



وزارت کشور

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور  
مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و روستایی

شماره ۶

# کتاب سبز ۱۴۰۰

(راهنمای عمل شهرداری‌ها)

# ساخت و سازهای شهری



کتاب سبز ۱۴۰۰ (راهنمای عمل شهرداری‌ها)

ساخت و سازهای شهری

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# ساخت و سازه‌های شهری

گردآوری و تالیف:

رجبعلی مختارپور

۱۳۹۹



# فهرست مطالب

۵.....	سخن آغازین.....
۶.....	سخن ناشر.....
۸.....	چکیده.....
۱۲.....	پیشگفتار.....
۱۴.....	کلیات مدیریت ساخت وسازهای شهری و نهادهای مسئول.....
۱۵.....	پیشینه کنترل ساخت وسازهای شهری در ایران.....
۱۹.....	ضرورت های کنترل ساخت وسازهای شهری.....
۲۱.....	جایگاه شهرداری در مدیریت ساخت وسازهای شهری.....
۲۴.....	سایر نهادهای مرتبط با ساخت وسازهای شهری.....
۲۴.....	وزارت راه و شهرسازی.....
۲۵.....	وزارت کشور.....
۲۵.....	سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.....
۲۷.....	سازمان نظام مهندسی ساختمان.....
۲۸.....	وزارت کار و امور اجتماعی.....
۲۹.....	مراکز تحقیقات کاربردی.....
۲۹.....	سازمان های اعتباری و تأمین وام.....
۲۹.....	سازمان های بیمه.....
۳۰.....	صاحب کاران، کارفرمایان و سرمایه گذاران اصلی.....
۳۰.....	مهندسان طراح.....
۳۰.....	پیمانکاران و سازندگان.....
۳۱.....	مهندس مجری.....
۳۱.....	مهندس ناظر.....
۳۲.....	رسانه های گروهی.....
۳۲.....	<b>اصول حاکم بر کنترل ساختمان.....</b>
۳۳.....	اصول شهرسازی.....
۳۴.....	کنترل کاربری.....
۳۷.....	کنترل تراکم و ارتفاع ساختمان.....
۴۰.....	حداقل مساحت قطعات تفکیکی.....
۴۲.....	میزان فضای آزاد نسبت به کل سطح زمین.....
۴۵.....	عدم اشراق بر منزل همسایه.....
۴۵.....	تأمین پارکینگ.....
۴۶.....	اصول فنی، ایمنی و استحکام ساختمان.....
۴۷.....	کنترل طراحی و محاسبه (از نظر فنی، معماری و شهرسازی).....
۴۸.....	نظارت بر اجرای ساختمان.....
۴۹.....	کنترل نهایی.....
۵۰.....	اصول بهداشتی.....

۵۶	کنترل منظر ساختمان و سیمای شهر
۵۷	نما در قوانین و مقررات
۶۱	برخی تجارب شهرداری‌ها در ساماندهی نمای شهری
۶۵	شهروندان و ساماندهی نمای شهر
۶۷	قوانین مؤثر در کنترل ساختمان
۶۸	قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان
۷۲	مقررات ملی ساختمان
۷۵	آیین‌نامه‌ها و استانداردها
۷۶	ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری
۷۸	صدور پروانه ساختمان
۸۰	پیشینه صدور پروانه ساختمانی در ایران
۸۲	هدف از صدور پروانه ساختمان
۸۳	شناسنامه ساختمان و آغاز فعالیت‌های هماهنگ شهرداری‌های کشور در صدور پروانه
۸۵	فرایند صدور پروانه ساختمانی
۹۲	تصویب نقشه‌ها
۹۴	نظارت بر عملیات ساختمانی
۱۰۱	گواهی پایان ساختمان
۱۰۳	<b>تخلفات ساختمانی</b>
۱۰۳	مفهوم تخلفات ساختمانی
۱۰۴	علل بروز تخلفات ساختمانی
۱۰۷	پیامدهای تخلفات ساختمانی
۱۰۹	انواع تخلفات ساختمانی
۱۱۱	عدم رعایت اصول شهرسازی
۱۱۲	رعایت نکردن اصول ایمنی و استحکام بنا
۱۱۴	عدم رعایت اصول بهداشتی
۱۱۴	نادیده گرفتن ضوابط و مقررات نمای ساختمان
۱۱۵	سایر تخلفات
۱۱۵	چگونگی اطلاع از تخلفات ساختمانی
۱۲۰	مراحل رسیدگی به تخلفات ساختمانی
۱۲۵	<b>منابع</b>

## سخن آغازین

در جهان کنونی سرعت تغییرات در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و فن‌آوری به حدی شتابان است که در محیط پیرامون و سبک زندگی همه افراد، تاثیرات عمیقی گذارده است. این تغییرات در کنار نیازهای گسترده و رو به تزاید شهروندان در زمینه‌هایی همچون؛ حمل و نقل روان و پاک، فضای سبز گسترده، فضاهای شهری مطلوب، بهداشت مناسب محیط شهری، ایمنی و ... از یک سو و مسایل، مشکلات، چالش‌ها و فرصت‌های باقیمانده از قبل در شهرها از سوی دیگر، صاحب‌نظران را بر آن داشته که رویکردهای جدیدی را در مواجهه با آنها به مدیران و دست‌اندرکاران مدیریت و برنامه‌ریزی شهری پیشنهاد نمایند. از جمله این رویکردها می‌توان به شهرهای پایدار، شهرهای هوشمند، شهرهای دانش بنیان، شهرهای خلاق، شهرهای تاب‌آو، شهرهای دوستدار محیط زیست و مواردی از این قبیل اشاره نمود که متأثر از مبانی فکری و اندیشه‌ای ایده‌پردازان و صاحب‌نظران، در مواجهه با نیازهای جدید، تبیین و عملیاتی شده‌اند.

از اصلی‌ترین بازیگران در تحقق رویکردهای جدید در شهرها، مدیران و کارشناسان مدیریت شهری هستند. چرا که نیروی انسانی توانمند و کارآمد، اصلی‌ترین سرمایه هر دستگاه و سازمان است و در واقع این سرمایه انسانی با مجموعه‌ای از دانش‌ها و مهارت‌ها است که می‌تواند در پیشبرد اهداف هر سازمان نقش اساسی داشته باشد.

از جمله اقدامات شاخص در ارایه آموزش‌های کاربردی در زمینه مدیریت شهری و شهرسازی می‌توان به مجموعه کتاب‌هایی که به عنوان "راهنمای عمل شهرداری‌ها" در برخی از کشورهای جهان تهیه می‌شود، اشاره نمود. هدف از تدوین این گونه کتاب‌ها، ارایه آموزش‌های کاربردی، به شیوه ترویجی و مبتنی بر شرایط، ویژگی‌ها، ضوابط و مقررات هر کشور در زمینه‌های مختلف و مرتبط با مدیریت شهر و شهرسازی است.

از این‌رو سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور نیز در راستای وظایف و مأموریت‌های خود درخصوص توانمندسازی مدیران و کارشناسان مجموعه بزرگ مدیریت شهری کشور و افزایش دانش در این حوزه، در آستانه ورود به قرن جدید شمسی، اقدامات و برنامه‌های گسترده‌ای را در دستور کار خود قرار داده است که یکی از مهم‌ترین آنها تهیه محتواهای علمی تحت عنوان "کتاب سبز ۱۴۰۰" (راهنمای عمل شهرداری‌ها) مشتمل بر ۲۰ جلد و در زمینه‌های مرتبط با شهرسازی و مدیریت شهر می‌باشد که با مشارکت صاحب‌نظران و اساتید دانشگاهی تهیه و تنظیم شده است. امید است این اقدام، گام موثری در ارتقای سرمایه‌های انسانی شاغل در مدیریت شهری کشور باشد.

در پایان لازم است از زحمات و تلاش‌های همه کسانی که در تهیه این آثار ارزشمند همکاری داشته‌اند صمیمانه تشکر و قدردانی نمایم.

### مهدی جمالی نژاد

معاون عمران و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور  
و رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

## سخن ناشر

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، دارای مسؤلیت‌ها و وظایف گوناگونی در زمینه‌های مختلف می‌باشند. به نحوی که وظایف آنها از سطوح سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهر تا ارائه خدمات متنوع به شهروندان در زمینه‌های حمل و نقل، فضای سبز، مدیریت پسماند، فضای سبز، بهداشت محیط شهری، ایمنی و مدیریت بحران، امور اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی را در بر می‌گیرد. از اینرو برنامه‌ریزی برای توانمندسازی مدیریت‌های شهری، زمینه توسعه شهر در ابعاد مختلف و به تبع آن افزایش رضایت شهروندان را فراهم می‌آورد. از اصلی‌ترین محورهای توانمندسازی مدیریت‌های شهری، ارتقای سطح دانش دست‌اندرکاران و کارشناسان این حوزه است که می‌توان با تولید و نشر یافته‌های علمی و آموزشی به آن دست یافت.

کمیون منابع علمی و آموزشی در دهه ۱۳۷۰، این مرکز را بر آن داشت تا نسبت به تهیه محتوا و انتشار کتب در حوزه‌های مختلف مدیریت شهری، اقدام نماید. از مجموعه کتابهایی که در آن دهه انتشار آن آغاز شد، کتاب سبز شهرداری‌ها بود که سیزده جلد آن منتشر شد و مورد استقبال مراکز علمی و اجرایی قرار گرفته و هریک از آنها به چاپ‌های متعدد رسید. این مجموعه بر اساس الگوهای رایج در سطح کشورهای دیگر از جمله کتاب سبز تهیه شده توسط انجمن شهرسازان آمریکا، APA تدوین و چاپ شده بود.

حال با توجه به نیاز به تجدید نظر در محتوای کتب موصوف و به منظور تولید دانش و ادبیات علمی جدید، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و روستایی، مجموعه کتاب سبز ۱۴۰۰ (راهنمای عمل شهرداری‌ها) را در بیست عنوان به شرح ذیل تهیه و منتشر نموده است؛

۱- شهرسازی

۲- کاربری زمین شهری

- ۳- حمل و نقل شهری
- ۴- نظام مراکز شهری و فضای مسکونی
- ۵- طرح‌های شهری
- ۶- ساخت و سازهای شهری
- ۷- مدیریت پسماندهای شهری
- ۸- تاسیسات شهری
- ۹- فضای سبز شهری
- ۱۰- تسهیلات شهری (فضاهای فرهنگی، ورزشی و تفریحی)
- ۱۱- مدیریت شهری
- ۱۲- تجهیزات شهری
- ۱۳- گردشگری شهری
- ۱۴- مدیریت و برنامه ریزی
- ۱۵- مدیریت ایمنی محیط شهری
- ۱۶- مدیریت بهداشت شهری
- ۱۷- پیاده رو سازی و پیاده راه‌سازی
- ۱۸- بودجه و بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها
- ۱۹- شهر هوشمند
- ۲۰- شهر خلاق

در پایان شایسته است از اساتید و کارشناسان فرهیخته‌ای که در بازنگری، تهیه و تدوین این مجموعه همکاری داشته‌اند و همچنین کارشناسان سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و این مرکز که با نظرات خود بر غنای این مجموعه افزودند، تشکر و قدردانی نمایم.

انتشارات



## چکیده

مجموعه "کتاب سبز ۱۴۰۰" (راهنمای عمل شهرداری‌ها)، با هدف تدوین بنیان‌های نظری و عملی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری تهیه و تدوین شده است. این مجموعه مشتمل بر ۲۰ جلد کتاب آموزشی است که می‌کوشد تا به تناسب وظایف شهرداری‌ها، محتواهای آموزشی مورد نیاز را در زمینه‌های مختلف به جامعه مخاطب ارائه نماید.

جلد نخست این مجموعه، شامل تعاریف شهرسازی، پیدایش علم شهرسازی در عصر حاضر، عوامل مؤثر بر شهرسازی، رشته‌ها یا شاخه‌های اصلی شهرسازی (یعنی برنامه‌ریزی شهری، طراحی شهری، برنامه‌ریزی محیطی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای) است و رابطه این رشته‌ها را با مبانی علمی برنامه‌ریزی کالبدی و فضایی به بحث گذاشته است. در ادامه، گرایش‌ها و اصول اساسی برنامه‌ریزی و طراحی شهری و نگرش‌های نوین در این خصوص بیان شده است.

جلدهای دوم تا چهارم این مجموعه، به تشریح نظام‌های بنیادی برنامه‌ریزی شهری می‌پردازند. در جلد دوم به بحث مهم کاربری زمین شهری به‌عنوان بنیان برنامه‌ریزی شهری پرداخته شده است. در این کتاب همچنین مطالبی درخصوص منطقه‌بندی و حریم شهر به مخاطب ارائه شده است. در جلد سوم که موضوع آن، نظام ارتباطات و حمل‌ونقل شهری است، حمل و نقل از دیدگاه برنامه‌ریزی شهری و در رابطه با موضوع کاربری زمین شهری و مسائل انسانی مورد بحث و تحلیل قرار گرفته است.

برنامه‌ریزی مراکز شهری، یکی از اساسی‌ترین مسائل برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی شهری است که هویت و شخصیت شهرها به چگونگی و کیفیت کارکردی و کالبدی آن‌ها مربوط می‌شود. این موضوع در بخش نخست جلد چهارم مطرح شده است و نظام تشکیل محله‌های مسکونی، نظام کاربری مسکونی و مشخصات و معیارهای فضای مسکونی در بخش دوم این جلد مورد بحث قرار گرفته است.

به طور کلی چهار جلد اول کتاب، به عنوان اصول نظری و عملی شهرسازی، پایه و مبنای سایر بخش‌ها محسوب می‌شود.

طرح‌های شهری، موضوع جلد پنجم است. در این جلد، تاریخچه برنامه‌ریزی شهری در ایران، مشخصات تهیه انواع طرح‌های شهری مانند طرح جامع، طرح هادی و سایر طرح‌ها بررسی شده‌اند. یکی از مباحث مهم این بخش، چگونگی فرایند تهیه طرح‌های شهری و مراحل ابلاغ و اجرای طرح‌ها است که به جنبه رسمی و کاربردی شهرسازی در ایران پرداخته است.

جلد ششم، به نظام کنترل ساخت و ساز که شامل: مراحل، ضوابط، آیین‌نامه‌های کنترل ساختمان، معیارهای حفاظت، ایمنی، تراکم، ارتفاع و نقش آن‌ها در کنترل سیمای شهر و سلامت محیط است، می‌پردازد.

جلد هفتم، شامل برنامه‌ریزی و مدیریت بهداشت و نظافت شهری است. در این جلد وظایف شهرداری‌ها در زمینه‌ی: روش‌ها، معیارها و مدیریت جمع‌آوری، دفع و بازیافت پسماند مطرح شده است. یکی از مباحث بسیار جدید در این بخش، پاکیزگی و نظافت شهری است که نقش شهرداری‌ها را در چارچوب حفاظت محیط‌زیست شهری، مشخص می‌سازد.

در جلد هشتم، مبانی مکان‌یابی، برنامه‌ریزی و مدیریت تأسیسات شهری مطرح شده است که شامل؛ گورستان، کشتارگاه، میدین میوه و تره‌بار و پایانه است و همچنین وظایف شهرداری در این زمینه بیان شده است.

در جلد نهم، مدیریت فضاهای سبز شهری را محور بحث قرار داده و در آن به بررسی مبانی برنامه‌ریزی، جایگاه قانونی شهرداری‌ها در توسعه، بهسازی و نگهداری فضاهای سبز، پارک‌های شهر و پیرامون شهری با توجه به گونه‌شناسی گیاهان در رابطه با شرایط اقلیمی مطرح و به روش‌های آبیاری، کاشت و نگهداری نیز پرداخته شده است.

وظایف نوین شهرداری‌ها در برنامه‌ریزی و مدیریت فضاهای فرهنگی-تفریحی در زمینه کتابخانه‌های شهری، زمین‌های ورزشی و تفرجگاه‌های

طبیعی پیرامون شهرها در جلد دهم با عنوان تسهیلات شهری به تفصیل بیان شده و ضوابط مکان‌یابی و معیارهای برنامه‌ریزی آن‌ها نیز بحث شده است. جلد یازدهم درباره اصول و مبانی مدیریت شهری بحث می‌کند و شامل دو بخش است: بخش اول به تبیین اصول نظری و عملی مدیریت شهری و فرایند تصمیم‌گیری و ابعاد اجرایی آن پرداخته و در بخش دوم، مدیریت مالی و اداری شهرداری‌ها مطرح شده است. یکی از مباحث مهم این بخش طرح مسائل مدیریت شهری بر اساس جدیدترین پژوهش‌های علمی و ارائه‌ی پیشنهادی‌های اصلاحی در این زمینه است.

جلد دوازدهم این مجموعه به لوازم و تجهیزات فضاهای شهری تحت عنوان تجهیزات شهری می‌پردازد. در این مبحث با تأکید بر طراحی فضاهای شهری و بهبود کیفیت محیطی، ویژگی‌ها و معیارهای زیباسازی شهری تبیین گردیده‌اند.

موضوع جلد سیزدهم، گردشگری شهری است و در این کتاب تأکید شده است که موضوع گذران اوقات فراغت شهروندان، مستلزم تأمین فضاها، تأسیسات و امکانات گوناگون برای گردشگری است. علاوه بر شهروندان یک شهر، سایر مردم کشور و حتی مردم جهان برای گذران اوقات فراغت و آشنایی با فرهنگ ملل، علاقمند به سفر به شهرها و سیاحت میراث ملی و میراث فرهنگی هستند. مسئله گردشگری شهری امروز یکی از شاخه‌های اقتصاد، اشتغال و توسعه بشمار می‌رود.

موضوع جلد چهاردهم، مدیریت و برنامه‌ریزی است. با توجه به مشکلات متعدد و پیچیده مدیریت شهری به‌ویژه در کشورهایی مانند ایران که با مسائل جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی روبرو هستند، آگاهی به وجوه مختلف مدیریت و برنامه‌ریزی ضروری است. در این کتاب مشکلات مدیریت و برنامه‌ریزی، روش‌ها و معیارهای مناسب برنامه‌ریزی و مدیریت در ارتباط با یکدیگر معرفی می‌شوند.

موضوع جلد پانزدهم، مدیریت ایمنی محیط شهری است که امروزه آن را مدیریت بحران شهری نیز می‌نامند. بحران، رخدادی پیش‌بینی نشده از قبیل؛ سیلاب، زلزله، طوفان، آتش‌سوزی و ... است که شهرها، ساکنین و تأسیسات شهری را تهدید نموده و آسیب‌های سنگینی به آن‌ها وارد می‌سازد. هدف این بخش از کتاب، آشنایی با موضوعات خطر، تهدید و روش‌های مدیریتی برای

پیش‌بینی و مقابله با آنهاست.

مدیریت بهداشت محیط شهری موضوعی است که در جلد شانزدهم به آن پرداخته شده است. شهرها به دلایل مختلف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی روز به روز آلوده‌تر شده و سلامتی شهروندان را تهدید می‌کنند. آشنایی با زمینه‌های مختلف آلودگی و آگاهی از روش‌های نوین مقابله با آلودگی، بهداشت شهرها را تضمین خواهد کرد.

جلد هفدهم به موضوع پیاده‌رو و پیاده‌راه‌های شهری می‌پردازد. شهرها محل عبور و مرور شهروندان به اشکال مختلف است. حمل‌ونقل ماشینی به تدریج فضا را برای حرکت پیاده، تنگ و در برخی موارد تهدیدآمیز نموده است. در این شرایط، برنامه‌ریزی عبور و مرور پیادگان در خیابان‌ها از نظر ایمنی و آسایش بسیار اهمیت یافته است. موضوع این بخش از کتاب، ضمن طرح اهمیت پیاده‌راه‌ها، ضوابط و استانداردهای طراحی و برنامه‌ریزی شهری را مشخص می‌سازد.

جلد هجدهم به موضوع بودجه و بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها پرداخته است. هدف از این کتاب راهنمایی برای برنامه‌ریزی مالی مناسب در شهرداری‌ها، آگاهی از روش‌های پیاده کردن سیاست‌ها و برنامه‌ها از طریق ابزارهای مالی و بودجه‌بندی سالیانه در راستای برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت شهرداری است. راهنمای برنامه‌ریزی مالی، مدیران شهری را با محدودیت‌ها و امکانات برنامه‌ریزی در این حوزه آشنا می‌سازد.

موضوع جلد نوزدهم، یعنی شهر هوشمند، دارای دو بعد است. یکی جنبه تکنولوژی اداره و مدیریت توسعه شهری است که به‌عنوان ابزاری برای مدیریت و کنترل عمل می‌کند و جنبه دیگر آن رشد هوشمند شهر در ابعاد کاربری و عملکردی است که در مقابل رشد پراکنده و آشفته مطرح می‌شود.

عنوان جلد بیستم، شهر خلاق است. شهرها محل وقوع انواع مسائل و مشکلات اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و به‌ویژه محیطی هستند که بسیاری از این مسائل راه‌حل فوری و کوتاه‌مدت ندارند. برای احیای زندگی، رونق اقتصادی و ارتقای نشاط فرهنگی شهرها، نیازمند راه‌حل‌های خلاقانه‌ی گوناگونی هستیم تا بتوانیم بر مشکلات شهری فائق آییم.

## پیشگفتار

گزارش حاضر جلد ششم از مجموعه کتاب سبز ۱۴۰۰ (راهنمای عمل شهرداری‌ها) است که به مقوله ساخت‌وسازهای شهری اختصاص یافته و در آن ابعاد گوناگون این امر مهم که شامل اصول حاکم بر کنترل ساختمان، قوانین مؤثر در کنترل ساختمان، صدور پروانه ساختمان و تخلفات ساختمانی می‌باشد، مورد بحث و بررسی قرار گرفته و مسائل و راهکارهای هر یک از موضوعات تشریح و تبیین شده است. نخستین مبحث کتاب به کلیات مدیریت ساخت‌وسازهای شهری و نهادهای مسئول اختصاص یافته است که در آن ضمن پرداختن به پیشینه موضوع و ضرورت‌های کنترل ساخت‌وسازهای شهری، به جایگاه شهرداری در این زمینه و نقش سایر نهادهای مرتبط پرداخته شد.

براساس قوانین کشور، اصول شهرسازی، اصول فنی، ایمنی و استحکام ساختمان و اصول بهداشتی مهم‌ترین معیارها در کنترل ساختمان‌ها هستند که در مبحث دوم به آن‌ها پرداخته شده. با توجه به اهمیت موضوع کنترل منظر ساختمان و سیمای شهر و مغفول ماندن این مهم در نظام ساخت‌وساز کشور، موضوع نما و منظر شهری نیز به‌طور جداگانه در این مبحث مطرح شده است.

در مبحثی با عنوان قوانین مؤثر در کنترل ساختمان، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مقررات ملی ساختمان، آیین‌نامه‌ها و استانداردها، ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری معرفی و نقش آن‌ها در فرآیند ساخت‌وسازهای شهری تبیین شده است.

صدور پروانه ساختمان به عنوان مهم‌ترین ابزار مدیریت شهری در کنترل ساخت‌وسازهای شهری موضوع مبحث بعدی است. در این مبحث بعد از اشاره‌ای کوتاه به پیشینه و هدف از صدور پروانه ساختمانی در ایران،

فرایند صدور پروانه ساختمان به تفصیل بررسی شده است.

آخرین مبحث کتاب به تخلفات ساختمانی اختصاص یافته است. در این مبحث بعد از نگاهی گذرا به مفهوم، علل و پیامدهای تخلفات ساختمانی، انواع تخلفات ساختمانی و نحوه اطلاع از آنها معرفی و در پایان به موضوع مراحل رسیدگی به تخلفات ساختمانی و نکات مهم در هر مرحله پرداخته شده است.

حدود بیست سال از انتشار نخستین چاپ کتاب می‌گذرد در این فاصله، دستورالعمل‌ها، ضوابط و مقررات جدیدی در حوزه ساخت و ساز به تصویب نهادهای ذی‌ربط رسیده است. همچنین در دو دهه گذشته این موضوع مورد توجه مجامع علمی و صاحب‌نظران علوم شهری قرار داشت و خوشبختانه مطالعات متعددی در این زمینه به عمل آمد و نتایج آن در قالب کتاب‌ها و مقالات علمی و اجرایی منتشر شده است. با استفاده از ضوابط و دستورالعمل‌ها و منابع جدید و همچنین با استفاده از نظرات کارشناسان و مدیران ذی‌ربط بسیاری از مطالب کتاب برای چاپ جدید بازنویسی شده است.

در خاتمه از زحمات آقایان دکتر شیرزاد یزدانی (رئیس گروه تخصصی شهرسازی سازمان نظام مهندسی ساختمان کشور)، دکتر کریم باقری (رئیس گروه شهرسازی، معماری و امور عمرانی استانداری آذربایجان شرقی و از اعضای کمیسیون ماده صد شهرداری تبریز) و مهندس رضا نفت جم (رئیس واحد صدور پروانه ساختمانی شهرداری ساری) که ضمن همکاری در نقد و بررسی چاپ قبلی کتاب، با راهنمایی‌های ارزنده‌شان نقش مؤثری در بازنویسی و اصلاح مطالب کتاب داشتند صمیمانه سپاسگزاری می‌شود.

