعیین نیازمندی‌های عمومی مردم شهر و روشها و آئین اخذ تصمیمات و تهیه مصوبات و نحوه رفع تعارض این تصمیمات با حقوق فردی مالکان اراضی و املاک، دارای کاستی‌ها و نارسایی‌های بنیادین بوده، به طوری که در موارد تعدی مصوبات کمیسیون ماده پنج به حقوق مالکانه افراد بر اراضی و املاک داخل محدوده شهر از طریق تصویب کاربری‌های عمومی فاقد شرایط قانونی یا اسقاط حقوق مالکانه افراد بر اراضی و املاک داخل محدوده شهر از دعوی بطلان این تصمیمات و مصوبات در دیوان عدالت اداری، راه حل دیگری وجود ندارد. اعضاء کمیسیون ماده پنج ترکیبی از مدیران استانی چند وزارتخانه به همراه شهردار شهرها و شهرستانها و یکنفر از شوراهای اسلامی شهر و یکنفر نماینده از سازمان نظام مهندسی بدون حق رأی هستند که با تصمیمات و مصوبات خود آثار بسیار مهمی را بر املاک و اراضی مالکان داخل محدوده شهر به عنوان مهمترین کالا و دارایی در زندگی این افراد، ایجاد می‌کنند که بعضاً محدودیت‌ها و موانع درازمدتی را در استفاده بهینه این املاک ایجاد می‌کند.

تأمین نیازمندی‌های عمومی مردم شهر الویتی است که با حفظ نظم عمومی رابطه تنگاتنگی داشته و تصمیمات کمیسیون ماده پنج در تعیین محل و محدوده وقوع و حدوث این تأسیسات و امکانات بنا به نوع و نحوه پراکندگی جمعیت و نسبت تراکم آن در پهنه‌های شهر قطعاً در برخی موارد مغایر با حقوق مالکانه افراد بر اراضی و املاک است که با توجه به درجه احترام و اهمیت اصل مالکیت طبق اصول قانون اساسی و قوانین متعدد موضوعه مدنی و کیفری، لازم است نظام حقوقی کشور خصوصاً مجلس شورای اسلامی با تشکیل کمیسیون‌های تخصصی با عضویت کارشناسان و حقوقدانان مجرب و بهره‌گیری از دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و سازمان نظام مهندسی و کانون‌های کارشناسان رسمی دادگستری و کانون‌های وکلای دادگستری، طرحی جامع و کامل در مسائل شهرسازی و معماری کشور تهیه و به تصویب رسانند که عناوین و مفاهیم و عبارات و اصطلاحات موجود در حوزه شهرسازی و معماری به نحو شفاف و روشن تبیین و روشها و شیوه‌های اجرای این امور از حیث تهیه طرح‌ها و مصوبات و نقشه‌ها یا هرگونه تصمیم از طریق قانون مشخص گردد و ضمانت اجراهای معتبری از حیث دوره‌های زمانی تهیه و تصویب اینگونه مصوبات و روشهای اعتراض به تخلفات یا اشتباهات این کمیسیون یا اعضا آن با تعیین مسئولیت‌های حقوقی و کیفری مشخص برای ایشان پیشبینی گردد تا ضمن تأمین هرچه بهتر مصوبات کارآمد و رافع نیازمندی‌های عمومی، حقوق مالکانه افراد بر اراضی و املاک داخل در محدوده شهر مورد رعایت و احترام قرار گیرد.

منابع

۱. امامی، سید حسن، حقوق مدنی، جلد اول، چاپ دوازدهم، انتشار اسلامیه. چاپ ۱۳۸۶
۲. ابراهیمی کرهرودی، احمد، مجموعه آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، چاپ انتشار فردوسی. چاپ ۱۳۹۷
۳. جهانگیر، منصور، مجموعه قوانین و مقررات استخدامی، نشر دیدار. چاپ ۱۳۸۷
۴. رهنما، محمد رحیم، طرح های تفصیلی شهری، چاپ دوم انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد چاپ. ۱۳۹۰
۵. شفیعی پور، صادق، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری، ناشر: مجمع علمی فرهنگی مجد
۶. عبدالهی، غلامحسین، قانون شهرداری، انتشارات مجد، چاپ دوم، چاپ ۱۳۹۴
۷. کاتوزیان، ناصر، حقوق انتقالی، تعارض قوانین در زمان، انتشارات کانون وکلای مرکز. چاپ ۱۳۶۹
۸. کامیار، غلامرضا، شهر در پرتو رویه قضایی، چاپ دوم، انتشارات مجد. چاپ ۱۳۹۷
۹. کامیار، غلامرضا، شهری و شهرسازی چاپ نهم، انتشارات مجد. چاپ ۱۳۹۶
۱۰. کریمی، عباس و غلام رضا کامیار، حقوق شهروندی در قلمرو و شهرنشینی چاپ اول نشر دادگستر. چاپ ۱۳۹۶
۱۱. مجموعه ضوابط، مقررات و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، گردآوری دفاتر حوزه معاونت معماری و شهرسازی، چاپ اول. چاپ ۱۳۹۵
۱۲. مدنی، سید جلال الدین، حقوق اساسی و نهاد های سیاسی، نشر همراه، چاپ ۱۳۷۰
۱۳. مشهدیزاده دهقانی، ناصر، تحلیلی از ویژگی های برنامه ریزی شهری در ایران، جهاد دانشگاهی (دانشگاه مشهد) چاپ ۱۳۹۰
۱۴. میلادی محمدی، امیر، مجموعه آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، چاپ انتشارات فردوسی. چاپ ۱۳۹۷
۱۵. میرزایی، علیرضا، مجموعه قوانین و مقررات اراضی در نظم حقوقی کنونی، چاپ اول، تهران. چاپ ۱۳۹۰