احمد سعیدنیا

## کلیات مدیریت ساخت‌وسازهای شهری و نهادهای مسئول

در طول تاریخ، موضوع ساخت‌وساز از چنان اهمیتی برای انسان برخوردار بود که مدیران جامعه را وا می‌داشت تا برای نظام‌مند کردن آن تلاش کنند. از منشور حمورابی به عنوان قدیمی‌ترین سندی نام برده می‌شود که در آن یک فرمانروا مجموعه کامل قوانین را به‌طور عمومی برای ملت خود اعلان کند. قسمتی از این منشور یا قانون‌نامه که در ۲۸۲ ماده در سال ۱۷۶۰ قبل از میلاد (حدود ۳۷۸۰ سال پیش) تنظیم شده بود تأکید صریحی بر بنا کردن ساختمان‌های محکم دارد تا جایی که طبق این قانون اگر اشکالی ناشی از سهل‌انگاری در ساخت به آن بنا وارد شود، سازنده باید به شدت مجازات گردد.

در یکصد سال گذشته با روند روزافزون گسترش شهرنشینی بنا به دلایلی چون محدودیت زمین و افزایش ارزش آن، همچنین استفاده از مصالحی که بوم‌آورد نیستند و همچون گذشته به رایگان در دسترس همگان قرار ندارند، استفاده از فناوری و نیروهای متخصص در ساخت‌وساز، توجه به بهداشت و ایمنی و... بر اهمیت ساختمان افزوده شد. امروزه اگرچه نمی‌توان ادعا کرد که تمامی ساخت‌وسازها تحت کنترل رسمی دولت‌ها قرار دارند، اما در اغلب شهرهای جهان، کمابیش بر ساخت‌وساز بناها نظارت می‌شود و همواره شهرداری‌ها اصلی‌ترین نقش را در اعمال کنترل بر ساخت‌وساز ایفا می‌کنند.

در این فصل بعد از نگاهی گذرا به پیشینه کنترل ساخت‌وسازهای شهری در ایران، مباحث ضرورت‌های کنترل ساخت‌وسازهای شهری، جایگاه شهرداری در مدیریت ساخت‌وسازهای شهری و سایر نهادهای مرتبط با ساخت‌وسازهای شهری مطرح خواهد شد.

### تابلو ۱: آیین‌نامه ساختمانی در قانون‌نامه حمورابی

اگر معماری برای شخصی خانه‌ای ساخت، اما در استحکام کار خود دقت نکرد و در نتیجه خانه‌ای که او ساخته بود فرو ریخت و موجب مرگ صاحب‌خانه شد، معمار باید به قتل برسد [...] اگر این امر باعث تخریب اموال شده است، باید عوض هر آنچه از اموال را که نابود شده است بدهد، علاوه بر این چون اوخانه را مستحکم نساخته است و آن خانه خراب شده است، او باید به خرج خود خانه‌ای را که تخریب شده است بسازد. اگر معمار برای شخص خانه‌ای ساخته اما کار خود را به نحو مناسبی انجام نداد و در نتیجه دیوار نامطمئن و سست شد، معمار باید دیوار را به خرج خود مستحکم سازد (میک، ۱۳۷۶: ۷۰)

## پیشینه کنترل ساخت‌وسازهای شهری در ایران

در دو قانون بلدیة (مصوب ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری و ۳۰ اردیبهشت ماه ۱۳۰۹)، قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات (۴ مرداد ۱۳۲۸)، قانون لایحه شهرداری (۱۱ آبان ماه ۱۳۳۱) تصویب شده‌اند و همچنین در قانون توسعه معابر (۱۳۱۲) و اصلاح قانون مذکور (۱۳۲۰)، اشاره‌ای به لزوم اعمال نظارت و کنترل شهرداری بر فعالیت‌ها و عملیات ساختمانی در شهرها نشده بود.

اولین قانون ناظر بر ساخت‌وساز در سال ۱۳۲۴ به تصویب رسید. ردیف ۵ ماده ۳ آیین‌نامه خلافی وزیر دادگستری ناظر، به ماده ۲۷۶ قانون مجازات عمومی بیان می‌دارد: «کسانی که بدون پروانه شهرداری و نقشه تصویب شده اقدام به ساختمان نمایند که مشرف به معابر عمومی و خیابان باشد» به ۷ روز تا ۱۰ روز حبس تکدیری<sup>۱</sup> و از یکصد تا دویست ریال غرامت محکوم می‌گردند (عباس‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۴۸). در این زمان، هنوز شهرداری الزاماً چنین وظیفه‌ای را به عهده نداشت.

برای اولین بار در قانون شهرداری مصوب (سال ۱۳۳۴) در بند ۲۴ ماده ۵۵ «صدور پروانه برای کلیه ساختمان‌هایی که در شهر ساخته می‌شود»، به عنوان یکی از وظایف شهرداری‌ها ذکر شده است، اما

۱- حبس تکدیری، مجازاتی است برای بزه‌های کوچک در امور خلاف که با هدف توبیخ خلافکار تعیین می‌شود و مدت آن در قانون مجازات عمومی سال ۱۳۲۲ از دو تا ده روز بود. این نوع حبس بر اساس قانون مجازات عمومی سال ۱۳۵۲ حذف شده است.



در این قانون پیش‌بینی و مقرر نشده بود که برای عملیات ساختمانی و شهرسازی اطراف شهرها که موجب توسعه در آینده می‌شود، پروانه ساختمانی صادر شود. همچنین بر عملیات ساختمانی بعد از صدور پروانه، نظارتی صورت نمی‌گیرد تا ساختمان برخلاف مشخصات و شرایط مقرر در پروانه یا بدون تحصیل پروانه ساخته نشود (هاشمی، ۱۳۷۱: ۵۴).

در سال ۱۳۴۵ قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری تصویب شد. در ماده ۱۰۰ این قانون آمده است که مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام قانونی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری به وسیله مأموران خود می‌تواند از عملیات ساخت‌وساز ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه، اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور و یا غیرمحصور واقع باشد، جلوگیری کند.

بعد از اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری (بهمن ۱۳۴۵) بر اساس ماده ۹۹ قانون شهرداری، این نهاد افزون بر آن که مکلف به تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع شهرسازی برای آن شد، تهیه مقررات برای کلیه اقدامات عمرانی از قبیل قطعه‌بندی و تفکیک اراضی، خیابان‌کشی، ایجاد باغ و ساختمان، ایجاد کارگاه و کارخانه و... در حریم شهر را نیز در دستور کار قرارداد. از سال ۱۳۸۴ با تصویب «قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها» براساس بند ۱ این قانون، شهرداری‌ها همچون گذشته، کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات و سایر اقدامات مربوط به توسعه و عمران در داخل محدوده شهر را نیز به عهده گرفتند.

در سال ۱۳۴۵، یکی از دیگر از مهم‌ترین تحولات مربوط به قانون

شهرداری‌ها، الحاق ماده ۱۰۰ به این قانون است که به منظور الزام رعایت بند ۲۴ ماده ۵۵ و نحوه رسیدگی به تخلفات ساختمانی تصویب شد. براساس این ماده قانونی، «مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه کسب نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد جلوگیری نمایند».

همچنین کمیسیونی به عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات ساختمانی در داخل محدوده و حریم شهر پیش‌بینی شد که هم اکنون تحت عنوان (کمیسیون ماده ۱۰۰) شناخته می‌شود.

در قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب آذر ۱۳۴۷) نیز به اختیارات شهرداری در کنترل ساختمان اشاره شده است. در ماده ۲۳ این قانون آمده است: شهرداری‌ها دارای اختیار نظارت بر طرز استفاده از اراضی داخل محدوده و حریم شهر، از جمله تعیین تعداد طبقات و ارتفاع و نماسازی و کیفیت ساختمان‌ها براساس نقشه جامع شهر و منطقه‌بندی آن؛ با رعایت ضوابط و معیارهایی که از طرف شورای عالی شهرسازی تعیین و به وسیله وزارت کشور ابلاغ خواهد شد، هستند و با استفاده از اختیارات فوق مکلف به مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها و تأمین تسهیلات لازم برای زندگی اجتماع خواهند بود.

همچنین در تبصره ۴ از ماده ۲۶ قانون نوسازی، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی وابسته به دولت و مؤسسات خیریه برای ایجاد ساختمان و مؤسسات خود مکلف به دریافت پروانه ساختمان از شهرداری و رعایت ماده ۱۰۰ قانون اصلاحی شهرداری (مصوب ۱۳۴۵) و سایر مقررات مذکور در قانون شهرداری‌ها شدند.

پس از آغاز تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران و به‌ویژه بعد از

تصویب طرح جامع اول تهران در سال ۱۳۴۹، که ضوابط ساختمانی در آن شامل چند موضوع کلی تراکم ساختمانی، سطح اشغال، عقب‌نشینی از بر گذر، کاربری و پارکینگ می‌شد و با افزایش اهمیت کنترل ساخت‌وسازهای شهری و پیچیده‌تر شدن مسائل شهری، همه ساخت‌وسازهای واقع در محدوده و حریم شهر، توسط مدیریت شهری و از طریق ارائه مجوز ساخت، کنترل فعالیت ساخت‌وساز در مقاطع زمانی مشخص توسط مهندسان ناظر و نظارت مأمورین شهرداری در پایان فعالیت ساختمان‌سازی، مورد توجه بیشتری قرار گرفت.

به تدریج ضمانت‌های اجرایی مربوط به ضوابط و مقررات ساخت‌وساز شهری در قالب قانون ماده ۱۰۰ شهرداری مصوب ۱۳۴۵ ارائه و تکمیل شدند. بر این اساس، کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری مرجع قانونی رسیدگی به تخلفات ساختمانی به شمار می‌آید.

در سال ۱۳۵۲ با اصلاح تبصره یک ذیل ماده ۱۰۰، تغییراتی در نحوه رسیدگی به تخلفات ساختمانی ایجاد شد. براساس این اصلاحیه، شروع عملیات ساختمانی خلاف نیز حسب درخواست شهرداری، برای رسیدگی به کمیسیون ماده ۱۰۰ ارجاع و کمیسیون مکلف شد، ظرف مدت یک ماه تصمیم مقتضی اتخاذ نماید.

افزایش درآمدهای نفتی از شروع دهه ۱۳۵۰ هجری شمسی و ورود آن‌ها در بازار زمین و ساختمان، به شدت تراکم ساختمانی و عملکردهای شهری را مورد تأثیر قرار داد. بسیاری از زمین‌های دور و نزدیک پیرامون شهر، مورد استفاده سوداگران و وسیع قرار گرفت پس از آن تلاش برای کنترل سوداگری زمین و آشفستگی اقتصاد شهری ناشی از آن، به تصویب قانون منع معاملات مکرر زمین در سال ۱۳۵۴ ه.ش و تغییر سوداگری زمین به سوداگری در ساختمان و ساخت‌وساز مسکونی منجر شد (عزیزی؛ به نقل از مختارپور، ۱۳۹۴: ۸).

در سال ۱۳۵۸ و پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با توجه به اینکه نحوه برخورد با تخلفات ساختمانی یکی از علل نارضایتی عمومی قبل از انقلاب بود، ماده ۱۰۰ قانون شهرداری بار دیگر دستخوش اصلاحات شد. در این سال شورای انقلاب اقدام به اصلاح ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و الحاق ۳ تبصره به آن نمود. براساس این اصلاحیه، کمیسیون ماده ۱۰۰ مجاز شد در موارد احراز تخلفات ساختمانی به جای صدور حکم قلع بنا، رأی بر اخذ جریمه متخلف صادر نماید (عباس‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۵۲).

### ضرورت‌های کنترل ساخت‌وسازهای شهری

فعالیت‌های ساختمانی بخش عمده‌ای از کل فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی کشور را تشکیل می‌دهند. در سال‌های اخیر توجه به صنعت ساختمان در کشور، افزون بر رفع ضروری‌ترین نیازهای انسان، به عنوان یکی از بهترین و مناسب‌ترین فعالیت‌های اقتصادی، مورد توجه کسانی که به دنبال فعالیت‌های سودآور اقتصادی هستند، نیز واقع شده است. مقایسه ارقام سرمایه‌گذاری ملی در بخش‌های گوناگون برنامه‌های عمرانی نشان می‌دهد که سهم عظیمی از این سرمایه‌ها در پروژه‌های ساختمانی و صنایع وابسته به آن به کار گرفته می‌شوند. به عقیده برخی از تحلیل‌گران اقتصادی، طی سه دهه گذشته ۳۰ الی ۴۰ درصد از درآمدهای ارزی دولت (رقمی در حدود ۱۶۰ میلیارد دلار) در قالب بودجه‌های عمرانی برای انجام طرح‌های مهندسی و ساختمانی صرف شده است. اگر سرمایه‌های ملی به کار گرفته شده در صدها رشته از صنایع و خدمات غیر ساختمانی را (که در خدمت بخش ساخت‌وساز قرار می‌گیرند) به این میزان اضافه کنیم، بزرگی حجم ثروت ملی در این بخش بیشتر روشن می‌شود (معصوم و علی‌آبادی، ۱۳۸۰: ۵). با توجه به نسبت ۷۵ درصدی جمعیت شهرنشین کشور (سرشماری سال

۱۳۹۵) و همچنین تمرکز فعالیت‌های اداری، تجاری، بهداشتی و جز آن در شهرها، بخش عمده ساخت‌وسازهای کشور در شهرها صورت می‌گیرد. در این میان ساختمان‌های مسکونی بیشترین سهم را در ساخت‌وسازهای شهری به خود اختصاص می‌دهند.

در سال ۱۳۹۷ بیش از ۱۴۲ هزار فقره پروانه ساختمانی با ۷۲۰۱۱ هزار مترمربع مساحت زیربنا توسط شهرداری‌ها صادر شده است که بیش از ۸۴.۸ درصد پروانه‌های صادر شده مربوط به واحدهای مسکونی بود (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۹: ۳۸۰).

در چنین شرایطی کنترل و نظارت بخش‌های دولتی و عمومی بر بخش صنعت ساختمان، که محصول تولیدی آن به عنوان کالا عرضه می‌شود ضرورت پیدا می‌کند و لازم است از سرمایه عظیمی که در این زمینه به جریان افتاده است، بهره‌برداری بهینه صورت گیرد و محصول تولید آن از حداقل کیفیت‌های مورد انتظار برخوردار باشد.

از سوی دیگر، امروزه مسکن در شهرها تنها در حد نوعی سرپناه و تجسم کالبدی واحد اجتماعی خانواده نیست، بلکه همچنین گران‌ترین کالای اقتصادی است که هر فرد در طول عمر خود خریداری می‌کند و آن را به‌مثابه پس‌انداز و سرمایه‌گذاری برای آینده خود محفوظ می‌دارد.

و بالاخره نکته مهم دیگری که بر اهمیت ساخت‌وسازهای شهری در ایران و نظارت بر آن می‌افزاید، خطر زلزله است. کشور ایران روی کمربند زلزله آلپ - هیمالیا قرار گرفته است و هر از چند گاهی زلزله‌ای مخرب، بخشی از سرزمین ما را ویران می‌کند و تلفات بسیاری به بار می‌آورد. امروزه با روند گسترش شهرنشینی و تمرکز جمعیت و افزایش سرمایه‌های مادی و معنوی در شهرها، آسیب‌پذیری این سرمایه‌ها در پهنه لرزه‌خیز ایران افزایش یافته است. تأمین رفاه، بهداشت و ایمنی افراد در مقابل حوادث غیرمترقبه، از مهم‌ترین وظایف دولت در قبال

ملت است. حفظ این ارزش‌ها تا حدود زیادی به میزان توجه به طراحی، ساخت و بهره‌برداری از ساختمان‌ها بستگی دارد. بنابراین برای حفظ منافع عمومی و حقوقی افراد و همچنین برای تأمین رفاه، آسایش، ایمنی و بهداشت شهروندان، نظارت و کنترل بر فعالیت‌های ساختمانی بسیار ضروری خواهد بود.

### جایگاه شهرداری در مدیریت ساخت و سازهای شهری

شهرداری مهم‌ترین سازمان مسئول و نظارتی راجع به احداث هرگونه بنا و ساختمان در حدود منطقه شهری است. این وظیفه شهرداری از یک حیث در بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و از جنبه‌ای دیگر در بند ۱۴ همان ماده ذکر شده است. قانون الحاق موادی به قانون شهرداری، مصوب ۱۳۴۵ و اصلاحات بعدی، به‌ویژه ماده ۱۰۰ این قانون و تبصره‌های آن جزئیات بیشتری از حدود وظایف شهرداری در این زمینه و سازوکارهای عملی و ضمانت‌های اجرایی آن را مطرح می‌نماید.

به موجب بند ۲۴، «صدور پروانه برای کلیه ساختمان‌هایی که در شهر احداث می‌شود بر عهده شهرداری است». تبصره ذیل همین بند اضافه می‌کند: شهرداری در شهرهایی که نقشه جامع شهر تهیه شده مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور، در پروانه‌های ساختمانی، نوع استفاده از ساختمان را قید کند. در صورتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی در منطقه غیرتجاری، محل کسب یا پیشه و یا تجارت دایر شود، شهرداری مورد را در کمیسیون مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ این قانون مطرح می‌نماید و کمیسیون در صورت احراز تخلف مالک یا مستأجر با تعیین مهلت مناسب که نباید از دو ماه تجاوز نماید در مورد تعطیلی محل کسب یا پیشه یا تجارت ظرف مدت یک ماه تصمیم اتخاذ می‌کند. این تصمیم به وسیله مأمورین شهرداری اجرا می‌شود.

اطلاق بند ۲۴، حاکی از آن است که هر نوع ساختمانی فارغ از نوع کاربری و مالکیت آن ضرورتاً باید از شهرداری پروانه ساخت دریافت کند. در مورد صدور پروانه ساختمان، شهرداری مسئول اجرای کلیه ضوابطی است که برای احداث ساختمان در شهر مقرر شده است، اعم از آنکه این مقررات توسط شورای شهر و شهرداری، در چارچوب اختیارات قانونی، وضع شده باشند و یا توسط سایر مراجع قانونی ذی‌ربط.

ویژگی‌های جامعه شهری از جهات متعدد به‌گونه‌ای است که الگوی ساخت‌وساز برای استفاده‌های مختلف آموزشی، اداری، تجاری، خدماتی و حتی نظامی و انتظامی و نیز استانداردهای معماری و ایمنی ساختمان‌سازی در آن از اهمیت درجه اول برخوردار است. محدودیت جغرافیایی شهر و احتمالاً محدودیت زمین در شهر، رعایت پاره‌ای محدودیت‌ها در ساخت‌وساز شهری را ایجاب می‌کند. همچنین اقتضات متعددی مانند امور زیست‌محیطی، فرهنگی، اقتصادی، انسانی و مانند اینها نیز بر لزوم اعمال الگوی از پیش تعریف شده مشخص برای احداث ساختمان در شهر تأکید می‌کنند.

این وظیفه شهرداری در مرحله احداث خلاصه نشده و به مراقبت در حفظ کاربری مصوبه زمین قبل از احداث و پس از آن نیز ادامه می‌باید. بخشی از وظیفه نظارت شهرداری بر امور ساختمانی در بند ۲۴ قانون شهرداری ذکر شده است که ناظر به نوع استفاده از ساختمان است. نظم زندگی کالبدی شهری و حقوق شهرنشینان اقتضا دارد نحوه استفاده از ساختمان با انواع کاربری‌های پیرامونی و با نیازهای محلی و منطقه‌ای هر قسمت از شهر متناسب باشد. در واقع در شهرهایی که نقشه جامع شهر تهیه شده و نوع کاربری زمین‌های معین شده است، شهرداری ملزم است در زمان صدور پروانه ساخت، نوع کاربری معین

شده در نقشه جامع شهر را برای نوع ساختمان احداثی رعایت کند و کاربری ساختمان مطابق با همان کاربری باشد که در نقشه جامع مشخص شده است. علاوه بر این پس از احداث ساختمان نیز نوع استفاده از ساختمان باید برابر با نوع کاربری تعیین شده باشد.

جنبه دیگر نظارت شهرداری به کیفیت ایمنی ساختمان‌ها مرتبط است که در بند ۱۴ به آن تأکید شده است. مطابق قسمتی از این بند شهرداری موظف به «رفع خطر از بناهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالان‌های عمومی و خصوصی...» است. ضمانت اجرایی این وظیفه، در تبصره همین بند به این ترتیب ذکر شده است که شهرداری پس از کسب نظر کارشناسان خود، موضوع را به مالکان یا متصرفان ملک اعلام می‌نماید تا ظرف مهلت متناهی رأساً نسبت به رفع خطر اقدام کنند. در غیر این صورت شهرداری رأساً باید نسبت به رفع خطر از بنا به هزینه مالک، اقدام کند. به نظر می‌رسد، از لحاظ حقوقی چنانچه مهلت اعطایی به مالک برای رفع خطر به پایان برسد، و شهرداری اقدام به تخریب را به تأخیر انداخته و در طول این مدت ملک تخریب و موجب ورود خسارت به غیر شود، شهرداری در برابر زیان دیده، متضامناً با مالک مسئول جبران خسارت خواهد بود.

از ویژگی‌های مهم این تبصره تفویض اختیار تخریب ملک به شهرداری به تشخیص خود شهرداری است، اقدام به تخریب ملک غیر، در واقع اقدامی است که برخلاف اصل مالکیت و لوازم آن انجام می‌شود. اصل آن است که هرگونه اقدامی از این قبیل یا باید با رضایت ذی‌نفع انجام شود یا به حکم دادگاه؛ با این حال قانون‌گذار چنین موردی را از باب اضطرار و دفع افسد به فاسد مستثنی دانسته و بدون رسیدگی قضایی اجازه تشخیص و تخریب به شهرداری داده است (نوروزی، ۱۳۸۲: ۱۰۹-۱۱۳).



## سایر نهادهای مرتبط با ساخت‌وسازهای شهری

### وزارت راه و شهرسازی

مطابق مبحث دوم از مقررات ملی ساختمان وزارت مسکن و شهرسازی به عنوان ناظر عالی در زمینه ساخت‌وساز، بر عملکرد سازمان‌های عهده‌دار کنترل و اجرا در زمینه رعایت دقیق مقررات ملی ساختمان و ضوابط شهرسازی نظارت می‌نماید. در ماده ۳۳ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان نیز «مسئولیت نظارت عالیه بر اجرای ضوابط و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمران شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آن‌ها الزامی است، بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی است و وزارت مذکور با انتشار اعلامیه و اطلاعیه‌ها، آگاهی‌های لازم را به افراد جامعه خواهد داد».

بخش مهمی از کنترل‌های ساختمانی هر شهر از طریق ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری انجام می‌شود که این طرح‌ها با نظارت عالیه وزارت و راه و شهرسازی تهیه می‌شوند.

این وزارتخانه همچنین با توجه به وظایف و رسالت عظیم قانونی خود در امر مسکن و شهرسازی و با استناد به «قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان»، از طریق سازمان‌های نظام مهندسی استان‌ها در سطح کشور می‌تواند ضوابط قانونی خود را برای ظرفیت ارجاع کار به مهندسان در بخش‌های مختلف ساخت‌وساز اعم از طراحی، اجرا، نظارت و... تنظیم کند. به طوری که امور ساخت‌وساز به دست طراحان، ناظران و سازندگان مجاز و آموزش دیده به انجام برسد. همچنین اهرم‌های قانونی برای ملزم ساختن کارفرمایان بخش خصوصی به منظور اجرای قوانین مرتبط با امور ساختمانی و شهرسازی و همچنین آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های مرتبط را فراهم آورد؛ تا مهندسان (که براساس قانون یاد

شده مسئولیت فنی و حقوقی اجرای این مقررات را به عهده دارند) ضمانت اجرایی برای اعمال مسئولیت خود در اختیار داشته باشند. سیاست‌گذاری مسکن و شهرسازی و نقش ارشادی و کنترل‌کننده این وزارتخانه در زمینه ارتقای تکنولوژی ساخت، صنعتی شدن فن ساختمان‌سازی، الگوی مسکن، ضوابط شهرسازی و انبوه‌سازی و... در ارتقای کیفیت ساختمان نقش تعیین‌کننده‌ای دارد.

## وزارت کشور

وزارت کشور توزیع اطلاعات فنی و اداری و پیشرفت‌های جدید در اداره و ایمنی شهر و مسئولیت ارتقای کیفیت کار شهرداری‌ها را در زمینه مسائل مختلف و از جمله کنترل ساختمان را بر عهده دارد. در حال حاضر «تدوین مکانیزم‌های ارزشیابی، نظارت و هدایت و کنترل ساخت‌وساز در داخل محدوده و حریم مصوب شهرها و روستاها و تنظیم ضوابط و دستورالعمل‌های لازم» و «اتخاذ تصمیمات لازم در اجرای مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و شریان‌های حیاتی در کشور و اجرای آن و انجام بررسی‌ها و اقدامات در این زمینه و ترویج فرهنگ مقاوم‌سازی با هماهنگی سایر دستگاه‌ها» از جمله وظایف قانونی دفتر فنی و برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور است. افزون بر این وزارت کشور از طریق معاونت فنی و دفاتر فنی استانداری‌ها؛ با تقویت توان علمی و فنی بازرسان فنی شهرداری‌ها، میزان کنترل بر کیفیت ساختمان‌های شهری و رعایت مقررات ملی ساختمانی را گسترش می‌دهد.

## سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در اجرای مفاد ماده ۶۲ قانون شهرداری‌ها به منظور ایجاد هماهنگی در امور شهرداری‌ها و آموزش کارکنان شهرداری‌ها و همچنین هدایت و نظارت بر فعالیت‌های

شهرداری‌ها و اجرای وظایفی که قانون در این رابطه به عهده وزارت کشور گذاشته بود تشکیل شد.

آموزش نیروی انسانی موردنیاز شهرداری‌ها در رشته‌های تخصصی (از جمله ساخت‌وسازهای شهری)، تشکیل همایش‌ها کنفرانس‌ها و جلسات و برنامه‌های آموزشی به منظور ارتقا کاری و عملکرد شهرداران و کارکنان شهرداری‌ها، نظارت و مراقبت در اقامه کلیه دعاوی له و علیه مربوط به شهرداری‌ها از طریق مشاوره و راهنمایی حقوقی آن‌ها حسب مورد و با درخواست شهرداری‌ها، تألیف و ترجمه و انتشار کتب و مجلات درباره مسائل اداری و فنی شهرداری‌ها از جمله وظایف سازمان شهرداری‌ها در اساسنامه سازمان است.

همچنین اموری مانند آسیب‌شناسی و بررسی نظام هدایت و کنترل ساخت‌وساز در داخل محدوده و حریم شهری و تبیین مکانیزم‌های نظارت و کنترل مناسب با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط، هدایت، مساعدت و توانمندسازی شهرداری‌ها (متناسب با درجه شهرداری) در خصوص تهیه و بررسی، تصویب، و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه شهری، بررسی مستمر و به‌هنگام‌سازی کلیه ضوابط و معیارها، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و همچنین مشخصات فنی و اجرایی تهیه شده توسط دستگاه‌های اجرایی در زمینه عمران و توسعه شهری، تهیه و تدوین ضوابط و معیارهای طراحی و اجرای فضاهای شهری و کاربرد مصالح ساختمانی از جمله وظایف معاونت امور شهرداری‌های این سازمان است.

در چند دهه گذشته، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها با انتشار کتاب‌های آموزشی و نشریات تخصصی نقش مهمی در ارتقاء دانش حرفه‌ای کارشناسان شهرداری‌ها از جمله در بخش مدیریت ساخت‌وسازهای شهری ایفا نموده است.

## سازمان نظام مهندسی ساختمان

سازمان نظام مهندسی ساختمان با توجه به قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب اسفند سال ۱۳۷۴) تأسیس شده است. با توجه به حوزه شمول قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمانی، حدود وظایف و اختیارات این سازمان بسیار گسترده و مهم است. برنامه‌ریزی به منظور رشد و اعتلای حرفه‌های مهندسی ساختمان، ارتقای سطح دانش فنی و کیفیت کار کارکنان در بخش‌های ساختمان و شهرسازی، همکاری با مراجع مسئول در امر کنترل ساختمان، نظارت بر حسن انجام کار خدمات مهندسی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی، دفاع از حقوق اجتماعی و حیثیت حرفه‌ای اعضا، از مهم‌ترین وظایف این سازمان است. به منظور تأمین مشارکت هر چه وسیع‌تر مهندسان در انتظام امور حرفه‌ای و تحقق اهداف قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، در هر یک از استان‌های کشور نیز سازمان نظام مهندسی ساختمان استان با حضور کارشناسان رشته‌های اصلی مهندسی (شامل: معماری، عمران، تأسیسات مکانیکی، تأسیسات برقی، شهرسازی، نقشه‌برداری و ترافیک) تأسیس شده است.

به هنگام صدور پروانه ساختمان توسط شهرداری، مهندس ناظر توسط سازمان نظام مهندسی ساختمان استان انتخاب شده و به مالک و مراجع صدور پروانه ساختمان معرفی می‌شود. سازمان نظام مهندسی ساختمان استان‌ها موظف به نظارت بر حسن انجام خدمات اشخاص حقوقی و دفاتر مهندسی طراحی ساختمان می‌باشند. آن‌ها همچنین می‌توانند عملکرد اجرایی اشخاص حقوقی و دفاتر مهندسی اجرای ساختمان را بررسی نمایند و مکلف‌اند در صورت اطلاع و مشاهده هرگونه تخلف، مراتب را برای بررسی و اتخاذ تصمیم، حسب مورد به اداره راه و شهرسازی استان و شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی

ساختمان استان اعلام، تا در صورت محکومیت نسبت به برخورد انضباطی تا حد ابطال پروانه اشتغال اقدام نمایند.

## وزارت کار و امور اجتماعی

براساس ماده ۴ قانون نظام مهندسی و کنترل اجرای ساختمان، از تاریخی که وزارت مسکن و شهرسازی با کسب نظر از وزارت کشور در هر محل حسب مورد اعلام نماید، اشتغال اشخاص حقیقی و حقوقی به آن دسته از امور فنی در بخش‌های ساختمان و شهرسازی که توسط وزارت یاد شده تعیین می‌شود، مستلزم داشتن صلاحیت حرفه‌ای است. این صلاحیت در مورد کارگران ماهر از طریق پروانه مهارت فنی احراز می‌شود و مرجع صدور پروانه مهارت فنی وزارت کار و امور اجتماعی تعیین می‌گردد. در تبصره یک قانون تأکید شده است که وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کار و امور اجتماعی حسب مورد موظفند ظرف ۱۰ سال از تاریخ ابلاغ قانون با استفاده از همکاری شهرداری‌ها، مهندسان و سازمان‌ها و تشکل‌های حرفه‌ای و صنفی شاغل در این بخش‌ها دامنه اجرای این ماده را به کل کشور توسعه دهند.

همچنین این وزارتخانه افزون بر تشکیل کلاس‌های آموزشی لازم، با همکاری صاحب‌کاران دولتی و خصوصی و تقویت صندوق کارآموزی و انجام امتحانات و برگزاری دوره‌های نظری - عملی، سطح مهارت و دانش فنی جریان واقعی کارهای ساختمانی (از کارگر ساده تا سربنا) را بهبود می‌بخشد (رازانی، ۱۳۷۳: ۶۵).

سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور وابسته به وزارت کار و امور اجتماعی براساس قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌عنوان متولی و مجری آموزش‌های فنی و حرفه‌ای کوتاه‌مدت در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات می‌باشد. این سازمان فراگیرترین دستگاه آموزشی کشور در این زمینه است و آموزش حرفه‌ای نقشه‌کشی

ساختمان، مدیریت امور اجرایی ساختمان، جوشکاری، سفت‌کاری، کاشی‌کاری، گچ‌کاری، گچ‌بری، سیمان‌کاری، سنگ‌کاری، دیوارچینی سنگی، اسکلت‌سازی، بندکشی ساختمان و... از جمله عناوین آموزشی مرتبط با ساختمان در سازمان‌های فنی و حرفه‌ای است.

### مراکز تحقیقات کاربردی

مراکزی نظیر «مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی» و «پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله» می‌توانند با بررسی نواقص و آسیب‌پذیری ساختمان‌های موجود و تهیه دستورالعمل‌های فنی برای برطرف کردن آن، دانش مهندسی زلزله و طرز ساخت ساختمان‌های مقاوم در برابر زلزله را در سطح همگانی توسعه دهند و مطالب درسی لازم را برای آموزش کارگران، بناها، مهندسان و دست‌اندرکاران ساختمان تهیه کنند.

### سازمان‌های اعتباری و تأمین وام

با استفاده از اهرم پولی می‌توان ساختمان‌هایی با کیفیت و مرغوبیت مناسب و با نظارت قابل قبول احداث نمود و اعطای وام و تسهیلات اعتباری به پروژه‌های ساختمانی را می‌توان به مقررات ملی ساختمان و دیگر آیین‌نامه‌ها و استفاده از خدمات مهندسی در مراحل طراحی، اجرا، نظارت کاربرد مصالح استاندارد منضم کرد.

### سازمان‌های بیمه

با اهرم بیمه و نرخ بیمه می‌توان تا حدودی کیفیت ساختمان‌ها را بهبود بخشید. اگر ساختمان‌ها در برابر زلزله بیمه شوند، باید حق بیمه ساختمان‌های مقاوم کمتر و حق بیمه ساختمان‌های پرخطر بیشتر باشد. نظام بیمه کیفیت ساختمان نوساز می‌تواند به عنوان پشتوانه

مؤثری برای ایفای تعهدات سازنده ساختمان به کار گرفته شود. این بیمه طی دهه‌های گذشته در برخی کشورها ترویج و در فرانسه، آمریکا و استرالیا به درجات مختلف اجباری شده است. این بیمه علاوه بر ایجاد پوشش حمایتی برای شهروندان خریدار ساختمان نوساز، به میزان زیادی از مسئولیت شهرداری‌ها و دستگاه‌های دولتی دیگر در کنترل جنبه‌های کیفی ساختمان می‌کاهد (مشیری، ۱۳۸۹: ۲۹).

### صاحب‌کاران، کارفرمایان و سرمایه‌گذاران اصلی

ساختمان با پول و تصمیم این گروه احداث می‌شود. آگاهی این گروه نسبت به مسائل کنترل ساختمان و جلب علاقه و اعتقادشان به رعایت اصول فنی و شهرسازی، تأثیر زیادی در کنترل ساختمان دارد.

### مهندسان طراح

این گروه، مسئولیت تهیه نقشه‌های معماری، سازه، تأسیسات و... را به عهده دارند. مطابق مبحث دوم مقررات ملی ساختمان. شهرداری‌ها یا سایر مراجع صدور پروانه موظفند نام و مشخصات طراحان واجد شرایط را که توسط صاحب‌کاران معرفی شده‌اند، در پروانه‌های مربوط قید نموده و تنها نقشه‌هایی را بپذیرند که حسب مورد توسط مسئول دفتر مهندسی طراحی به اتفاق طراح حقیقی آن یا طراح حقوقی به اتفاق طراح حقیقی آن طرح در حدود صلاحیت و ظرفیت مربوط امضا و مهر شده و مشخصات فنی کار و نقشه‌های اجرایی آن براساس شرح خدمات مهندسان رشته‌های ساختمان انجام پذیرفته و مورد تأیید سازمان استان قرار گرفته باشد.

### پیمانکاران و سازندگان

اجرای ساختمان به عهده پیمانکاران و سازندگان است که قسمتی را خودشان می‌سازند و قسمت‌هایی را نیز به پیمانکاران جزء محوّل

می‌کنند. گاهی سازنده خود صاحب‌کار است و در اغلب موارد پیمانکار، مسئول اجرا می‌باشد.

### مهندس مجری

مهندس مجری اغلب از سوی صاحب‌کار تعیین می‌شود و مسئول فنی انجام کار است. او به نمایندگی از طرف صاحب‌کار مسئولیت کنترل هزینه پرداخت شده به فروشندگان مصالح، پیمانکاران و... را نیز برعهده دارد. مطابق مبحث دوم از مقررات ملی ساختمان مجری ساختمان مسئولیت صحت انجام کلیه عملیات اجرایی ساختمان را برعهده دارد و کلیه عملیات اجرایی ساختمان باید توسط اشخاص حقوقی و دفاتر مهندسی اجرای ساختمان به عنوان مجری، طبق دستورالعمل ابلاغی از طرف وزارت مسکن و شهرسازی انجام شود و مالکان برای انجام امور ساختمانی خود مکلف‌اند از این‌گونه مجریان استفاده نمایند. همچنین مطابق ماده ۱۱ از آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب بهمن ۱۳۷۵) پروانه اشتغال به کار مهندسی در چهار درجه (پایه سه، پایه دو، پایه یک و ارشد) صادر می‌شود.

سازمان‌های مهندسی در استان‌ها به برحسب امکانات فنی موجود، ضرورت حضور مهندسان مجری در هر گروه از ساختمان‌ها را (مطابق مترژ بنا و یا تعداد طبقات) اعلام می‌کنند.

### مهندس ناظر

مطابق مبحث دوم از مقررات ملی ساختمان ناظر شخص حقیقی یا حقوقی دارای پروانه اشتغال به کار در یکی از رشته‌های موضوع قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان است که بر اجرای صحیح عملیات ساختمانی در حیطه صلاحیت مندرج در پروانه اشتغال خود نظارت می‌نماید. ناظر به هنگام صدور پروانه ساختمان، توسط سازمان نظام



مهندسی ساختمان استان انتخاب شده و به مالک و مراجع صدور پروانه ساختمان معرفی می‌گردد. در اغلب موارد مهندس ناظر مستقیماً از طرف صاحب‌کار به شهرداری معرفی می‌شود و گاهی وظایف مهندس مجری هم به او واگذار می‌شود. در پروژه‌های مهم، مهندس ناظر باید مورد تأیید مهندسان طراح باشد. مهندس ناظر اکنون اختیار اساسی در طرح ندارد و اغلب فقط طی چند مرحله (به صورت مقطعی) مسئول بررسی ساختمان‌ها و کنترل وضعیت آنهاست.

### رسانه‌های گروهی

رادیو، تلویزیون، مطبوعات و دیگر رسانه‌ها می‌توانند با تهیه برنامه‌ها و گزارش‌های مستند، و ارائه مقالات، اهمیت کنترل و نظارت و کاربرد روش‌ها و استانداردها، رعایت مقررات ملی و آیین‌نامه‌های ساختمانی و غیره را به کارفرمایان و بهره‌برداران نشان دهند (رازانی، ۱۳۷۳: ۶۵).

### اصول حاکم بر کنترل ساختمان

نخستین تلاش‌های جدی برای انتظام بخشیدن به امور ساختمانی در ایران با تصویب قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۴ و شروع صدور پروانه ساختمانی توسط این نهاد شروع شد. در این زمان، اگرچه صدور پروانه ساختمانی به عنوان یکی از وظایف شهرداری ذکر شد، اما هنوز نحوه برخورد شهرداری با شهروندانی که پروانه دریافت نمی‌کردند و یا در احداث بنا موارد ذکر شده در پروانه را رعایت نمی‌کردند، مشخص نشده بود. تا اینکه در سال ۱۳۴۵ با تصویب «قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری» (به‌ویژه ماده ۹۹ و ۱۰۰)، مالکان اراضی و املاک واقع در محدوده و حریم شهر قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان ملزم به دریافت پروانه

شدند و به این ترتیب بر نقش نظارتی شهرداری بر امور ساختمانی تأکید شد. در تبصره‌های ۱، ۴ و ۶ ماده ۱۰۰ بر ضرورت رعایت سه اصل در احداث بنا تأکید شد که عبارتند از: اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی.

در تبصره یک ماده ۱۰۰ آمده است: چنانچه اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی در ساختمان رعایت نشود، موضوع قابل طرح در کمیسیون ماده ۱۰۰ است. بنابراین پروانه ساختمانی به منزله اعلام ضوابط شهرسازی، فنی و بهداشتی است که در ساختمان‌ها باید رعایت گردد و به بیانی دیگر، می‌توان گفت پروانه ساختمانی عبارت است از برگ اعلام ضوابط شهرسازی، فنی و بهداشتی برای احداث بنا در یک مکان خاص (حیدرنیا دلخوش، ۱۳۸۲: ۳۱).

این سه اصل، تاکنون تقریباً در همه متونی که به موضوعات کنترل ساختمانی و تخلفات ساختمانی در ایران پرداخته‌اند به عنوان مبنای مطالعه پذیرفته شده‌اند و کلیه معیارهای نظارت بر فعالیت‌های ساختمانی ذیل این سه اصل گنجانده می‌شوند. در این کتاب نیز اصول حاکم بر کنترل ساختمانی ذیل همین عناوین اصلی مطرح می‌شوند و تنها بحث نمای شهری (که قاعده‌تاً جزئی از اصول شهرسازی است) جداگانه مطرح می‌شود. علی‌رغم اهمیت س‌یما و منظر شهری، متأسفانه تاکنون در کشور ما به این مهم کمتر توجه شده است. اختصاص توضیحاتی بیشتر درباره‌ی نمای شهری، تأکیدی بر ضرورت توجه به این موضوع توسط مدیریت ساخت و سازهای شهری است.

## اصول شهرسازی

اصول شهرسازی مرتبط با ساخت و سازهای شهری از طریق طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی هر شهر بیان می‌شوند. طرح‌های توسعه شهری با این هدف تهیه می‌شوند که شهروندان را در جهت پدید

آوردن یک محیط کالبدی مدنی برای زندگی راهنمایی کنند، لذا می‌توان گفت که مجموعه ضوابط شهرسازی برای تضمین توزیع عادلانه منابع در سطح شهر، هماهنگی ساختار، روابط و کاربری‌های شهری و تأمین تسهیلات، زیرساخت‌ها، خدمات و دسترسی‌های لازم برای فعالیت‌های مختلف شهری تدوین می‌شوند (رفعیان و سرخیلی، ۱۳۹۶: ۵۹).

تحقق بخش مهمی از اهداف طرح‌های توسط شهری وابسته به ساخت‌وسازهای شهری است و عدم رعایت ضوابط شهرسازی، این طرح‌ها را از حیز انتفاع خارج می‌کند. تراکم و کاربری مهم‌ترین اصول شهرسازی در ساخت‌وسازهای شهری هستند که در ادامه به آن‌ها پرداخته می‌شود، البته ضوابط شهرسازی مؤثر تنها به این دو موضوع محدود نمی‌شود لذا در پایان این قسمت به‌طور گذرا به برخی از آن‌ها اشاره خواهد شد.

### کنترل کاربری

ضوابط کاربری زمین به عنوان نتیجه مطالعات و برنامه‌ریزی‌های شهری در تخصیص بهینه عملکردها و استفاده از فضاهای شهری تدوین می‌شود و هدف از آن، توانمندسازی، کنترل و رشد منظم شهر و عملکرد کارآمد آن است. سطح موردنیاز برای انواع مختلف کاربری شهری از طریق تخمین نیازهای جمعیت در افق طرح به دست می‌آید. بنابراین در برآورد این نیاز، توجه به ویژگی‌های فرهنگی و اقتصادی جمعیت علاوه بر تعیین ظرفیت زیرساخت‌ها و تسهیلات موجود و یا قابل توسعه ضرورت دارد و در صورت عدم شناخت صحیح نیازهای جمعیت آینده و تحقق نیافتن نتیجه برآوردها، ضوابط کاربری زمین کارا و قابل اجرا نخواهد بود. با این حال، پس از تدوین ضوابط کاربری زمین، فرض بر این گذاشته می‌شود که مطلوب‌ترین شرایط ممکن برای آینده شهر، از طریق اجرای ضوابط کاربری زمین تحقق خواهد یافت.

برخی از کاربری‌های شهری نسبت به برخی دیگر سودآورتر بوده و باعث افزایش قیمت زمین مذکور و حتی زمین‌های همجوار خود می‌شوند؛ از جمله کاربری تجاری نسبت به کاربری مسکونی. در مقابل، برخی دیگر از کاربری‌ها نظیر کاربری صنعتی و انبار با غالب کاربری‌های شهری ناسازگار بوده و وجود آن‌ها باعث کاهش کیفیت زندگی فضای پیرامونی آن می‌شود. برخی کاربری‌ها نظیر کاربری تجاری و اداری جاذب جمعیت هستند و لذا استقرار آن‌ها در مکانی قابل قبول است که از شبکه سواره مناسبی برخوردار بوده و در بنا یا پیرامون آن، پیش‌بینی فضای کافی برای پارک خودرو شده باشد. برخی کاربری‌ها نیز نظیر کاربری فضای سبز، امکان ساخت‌وساز برای مالک زمین را از بین برده و می‌تواند وی را از نظر مالی متضرر سازد. در عین حال، این کاربری منافعی برای زمین‌های پیرامون خود ایجاد می‌کند (رفعیان و سرخیلی، ۱۳۹۶: ۷۰). تفاوت‌هایی که به آن‌ها اشاره شد موجب می‌شود که در مواردی شهروندان تلاش کنند تا برای ساخت‌وساز موردنظرشان، کاربری تعیین شده برای ملک خود را نادیده بگیرند. از این روی، هنگام صدور پروانه ساختمانی برای مالکین متقاضی، یکی از موارد مهمی که باید به آن توجه شود نوع کاربری زمین است.

کاربری، اساسی‌ترین رکن از اصول شهرسازی است. هر اقدام عمرانی اعم از فضاهای عمومی شهر مانند جاده‌ها، بوستان‌ها، گورستان‌ها و یا فضاهای خاص موردنیاز شهروندان مانند مراکز آموزشی، ساختمان‌های اداری، ایستگاه مسافربری، استادیوم، آتش‌نشانی، مراکز انتظامی و... فضاهای اختصاصی مانند اماکن مسکونی، تجاری و صنعتی باید بر این اساس ایجاد شود. بی‌توجهی به کاربری، در مواردی به واسطه اضطراب از سوی افراد کم‌بضاعت صورت می‌گیرد، ولی در غالب موارد سودجویان و دلالان و به عبارتی زمین‌خواران منشأ

تغییر کاربری غیرمجاز و در حقیقت تجاوز به حقوق عمومی هستند. هر بنایی که در محدوده و حریم شهر احداث می‌شود باید بر اساس کاربری منظور شده در طرح مصوب باشد. چنانچه درخواست متقاضی احداث بنا با محتوای طرح مصوب منافات داشته باشد امکان صدور پروانه میسر نخواهد بود. مثلاً اگر کاربری ملکی مسکونی باشد امکان پاسخگویی برای استفاده صنعتی یا تجاری از آن ملک سلب گردیده است و یا اگر کاربری ملک به عنوان باغ مشخص شده است می‌بایست ضوابط خاص بر کاربری باغداری رعایت شود و در غیر این صورت تخلف محسوب خواهد شد.

برای صیانت از منافع عمومی که از جمله اهداف مهم طرح‌های توسعه شهری است، مدیریت شهری باید از شکل‌گیری فعالیت‌های مغایر با کاربری تعیین شده برای هرکدام از قطعه زمین‌ها جلوگیری کنند. در مواقع نادر که مالک ضمن ارائه دلایل معقول و منطقی درخواست احداث بنایی مغایر با کاربری ملک را داشته باشد، لازم است که شهرداری ضمن پیش‌بینی تأمین سرانه کاربری، موضوع را با توضیحات کامل به کمیسیون ماده پنج اعلام و در صورت موافقت کمیسیون با تغییر کاربری، شهرداری می‌تواند پس از وصول حقوق خود (عوارض تغییر کاربری) نسبت به صدور پروانه ساختمانی اقدام نماید (عباس‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۵۹).

تغییرات طرح تفصیلی از جمله کاربری املاک باید به تصویب کمیسیون موضوع ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری برسد، و اگر تغییرات در اساس طرح جامع مؤثر باشد به تأیید شورای عالی شهرسازی نیز برسد.

## کنترل تراکم و ارتفاع ساختمان

سطح ثابت و مشخصی از زمین با کاربری مسکونی، می‌تواند پذیرای میزانی متفاوت از جمعیت باشد. بدیهی است که اندازه قطعات زمین مسکونی، مساحت زیربنا، سطح فضای باز، تعداد واحدهای مسکونی در هر ساختمان و تعداد طبقات، بر میزان جمعیت‌پذیری مناطق مسکونی مؤثر است. این مسأله یکی از بحث‌های مهم و اساسی در برنامه‌ریزی شهری و تهیه طرح‌های توسعه شهری است.

تراکم ساختمانی عبارت است از نسبت مساحت زیربنای ساختمانی (در مجموع طبقات) به کل مساحت زمین مسکونی که به درصد بیان می‌شود. محدود کردن تراکم ساختمانی مجاز قابل احداث در یک منطقه یا در یک قطعه شهری به منظور کنترل جمعیت ساکن و شاغل در محدوده، خدمات‌رسانی مناسب به این جمعیت و کارایی زیرساخت‌ها و فضاهای عمومی و سبز شهری و تضمین کیفیت کالبدی و منظر شهری است (رفیعیان و سرخیلی، ۱۳۹۶: ۶۸).

یکی از اهداف اصلی برنامه‌ریزی شهری، رسیدن به وضعیتی است که انواع امکانات و فضاهای شهری به اندازه کافی و به نحو مطلوب در دسترس شهروندان قرار گیرد و آن‌ها با کمترین مشکل به انواع امکانات شهری دسترسی داشته باشند. این کار با توزیع سلسله مراتبی انواع کاربری‌های شهری در سطوح محلات، نواحی و مناطق صورت می‌گیرد. در مکان‌یابی انواع فضاهای شهری و محاسبه میزان سطوح انواع فضاها در محلات مختلف، تنها به انواع خدمات (آموزشی، بهداشتی، تجاری و...) در فواصل مکانی مشخص توجه و بسنده نمی‌شود. زیرا هدف اصلی، ایجاد تعادل منطقی بین جمعیت و امکانات است. در صورتی که بر چگونگی توزیع و اسکان جمعیت در نواحی مختلف شهری نظارت نشود، با متراکم شدن جمعیت در بخشی از شهر، تعادل

موردنظر بین جمعیت و امکانات به هم می‌خورد. برخی از مناطق شهری بنا به دلایلی نظیر مطلوبیت چشم‌انداز، کیفیت آب‌وهوا، دسترسی به زیرساخت‌ها و کاربری‌های عام‌المنفعه، همجواری با مراکز اقتصادی و... از جاذبه بیشتری برای سکونت برخوردارند. در صورتی که بر میزان جمعیت‌پذیری اینگونه مناطق نظارت نشود، بزودی تبدیل به محلاتی شلوغ و پرتراکم می‌شوند. رعایت نکات ایمنی و بهداشتی از قبیل جلوگیری از انتشار امراض و یا تسهیل تخلیه و انتقال مردم در موقع حدوث سوانح و بلایای طبیعی و غیرطبیعی از دیگر دلایل قابل توجه در لزوم کنترل تراکم ساختمانی است. همچنین کسانی که جنبه‌های انسانی شهرنشینی را مورد مطالعه قرار می‌دهند اعلام می‌کنند که سروصدا و دیگر عوارض تراکم زیاد، موجب اختلالات روانی و رفتار غیرمتعارف می‌گردد (لاکودیان، ۱۳۶۴: ۱۳۲).

افزون بر این، مسائلی نظیر نامناسب بودن جنس خاک برای احداث ساختمان‌های بلندمرتبه، نامناسب بودن شبکه‌های ارتباطی و عدم امکان توسعه آن، جلوگیری از اشراف ساختمان‌ها بر یکدیگر، مسائل بهداشتی و... از دلایل لزوم کنترل تراکم ساختمانی در مناطق مختلف شهری است.

برای تعیین تراکم مسکونی در مناطق گوناگون شهر، مسائل زیر مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند:

- بررسی تراکم‌های موجود مناطق مسکونی و دستیابی به علل اجتماعی و فیزیکی آنها؛
- مطالعه سیستم شبکه‌بندی موجود مناطق مسکونی و انطباق آن با تراکم‌های مسکونی موجود در مناطق مختلف شهری و تعیین ظرفیت قدرت و کشش شبکه‌های ارتباطی در رابطه با تراکم

## پیشنهادی؛

- مطالعه امکانات توسعه معابر موجود و یا احداث شبکه‌بندی جدید در مناطق عمران شده، در رابطه با عمر ساختمان‌های موجود و کیفیت ساختمان‌ها و هزینه اجرایی آن‌ها با در نظر گرفتن بودجه سازمان‌های اجرایی؛
- بررسی امکان تغییر بافت محلات و نواحی موجود، در رابطه با تغییر تراکم و بهره‌گیری بهتر و بیشتر از مناطق مسکونی موجود، با در نظر گرفتن اوضاع اقتصادی و اجتماعی هر محله؛
- بررسی قیمت زمین در ارتباط با بهره‌گیری بیشتر از افزایش تراکم در مناطقی از شهر که به دلایل گوناگون در وضع موجود، قیمت زیادی دارند؛
- بررسی وضع طبیعی زمین از نظر توپوگرافی و شیب‌های مؤثر، در رابطه با تعیین سیستم شبکه‌بندی معابر؛
- بررسی مقاومت زمین در مناطق مختلف شهری در ارتباط با تعیین تعداد طبقات؛
- بررسی اوضاع اجتماعی و فرهنگی شهر در ارتباط با آپارتمان‌نشینی و زندگی اجتماعی در مجموعه‌های مسکونی و تقسیم‌بندی شهر به صورت محلات و یا مناطق در رابطه با عوامل فوق؛
- مطالعه نوع مالکیت در ارتباط با تعیین سیستم و نوع سرمایه‌گذاری در بخش مسکن؛
- مطالعه و بررسی سیستم تجهیزات و تسهیلات شهری از نظر کیفیت، کمیت و ظرفیت موجود سیستم برق، تلفن، آب، گاز، فاضلاب و امکانات عملی گسترش آن‌ها در ارتباط با تغییر و ازدیاد تراکم در مناطق مختلف مسکونی؛
- مطالعه و بررسی و تعیین سهم سرانه برای سکونت در ارتباط با



قدرت اقتصادی و مالی شهروندان و امکانات و وسعت زمین‌های مسکونی در کل و ابعاد قطعات مسکونی در وضع موجود؛  
- مطالعه اوضاع اقلیمی شهر در ارتباط با تعیین تراکم و مرفولوژی شهری.

به‌طور کلی انواع تراکم‌های مسکونی که در شهرهای مختلف کشور اعمال می‌گردد به صورت زیر است:

- ۱) تراکم بسیار کم، برای سکونت ۴۵ الی ۶۰ نفر در هکتار؛
- ۲) تراکم کم، برای سکونت ۶۰ الی ۱۵۰ نفر در هکتار؛
- ۳) تراکم متوسط، برای سکونت ۱۵۰ الی ۳۰۰ نفر در هکتار؛
- ۴) تراکم زیاد، برای سکونت ۳۰۰ الی ۵۰۰ نفر در هکتار؛
- ۵) تراکم بسیار زیاد، برای سکونت بیش از ۵۰۰ نفر در هکتار (افشار، ۱۳۶۵: ۳۷).

وضعیت تراکم مسکونی بخش‌های مختلف شهر در نقشه‌های طراحی توسعه شهری مشخص می‌شود و در بخش ضوابط و مقررات طرح نیز مشخصاً هر کدام از تراکم‌ها تعیین می‌گردد و با استفاده از همان ضوابط و مقررات، تراکم ساختمان‌ها در هر بخش کنترل می‌شود. کنترل تراکم مسکونی با نظارت بر موارد زیر صورت می‌گیرد:

### حداقل مساحت قطعات تفکیکی

اگرچه تفکیک زمین مستقیماً یک فعالیت ساختمانی و فیزیکی نیست، ولی بدون تردید عامل اصلی و مقدمه کار ساختمان است و در صورتی که تفکیک زمین در شهرها به نحو صحیحی انجام نشود و کنترل صحیحی بر آن اعمال نگردد، کنترل‌های ساختمانی نیز بی‌نتیجه خواهد بود و یا حداقل نتایج چشمگیری دربر نخواهد داشت (هاشمی، ۱۳۷۱: ۲۰).

در بخش ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری، حداقل مساحت تفکیکی در تراکم‌های مختلف شهری مشخص می‌شود و از

طریق این ضوابط است که از تفکیک زمین به قطعات بسیار کوچک که افزون بر بالا رفتن میزان جمعیت‌پذیری، مشکلات ناشی از ازدحام بی‌رویه را نیز در پی دارد، جلوگیری می‌شود.

هرچند حداقل‌های تعیین شده برای قطعات تفکیکی دقیقاً لازم‌الاجرا هستند. اما در بعضی موارد خاص چنانچه اندازه قطعات تفکیکی، دارای تفاوت چشمگیری با ضوابط تعیین شده نباشد و تفکیک پایین‌تر از حدنصاب موجب بروز مشکلات فنی خاصی نشود، شهرداری موضوع را در کمیسیون ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مطرح نموده و در آن باره تصمیم‌گیری می‌کنند.

در تعیین حداقل مساحت قطعات تفکیکی، قیمت زمین در منطقه و همچنین وضعیت اقتصادی ساکنان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. حداقل قطعات تفکیکی باید به‌گونه‌ای تعیین شود که ساکنان آن منطقه قادر به خریداری آن باشند.

نوع معیشت نیز از عوامل مهم در تعیین حداقل مساحت قطعات تفکیکی است. بدیهی است در شهرهای کوچک که هنوز نقش غالب شهر، فعالیت‌های کشاورزی است و بخشی از فضاها را سکونت به نگهداری از ماشین‌های کشاورزی و یا انبار کردن محصولات اختصاص می‌یابد، نمی‌توان از الگوهای تعیین شده حداقل قطعات تفکیکی در شهرهای بزرگ‌تر و یا مناطقی که چنین فعالیت‌هایی ندارند، استفاده کرد. افزون بر این میزان زمین‌های ساخته نشده، الگوهای ساخت مسکن و... نیز از مسائل مهم در تعیین حداقل مساحت قطعات تفکیکی و نظارت بر آنها است.

## میزان فضای آزاد نسبت به کل سطح زمین

در بخش ضوابط و مقررات احداث ساختمان، تمامی طرح‌های توسعه شهری، حداکثر سطح زیربنا در طبقه همکف و حداقل فضای آزاد قطعه زمین بعد از احداث بنا در آن مشخص می‌گردد. تعیین حداقل فضای آزاد در هر قطعه زمین و نظارت بر اجرای آن توسط سازندگان بنا از چند جهت دارای اهمیت است:

- ۱) کنترل تراکم جمعیت در مناطق مختلف شهر؛
- ۲) تأمین نور و هوا و آرامش مطلوب برای سکنه؛
- ۳) تقلیل خطرات آتش‌سوزی و تأمین محیط سالم برای زندگی مردم.

در شرایطی که به دلایلی نظیر مشکل کمبود زمین و همچنین تأمین امکانات شهری، رشد عمومی شهرها اجتناب‌ناپذیر شده است کنترل سطح فضای آزاد از اهمیت حیاتی برخوردار است. در نیمه اول سده بیستم میلادی با توجه به ضوابط یاد شده، در برخی از کشورها نظارت دقیق ساخت‌وسازهای شهری با سختگیری‌های شدیدی همراه بود و دقیقاً اندازه حیاط‌های جلوی ساختمان، کنار ساختمان و عقب ساختمان و همچنین ارتفاع دقیق ساختمان تعیین می‌گردید و به هیچ‌کس امکان تخلف داده نمی‌شد ولی به تدریج ضوابط مذکور بر اثر اعتراض و نارضایتی مردم و عدم امکان اعمال سلیقه توسط مالکان و معماران و مهندسان ساختمان تعدیل گردید و در حال حاضر فقط هدف‌های کلی در تأمین رفاه و آسایش مردم و راحتی ساختمان‌ها مورد نظر قرار می‌گیرد (هاشمی، ۱۳۷۱: ۴۷).

روشی که هم اکنون برای کنترل اندازه و وسعت مورد عمل قرار می‌گیرد بیشتر در محاسبه درصد زیربنا نسبت به مجموعه قطعه زمین تکیه دارد و مالک می‌تواند با رعایت ضوابط مذکور و همچنین

با ضابطه حداقل فضای باز، ساختمان خود را طرح‌ریزی کند به شرط آنکه مزاحمتی برای همسایگان فراهم نشود.

#### حداکثر تعداد طبقات

اکنون که پیشرفت‌های فنی و ساختمانی امکان توسعه عمودی شهرها و افزایش تعداد طبقات را فراهم کرده است به گونه‌ای که می‌توان چند هزار نفر جمعیت را در داخل یک برج جای داد، تعیین ارتفاع ساختمان‌ها به حداکثر تعداد طبقات نقش قابل توجهی در نظارت بر تراکم و توسعه منطقی شهرها دارد. در تعیین حداکثر تعداد واحدها در بخش‌های متفاوت شهر و ارتفاع ساختمان‌ها رعایت موارد زیر اهمیت دارد:

- در تعیین ارتفاع و تعداد طبقات ساختمان‌ها، سیما و فرم شهر و همچنین استفاده از دید و منظر عمومی شهر در نظر گرفته می‌شود.
- مسأله تعداد طبقات ساختمان و زندگی در آنها از نظر اجتماعی و در رابطه با سنت‌های محلی و خصوصیات دیگر اجتماعی و فرهنگی مورد مطالعه قرار می‌گیرد. همان‌گونه که بی‌توجهی به ارزش اقتصادی زمین و گرایش عمومی به ساختمان‌های مرتفع می‌تواند موجب بروز تخلفات ساختمانی به صورت افزایش غیرقانونی تعداد طبقات و یا افزایش سطح زیربنا شود، همچنین بی‌توجهی به عدم تمایل شهروندان به زندگی در ساختمان‌های مرتفع نیز می‌تواند به گسترش افقی شهر در زمین‌ها و مسیرهای ناخواسته بیانجامد.
- به طبقات ساختمان‌ها در رابطه با مشرف بودن ساختمان و نواحی مجاور، به مسأله پوشیدگی زندگی و آرامش و آسایش خانواده‌ها توجه می‌شود.

در طرح‌های توسعه شهری گاه کنترل موردنظر از طریق تعیین حداکثر ارتفاع ساختمان مشخص می‌گردد. بدیهی است هنگامی که ضابطه ارتفاع برحسب متر از تعیین شود، باید مشخص شود که ارتفاع از چه نقطه‌ای نسبت به کف خیابان محاسبه گردد. این ضوابط باید چنان وضوحی داشته باشد که صاحب زمین نتواند برای ایجاد تعداد طبقات بیشتر، ارتفاع خیلی کمی برای هر یک از طبقات ساختمان منظور نماید (هاشمی، ۱۳۷۱: ۴۸).

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه ۱۶ مهر ۱۳۹۷ «ضوابط عام بلندمرتبه‌سازی» را تصویب کرد که در بخش‌هایی از آن آمده است:

۱) از تاریخ ابلاغ این مصوبه، صدور مجوز هرگونه احداث ساختمان بلند در شهرهای کشور، صرفاً محدود به شهرهای با جمعیت بالای ۲۰۰ هزار نفر و در عرصه‌های مجاز ساختمان‌های بلند مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در انطباق با ضوابط و مقررات مندرج در پیوست این مصوبه خواهد بود.

۲) در شهرهای با جمعیت ۲۰۰ هزار نفر و بیشتر که عرصه‌های بلندمرتبه در طرح‌های توسعه شهری مصوب آن پیش‌بینی نشده باشد، در صورت نیاز شهر و وجود تقاضا، بدواً می‌بایست گزارش توجیهی ضرورت احداث ساختمان بلند، توسط شهرداری با تأیید شورای اسلامی شهر تهیه و پس از [طی مراحل قانونی] جهت تصویب نهایی به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ارائه گردد.

در قسمت دیگری از مصوبه آمده است: طرح پیشنهادی نباید موجب تغییر در جمعیت‌پذیری شهر مورد مطالعه گردد و صرفاً به عنوان تغییر الگوی کالبدی شهر قابل بررسی است.

## عدم اشراف بر منزل همسایه

اشراف به معنی تسلط دید از یک واحد مسکونی به واحد دیگر است. لزوم رعایت حریم مشرفیت بدین معنی است که مالکان باید در ساخت خانه به گونه‌ای عمل کنند که حریم منازل دیگر نقض نشود و بدین منظور است که در طرح‌های شهرسازی، برای هر ساختمانی حریم مشرفیت منظور شده است. برای نمونه، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران «ضوابط و مقررات منطقه‌بندی مسکونی شهرها به مجتمع آپارتمانی، چندخانواری و تک‌واحدی در جهت حفظ حقوق همسایگی در واحدهای مسکونی به لحاظ تأمین نور و گرمای آفتاب و عدم اشراف» (مصوبه ۱۴ اردیبهشت ۱۳۷۱) را به نهادهای ذی‌ربط ابلاغ کرده است. در تبصره مواد ۲ و ۴ مصوبه یاد شده نیز به صراحت به رعایت حقوق همسایگی از جهت تأمین نور آفتاب و مشرف نبودن تأکید شده است (امام وردی و صادقی مقدم، ۱۳۹۶: ۴۳۰).

## تأمین پارکینگ

ضابطه پارکینگ با توجه به کاربری، تراکم و تعداد واحدهای ساختمان برای تأمین فضای پارکینگ موردنیاز برای جمعیت ساکن، شاغل یا رجوع‌کننده به ساختمان و برای تأمین رفاه بهره‌برداران از ساختمان، جلوگیری از پارک بیش از حد حاشیه‌ای در اطراف بنا، کنترل ترافیک و با توجه به نتایج مطالعات برای تخمین تعداد واحد خودرو یا تعداد افراد رجوع‌کننده به هر نوع از بنا و سرانه مالکیت خودرو در شهر یا مناطق شهری ارائه می‌شود.

تأمین پارکینگ برای سازندگان بنا از این نظر که بخشی از فضای قابل ساخت یا مفید ساختمان باید به آن اختصاص یابد، محدودیت تلقی می‌شود. ترکیب ضابطه عقب‌نشینی و رعایت حداقل تعداد واحد ضروری پارکینگ در ساختمان، تراکم سکونتی را در مورد استفاده‌های

سکونت و تراکم شاغلین را در مورد استفاده‌های تجاری و اداری کاهش می‌دهد (رفیعیان و سرخیلی، ۱۳۹۶: ۷۱-۷۲).

### اصول فنی، ایمنی و استحکام ساختمان

ایمنی دیرینه‌ترین و مهم‌ترین هدف در کنترل ساختمان است و اکنون نیز در اولویت قرار دارد؛ چرا که نبود آن جان و مال استفاده‌کنندگان از بنا را در معرض خطر جدی قرار می‌دهد. اصول فنی و معماری معمولاً کمینه شده استانداردهای ساختمانی است که به منظور تأمین حداقل شرایط بهداشتی، ایمنی و کیفی متناسب با نوع استفاده از ساختمان تدوین می‌شوند و معمولاً افزایش کارایی یا صرفه اقتصادی بنا را در نظر دارند. از جمله ضوابط معماری و فنی، ضوابط استحکام بنا، مصالح و ایمنی و ضوابط مصرف انرژی بناست (سالاری و صفوی سهی، ۱۳۹۶: ۷).

عدم رعایت الزامات استحکام بنا، علاوه بر اینکه شرایط سکونت و آسایش برای ساکنین و بهره‌برداران ساختمان را از بین خواهد برد، ساختمان‌های همجوار و ایمنی معابر دسترسی را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. تجربه‌های ناگواری از ریزش یک‌باره برخی ساختمان‌های غیر مستحکم در شهرهای مختلف تجربه شده است.

ایمنی ساختمان با مسائل گسترده‌ای ارتباط دارد و تقریباً شامل تمام مواردی است که کنترل ساختمان باید مورد توجه قرار گیرد. به بیانی دیگر برای کنترل عمومی ساختمان باید نکات زیر رعایت مراعات شود:

- مقررات ساختمانی، آیین‌نامه‌ها و استانداردها با توجه به شرایط ملی و منطقه‌ای و محلی تهیه و تصویب شود و مورد استفاده قرار گیرد؛

- کسانی که در امور ساختمانی فعالیت دارند، در سطوح مختلف:

مهندسان، تکنسین‌ها و کارگران از صلاحیت‌های لازم برخوردار باشند؛

- طرح‌ها و نقشه‌های ساختمانی از نظر فنی، معماری و شهرسازی بر اساس موازین علمی تهیه شوند؛

- بر چگونگی اجرای نقشه‌ها و احداث بنا به‌طور مداوم و مستمر نظارت شود؛

- مصالح و قطعات مورد استفاده در ساختمان از کیفیت مطلوب و مناسبی برخوردار باشند؛

- پس از اتمام کار، میزان مطابقت بنای احداث شده با نقشه‌های اولیه کنترل شود؛

- از بنا مطابق همان اهدافی که بر اساس آن ساخته شده است، استفاده شود (بهرام غفاری، ۱۳۷۰: ۱۷-۱۴).

بنابراین برای کنترل ایمنی ساختمان، به فعالیت‌های گسترده‌ای نیاز است که انجام بخشی از آن‌ها به عهده سازمان‌هایی غیر از شهرداری است: تهیه و تصویب مقررات ساختمانی، آیین‌نامه‌ها و استانداردها، تشخیص صلاحیت مهندسان و نیروی ماهر و فنی و کنترل کیفیت مصالح و قطعات از این‌گونه موارد هستند که شهرداری از مصوبات و دستورالعمل‌های تهیه شده توسط آن سازمان و نهادها برای کنترل ساختمان بهره می‌گیرد؛ اما شهرداری همچنان در نظارت بر انجام مراحل طراحی ساختمان از نظر فنی، معماری و شهرسازی، اجرای ساختمان، کنترل نهایی و همچنین کنترل و نحوه کاربری ملک مسئول شناخته می‌شود.

### کنترل طراحی و محاسبه (از نظر فنی، معماری و شهرسازی)

قبل از شروع عملیات ساختمانی، نقشه‌های اجرایی که توسط مهندسین طراح تهیه شده است، توسط سازمان نظام مهندسی استان



بررسی و کنترل می‌شود و پس از آن پروانه ساختمانی صادر می‌شود. نکته قابل توجه در این مرحله این است که: کنترل نقشه‌ها صرفاً از نظر معماری و شهرسازی انجام نمی‌شود. بلکه مسائل فنی و انطباق نقشه‌ها با مقررات ملی نیز باید کنترل شود. بدین منظور لازم است دفترچه‌های محاسباتی دقیقاً کنترل و چک‌لیست‌های که مربوط به مباحث مختلف مقررات ساختمانی است تهیه شوند و پس از تکمیل توسط مهندس طراح، عوامل کنترل آن بررسی و تأیید گردد. علاوه بر این، چک‌لیست‌های مزبور به عنوان بخشی از مدارک فنی، ضمیمه نقشه‌ها، در پرونده شهرداری ضبط می‌شود. معمولاً در این قسمت از کار، چون نقشه‌ها در هر مقطعی قابل کنترل است، در جهت اجرای ضوابط و مقررات ساختمان دقت و توجه بیشتری توسط مهندس طراح صورت می‌گیرد.

### نظارت بر اجرای ساختمان

نظارت بر اجرای ساختمان حلقه میانی نظارت بر طراحی و کنترل نهایی و از مهم‌ترین اجزای کنترل ایمنی است. حتی در صورت انجام بهترین محاسبات و طراحی ساختمان به همراه کنترل دقیق آن توسط شهرداری، چنانچه ساختمان دارای اجرای مناسبی نباشد، ایمنی ساختمان تضمین نمی‌شود. در شرایط کنونی در بسیاری از شهرداری‌ها، در مرحله کنترل نهایی نیز عملاً بسیاری از جنبه‌های کنترل‌های مربوط به ایمنی ساختمان امکان‌پذیر نیست. برای اطمینان از ایمنی در مرحله ساخت، نظارت مهندس ناظر بر ساخت الزامی است. در شرایط حاضر اگر چه مهندس ناظر فقط در مقاطع خاص ملزم به کنترل چگونگی احداث بناست و شروع مراحل مختلف احداث بنا منوط به تأیید مهندس ناظر و اخذ مجوز لازم از شهرداری است، اما نظارت مهندس ناظر (به‌ویژه در مورد پروژه‌های ساختمانی کوچک) مستمر نیست و ناظر به‌طور تمام

وقت در محل کارگاه حضور ندارد.

برای رعایت مقررات و اعمال ضوابط فنی در این مرحله توجه به چند نکته ضروری است:

الف) از آنجا که معمولاً اعمال و اجرای مقررات، متضمن هزینه‌های اضافی است، متأسفانه، اکثر سازندگان می‌کوشند برای فرار از پرداخت این هزینه‌ها، از اجرای مقررات شانه خالی کنند. اما اگر آن‌ها بپذیرند که منافع رعایت مقررات که بخشی از آن عاید جامعه و بخشی دیگر عاید سرمایه‌گذار می‌شود، بیشتر از هزینه رعایت آن است، در این صورت شاید انگیزه لازم برای اجرای مقررات فراهم شود. کما اینکه پس از حادثه دلخراش زلزله منجیل، مردم منطقه اصرار داشتند بناهایی برایشان ساخته شود که حتماً در مقابل زلزله مقاوم باشد، زیرا اجرای درست ساختمان‌ها را از نظر اقتصادی به نفع خود می‌دانستند. ایجاد چنین باوری نیاز به کار گسترده فرهنگی دارد (وحیدی، ۱۳۷۵: ۱۷۱).

ب) یکی از راه‌های مؤثر در کنترل صحت ساخت، جدیت در بررسی ساختمان‌های در دست‌ساخت توسط واحد کنترل و نظارت شهرداری (واحد اجرائیات یا پلیس ساختمان) است.

### کنترل نهایی

پس از تکمیل ساختمان و قبل از صدور گواهی پایان کار، باید ساختمان اجرا شده تکمیل گردد تا انطباق آن با نقشه‌ها و محاسبات مصوب محرز شود. بعد از امضای فرم اتمام عملیات توسط عوامل اجرایی ساختمان، دقت کارشناس مسئول صدور پروانه در مطابقت بنای احداث شده با تمام اجزاء پروانه ساختمان و موارد لازم‌الرعايه ذکر شده در پروانه از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است.

از آنجا که صدور پایان کار، از یکسو به معنی پایان عملیات

ساختمانی و از سوی دیگر به معنی اجازه بهره‌برداری از ساختمان است، چنانچه نوع بهره‌برداری از آن تغییر کند، ممکن است مشکلات فراوانی ایجاد شود. در ارتباط با نحوه استفاده از فضاها و ایمنی ایستایی بنا نیز مشکلاتی به وجود آورد، بنابراین کنترل در نحوه بهره‌برداری از بنا و ساختمان امری ضروری است.

تصمیم به تبدیل یک ساختمان مسکونی به ساختمان آموزشی و یا اداری، تجاری یا خدماتی از نظر تغییر در مقررات شهرسازی، در شورای عالی شهرسازی یا کمیسیون ماده پنج اتخاذ می‌شود. لیکن در رابطه با ایمنی و ایستایی آن، چنین مراجعی تصمیم نمی‌گیرند و موضوع به پذیرش مسئولیت توسط مهندس ناظر ختم خواهد شد (تقی زاده، ۱۳۷۵: ۱۰۶).

### اصول بهداشتی

از میان اصولی از ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها و تبصره‌های مربوطه که در آن‌ها بر ضرورت رعایت عملیات ساختمانی تأکید شده است (اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی)، اصول شهرسازی و فنی بارها توسط کارشناسان و اساتید معماری، شهرسازی و مدیریت شهری بررسی و تبیین شده‌اند، اما در ارتباط با اصول بهداشتی لازم‌الرعايه در عملیات ساختمانی، کتاب‌ها و مقالات کارشناسی بسیار کمی منتشر شده است. این بخش عمدتاً در مقررات ملی ساختمان و بخش ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری (جامع، تفصیلی و هادی) در دسترس کارشناسان مدیریت شهری قرار می‌گیرد.

در یک تعریف کلی می‌توان گفت که اصول بهداشتی مجموعه عواملی است که رعایت آن در ساختمان‌ها تأمین‌کننده بهداشت محیط ساختمان (نور، رطوبت، تهویه و جز اینها) و بهداشت و سلامتی شهروندان و محیط شهری است.

با پذیرش این تعریف، عدم رعایت اصول بهداشتی می‌تواند سلامتی و بهداشت ساکنان بنایی که این اصول در ساخت آن رعایت نشده و یا حتی سایر شهروندانی که در آن بنا زندگی نمی‌کنند را تهدید کند. به عنوان مثال، عدم رعایت ضوابطی نظیر حجم، جهت‌گیری و ارتفاع ساختمان می‌تواند بر برخورداری واحدهای پیرامون از نور و یا تهویه طبیعی تأثیر گذاشته و سلامتی آن‌ها را به خطر بیندازد. همچنین عدم پیش‌بینی روش مناسب برای دفع فاضلاب و انتقال آن به معابر عمومی، بهداشت عمومی را به خطر می‌اندازد.

مبحث چهارم مقررات ملی ساختمان با هدف اطمینان از ایمنی، بهداشت، آسایش و تأمین نیازهای حداقل ساکنان و استفاده‌کنندگان (متصرفان) ابنیه و ساختمان‌ها تهیه شده است. در آغاز این مبحث، انتظارات از بحث بهداشت و سلامت در ساختمان چنین بیان شده است: نباید در دوره ساخت، بهره‌برداری یا تخریب بنا، بهداشت و سلامتی مردم تهدید شود و باید در این دوره از آلودگی و به خطر افتادن منابع و چرخه حیات پیشگیری گردد. بنابراین لازم است انتظارات زیر برآورده شود:

الف) برخورداری ساختمان در حال بهره‌برداری از نور و تهویه مناسب؛  
 ب) نفوذ نکردن رطوبت مزاحم به داخل ساختمان یا فضاها و اجزاء آن؛

پ) وجود نداشتن خطراتی مانند متصاعد شدن گازهای سمی، ذرات یا گازها و تابش‌های خطرناک بر اثر استفاده از مصالح یا جزئیات نامناسب یا مکان‌یابی نادرست ساختمان؛

ت) آلوده نشدن آب یا خاک به وسیله ضایعات ساختمانی و فاضلاب؛  
 ث) محدود کردن سطح نوفه [آلودگی صوتی] یا سروصدای ناخواسته دریافتی توسط مردم در حدی که از تهدید سلامتی آن‌ها پیشگیری

شده و امکان کار و فعالیت، استراحت و خواب مناسب برای آنها فراهم باشد؛

ج) محدود کردن نورهای ناخواسته و مزاحم (مبحث چهارم مقررات ملی ساختمان، ۱۳۹۶: ۲)

در اشارات مختصر منابع علمی به اصول بهداشتی در ساخت و سازهای شهری به محورهایی نظیر نورگیری، تهویه، آب‌بندی و عایق‌کاری رطوبتی، دسترسی به شبکه آب بهداشتی، حریم‌های مصوب، نگهداری و دفع زباله، نگهداری از حیوانات خانگی و نگهداری از دام اشاره شده است. با استفاده از متن مبحث چهارم مقررات ملی ساختمان (الزامات عمومی ساختمان) توضیحاتی پیرامون محورهای مورد نظر ارائه می‌شود. بدیهی است که این توضیحات جهت آشنایی اولیه با مباحث بوده و برای بهره‌برداری از اطلاعات در امور اجرایی، مراجعه به متن مقررات ملی الزامی خواهد بود.

**نورگیری:** هر فضای اقامت، باید حداقل دارای یک یا چند در و پنجره شیشه‌ای باشد که لازم است با رعایت ضوابط شهرسازی، به‌طور مستقیم رو به فضای باز یا خیابان و معبر عمومی باشد.

در فضاهای اقامت، سطح شیشه‌ی الزامی، حداقل یک هشتم سطح کف است، مگر آنکه پنجره‌ها تنها در یک دیوار فضا تعبیه شده باشد و فاصله آن دیوار با دیوار مقابل در فضای مورد نظر بیش از ۴٫۵ متر باشد، که در این صورت یک هفتم سطح کف، الزامی خواهد بود.

**تهویه:** تمام فضاهایی که مورد استفاده اشخاص قرار می‌گیرند، باید مطابق با مبحث چهارم، چهاردهم و نوزدهم مقررات ملی ساختمان به‌طور طبیعی یا مکانیکی تعویض هوا داشته باشند. علاوه بر این:

○ استفاده از تعویض هوای مکانیکی به جای تعویض هوای طبیعی تنها در فضاهایی مجاز است که تعویض هوای آنها لازم بوده،

- اما ملزم به تعویض هوای طبیعی نشده‌اند.
- فضاهای اقامتی که تهویه مکانیکی می‌شوند، باید ارتباط مستقیم با فضای خارج داشته باشند تا تعویض هوای طبیعی نیز ممکن باشد.
  - هر فضای اقامت، باید حداقل دارای یک یا چند در و پنجره شیشه‌ای باشد که لازم است با رعایت ضوابط شهرسازی، به‌طور مستقیم رو به فضای باز یا خیابان و معبر عمومی باشد.
  - گرمابه و سرویس بهداشتی در داخل ساختمان باید مستقیماً از خارج نور و هوا گرفته و از لحاظ وسایل بهداشتی از قبیل سیفون و هواکش کامل باشد به علاوه هواکش هر سرویس بهداشتی یا هواکش گرمابه باید هرکدام مستقل باشد (مبحث چهارم مقررات ملی ساختمان، ۱۳۹۶: ۷۹-۵۳)

**آب‌بندی و عایق‌کاری رطوبتی:** در تمام ساختمان‌ها حفاظت در برابر بارش نزولات جوی و رطوبت خاک الزامی است. بام‌های تخت، ایوان‌ها، فضاهای نیمه‌باز (غیر از بالکن‌های کم‌عرض)، کف‌های در تماس با زمین‌های نمناک، کف کلیه فضاهای بهداشتی در طبقات، دیوارهای زیرزمین و سایر دیوارهای در تماس با زمین نمناک، بدنه و کف و دیوار استخرها و منابع آب، باید عایق رطوبتی شوند. بام‌های شیب‌دار و قوسی و گنبد‌ها و نماهایی که در معرض بوران‌های موسمی قرار می‌گیرند، باید با روش مناسب در برابر نزولات جوی و کج باران حفاظت شوند. علاوه بر این:

- در تمام فضاهای داخلی بنا، هر جا که شیر برداشت آب تعبیه شود، کف فضا باید عایق رطوبتی شده و کف‌شوی دارای شترگویی یا سیفون و تمهیدات لازم دیگر برای دفع فاضلاب، مطابق با ضوابط مبحث شانزدهم مقررات ملی ساختمان، پیش‌بینی شود.

- محافظت سطح کف و عایق‌کاری دیواره‌های زیرزمین، جهت جلوگیری از نفوذ آبهای سطحی و زیرزمینی و نشت آب لوله‌کشی، در ساختمان الزامی است.
- در تمام ساختمان‌های مشمول این مقررات رعایت عایق‌کاری و نظارت بر انتشار صوت در فضاهای ساختمان در انطباق با مبحث هجدهم الزامی است. (مبحث چهارم مقررات ملی ساختمان، ۱۳۹۶: ۱۱۲-۱۰۷).

**دسترسی به شبکه آب بهداشتی:** برای زمین‌هایی می‌توان پروانه ساختمان درخواست نمود که امکان اتصال به شبکه آب بهداشتی و شبکه برق داشته باشند. در مناطقی که شبکه آب بهداشتی و یا شبکه برق هنوز احداث نشده باشد، بنا به تشخیص مراجع صدور پروانه در صورتی می‌توان پروانه ساختمانی درخواست نمود که درخواست‌کننده نحوه تأمین آب بهداشتی و برق را به تأیید نهاد قانونی مسئول رسانده و متعهد شود که به محض احداث شبکه آب بهداشتی و برق و فاضلاب شهری، نسبت به اتصال به آن‌ها در مهلت تعیین شده اقدام نماید (مبحث چهارم مقررات ملی ساختمان، ۱۳۹۶: ۳۴)

**حریم‌های مصوب:** رعایت حریم‌های مصوب در حاشیه عوارض طبیعی از جمله جنگل، دریا، پارک حفاظت‌شده ملی، چشمه‌ها، رودخانه‌ها، نهرها و مسیل‌ها برای تمام گروه‌های ساختمانی الزامی است. در صورتی که حریم مصوب وجود نداشته باشد، باید حداقل فاصله ۳۰ متر بین ساختمان و این اراضی رعایت شود (مبحث چهارم مقررات ملی ساختمان، ۱۳۹۶: ۳۵)

**نگهداری و دفع زباله:** در تمام ساختمان‌ها با توجه به نیاز تصرف‌ها باید محل‌های نگهداری و دفع زباله به صورتی پیش‌بینی شود که مشکلاتی از نظر بهداشت و سلامتی برای ساکنان و استفاده‌کنندگان

ایجاد نگردد و از لانه‌سازی حیوانات و حشرات موذی در این محل‌ها جلوگیری شود (مبحث چهارم مقررات ملی ساختمان، ۱۳۹۶: ۱۱۳).

**نگهداری از حیوانات خانگی:** قرارداد لانه حیوان خانگی در محوطه ساختمان تنها به شرط رضایت ساکنین و در شرایط زیر مجاز است:  
الف) طبق قوانین کشور، نگهداری آن‌ها در محل مورد نظر بلا مانع باشد؛

ب) برای همسایگان مزاحمتی فراهم نکند؛

پ) به صورت عناصر یا فضاهایی مجزا از ساختمان و با مصالحی ایجاد شود که به‌عنوان یک بخش اصلی از ساختمان محسوب نشود. در این محل دسترسی به آب باید به‌طور دائم فراهم بوده و مسائل بهداشتی رعایت شود؛

ت) دسترسی به این لانه‌ها نباید مستلزم عبور از فضاهای اصلی واحدها باشد (مبحث چهارم مقررات ملی ساختمان، ۱۳۹۶: ۱۱۴).

**نگهداری از دام:** در حومه شهرها و محل‌هایی که نگهداری و پرورش برخی حیوانات در داخل بافت شهری مجاز شمرده شود، محل نگهداری حیوانات باید از فضاهای اقامت ساکنان به‌گونه‌ای جدا شود که از نظر نحوه دسترسی و جزئیات تهویه، تأسیسات ساختمان و دفع فاضلاب، منظر عمومی و سایر جنبه‌های معماری و ساختمانی، در بهداشت و آسایش ساکنان و همسایگان اختلالی پیش نیاید (مبحث چهارم مقررات ملی ساختمان، ۱۳۹۶: ۱۱۴).



## کنترل منظر ساختمان و سیمای شهر

شهرهای ایران در گذشته با رشد بسیار کند و متکی بر سنتی ریشه‌دار شکل می‌گرفتند. در این شهرها، تجربه‌های جالبی از نظر طراحی شهری و سیمای شهر ارائه شده است. چه فضاهای طراحی و از پیش اندیشیده شده نظیر میدان نقش جهان اصفهان، ارک شیراز و بخش‌هایی از مرکز قدیمی شهرهای تهران، تبریز، کرمان، کاشان و... چه فضاهای خودرو بدون طرح، بازارها، بازارچه‌ها و مراکز محلات شهرهای کوچک و بزرگ کشور، همگی به علت یکپارچگی و هماهنگی، سیمای زیبا و همگون را به وجود می‌آوردند.

توسعه سریع شهرنشینی و پیدایش مشکل مسکن در شهرها موجب شد که بسیاری از شهروندان در درجه اول به فکر تأمین سرپناهی برای خود باشند و به نمای ساختمان و سیمای شهر توجه نکنند. از سوی دیگر در مقایسه با معماری و سیمای شهر در گذشته، به‌کارگیری مصالح، روش‌ها و تکنولوژی‌های جدید در احداث بنا، موجب پیدایش مجموعه‌ای از ساختمان‌های شهری شده که هیچ‌گونه هماهنگی در نمای ساختمان‌ها، ارتفاع، حجم، مصالح، رنگ و... وجود ندارد.

آلودگی بصری از جمله آلودگی‌های قابل تعریف و یکی از مفاهیمی است که امروزه در کشورهای توسعه یافته مورد توجه قرار گرفته است و از مفاهیم جدیدی است که از معضلات نظام شهری محسوب می‌شود. بسیاری از شهرهای جهان به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه، از نظر آلودگی بصری دارای مشکلات فراوانی هستند. همان‌طور که هوای آلوده بر سلامت شهروندان اثرات ناگوار دارد، آلودگی بصری نیز برای سلامتی آن‌ها مضر است (شهبان و گلی‌پور، ۱۳۹۶: ۶).

بی‌نظمی در خط آسمان، الحاق جزئیات جدید به نمای

ساختمان‌ها، تنوع کنترل نشده در رنگ‌ها و مصالح مورد استفاده در نماهای شهری، تنوع بی‌حدومرز در نماها، نمونه‌هایی از آشفتگی بصری در نماهای شهری کشورمان به شمار می‌روند.

نمای ساختمان‌ها چون نمود خارجی هر بنا می‌باشد و به سبب این که سازنده بدنه شهری بوده و در واقع بستر کالبدی شکل‌دهنده به تصویر ذهنی شهروندان از محیطی است که در آن قرار گرفته‌اند اهمیت می‌یابد. به سبب همین اهمیت است که در بسیاری از شهرهای مطرح (پیشرو) جهان ضوابط و مقررات ویژه‌ای در ارتباط با سیما و کالبد شهر وجود دارد و گروهی از متخصصین با محوریت در موضوعاتی چون شهرسازی زیبایی‌شناسی محیط و معماری به کنترل طرح‌های معماری و شهرسازی از نقطه نظر هماهنگی نمای بیرونی ساختمان‌ها و بستر قرارگیری آن‌ها می‌پردازند.

در سال‌های اخیر با معطوف شدن توجه مردم به نقش نما در معرفی بنا و ارزش‌افزوده‌ای که از این طریق به ساختمان تعلق می‌گیرد تلاش‌های پراکنده‌ای توسط شهروندان برای طراحی نما صورت می‌گیرد از سوی دیگر، بسیاری از طرح‌های شهری تهیه شده در کشور ما، بعد طراحی نما را مدنظر قرار داده‌اند (معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، ۱۳۹۳: ۹).

### نما در قوانین و مقررات

در قانون شهرداری، آنجا که به صدور پروانه برای کلیه ساختمان‌های شهری اشاره می‌شود به جزئیات ساختمان پرداخته است. از این رو در این قانون اشاره‌ای هم به کنترل نمای ساختمان نشده، اما در ماده ۲۳ قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۷ آذر ۱۳۴۷)، مستقیماً بر نوسازی به عنوان یکی از مصادیق نظارت بر طرز استفاده از زمین‌های داخل محدوده و حریم شهر اشاره شده است. همچنین

با توجه به اینکه ظاهر ساختمان‌هایی که به حالت نیمه‌تمام رها می‌شوند، از جلوه‌های آلودگی بصری است، در تبصره ۲ از ماده ۲۹ این قانون، شهرداری موظف است، حداکثر مدت را برای پایان ساختمان قید نماید. این قانون را می‌توان به نوعی با اهمیت نمای ساختمان مرتبط دانست. به‌ویژه که در این تبصره بر ساختمان‌هایی که در میدان‌ها و معابر اصلی شهر احداث می‌شدند تأکید شده است، اما در عمل اجرای این بند از قانون چندان مورد توجه شهرداری‌ها قرار نگرفت و موضوع نما تا چند دهه بعد توسط نهادهای متولی مسکوت باقی ماند.

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ضوابط و مقررات نمای شهری را در ۲۸ آبان ۱۳۶۹ تصویب کرد که براساس آن، کلیه سطوح نمایان ساختمان‌های واقع در محدوده و حریم شهرها و شهرک‌ها که از داخل معابر قابل مشاهده است، اعم از نمای اصلی یا نماهای جانبی، نمای شهری محسوب شده و لازم است با مصالح مرغوب به طرز مناسب، زیبا و هماهنگ نماسازی شود. بر اساس این قانون صدور گواهی پایان کار ساختمان، مشروط به انجام نماسازی فضاهای اصلی و جانبی است. همچنین برای ضابطه‌مند شدن نمای ساختمان‌ها در بخش‌های مختلف شهر، کلیه شهرهای دارای طرح جامع و تفصیلی و هادی و شهرک‌سازی، موظف شده‌اند ظرف مدت شش ماه، ضوابط و مشخصات نماسازی هماهنگ تهیه کرده و به تصویب مراجع تصویب‌کننده طرح‌ها برسانند. همچنین مقرر شده همراه طرح‌های جامع و تفصیلی و هادی و شهرک‌سازی، بعد از تاریخ مصوبه نیز ضوابط و مشخصات نماسازی هماهنگ به تصویب برسد. در آخرین بند این مصوبه، مهندسان مشاور و دارندگان پروانه اشتغال به کار مهندسی مکلف شده‌اند در تهیه، اجرا و نظارت بر طرح‌های ساختمانی، نماسازی کامل کلیه سطوح نمایان را رعایت کنند.

علاوه بر موارد گفته شده، براساس بند ۴ این مصوبه، وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و کشور مکلف شدند اصول کلی ضوابط و مقررات نمای شهری را ظرف یک ماه مشترکاً تهیه و ابلاغ کنند، اما اقدام در این زمینه به حدود ۱۸ سال بعد موکول شد. ضوابط و مقررات ارتقاء کیفی سیما و منظر شهری (پاک‌سازی و بهسازی نماها و جداره‌ها و ساماندهی به منظر شهری) در تاریخ ۲۵ آذر ۱۳۸۷ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید. ساماندهی به سیما و منظر شهری در شهرها، روستاها و سایر مجتمع‌های زیستی در کشور و تلاش در جهت ایجاد شرایط مناسب زندگی در آنها، احیای فرهنگ معماری و شهرسازی غنی گذشته کشور و جلوگیری از بروز ناهماهنگی‌های بصری و کارکردی در فضاها و فعالیت‌های شهری از مهم‌ترین اهداف این مصوبه است.

شورای عالی شهرسازی در این مصوبه ضمن پیشنهاد کمیته‌هایی برای ارتقاء کیفی سیما و منظر در شهرها، ضوابط مربوط به سیما و منظر، ساماندهی کالبدی فضاهای شهری، ساماندهی زیرساخت‌های شهری و ساماندهی کارکردی فضاهای شهری را ارائه کرد که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود:

- در احداث ابنیه، انتخاب مصالح نماهای ساختمانی باید به گونه‌ای باشد که علاوه بر رعایت ضوابط و مقررات طرح‌های جامع و تفصیلی و سایر مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، موجب آلودگی محیط‌زیست نشود و قابل بازیافت و پاک‌سازی باشد.
- در پاک‌سازی مصالح ساختمانی، رنگ و بافت و مصالح نما در بخش‌های تاریخی شهر همخوانی داشته و ترجیحاً از مصالح بوم آورد (محلی) انتخاب شوند.

- پیش‌آمدگی بدنه ساختمان‌ها (نظیر بالکن، تراس و...) در فضاهای شهری ممنوع بوده و احداث فضاهای نیمه‌باز با عقب‌نشینی دیوارهای خارجی از حد زمین تأمین خواهد شد.
- طراحان موظفند در طراحی ابنیه، فضای موردنیاز جهت انباری و محل خشک نمودن البسه را در درون ابنیه پیش‌بینی نمایند.
- طراحان و مجریان موظفند معماری بناهای واقع در تقاطع معابر را به‌گونه‌ای طراحی و اجرا نمایند که به ارتقاء کیفیت بصری و فضایی تقاطع‌ها منجر شود.
- در طراحی و اجرای ابنیه احداث تأسیسات (نظیر چیلر، کولر و...) به‌صورت نمایان در منظر شهری ممنوع است و تأسیسات باید با تمهیدات مناسب از معرض دید عمومی حذف شوند.

اگر چه در مصوبه شورای عالی شهرسازی، تهیه‌کنندگان انواع طرح‌های توسعه شهری موظف شده‌اند که ضوابط و مشخصات نماسازی هماهنگ را تهیه و به تصویب برسانند، اما نظارت بر نماهای ساختمان‌ها را نمی‌توان تنها به استفاده از ضوابط و مقررات مربوط به نوع و یا رنگ مصالح ساختمانی بکار رفته در نمای ساختمان محدود کرد و فقط در یک فصل خاص به آن پرداخت.

واقعیت آن است که کنترل فرم و شکل شهر از نظر بصری شامل عرصه وسیعی می‌شود که تقریباً تمام ضوابطی که برای توسعه شهری موجود است، مانند مقررات حوزه‌بندی، ضوابط مربوط به تفکیک اراضی در شهر، مقررات ساختمان و مقررات مربوط به آتش‌سوزی، بر ظاهر و نمای شهر تأثیر دارد. تراکم، محل ساختمان [در زمین] و ملزومات فضای باز، مقررات مربوط به خیابان‌ها، بلوک ساختمان‌ها و هندسه قطعات تفکیکی، ضوابط مربوط به پارکینگ، تابلوها و علائم، مقررات منظرسازی، نرده‌ها، خاک‌برداری و ایمنی و سروصدا، همه بر

ظاهر و نمای شهر تأثیر می‌گذارند (مزینی، ۱۳۷۳: ۳۲۹).

### برخی تجارب شهرداری‌ها در ساماندهی نمای شهری

یکی از قدیمی‌ترین تجارب برای ساماندهی نمای شهر مربوط به مهرشهر کرج است. مهرشهر یکی از شهرک‌هایی است که در اوایل دهه پنجاه خورشیدی طراحی و ساخته شده است. اصول شهرسازی و نکات ظریف معابر شهری و نماهای یکدست و همگون و معماری ویلایی که در آن در نظر گرفته شده، زیبایی خاصی به این شهرک داده است. بعد از تفکیک زمین، برای هر کدام از قطعات تفکیکی نقشه‌های تیپ تهیه شده بود که هر کس تقاضای ساخت داشت می‌بایست طبق نقشه متعلق به آن زمین و طبق دستورالعمل نمای ساختمان اقدام کند. برای همین منظور دستورالعملی تهیه شد که هم اکنون نیز رعایت می‌شود. این دستورالعمل راجع به سقف شکسته، سمت دید سقف، پنجره‌ها، نمای ساختمان، رنگ ساختمان، رنگ سقف‌ها، نوع مصالح نمای ساختمان، پیاده‌روسازی و دیوارهای نرده‌ای که زیبایی خاصی به ساختمان می‌دهد بحث شده و رعایت آن اجباری است، تا به این ترتیب اصالت شهرک حفظ شود (خوش نمک، ۱۳۸۲: ۸۳).

در سال‌های اخیر بعضی شهرداری‌های کشور، با اهدافی چون طراحی و کنترل نماهای شهری و ارتقاء کیفی سیما و منظر شهری، ضوابط و مقرراتی برای ساماندهی نماهای شهری تهیه کرده و ملاک عمل قرار داده‌اند که شهرداری‌های تهران، مشهد، اصفهان، اهواز، قم و... از آن جمله‌اند. در ادامه نکاتی از اسناد ملاک عمل شهرداری‌های تهران و قم در ساماندهی نماهای شهری بیان می‌شود:

#### الف) نکاتی از دستورالعمل و ضوابط نما و سیمای شهری قم

۱) رعایت مبانی و اصول معماری اصیل ایرانی اسلامی و الگوی

حاکم بر معماری بومی شهر مقدس قم با هدف وحدت و زیبایی در سیما و منظر شهری الزامی است و استفاده از سبک‌ها و فرم‌های نامتعارف و مغایر اصول مذکور در نمای ساختمان و در طراحی و احداث‌ها غیرمجاز است.

۲) طراحی و اجرای نمای ساختمان‌ها بایستی به صورتی باشد که با منظر شهری و مؤلفه‌های آن از جمله خیابان، محله، عناصر طبیعی و محیطی و هنجارهای فرهنگی، متناسب و هماهنگ باشد.

۳) نمای ساختمان‌ها بایستی به نحوی طراحی شود که شکل، مقیاس، مصالح، رنگ و تناسبات حجم آن، هماهنگ با محیط پیرامون باشد و توصیه می‌گردد از مصالح بوم‌آورد برای نماسازی آن‌ها استفاده گردد.

**رنگ:** انطباق با شرایط اقلیمی، هماهنگی با معماری بومی و توجه به مبانی زیبایی‌شناسی عوامل مؤثر در انتخاب رنگ مصالح جداره است. نحوه استفاده از رنگ‌ها در ایجاد هماهنگی و تنوع نیز نقش مؤثری دارد. به‌گونه‌ای که استفاده از یک مایه رنگی غالب در اکثر جداره ساختمان‌ها عامل هماهنگ‌کننده و استفاده از رنگ‌های مختلف در جزئیات نما مانند چهارچوب پنجره‌ها و نرده‌ها و... عامل ایجاد تنوع می‌باشد. بر این اساس توجه به نکات زیر توصیه می‌گردد:

- از رنگ‌های تند و غیرمتعارف مانند قرمز، صورتی، بنفش و سیاه در نمای ساختمان به صورت غالب پرهیز گردد. با توجه به نوع طراحی به منظور امکان ایجاد تنوع در نمای ساختمان استفاده از رنگ‌های فوق حداکثر تا ۲۰ درصد بلامانع است
- استفاده از رنگ‌های سفید و طیف رنگ‌های قهوه‌ای، ترجیحاً کرم و خاکی جهت زمینه برای سازگاری با شرایط اقلیمی.
- استفاده از رنگ‌های مناسب با رنگ نمای ساختمان ترجیحاً

بسیار روشن و یا بسیار تیره و نیز رنگ چوب در قاب پنجره و حفاظ آنها.

**مصالح:** با توجه به معماری بومی و ملاحظات اقلیمی و زیبایی‌شناسی، استفاده از آجر در نماسازی توصیه می‌گردد و در محدوده مرکزی شهر قم حداقل ۶۰ درصد مصالح بدنه و نمای ساختمان آجر و با رنگ کرم و اکر و خاکی با بند هم‌رنگ یا سفید، جهت ایجاد توازن مطابق بافت پیرامونی، الزامی است.

- با توجه به مسائل اقلیمی استفاده از مصالح صیقلی و بازتابنده نور به عنوان مصالح غالب ساختمان و در سطوح وسیع ممنوع می‌باشد.
- استفاده گسترده (حداکثر بیست درصد) از نماهای پرده‌ای (کامپوزیت آلومینیومی، شیشه‌ای، شیشه رفلکس و...) در نماهای اصلی و جانبی کلیه ساختمان‌ها، ممنوع و غیرمجاز است.
- رعایت اصول تعادل و تقارن در طراحی نما توصیه می‌گردد.
- استفاده مناسب و اصولی از مصالح جدید و تکنولوژی‌های نوین در طراحی و اجرای نمای ساختمان در صورتی که همخوان و هماهنگ با اصول این دست‌ورالعمل باشد و موجب آلودگی‌های زیست‌محیطی و بصری نشود و مشروط به تأیید کمیته نما و منظر شهری قابل بررسی خواهد بود.
- مصالح انتخابی نما حتی‌الامکان در محل تلاقی دو نما باید نزدیک به هم و در تناسب با بناهای هم‌جوار باشد.
- رعایت اقدامات ایمنی در استحکام و اجرای مصالح نما و محوطه اطراف با مسئولیت مالک ضرورت دارد.
- جنس مصالح نما در کلیه سطوح نمای ساختمان‌ها می‌بایست قابل پاک‌سازی بوده و موجب آلودگی‌های زیست‌محیطی و



بصری نشود (معاونت شهرسازی و امور زیربنایی شهرداری قم،

۱۳۹۳: ۵-۳)

### ب) نکاتی از دستورالعمل ساماندهی نماهای شهر تهران

در ماده ۳ از دستورالعمل ساماندهی نماهای شهر تهران، ساختمان‌های این شهر به چهار گروه تقسیم شده و مرجع رسیدگی برای ساماندهی هر گروه از ساختمان‌ها با توجه به میزان اهمیت کمیته ویژه‌ای تعریف شده است. این چهار گروه عبارتند از:

الف) ساختمان‌های عادی که «ویژگی هماهنگی با بناهای مجاور و زمینه» مهم‌ترین معیار تصمیم‌گیری در مورد آنهاست. شامل بناهایی با مساحت کمتر از ۵۰۰۰ مترمربع، کمتر از ۷ طبقه روی زمین، قرارگیری در بافت مسکونی یا بافت مسکونی - تجاری محله‌ای هستند.

ب) ساختمان‌های با اهمیت که در قلمرو خود به عنوان بنای شاخص به نظر می‌آیند. شامل بناهایی با مساحت ۵ هزار تا ۱۰ هزار مترمربع، ۷ تا ۱۲ طبقه روی زمین، قرارگیری در دید خیابان‌های فرعی منطقه، کاربری‌های عمومی است.

ج) ساختمان‌های شاخص که با توجه به معیارهای کمی (زیربنا - ارتفاع)، موقعیت قرارگیری، همجواری‌ها، کاربری در بخشی از شهر (یک یا چند منطقه) به ایجاد نقطه عطف می‌انجامند. شامل بناهایی با مساحت بین ۱۰ هزار تا ۲۰ هزار مترمربع، ۱۲ تا ۲۰ طبقه روی زمین، قرارگیری در کریدور دیدهای منطقه‌ای از جمله نقطه دید اصلی خیابان‌های شریانی درجه ۲ تا درجه ۱، میدین و فضاهای جمعی منطقه، دارای کاربری مقیاس منطقه‌ای و تشخیص اجتماعی - فرهنگی هستند.

د) ساختمان‌های بسیار شاخص که با توجه به معیارهای کمی

(زیربنا- ارتفاع)، موقعیت قرارگیری همجواریه‌ها، کاربری، تاریخی در رده مهم‌ترین بناهای شهر به شمار می‌روند و نقاط عطف شهری را تعیین می‌کنند. شامل بناهایی با مساحت بیش از ۲۰ هزار مترمربع، تعداد طبقات بالاتر از ۲۰ طبقه روی زمین، قرارگیری در کریدورهای دید اصلی از جمله در نقاط انتهایی دید خیابان‌های شریانی درجه یک و بالاتر یا میدین و فضاهای اصلی شهر، واجد کاربری ویژه که جاذب فعالیت‌های عمومی با مقیاس جمعیت زیاد است، دارای خصوصیت تاریخی یا اجتماعی بارز در دستورالعمل ساماندهی نماهای شهر تهران هستند. مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار در نمای ساختمان‌ها به ترتیب ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرد:

الف) مصالح، فرم و رنگ

ب) ملحقات (تأسیسات و تابلو)

ج) پیش‌آمدگی و بازشوهای نما

د) بام بنا

ه) سایر موارد (توصیه‌های عمومی)

در ارتباط با هر یک از موارد فوق، سه بخش مجزا با ترتیب احکام سلبی یا الزامات (به معنی آنچه نباید انجام شود) و احکام ایجابی یا اقدامات (به معنی آنچه باید انجام شود) و توصیه‌ها (به معنی آنچه بهتر است انجام شود ولی رعایت و انجام آن الزامی نیست)، ارائه گردیده است که لازم است مورد توجه کلیه ذینفعان و دست‌اندرکاران (مالکین، طراحان، تصویب‌کنندگان طرح‌ها و ناظران) قرار گیرد (معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، ۱۳۹۳: ۱۰).

### شهروندان و ساماندهی نمای شهر

عموم شهروندان (که سازندگان بناهای شهری هستند) نظارت سازمان‌های مسئول بر ایمنی، بهداشت، آسایش و صرفه اقتصادی

ساختمان‌های در دست احداث را تقریباً به‌راحتی می‌پذیرند. از این رو نظارت بر رعایت اصول و مقررات در این زمینه نیز نسبتاً آسان‌تر است، اما درباره ارزش زیبایی ساختمان، کسانی هستند که حتی ثانوی بودن این ارزش را انکار می‌کنند، در این صورت نظارت در این زمینه با مشکل مواجه می‌شود. این مشکل در شرایطی که شهروندان برای ساخت مسکن با مشکلات اقتصادی دست به‌گریبان هستند، تشدید می‌شود. در اینجا، توجه به چند نکته مهم است:

- با آموزش و ارتقاء سطح زیبایی‌شناسی، علاقه عموم شهروندان به ارزش‌های زیبایی بنا جلب شود؛
- ارائه ضوابط و مقررات دست و پاگیر، اجرای نظارت را مشکل می‌کند. ضوابط و مقررات مربوط به نما حتی‌الامکان باید سهل باشد و به موارد بسیار جزئی نپردازد؛
- امکانات اقتصادی عموم مردم برای ضوابط و مقررات مربوطه مورد توجه قرار گیرد؛
- در تعیین ضوابط و مشخصات نماسازی هماهنگ، در هر بخش از شهر، عناصر مثبت در وضع موجود در بناها شناسایی شده و از آن حداکثر استفاده به عمل آید؛
- در به‌کارگیری معیارهای مربوط به نما و ظاهر شهر مشکلات دیرینه‌ای وجود دارد. درک محیط نه تنها وابسته به فرم قابل رؤیت مظاهر شهر و ماهیت عینی آن است، بلکه به طبیعت مشاهده‌گر، زمینه‌های زندگی و همچنین نیازها و مقاصد و محیط اجتماعی او بستگی دارد. یک چیز واحد را دو شخص از دو طبقه اجتماعی مختلف ممکن است به دو صورت متفاوت مشاهده کنند.
- شهروندانی از طبقه پایین جامعه را ممکن است عواملی چون علائم ایمنی، ثبات، تازگی، تحرک و پیشرفت به خود بخواند و

فرم‌هایی ایشان را به وجد آورد که به دیده طبقات بالای جامعه خشن و سخت می‌آید. محیطی نیکو باید هر دو دسته را راضی کند، در حالی که امکانات تازه‌ای بدست می‌دهد تا امیال هر دو گروه وسعت یابد (مزینی، ۱۳۷۳: ۳۳۰).

- ساختمان‌های شهری که در کنار یکدیگر قرار دارند، دارای کارکردهای گوناگونی هستند و طبیعتاً نمای هر ساختمان با توجه به کارکرد و ابعاد آن طراحی می‌شود.

از سوی دیگر چنانچه طراحی نمای هر ساختمان بدون در نظر گرفتن نمای ساختمان‌های دیگر صورت گیرد، هماهنگی نمای شهری به آشفتگی می‌گراید؛ بنابراین ضوابط و مقررات مربوط به نمای ساختمان باید به گونه‌ای تنظیم شود که تناقض بین جنبه عمومی و خصوصی نماها از بین برود.

### قوانین مؤثر در کنترل ساختمان

در اغلب نظام‌های حقوقی، قانون مهم‌ترین منبع حقوقی تلقی می‌شود. قانون در مفهوم عام شامل کلیه مقرراتی است که از سوی یکی از ارکان صالح حکومتی به تصویب رسیده است. لذا در این دیدگاه کلیه مصوبات مجلس، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری مشمول عنوان قانون خواهند بود. با این حال، «قانون در مفهوم خاص» دایره بسیار محدودی داشته و تنها بر آن دسته از مصوبات قوه مقننه اطلاق می‌شود که تشریفات مقرر در قانون اساسی را طی کرده‌اند (مهندسین مشاور دیارگاه، ۱۳۸۹: ۲۷).

در این فصل و در سرتاسر متن کتاب، هر جا که مفهوم قانون به کار می‌رود، منظور، قانون به مفهوم عام آن خواهد بود که علاوه بر قوانینی مانند قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴)، قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷) و قانون تأسیس شورایی عالی شهرسازی و معماری

ایران (مصوب ۱۳۵۱) که به تصویب مجلس شورای ملی یا مجلس شورای اسلامی رسیده‌اند، همچنین مصوبات هیات وزیران، مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مصوبات شورای عالی اداری و تمامی ضوابط و مقرراتی که رعایت آن‌ها توسط شهرداری‌ها و نهادهای ذی‌ربط در ساخت‌وسازهای شهری الزامی است را نیز در بر می‌گیرد. در این فصل، شاید بهتر بود که ابتدا قانون شهرداری‌ها (و به‌ویژه بند ۲۴ از ماده ۵۵ و همچنین مواد ۹۹ و ۱۰۰) مطرح و معرفی می‌شد، اما به دلیل محدودیت حجم کتاب و همچنین از آنجا که در سرتاسر متن بارها به این قانون اشاره شده است، برای جلوگیری از تکرار مطالب صرف‌نظر شده است.

در ادامه، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و آیین‌نامه اجرایی آن و مقررات ملی ساختمان معرفی می‌شوند و علاوه بر آن نکاتی درباره آیین‌نامه‌ها و استانداردها مرتبط با ساخت‌وساز و ضوابط و مقررات مربوط به موضوع کتاب در طرح‌های توسعه شهری بیان خواهد شد.

### قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان

قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در تاریخ ۲۲ اسفند ۱۳۷۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی و در ۲۷ اسفند همان سال به تأیید شورای نگهبان رسیده است. این قانون از مهم‌ترین قوانین در زمینه کنترل ساختمانی و عبارت است از مجموعه قانون، مقررات، آیین‌نامه‌ها، استانداردها و تشکلهای مهندسی، حرفه‌ای و صنفی که در جهت رسیدن به اهداف منظور در این قانون تدوین و به‌مورد اجرا گذاشته می‌شود. بر اساس ماده ۲ این قانون، اهداف و خط‌مشی‌های آن چنین بر شمرده شده است:

۱) تقویت و توسعه فرهنگ ارزش‌های اسلامی در معماری و شهرسازی؛

- ۲) تنسيق امور مربوط به مشاغل و حرفه‌های فنی و مهندسی در بخش‌های ساختمانی و شهرسازی؛
- ۳) تأمین موجبات رشد و اعتلای مهندسی در کشور؛
- ۴) ترویج اصول معماری و شهرسازی و رشد آگاهی عمومی نسبت به آن و مقررات ملی ساختمان و افزایش بهره‌وری؛
- ۵) بالا بردن کیفیت خدمات مهندسی و نظارت در حسن اجرای خدمات؛
- ۶) ارتقای دانش فنی صاحبان حرفه‌ها در این بخش،
- ۷) وضع مقررات ملی ساختمان به منظور اطمینان از ایمنی و بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی و اجرا و کنترل آن در جهت حمایت از مردم به عنوان بهره‌برداران از ساختمان و فضاهای شهری و ابنیه و مستحدثات عمومی و حفظ و افزایش بهره‌وری از منابع، مواد و انرژی و سرمایه‌های ملی؛
- ۸) تهیه و تنظیم مبانی قیمت‌گذاری خدمات مهندسی،
- ۹) الزام به رعایت مقررات ملی ساختمان، ضوابط و مقررات شهرسازی و مفاد طرح‌های جامع و تفصیلی و هادی از سوی دستگاه‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازندگان، مهندسان، بهره‌برداران و تمام اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با بخش ساختمان به عنوان اصل حاکم بر کلیه روابط و فعالیت‌های آن‌ها و فراهم ساختن و زمینه همکاری کامل میان وزارت مسکن و شهرسازی، شهرداری‌ها و تشکل‌های مهندسی و حرفه‌ای و صنوف ساختمان؛
- ۱۰) جلب مشارکت حرفه‌ای مهندسان و صاحبان حرفه‌ها و صنوف ساختمانی در تهیه و اجرای طرح‌های توسعه و آبادانی کشور براساس ماده ۳ این قانون، «سازمان نظام مهندسی ساختمان» برای تأمین مشارکت هر چه وسیع‌تر مهندسان در انتظام امور حرفه‌ای خود

و تحقق اهداف این قانون در سطح کشور و در هر استان یک سازمان به نام سازمان نظام مهندسی ساختمان استان تأسیس شد. سازمان‌های یاد شده غیرانتفاعی بوده و تابع قوانین و مقررات عمومی حاکم بر مؤسسات غیرانتفاعی می‌باشند.

سازمان نظام مهندسی از وظایف و اختیارات گسترده‌ای در دو حوزه «نظام مهندسی» و «کنترل ساختمان» برخوردار است که برخی از مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

- برنامه‌ریزی به منظور رشد و اعتلای حرفه‌های مهندسی ساختمان و مشاغل مرتبط با آن.
- ارتقای دانش فنی و کیفیت کار شاغلان در بخش‌های ساختمان و شهرسازی از طریق ایجاد پایگاه‌های علمی، فنی، آموزش و انتشارات.
- همکاری با مراجع مسئول در امر کنترل ساختمان از قبیل اجرای دقیق صحیح مقررات ملی ساختمان و ضوابط طرح‌های جامع و تفصیلی و هادی شهرها توسط اعضای سازمان حسب درخواست.
- نظارت بر حسن انجام خدمات مهندسی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی در طرح‌ها و فعالیت‌های غیردولتی در حوزه استان و تعقیب متخلفان از طریق مراجع قانونی ذیصلاح.
- مشارکت در امر ارزشیابی و تعیین صلاحیت و ظرفیت اشتغال به کار شاغلان در امور فنی مربوط به فعالیت‌های حوزه‌های مشمول این قانون.
- تنظیم روابط بین صاحبان حرفه‌های مهندسی ساختمان و کارفرمایان و کمک به مراجع مسئول در بخش ساختمان و شهرسازی در زمینه ارجاع مناسب کارها به صاحبان صلاحیت و

- جلوگیری از مداخله اشخاص فاقد صلاحیت در امور فنی.
- کمک به ترویج اصول صحیح مهندسی و معماری و همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی در زمینه تدوین، اجرا و کنترل مقررات ملی ساختمان و استانداردها و معیارها.
  - کمک به ارتقای کیفیت طرح‌های ساختمانی، عمرانی و شهرسازی در محدوده استان و ارائه گزارش برحسب درخواست، شرکت در کمیسیون‌ها و شوراهای تصمیم‌گیری در مورد اینگونه طرح‌ها و همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها در زمینه کنترل ساختمان و اجرای طرح‌های یاد شده با استفاده از خدمات اعضای سازمان استان.
  - ارائه خدمات کارشناسی فنی به مراجع قضائی و قبول داوری در اختلافاتی که دارای ماهیت فنی است.

آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در بهمن ماه ۱۳۷۵ به تصویب هیات وزیران رسید. موضوعات مهمی چون «پروانه اشتغال به کار مهندسی»، «حدود صلاحیت و ظرفیت اشتغال»، «پروانه اشتغال به کار کاردانی و تجربی»، «نظارت و کنترل ساختمانی» و «سازمان نظام مهندسی ساختمان استان» عناوین فصول نخست این آیین‌نامه را تشکیل می‌دهند. علاوه بر این در سال‌های بعد، آیین‌نامه‌های جداگانه‌ای برای بعضی از مواد قانون نظام مهندسی تهیه و به تصویب رسید که آیین‌نامه ماده ۴ (آیین‌نامه صدور پروانه مهارت فنی برای کارگران ماهر)، آیین‌نامه ماده ۲۷ (ارجاع امور کارشناسی به مهندسان دارای پروانه اشتغال)، و آیین‌نامه ماده ۲۸ (آیین‌نامه تشکیلات حرفه‌ای کاردان‌های فنی) از آن جمله‌اند.



## مقررات ملی ساختمان

نخستین گام‌ها برای تدوین مقررات ملی ساختمان از سال ۱۳۵۲ برداشته شد و هشت مبحث از مقررات ملی در فاصله سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ به تصویب هیأت وزیران رسید. از سال ۱۳۷۵ تدوین مقررات ملی ساختمان ایران مصادف با دو تحول عمده شد: اول؛ تصویب قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، دوم؛ تأسیس معاونت نظام مهندسی و اجرای ساختمان در وزارت مسکن و شهرسازی و در پی آن تأسیس دفتر تدوین و ترویج مقررات ملی ساختمان در حوزه این معاونت (وبسایت دفتر تدوین مقررات ملی ساختمان).

چنانکه در معرفی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان آمده است یکی از اهداف این قانون وضع مقررات ملی ساختمان بود. در همین قانون، درباره مقررات ملی آمده است: اصول و قواعد فنی که رعایت آن‌ها در طراحی، محاسبه، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری ساختمان‌ها به منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی ضروری است، به وسیله وزارت مسکن و شهرسازی تدوین خواهد شد. حوزه شمول این اصول و قواعد و ترتیب کنترل اجرای آن‌ها و حدود اختیارات و وظایف سازمان‌های عهده‌دار کنترل و ترویج این اصول و قواعد در هر مبحث به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به وسیله وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. مجموعه اصول و قواعد فنی و آیین‌نامه کنترل و اجرای آن‌ها مقررات ملی ساختمان را تشکیل می‌دهند (ماده ۳۳).

شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان و امور شهرسازی، مجریان ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، صاحبان حرفه‌های مهندسی ساختمان و شهرسازی و

مالکان و کارفرمایان در شهرها، شهرک‌ها و شهرستان‌ها و سایر نقاط واقع در حوزه شمول مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی مکلف‌اند مقررات ملی ساختمان را رعایت نمایند. عدم رعایت مقررات یاد شده و ضوابط و مقررات شهرسازی تخلف از این قانون محسوب می‌شود (ماده ۳۵).

وزارت راه و شهرسازی مسئولیت نظارت عالیه بر اجرای مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آن‌ها الزامی است را بر عهده دارد.

مقررات ساختمانی جنبه ملی دارند و برای تمامی شهرهای کشور یکسان هستند این مقررات زیر نظر کمیته‌ای متشکل از صاحب‌نظران رشته‌های مختلفی نظیر سازه، ساختمان‌های بتن آرمه، ساختمان‌های فولادی، مکانیک خاک و مهندسی پی، معماری، تأسیسات مکانیکی، تأسیسات برقی و سایر تخصص‌های مرتبط با مقررات ساختمانی تدوین می‌شوند.

مقررات ساختمانی اصولی را در بر می‌گیرد که به عنوان حداقل کیفیت در همه انواع ساختمان‌ها در سراسر کشور لازم‌الرعایه‌اند، اما از نکات قابل توجه و مهم مقررات ملی ساختمان این است که ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، «سازمان‌های نظام مهندسی استان‌ها می‌توانند متناسب با شرایط ویژه هر استان پیشنهاد تغییرات خاصی را در مقررات ملی ساختمان قابل اجرا در آن استان بدهند. این پیشنهادات پس از تأیید شورای فنی استان ذی‌ربط با تصویب وزارت مسکن و شهرسازی قابل اجرا خواهد بود». به این ترتیب، تفاوت‌های منطقه‌ای ناشی از وضعیت اقلیمی، میزان نیروی انسانی ماهر موجود در هر منطقه و وفور ویژگی‌های مصالح بومی در هر استان به عنوان

مقررات ویژه همان استان به مقررات ملی افزوده می‌شود.

مقررات ملی ساختمان در قالب بیست و دو جلد کتاب که هر جلد مربوط به یک مبحث خاص می‌باشد منتشر شده است. عناوین مباحث مقررات ملی ساختمان عبارتند از: ۱. تعاریف؛ ۲. نظامات اداری؛ ۳. حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق؛ ۴. الزامات عمومی ساختمان، ۵. مصالح و فرآورده‌های ساختمانی؛ ۶. بارهای وارد بر ساختمان؛ ۷. پی و پی‌سازی؛ ۸. طرح و اجرای ساختمان‌های با مصالح بنایی؛ ۹. طرح و اجرای ساختمان‌های بتن آرمه؛ ۱۰. طرح و اجرای ساختمان‌های فولادی؛ ۱۱. اجرای صنعتی ساختمان‌ها؛ ۱۲. ایمنی و حفاظت کار در حین اجرا؛ ۱۳. طرح و اجرای تأسیسات برقی ساختمان‌ها؛ ۱۴. تأسیسات مکانیکی؛ ۱۵. آسانسورها و پله‌های برقی؛ ۱۶. تأسیسات بهداشتی؛ ۱۷. لوله‌کشی گاز طبیعی؛ ۱۸. عایق‌بندی و تنظیم صدا؛ ۱۹. صرفه‌جویی در مصرف انرژی ۲۰. علائم و تابلوها؛ ۲۱. پدافند غیرعامل؛ ۲۲. مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها.

#### تابلو ۲: اعتلای مقررات ساختمانی

مقررات ساختمانی افزون بر موازین علمی و فنی، متناسب با شرایط اقتصادی - اجتماعی هر کشور، سطح مهارت فنی افرادی که با این مقررات سروکار دارند، هماهنگ با نیازها و امکانات مادی و معنوی و بالاخره در چارچوب شناخت‌های علمی و فنی موجود تنظیم و تدوین می‌شود و در یک رابطه تأثیر و تأثر متقابل با عوامل فوق راه اعتلا را می‌پیمایند (قالیبافان، ۱۳۷۳: ۱۱).

گفتنی است امروزه در بسیاری از کشورهای جهان تهیه و تصویب مقررات ساختمانی در سه سطح مختلف ملی، منطقه‌ای و محلی انجام می‌شود. به این ترتیب که اصول و استانداردهای کلی ساختمانی که در سراسر کشور قابل اجرا است، به عنوان مقررات ملی ساختمان تصویب می‌شوند. سپس، در هر منطقه با توجه به وضعیت خاص جغرافیایی و اقلیمی و گاهی شرایط اقتصادی و اجتماعی، ضوابط ساختمانی خاصی مقرر می‌گردد. افزون بر آن در هر یک از شهرها یا نواحی محلی نیز

ممکن است ضوابط و مقررات محلی وضع گردد. ولی در هر حال، ضوابط منطقه‌ای نباید برخلاف مقررات بوده و ضوابط و مقررات محلی نیز نباید ناقض مقررات ملی و منطقه‌ای باشد (هاشمی، ۱۳۷۵: ۳۸).

### آیین‌نامه‌ها و استانداردها

پس از تدوین مقررات ساختمانی و یا همزمان با آن لازم است آیین‌نامه‌ها و استانداردهای ساختمانی نیز تدوین، تکمیل و منتشر شود. آیین‌نامه‌ها بسیار تفصیلی‌تر از مقررات ساختمان تدوین می‌شوند و معمولاً جنبه توصیه‌ای و ارشادی دارند؛ مگر آنکه در متن مقررات ساختمانی به آن‌ها ارجاع شده باشد. در این صورت این آیین‌نامه‌ها مانند خود مقررات جنبه الزامی دارند.

استانداردها در ایران توسط کمیته ملی استاندارد تصویب می‌شوند و ماهیت حقوقی آن‌ها با آیین‌نامه‌ها و مقررات ساختمانی متفاوت است. علاوه بر این، حوزه شمول هر یک با دیگری فرق می‌کند. استانداردها فقط به سه موضوع زیر می‌پردازند:

(الف) تعیین حداقل کیفیت فرآورده‌ها

(ب) روش آزمایش

(پ) آیین کاربرد فرآورده‌ها و روش‌های آزمایش (بهرام غفاری،

۱۳۷۰: ۱۶).

به عنوان نمونه بعضی از آیین‌نامه‌ها و استانداردهایی که در سال‌های اخیر توسط نهادهای مرتبط با ساختمان در ایران منتشر شده‌اند عبارتند از:

- آیین‌نامه طراحی ساختمان‌ها در برابر زلزله (۲۸۰۰)
- آیین‌نامه پیشنهادی طراحی سازه‌ای ساختمان‌های چوبی
- مجموعه استانداردهای عایق‌های حرارتی

- آیین‌نامه طراحی ساختمان‌های آجری مسلح و نامسلح
- آیین‌نامه طراحی و اجرای سازه‌های فولادی سبک سردنورد
- دستورالعمل ارزیابی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌های آجری متداول موجود
- عایق‌کاری حرارتی ساختمان‌های مسکونی در ایران
- آیین‌نامه محافظت ساختمان‌ها در برابر آتش
- استانداردهای نقشه‌کشی ساختمانی

ضوابط و مقررات اجرایی، در کنار محدوده‌های طرح و نقشه کاربری‌های مصوب، مجموعه اسنادی هستند که به عنوان محصول نهایی طرح‌های توسعه شهری ارائه می‌شوند.

### ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری

ضوابط و مقررات شهرسازی و ساختمانی را می‌توان به دو دسته قابل تقسیم کرد:

دسته اول شامل مجموعه دستورالعمل‌ها و مصوبات سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها و... است که رعایت مندرجات آن برای کل شهرهای کشور لازم‌الاجرا است (قانون، مقررات، آیین‌نامه‌ها و استانداردهایی که در بندهای قبل به آن‌ها اشاره شد). دسته دوم، ضوابط و مقررات ساختمانی و شهرسازی شامل مجموعه ضوابطی است که از سوی مشاور طرح توسعه شهری به‌طور خاص برای هر شهر تدوین می‌شود و شامل ضوابط و مقررات مربوط به کاربری‌ها، تفکیک زمین، احداث بنا و غیره است.

این گروه از ضوابط و مقررات با توجه به مفاد شرح خدمات طرح‌های توسعه شهری تهیه می‌شوند و در واقع خروجی فرایندی مشخص هستند که طی آن داده‌ها و اطلاعات گردآوری شده از شهر، بررسی و تجزیه و تحلیل شده و ضوابط و مقررات با استفاده از مطالعات

محلی تنظیم، تدوین و ارائه می‌شوند. این ویژگی موجب می‌شود که در اغلب موارد از قابلیت اجرایی درخور و مناسبی برخوردارند. ویژگی دیگر این گروه از ضوابط در مقایسه با قوانین، مقررات ساختمانی و آیین‌نامه‌ها و استانداردها این است که از انعطاف‌پذیری بیشتری برخوردارند و در شرایط خاص و در صورت وجود دلایل موجه، شهرداری و سازمان‌های ذی‌ربط می‌توانند از طریق مراجع ذکر شده، ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری را تغییر دهند. این تغییرات البته دارای حدودمرز مشخصی است و ارائه دلایل توجیهی کافی و همچنین تصویب توسط مراجع قانونی مرتبط الزامی است. به عنوان مثال، در طرح‌های توسعه شهری، مناطق مسکونی از نظر تراکم به زیر منطقه‌هایی نظیر تراکم کم، تراکم متوسط، تراکم زیاد و تراکم ویژه تقسیم و ضوابط کلی ساخت‌وساز به تفکیک انواع تراکم اعلام می‌شوند. برخی ضوابط مربوط به هرکدام از مناطق مسکونی عبارت است از:

- حدنصاب تفکیک
- حداکثر سطح اشغال
- حداکثر زیربنا در طبقات
- حداکثر ارتفاع ساختمان
- حداکثر تعداد طبقات
- حداقل ابعاد حیاط
- موقعیت استقرار بنا در پلاک‌های مسکونی
- حداقل تعداد پارکینگ
- حداقل سطح یک واحد پارکینگ (مترمربع)
- ضوابط مربوط به نورگیر و حیاط‌خلوت
- مقررات مربوط به نورگیری و تهویه طبیعی

- ضوابط مربوط به زیرزمین
  - ضوابط مربوط به پیلوت
  - مقررات مربوط به فضاها و تأسیسات روی بام (ایجاد جان‌پناه، استقرار تأسیسات و...)
  - مشرفیت، معماری، نحوه استقرار بناها و سیمای شهری
- ضوابط مربوط به مجموعه‌های مسکونی

### صدور پروانه ساختمان

براساس بند ۲۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری صدور پروانه ساختمان یکی از وظایف مهم شهرداری محسوب می‌شود. با توجه به اینکه شهرداری مجری و ناظر اصلی در طرح‌های توسعه شهری است، نظارت بر ضوابط مربوط به طرح‌های مذکور نیز در قالب صدور پروانه ساختمانی توسط شهرداری صورت می‌گیرد. کنترل تراکم‌ها در مناطق مختلف شهر و هدایت انواع فعالیت‌ها در بخش‌های مختلف شهر در قالب پروانه ساختمانی صورت می‌گیرد.

از سوی دیگر، همواره تعداد زیادی از شهروندان، برای پیگیری کارهای ساختمان خود به شهرداری مراجعه می‌کنند؛ زیرا ساختمان، مهم‌ترین، پرمشغله‌ترین و گران‌ترین کالایی است که بسیاری از شهروندان در طول حیات خود خریداری و یا احداث می‌کنند. از این رو حساسیت زیادی در این باره وجود دارد. شیوه انجام این بخش از امور شهرداری قطعاً در چگونگی ارتباط شهرداری و شهروندان و ایجاد تصویر مثبت یا منفی شهرداری در ذهن شهروندان مؤثر است.

برای تسهیل در انجام مراحل گوناگون صدور پروانه ساختمانی و کنترل فعالیت‌های مربوط به آن، توجه به دو موضوع، اهمیت بسیار دارد: وجود نیروی انسانی متخصص به اندازه کافی و آموزش شهروندان. هم اکنون در هر شهری واحد سازمانی یا مسئول و متصدی

مشخصی برای صدور پروانه و نظارت بر امور ساختمانی وجود دارد. افراد و کارشناسانی که در این واحد مشغول به فعالیت هستند، باید تخصص و آگاهی بسیار داشته باشند و در عین حال صبورانه، با حوصله و به دقت، توضیحات و راهنمایی‌های لازم را به متقاضیان پروانه ساختمانی ارائه کنند و باید فرصت بررسی همه‌جانبه پرونده‌های محوله را نیز داشته باشند. از این روی، کافی بودن نیروی انسانی متخصص با توجه به حجم فعالیت‌های ساختمانی، اهمیت بسیار دارد.

ارتقای اطلاعات شهروندان و آشنایی آن‌ها با مقررات ساختمانی و شهرسازی یکی از اهداف اصلی مدیریت شهرداری در عمران و نوسازی اصولی و علمی شهر است. این‌گونه آگاهی‌ها، میزان اقدامات غیرقانونی ساختمانی را (که عملاً باعث سلب آسایش و رفاه و بروز خطرات جانی و مالی جبران‌ناپذیر می‌شود) کاهش می‌دهد و از هرگونه فساد سوداگران و سودجویان که ریشه در عدم آگاهی مردم از مقررات و حقوق آن‌ها دارد، جلوگیری می‌کند.

ارتقای آگاهی مردم شهر از اصول و ضوابط ساختمانی با بحث و مذاکره در مجامع عمومی، چاپ و انتشار نشریات توسط شهرداری، درج آگهی و یا مقالات در روزنامه‌ها (مخصوصاً روزنامه‌های محلی) بحث در رادیو و تلویزیون و [در سال‌های اخیر استفاده از امکانات عظیم فضای مجازی و بهره‌گیری از شبکه‌های اجتماعی] و... امکان‌پذیر است. در بعضی از کشورها افزون بر رعایت ضوابط و مقررات، بخشی تحت عنوان ضوابط و مقررات ارشادی در نظر گرفته شده است. ارائه این ضوابط راهی برای آموزش غیرمستقیم سازندگان محسوب می‌شود. همچنین از این طریق از سیاست تشویقی و مثبت در کنار سیاست‌های تنبیهی در اجرای ضوابط ساختمانی استفاده می‌شود (لاکودیان و پرودیسو، ۱۳۶۴: ۱۱۸).



## پیشینه صدور پروانه ساختمانی در ایران

در قوانین قبل از سال ۱۳۳۴ (پیش از قانون فعلی شهرداری) مالکان الزامی برای گرفتن پروانه ساختمانی از شهرداری نداشتند. برای اولین بار، در قانون مصوب شهرداری (۱۳۳۴) در مجموعه وظایف شهرداری در ماده ۵۵ قانون شهرداری در بند ۲۴، به صدور پروانه ساختمانی از سوی شهرداری اشاره شده است. همچنین مطابق متن تبصره ذیل همین بند، شهرداری مکلف شد که در پروانه‌های ساختمانی نوع استفاده از ساختمان را قید کند و در صورتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی، در منطقه غیرتجاری محل کسب یا پیشه و تجارت دایر شود، شهرداری مورد را در کمیسیون مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ این قانون مطرح می‌نماید و در صورت احراز تخلف، مالک یا مستأجر با تعیین مهلت مناسب در مورد تعطیل محل کسب یا پیشه یا تجارت اتخاذ تصمیم می‌کند.

در اصلاحیه قانون شهرداری و الحاق موادی به آن در سال ۱۳۴۵، در صدر ماده ۱۰۰ قانون، اشاره به الزام مالکان برای گرفتن پروانه ساختمانی از شهرداری به منظور احداث بنا شده است. مطابق مفاد این ماده، مالکان اراضی و املاک واقع در حدود شهر (محدوده قانونی) و حریم آن موظف‌اند قبل از اقدام عمرانی و تفکیک اراضی، از شهرداری پروانه ساختمانی بگیرند.

در تبصره ۴ ذیل ماده ۲۶ قانون نوسازی و عمران شهری نیز که در سال ۱۳۴۷ تصویب شد، به الزام مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و مؤسسات خیریه مبنی بر گرفتن پروانه ساختمانی برای ساختمان‌های احداثی اشاره شده، و تأکید گردیده است که وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ضمن گرفتن پروانه ساختمانی موظف به رعایت مقررات ماده ۱۰۰ قانون شهرداری هستند. با اینکه مؤسسات دولتی نیز در مقام مالک

موظف به رعایت مقررات ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها هستند، لکن تبصره یاد شده در واقع تأکیدی مجدد براین موضوع است. در تبصره ۱۰ برنامه اول توسعه و آیین‌نامه اجرایی آن، که در برنامه دوم به عنوان تبصره ۸۴ مطرح بود (در برنامه سوم تکرار نشده است)، شهرداری‌ها موظف شده بودند که زمین‌های با کاربری آموزشی، فرهنگی، خدماتی را براساس طرح‌های جامع و هادی و تفصیلی بر روی نقشه مشخص سازند و طی فرمی به دستگاه ذی‌ربط اعلام کنند؛ و متعاقباً (پس از اجرای مقررات این تبصره به وسیله وزارت مسکن و شهرسازی در مورد تملک و جز آن) مجوز احداث بنا را بدون رعایت تشریفات مربوط به صدور پروانه ساختمانی (دریافت مدارک مالکیت، نقشه‌های فنی و محاسباتی عوارض و جز اینها) فقط با اعلام بر و کف صادر کنند. لازم به یادآوری است که اعلام بر و کف به منزله صدور پروانه ساختمانی نیست بلکه برای تسهیل در اجرای طرح‌های فرهنگی و آموزشی و نظایر اینهاست. بدیهی است که دستگاه‌های ذی‌ربط متعاقباً می‌بایست برای ساختمان احداثی، پروانه ساختمانی (در قالب شناسنامه ساختمان) دریافت کنند و عوارض را نیزپردازند (البته جز آنچه که قانوناً از پرداخت عوارض معاف است و یا دارای تخفیف قانونی است). در مورد نیروهای مسلح براساس استعلام ستاد کل پشتیبانی نیروهای مسلح از مقام معظم رهبری، ایشان در پاسخ اعلام فرمودند که «شهرداری‌ها در ظرف مدت معینی که مابین شهرداری و نیروها تعیین می‌شود می‌بایست مجوز احداث بنا را به صورت اعلام بر و کف و میزان تراکم به نیروها صادر کنند و مهندسی نیروها نیز ملزم به کنترل و نظارت هستند؛ و عوارض قانونی شهرداری قابل وصول است» (حیدرنیا دلخوش، ۱۳۸۲: ۳۰).

## هدف از صدور پروانه ساختمان

پروانه ساختمان مجوزی رسمی است که شهرداری یا مرجع صدور پروانه و کنترل ساختمان محل صادر می‌کند و به موجب آن اجازه می‌دهد بر روی یک قطعه زمین، ساختمان یا محوطه یا مستحدثاتی با کاربری، استقرار و مشخصات هندسی و فنی معین مصوب ساخته شود یا در ساختمان، تأسیسات، محوطه و مستحدثات موجود تغییراتی ایجاد شود. پروانه ساختمان، پروانه ساختمانی یا پروانه‌ای که در قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵ ذکر شده به همین معنا است (فصل اول از آیین‌نامه کنترل ساختمان، مصوب مرداد ۱۳۹۶) به‌طور خلاصه، پروانه ساختمانی اجازه‌نامه شهرداری به مالک و یا وکیل قانونی وی است برای احداث بنا، تجدید بنا، تغییر و تعمیر اساسی در ساختمان. در ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، به گرفتن پروانه ساختمانی از سوی مالکان اشاره شده و در تبصره یک ماده ۱۰۰ نیز آمده است که چنانچه اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی در ساختمان رعایت نشود، موضوع قابل طرح در کمیسیون ماده ۱۰۰ است. بنابراین پروانه ساختمانی به منزله اعلام ضوابط شهرسازی، فنی و بهداشتی است که در ساختمان‌ها باید رعایت گردد (حیدرنیا دلخوش، ۱۳۸۲: ۳۱)

تا دهه پیش هدف عمده بسیاری از شهرداری‌ها از صدور پروانه ساختمانی در موارد زیر خلاصه می‌شد:

(الف) وصول عوارض پروانه ساختمانی و سایر عوارض معوقه.

(ب) جلوگیری از تجاوز مالکین به املاک مجاور و خیابان‌های احداث شده.

اخیراً با تأکیدی که بر رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی می‌شود، افزون بر موارد یاد شده، مهم‌ترین هدف صدور پروانه ساختمان، اطمینان از رعایت حقوق شهروندان است. در حال حاضر

پروانه ساختمان از مهم‌ترین ابزارها برای اعمال نظارت و کنترل نهادهای رسمی و قانونی بر احداث ساختمان و صدور آن به منزله دادن مجوز و تعیین چارچوب‌ها برای احداث بناست.

### شناسنامه ساختمان و آغاز فعالیت‌های هماهنگ شهرداری‌های کشور در صدور پروانه

تا اوایل دهه ۱۳۷۰، شهرداری‌های کشور از فرایند یکپارچه و مشخصی در صدور پروانه ساختمان برخوردار نبودند تا اینکه تلاش چندین ساله دفتر فنی وزارت کشور در این ارتباط به ثمر رسید. شورای عالی اداری در جلسه ۱۳ آبان ۱۳۷۱ برای بهبود سیستم‌ها و روش‌های مربوط به صدور پروانه در سطح شهرداری‌های کشور، سندی با عنوان «اصلاح روش‌های صدور پروانه ساختمان، گواهی عدم خلاف و پایان کار ساختمان در شهرداری‌ها» را تصویب کرد. براساس این مصوبه شهرداری‌های کشور مکلف شدند که از زمان تصویب و ابلاغ این سند، صدور پروانه ساختمانی، گواهی عدم خلاف و گواهی پایان ساختمان را در قالب شناسنامه ساختمان که در سرتاسر کشور دارای مشخصات یکسانی است، انجام دهند.

در متن مصوبه مدارک موردنیاز و مراحل صدور پروانه ساختمان به تفکیک بیان شد و شهرداری‌ها مکلف شدند حداکثر ۱۴ روز پس از دریافت مدارک از مالک یا مالکین، نسبت به صدور پروانه ساختمان اقدام کنند و به تدریج زمان مصروفه مراحل صدور پروانه ساختمان را از ۱۴ روز به حداکثر ۷ روز کاهش دهند.

شناسنامه ساختمان در جهت تحقق اهدافی چون یکنواخت نمودن فرم پروانه‌های ساختمانی در سطح شهرداری‌های کشور و به منظور ایجاد سهولت در کار ارباب‌رجوع، حذف اقدامات بی‌فایده و وقت‌گیر، استفاده مناسب از اطلاعات مندرج در آن و به‌ویژه امکان استخراج ماشینی

آن‌ها و بها دادن به اصل پروانه‌های ساختمانی به عنوان یک مدرک با ارزش شناسنامه‌ای برای واحد ساختمانی تنظیم گردید.

شناسنامه ساختمان در پنج بخش تهیه شده است که عبارتند از:

(۱) پروانه ساختمان،

(۲) اصلاحات و تغییرات پروانه ساختمان،

(۳) تمدید مهلت پروانه (نوبت اول و نوبت دوم)،

(۴) گواهی عدم خلاف،

(۵) گواهی پایان ساختمان،

همچنین در صفحه آخر شناسنامه توضیحاتی درباره شناسنامه ساختمان، وظایف مالک، ناظر و... آمده است.

وزارت راه و شهرسازی در سال ۱۳۹۳ «دستورالعمل صدور شناسنامه فنی ساختمان» را نیز منتشر کرد بر اساس ماده ۲ این دستورالعمل، شهرداری هر شهر و سایر مراجع قانونی صدور پروانه ساختمان، شناسنامه فنی را برای هر واحد به‌طور جداگانه صادر می‌کند. این شناسنامه هنگام صدور پروانه ساختمانی صادر می‌شود و مطابق پیوست دستورالعمل شناسنامه فنی ساختمان شامل ۴ جدول جداگانه است:

جدول (۱) اطلاعات عمومی ساختمان (شماره پروانه ساختمان، نشانی ملک، نوع کاربری زمین، مساحت زمین طبق سند، تعداد طبقات و واحدها و...)

جدول (۲) مشخصات کلی معماری (نمای خارجی، پوشش نهایی بام، سیستم دسترسی طبقات، تعداد پارکینگ و...)

جدول (۳) مشخصات کلی سازه (گروه ساختمانی از نظر اهمیت، نوع پی، نوع اسکلت، نوع سقف)؛

جدول (۴) مشخصات کلی تأسیسات (سیستم گرمایش، سیستم سرمایش، سیستم دفع فاضلاب و سیستم اتصال).

براساس سایر مواد این دستورالعمل، مهندسان طراح معمار و عمران مکلفاند در زمان طراحی، حسب مورد اطلاعات مربوط به جداول شناسنامه فنی ساختمان را در نقشه‌های مربوط درج کنند (ماده ۵) و مهندسان ناظر هماهنگ‌کننده نیز مکلفاند اطلاعات مندرج در شناسنامه فنی ساختمان را با پروانه ساختمان و نقشه‌های مصوبه ضمیمه آن تطبیق داده و آن را مهر و امضا نمایند (ماده ۶).

## فرایند صدور پروانه ساختمانی

### درخواست پروانه ساختمانی

اولین مرحله از روند صدور پروانه ساختمانی را می‌توان مرحله درخواست صدور پروانه ساختمانی از جانب مالک و یا موکل وی ذکر کرد. در این مرحله مالک یا موکل وی با حضور در اداره شهرسازی و ارائه مدارک لازم، فرم درخواست پروانه ساختمانی را تکمیل می‌کنند. مدارکی که در این مرحله از متقاضیان درخواست می‌شود عبارتند از: فرم تکمیل شده درخواست پروانه، نقشه یا کروکی نشان‌دهنده محل وقوع ملک، اصل و فتوکپی سند مالکیت رسمی، اصل و فتوکپی شناسنامه و کارت ملی ذینفع (مالک یا مالکین) و در صورت مراجعه وکیل مالک، اصل و فتوکپی وکالت‌نامه محضری، اصل و کپی انحصار وراثت (در صورت فوت مالک)، اصل و کپی فیش پرداخت عوارض نوسازی سال جاری و فیش آب، برق، گاز و تلفن. ضمناً در این مرحله حضور کلیه مالکین یا وکیل قانونی آنها الزامی است.

مطالعه انجام شده درباره چگونگی صدور پروانه ساختمانی در کشورهای فرانسه، آلمان، بلژیک و ایالات متحده آمریکا، نشان می‌دهد که در آن کشورها نیز همواره اولین مرحله، درخواست است که با تکمیل اطلاعات مقدماتی درباره طرح جامع، طرح تفصیلی، موقعیت

زمین در طرح توسعه شهری و ضوابط حاکم بر صدور پروانه قبل از مرحله درخواست در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد. وضعیت زمین‌های شهری در نقاط مختلف و همچنین ضوابط انواع ساخت‌وساز در قالب نقشه‌ها و کتابچه‌های راهنما، همواره در دسترس شهروندان قرار دارد. این اطلاعات در بعضی کشورها به‌طور رایگان در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد و در بعضی موارد نیز افراد با حضور در اداره ساختمان، با ارائه نقشه یا شماره زمین خود، جایگاه آن را در نقشه شهر مشاهده نموده و شخصاً مسائل مربوط به توسعه ملک خود را بررسی می‌نمایند، یا اینکه این بررسی را با پرداخت مبلغی توسط مهندسین مشاور خصوصی انجام می‌دهند. اطلاع شهروندان از وضعیت زمین و مقررات ساخت‌وساز موجب تسهیل اقدامات بعدی می‌شود.

در فرم درخواست صدور پروانه در فرانسه، جزئیات دقیق مربوط به ساختمان نظیر: کاربری ملک، تراکم بنا، ارتفاع، پارکینگ و زیربنای موردنظر و مصالح مورد استفاده نیز گنجانده شده است. همچنین نقشه‌های محوطه، مقاطع و نقشه‌ها، نماها که توسط معماران مجاز ترسیم شده است، همراه فرم درخواست تحویل می‌گردد. مرحله درخواست صدور پروانه ساختمانی در کشورهای آلمان، بلژیک و آمریکا نیز از نظر دارا بودن اطلاعات دقیق پیرامون ملک و ارائه نقشه‌های دقیق ساختمانی به همراه درخواست، مانند انجام این مرحله در کشور فرانسه است.

**نکته:** اگر مرحله تهیه و تنظیم تقاضای پروانه ساختمان و مدارک مربوط به آن، به‌ویژه تحویل گرفتن تقاضا و نقشه و مدارک کار به‌درستی و با دقت انجام گیرد، رسیدگی به تقاضا و صدور پروانه ساختمانی بدون اشکال صورت می‌گیرد. بنابراین برای کاهش مدت زمان رسیدگی به تقاضاهای پروانه ساختمان، لازم است کوشش عمده کارشناسان واحد

## صدور پروانه و نظارت ساختمانی در این مرحله بر راهنمایی متقاضیان در تنظیم تقاضا و ارائه مدارک موردنظر متمرکز شود.

تابلو ۳: صدور پروانه ساختمان در زمین‌های فاقد سند مالکیت

در بعضی از شهرها، زمین‌های حاشیه شهرها به واسطه اینکه در موقع تشکیل اداره ثبت املاک جزو روستاهای مجاور شهر و زمین زراعی بوده‌اند، به صورت مشاع به ثبت رسیده و سند مالکیت تفکیکی برای هر یک از مالکان صادر نگردیده است. بنابراین اکثر قریب به اتفاق مالکان و متقاضیان پروانه ساختمانی در این گونه مناطق شهر، فاقد سند مالکیت تفکیکی برای هر قطعه زمین هستند. در حالی که چه بسا یک قطعه زمین، چندین بار با قید مشاع حتی در دفاتر اسناد رسمی مورد معامله قرار گرفته و دست به دست گشته است. اغلب مالکین متقاضی در این نواحی از شهر به استناد بنچاقی که در دست دارند و از نظر سایر مالکان آن منطقه، کاملاً محرز است، تقاضای صدور پروانه ساختمان دارند. در حالی که متقاضی، سند مالکیت تفکیکی و مشخص در اختیار ندارد (هاشمی، ۱۳۷۱: ۶۰).

با توجه به عمومیت مشکلات ذکر شده، شورای عالی اداری در جلسات ۴ شهریور ۱۳۷۱ و ۲۲ مهر ۱۳۷۱ به منظور ایجاد تسهیلات در نحوه صدور پروانه ساختمانی در اراضی و املاک در مواردی که سند مالکیت رسمی ارائه نمی‌گردد، تصویب نمود:

۱) نحوه صدور پروانه ساختمانی یا مجوز تعمیرات برای ساختمان‌های احداث شده: در مورد ساختمان‌هایی که تا تاریخ ۱ فروردین ۱۳۷۰ احداث گردیده و متصرف هیچ‌گونه مدرک و سند رسمی نسبت به مورد تصرف خود در دست نداشته لکن مدعی مالکیت آن است، شهرداری‌ها مکلفانند ضمن اخذ تعهد و با وصول حقوق خود متعلق به قطعه مربوطه (اعم از عوارض نوسازی و زیربنا و غیره) با قید این موضوع در هاشم مجوز صادره که «صدور پروانه یا مجوز تعمیرات هیچ‌گونه تائیدی بر مالکیت متقاضی نیست» با رعایت کامل طرح‌های مصوب شهری و ضوابط طرح جامع، تفصیلی یا هادی مصوب، حسب مورد مجوز تعمیرات یا پروانه ساختمانی صادر نمایند.

۲) نحوه صدور پروانه ساختمانی برای اراضی: در مورد زمین‌های با مساحت تا دو برابر حداقل نصاب تفکیکی مناطق هر شهر که ابعاد و حدود آن به معابر عام یا ساختمان و مستحقات ایجاد شده محدود است و متقاضی سند عادی در دست داشته و مدعی مالکیت زمین است، شهرداری‌ها مکلفانند با استعلام از سازمان زمین شهری در خصوص نوع زمین، با اخذ تعهدنامه از متقاضی و با وصول حقوق خود متعلق به قطعه مربوطه (اعم از عوارض نوسازی و زیربنا و غیره) و قید این موضوع در هاشم پروانه ساختمانی صادره که «صدور پروانه ساختمانی هیچ‌گونه تعهدی تائیدی بر مالکیت متقاضی نیست» در صورتی که این قبیل اراضی با طرح‌های مصوب شهری تداخل نداشته و پاسخ زمین شهری دال بر غیردولتی و غیر موات بودن زمین موردنظر باشد مطابق ضوابط طرح جامع و تفصیلی یا هادی مصوب نسبت به صدور پروانه ساختمانی بنام متقاضی اقدام نمایند.

### بررسی‌های کارشناسی

قبل از صدور پروانه ساختمان، درخواست از جنبه‌های مختلف مورد بررسی قرار می‌گیرد. این بررسی‌ها در سه مرحله صورت می‌گیرد:



۱) **بازدید از ملک:** در نخستین بازدید که توسط مأموران شهرداری انجام می‌شود، تهیه گزارش مشخصات ملک، تطبیق سند مالکیت با محل، تهیه گزارش موقعیت ملک نسبت به املاک مجاور، شیب زمین نسبت به گذرهای مجاور، تعیین موقعیت ملک روی نقشه هوایی، وضعیت و تعیین عرض گذر موجود از جمله بررسی‌هایی است که صورت می‌گیرد. همچنین در صورت وجود بنا در ملک، موقعیت آن در زمین ثبت می‌شود. این مرحله از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و کارشناس باید با در دست داشتن اسناد، فرم‌ها و تجهیزات موردنیاز از ملک بازدید و برداشت خود را انجام دهد، تا در همه مراحل مورد استفاده و استناد قرار گیرد و به بازدید مجدد نیاز نباشد.

۲) **تعیین ضوابط و مقررات شهرسازی حاکم بر ملک:** با استفاده از نقشه موقعیت ملک بر روی نقشه‌های وضع موجود، کارشناس مسئول طرح‌های شهرسازی، موقعیت ملک در طرح مصوب شهرسازی را از نظر نوع کاربری زمین، میزان تراکم مجاز، سطح اشغال، تعداد طبقات مجاز، عرض گذرهای اطراف، بر و کف و دیگر ضوابط طرح‌های شهرداری مورد بررسی قرار می‌دهد. چنانچه تقاضای مالک برای احداث بنا با ضوابط و مقررات منطبق باشد، عملیات صدور پروانه با تشکیل و ثبت پرونده‌ای با همین عنوان شروع می‌شود.

۳) **استعلام از سازمان‌های ذی‌ربط:** هدف این استعلام‌ها در نظر گرفتن منافع بهره‌برداران از ساختمان و کلیه نهادها و افرادی است که در این تصمیم‌گیری ذی‌نفع هستند. همچنین افزون بر مقررات شهرسازی، ملاحظات بهداشت و ایمنی از اهداف اصلی این استعلام‌هاست. برخی از مهم‌ترین مواردی که انجام استعلام

- آن‌ها ضروری است، عبارتند از:
- تعیین حریم لازم‌الرعايه مسيل يا رودخانه يا شعبات آن؛
  - تعیین حریم لازم‌الرعايه مسير کابل‌های فشارقوی؛
  - نیاز یا عدم نیاز به ایجاد پست برق در ملک موردنظر؛
  - تعیین وضعیت ملک از نظر تشخیص باغ و یا غیر باغ بودن؛
  - تعیین وضعیت حریم چاه‌ها و قنوت؛
  - تعیین وضعیت زمین‌هایی که در سند مزروعی ثبت شده و یا طبق رأی ماده ۱۲ قانون زمین شهری، زمین کشاورزی تشخیص داده شده‌اند؛
  - تعیین و تصحیح حدود، مساحت و سایر مشخصات مندرج در سند.
- شهرداری‌های کشور نیز قبل از صدور پروانه ساختمان، از سازمان‌های متعددی استعلام اخذ می‌کنند، اما در بعضی موارد دریافت پاسخ استعلام‌ها به درازا می‌کشد. بر اساس تبصره ذیل بند ۲ از مصوبه «اصلاح روش‌های صدور پروانه ساختمان، گواهی عدم خلاف و پایان کار ساختمان در شهرداری‌ها»: به منظور جلوگیری از استعلام‌های متعدد شهرداری‌ها از دستگاه‌های اجرایی، کلیه دستگاه‌ها مکلف‌اند در پایان هر سال طرح‌ها و پروژه‌های ساختمانی و عمرانی مصوب خود را به منظور انعکاس در نقشه شهر به شهرداری‌ها گزارش نمایند. نقشه‌های شهر باید به گونه‌ای به روز نگاه داشته شوند که در ابتدای هر سال نشان‌دهنده وضع کالبدی شهر در آن مقطع زمانی باشد (شورای عالی اداری، ۱۳ آبان ۱۳۷۱).

#### تابلو 4: صدور پروانه در مرحله تهیه طرح‌های توسعه شهری

در طول مدت تهیه طرح جامع و تفصیلی، محدودیت در صدور پروانه ساختمان برای مدتی به نسبت کوتاه (که نباید از چند ماه تجاوز کند) اجتناب‌ناپذیر است. در این مرحله به علت روشن نبودن وضع شبکه اصلی ارتباطی و ضوابط گذربندهی در تفکیک زمین‌ها و صدور پروانه ساختمان و همچنین روشن نبودن دقیق ضوابط منطقه‌بندی و نحوه استفاده از زمین‌ها و ساختمان ایجاب می‌کند که دقت بیشتری نسبت به تقاضای پروانه ساختمان صورت گیرد. به‌ویژه در مناطق حساس شهر و در مورد ساختمان‌های خیلی بزرگ و اساسی چه بسا تقاضاهای مذکور در کمیسیون‌هایی با شرکت مسئولان و کارشناسان مربوطه مطرح و مورد رسیدگی دقیق و همه‌جانبه قرار گیرد.

بر اساس مصوبه شورای عالی شهرسازی (۹ دی ۱۳۷۰) در مواردی که طرح هادی و یا جامع در دست تهیه می‌باشد تا زمان ابلاغ طرح مصوب، ضوابط و مقررات طرح مصوب قبلی یا اگر شهر فاقد طرح باشد، ضوابط و مقررات قبلی مورد عمل شهرداری‌ها ملاک عمل خواهد بود. در مواردی که بر اساس طرح جامع مصوب قبلی، طرح تفصیلی در دست تهیه می‌باشد به جز در قسمت‌هایی که لازم است احتیاطاً تا قبل از تعیین موقعیت و مساحت دقیق زمین برای کاربری‌های عمومی و خدماتی و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور مورد حفاظت قرار گرفته و تفکیک و ساخت‌وساز در آن‌ها اجازه داده نشود؛ در بقیه قسمت‌ها، تفکیک زمین و احداث ساختمان طبق ضوابط و مقررات مصوب طرح جامع مجاز خواهد بود.

#### صدور دستور تهیه نقشه‌های معماری و محاسباتی

در مرحله پایانی بررسی‌های کارشناسی، ضوابط طرح توسعه شهری درباره ملک (کاربری، تراکم، عرض گذر و...) مشخص می‌شود. علاوه بر آن بعد از اعمال عقب‌نشینی‌های احتمالی ملک، اطلاعاتی از قبیل مساحت و ابعاد باقی‌مانده ملک پس از اصلاحیه‌ای موردنظر شهرداری، با توجه به دو عامل عرض گذر و نوع تراکم، تعداد طبقات و سطح اشغال هر طبقه تعیین و به دنبال آن دستور تهیه نقشه صادر می‌شود.

«دستور تهیه نقشه» مجوزی است که شهرداری یا مرجع صدور پروانه و کنترل ساختمان برای تهیه طرح و نقشه ساختمان صادر می‌کند و در آن کلیه شرایط احداث، تغییر یا توسعه ساختمان در یک ملک معین و کاربری‌ها و بهره‌برداری‌های قانونی ممکن از آن تعیین و تصریح شده و به متقاضی پروانه ساختمان تحویل می‌شود (با استفاده از فصل اول از

آیین‌نامه کنترل ساختمان).

در فرم دستور نقشه که گاه از آن با عنوان «فرم اصول و ضوابط تهیه نقشه» نیز نام برده می‌شود، کلیه ضوابط و مقرراتی که باید در تهیه نقشه برای آن ملک مورد توجه قرار گیرد بیان می‌شود. در نمونه‌های نسبتاً کامل‌تر این فرم، به ضوابط شهرسازی، نقشه‌های معماری، نقشه‌های سازه‌ای، ضوابط تأسیسات مکانیکی، ضوابط تأسیسات الکتریکی، ضوابط مربوط به ساختمان‌های چهار طبقه و بیشتر و وضعیت طراحی آسانسور اشاره شده است.

فرم تیپ صدور نقشه برای شهرداری‌ها در رده‌های متفاوت جمعیتی وجود ندارد. قاعدتاً مدیران ذی‌ربط در هر شهرداری باید با توجه به ویژگی‌های شهر و متناسب با ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری خود نسبت به طراحی یا این فرم‌ها اقدام کنند.

تهیه نقشه‌های فنی، محاسباتی و معماری برای کسب اطمینان از کیفیت کار و ایجاد هماهنگی در بافت شهری کاملاً ضروری است. مالکین، تهیه این نقشه‌ها را به مهندسی که صلاحیت آن‌ها توسط سازمان نظام مهندسی تأیید شده است واگذار می‌کنند. آن‌ها نیز با توجه به سفارش‌های مالک در چارچوب ضوابط و مقررات اعلام شده از سوی شهرداری‌ها نسبت به تهیه نقشه اقدام می‌کنند.

مطابق ماده ۳۰ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان: شهرداری‌ها و مراجع صدور پروانه ساختمان، پروانه شهرک‌سازی و شهرسازی و سایر مجوزهای شروع عملیات ساختمان و کنترل نظارت بر این گونه طرح‌ها در مناطق و شهرهای مشمول ماده ۴ این قانون برای صدور پروانه و سایر مجوزها، تنها نقشه‌هایی را خواهند پذیرفت که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی دارنده پروانه اشتغال به کار و در حدود صلاحیت مربوط امضا شده باشد و برای انجام فعالیت‌های کنترل و نظارت از

خدمات این اشخاص در حدود صلاحیت مربوط استفاده نمایند. همچنین، از آنجا که مسئولیت نظارت عالیه بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آن‌ها الزامی است، بر عهده وزارت راه و شهرسازی خواهد است، به منظور اعمال این نظارت، شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان موظفند در صورت درخواست، حسب مورد اطلاعات و نقشه‌های فنی لازم را در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار دهند و در صورتی که وزارت یاد شده به تخلفی برخورد نماید، با ذکر دلایل و مستندات دستور اصلاح یا جلوگیری از ادامه کار را به مهندس مسئول نظارت و مرجع صدور پروانه ساختمانی ذی‌ربط ابلاغ نماید و تا رفع تخلف، موضوع قابل پیگیری است (ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان).

### تصویب نقشه‌ها

به منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌برداری مناسب، آسایش و رفاه شهروندان، در نقشه‌هایی که به شهرداری ارائه می‌شود، مراعات کلیه ضوابط شهرداری حاکم بر ملک و همچنین اصول و قواعدی که رعایت آن‌ها در طراحی، محاسبه، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری از ساختمان مؤثر می‌باشد الزامی است.

متقاضیان پروانه ساختمانی بعد از تهیه نقشه‌ها توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی ذی‌صلاح، مجموعه محاسبات و نقشه‌های تهیه شده را جهت بررسی به دفتر نظام مهندسی ساختمان (که در اغلب مراکز شهرستان‌ها شعبه‌ای دارند) می‌برند. نقشه‌ها و محاسبات مربوط به آن در جلسه‌ای که نماینده شهرداری هم در آن حضور دارد بررسی و در صورتی که با ضوابط طرح توسعه شهری و اصول فنی احداث بنا

مطابقت داشته باشد، توسط نظام مهندسی تأیید و به شهرداری ارسال می‌شود.

واحد صدور پروانه بعد از دریافت نقشه‌ها و مدارک ساختمان و اطمینان از رعایت کلیه ضوابط و مقررات و پرداخت عوارض و سایر حقوق قانونی متعلق به ملک مورد تقاضا، پیش‌نویس پروانه ساختمانی را تنظیم می‌کند.

در گذشته، یکی از مشکلات صدور پروانه ساختمانی، طولانی شدن دوره صدور پروانه بود که همواره موجب نارضایتی مردم از اقدامات شهرداری می‌شد. در مصوبه شورای عالی اداری، حداکثر زمان صدور پروانه چهارده روز در نظر گرفته شد و شهرداری‌ها موظف شدند تدریجاً زمان را به هفت روز تقلیل دهند. متأسفانه بنا به دلایل مختلف هنوز تعدادی از شهرداری‌های کشور قادر به صدور پروانه در مهلت تعیین شده نیستند.

تعیین سقف زمانی برای بررسی درخواست احداث بنا، در دیگر کشورهای جهان نیز رایج است. چنان‌که در آلمان، اگر مدت زمان صدور پروانه بیش از سه ماه به طول انجامد، متقاضی حق دارد از مسئولین شکایت کند. در فرانسه چنانچه تا مدت تعیین شده، تصمیم‌گیری نهایی انجام نگیرد، متقاضی از مجوزی به نام «بی‌چون و چرا» (permis tac-ite) برخوردار خواهد شد.

### «مراحل صدور پروانه ساخت تا مرحله ی پایانکار»



### نظارت بر عملیات ساختمانی

نظارت و کنترل بر این که دارنده پروانه، عملیات ساختمانی یا شهرسازی را طبق شرایط و مشخصات مندرج در پروانه و نقشه مصوب انجام دهد، امری ضروری است و هرگاه چنین نظارت و کنترلی اعمال

نگردد، صدور پروانه ساختمانی کاری عبث و بی‌فایده است (هاشمی، ۱۳۷۱: ۶۲).

در چند دهه اخیر برای اطمینان از استحکام و ایمنی بناها و رعایت ضوابط و مقرراتی که در این زمینه وجود دارد، تمهیدات متعددی اندیشیده که از جمله آن‌ها سپردن امور اجرایی به نیروهای متخصص است.

براساس آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوبه ۱۷ تیر ۱۳۸۳ هیات وزیران): کلیه عملیات اجرایی ساختمان باید توسط اشخاص حقوقی و دفاتر مهندسی اجرای ساختمان به عنوان مجری، طبق دستورالعمل ابلاغی از طرف وزارت مسکن و شهرسازی انجام شود و مالکان برای انجام امور ساختمانی خود مکلف‌اند از اینگونه مجریان استفاده نمایند (ماده ۹). همچنین: مجری ساختمان در زمینه اجرا، دارای پروانه اشتغال به کار از وزارت مسکن و شهرسازی است و مطابق با قراردادهای همسان که با مالکان منعقد می‌نماید اجرای عملیات ساختمان را براساس نقشه‌های مصوب و کلیه مدارک منضم به قرارداد بر عهده دارد. مجری ساختمان، نماینده فنی مالک در اجرای ساختمان بوده و پاسخگوی کلیه مراحل اجرای کار به ناظر و دیگر مراجع کنترل ساختمان می‌باشد (ماده ۱۰).

برخی وظایفی که براساس آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی برعهده مجری است عبارتند از:

- مجری ساختمان نماینده فنی صاحب‌کار در اجرای ساختمان بوده و پاسخگوی کلیه مراحل اجرای کار به ناظر و دیگر مراجع کنترل ساختمان می‌باشد.
- مجری ساختمان مسئولیت صحت انجام کلیه عملیات اجرایی ساختمان را برعهده دارد و در اجرای این عملیات باید مقررات



ملی ساختمان، ضوابط و مقررات شهرسازی، محتوای پروانه ساختمان و نقشه‌های مصوب مرجع صدور پروانه را رعایت نماید.

○ رعایت اصول ایمنی و حفاظت کارگاه و مسائل زیست‌محیطی به عهده مجری می‌باشد.

○ مجری موظف است برنامه زمان‌بندی کارهای اجرایی را به اطلاع ناظر برساند و کلیه عملیات اجرایی به‌ویژه قسمت‌هایی از ساختمان که پوشیده خواهند شد با هماهنگی ناظر انجام داده و شرایط نظارت در چهارچوب وظایف ناظر (ناظرین) در محدوده کارگاه را فراهم سازد.

○ مجری موظف است قبل از اجرا، کلیه نقشه‌ها را بررسی و در صورت مشاهده اشکال، نظرات پیشنهادی خود را برای اصلاح به‌طور کتبی به طراح اعلام نماید.

○ مجری مکلف است حسب مورد از مهندسان رشته‌های دیگر ساختمان، کاردان‌های فنی، معماران تجربی، کارگران و استادکاران و همچنین عوامل فنی ماهر استفاده کند و در هر محل که داشتن پروانه مهارت فنی الزامی شده باشد، مقررات مذکور را رعایت نماید.

○ مجری مکلف است از مصالح مناسب مطابق مشخصات فنی ارائه شده در نقشه‌ها استفاده نموده و در صورتی که مصالحی دارای استاندارد اجباری است از این نوع مصالح استفاده نماید.

○ مجری مکلف است نسبت به تضمین کیفیت اجرای ساختمانی که به مسئولیت خود می‌سازد، براساس دستورالعمل ابلاغی وزارت مسکن و شهرسازی اقدام نماید.

همچنین، برای آنکه ساختمان با رعایت کلیه ضوابط فنی و

نیز ضوابط معماری و شهرسازی احداث شود، فعالیت‌های ساختمانی با نظارت مهندس ناظر انجام می‌شود. ناظر به هنگام صدور پروانه ساختمان، توسط سازمان نظام مهندسی ساختمان استان انتخاب شده و به مالک و مراجع صدور پروانه ساختمان معرفی می‌گردد.

ناظران مکلفاند بر عملیات اجرایی ساختمانی که تحت نظارت آن‌ها احداث می‌گردد از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن نظارت کرده و در پایان کار مطابقت عملیات اجرایی ساختمان را با مدارک فوق، گواهی نمایند. ناظران باید گزارش پایان هر یک از مراحل اصلی کار خود را به مرجع صدور پروانه ساختمان ارائه نمایند. مراحل اصلی کار عبارتند از: پی‌سازی، اجرای اسکلت، سفت‌کاری، نازک‌کاری و پایان کار.

هرگاه ناظران در حین اجرا با تخلفی برخورد نمایند، باید مورد را به مرجع صدور پروانه ساختمان و سازمان نظام مهندسی ساختمان استان و یا دفاتر نمایندگی آن (حسب مورد) اعلام نمایند.

همه موارد ذکر شده، در «برگ تعهد نظارت» (که از جمله اسناد فرایند صدور پروانه است) ذکر شده و قبل از شروع فعالیت ساختمانی به امضاء ناظر می‌رسد. علاوه بر آن در همین سند، به تعهدات کارفرما نیز اشاره شده است. به عنوان نمونه در برگ تعهد نظارت معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران این تعهدات عبارتند از:

- عدم دخالت و عدم ارائه طریق در طراحی معماری و محاسباتی (از نظر ضوابط و مقررات)؛
- انجام کلیه عملیات ساختمانی، از شروع تا اتمام با اطلاع و تعهد نظارت مهندس ناظر مربوطه و مطابق با مفاد پروانه ساختمانی و نقشه‌های تصویبی و خودداری از هرگونه عملیات ساختمانی غیرمجاز؛
- اخذ مجوز شروع عملیات ساختمانی از مهندس ناظر و ارائه آن به

منطقه قبل از آغاز عملیات کارگاهی؛

- تأمین کلیه وسایل ایمنی کارگاه مطابق با نظر مهندس ناظر مربوطه و پیش‌بینی‌های لازم در زمان عقد قرارداد با پیمانکاران در این زمینه و قبول مسئولیت حوادث ناشی از عدم رعایت آن؛
- به کارگیری اکیپ‌های فنی و تخصصی در کلیه مراحل ساختمانی.

علاوه بر موارد ذکر شده، تمهید دیگری که برای نظارت بر عملیات ساختمانی اتخاذ شده، فعالیت واحد کنترل و نظارت شهرداری است که به عنوان واحد اجرائیات و یا پلیس ساختمان نیز شناخته می‌شوند.

واحد صدور پروانه به‌طور مستمر نشانی و اطلاعات پروانه‌های ساختمانی صادره را به واحد کنترل و نظارت شهرداری اعلام می‌کند. این واحد با توجه به وسعت شهر و امکانات شهرداری، اکیپ‌های سیاری دارد که وظیفه گشت‌زنی در محدوده‌های تعیین شده را دارند. مأموران این واحد موظفند عملیات در دست انجام را با مفاد پروانه‌های صادره مطابقت دهند و در صورت وجود تخلف، موارد را به شهرداری اعلام کنند. آن‌ها همچنین موظفند در صورت برخورد با فعالیت‌های ساختمانی بدون پروانه، اطلاعات مربوط به آن‌ها را به شهرداری اعلام کنند تا از فعالیتشان جلوگیری و پرونده آن‌ها به کمیسیون ماده ۱۰۰ ارسال شود.

#### تابلو ۵: مدت احداث بنا

یک ساختمان به جهت حفظ سیمای شهر و زیبایی محیط نباید برای مدت نامعلوم و طولانی ناتمام بماند، به همین دلیل، در پروانه ساختمانی، اعتبار این سند جهت شروع، یک سال ذکر شده است. برای آنکه اتمام فعالیت‌های ساختمانی به درازا نکشد، تاریخ اتمام عملیات ساختمانی نیز ذکر می‌شود.

علاوه بر این در تبصره ۲ از ماده ۲۹ قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷) تعیین زمان حداکثر برای پایان ساختمان ضروری شمرده شده است. در این قانون آمده است: در پروانه ساختمانی که از طرف شهرداری‌ها صادر می‌شود باید حداکثر مدتی که برای پایان یافتن ساختمان ضروری است، قید گردد و کسانی که در میدان‌ها و معابر اصلی شهر اقدام به ساختمان می‌کنند، باید ظرف مدت مقرر در پروانه‌ها، ساختمان خود را به اتمام برسانند. در صورتی که تا دو سال بعد از مدتی که برای اتمام بنا در پروانه قید شده باز هم بنا را ناتمام بگذارند، عوارض مقرر در این قانون به دو برابر افزایش یافته و از آن به بعد نیز اگر کار ساختمان همچنان ناتمام باقی بماند، برای هر دو سالی که بگذرد عوارض به دو برابر مآخذ دو سال قبل افزایش خواهد یافت تا به چهار برابر بالغ گردد. ابنیه ناتمام که از طرف مقامات قضایی توقیف شده باشد مشمول این ماده نخواهد بود.

با این همه در دهه‌های گذشته، اغلب شهرداری‌ها با مشکل ساختمان‌های نیمه‌کاره‌ای که گاه سال‌ها به حال خود رها می‌شوند روبرو بوده‌اند. در سال‌های اخیر شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها برای برخورد با این مشکل تمهیدات متفاوتی اندیشیده‌اند که از آن جمله می‌توان به مصوبه شورای اسلامی شهر تهران اشاره کرد.

در خرداد سال ۱۳۹۶ شورای اسلامی شهر تهران ماده واحده‌ای با عنوان «مجاز اخذ عوارض تمدید پروانه ساختمان‌های نیمه‌کاره» تصویب کرد. بر اساس این ماده واحده: با استناد تبصره یکم ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده و با عنایت به مفاد بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، به منظور کاهش زیان و خسارات ناشی از عملیات ساختمانی بر محیط زیست، سیما و منظر شهری، ایمنی عابرین و امنیت شهر و همچنین پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، شهرداری تهران موظف است از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این مصوبه از کلیه ساختمان‌های دولتی، عمومی، خصوصی و شهرداری تهران که پس از گذشت یک سال از مهلت قانونی مندرج در پروانه ساختمانی، عملیات ساختمانی آن‌ها به اتمام نرسیده است، عوارض تطویل دریافت نماید. این قبیل ساختمان‌ها تا یک سال پس از انقضای مهلت قانونی مندرج در پروانه ساختمانی، مشمول عوارض تطویل نمی‌باشند و در سال دوم عوارض مذکور بر اساس فرمول و جدول [پیش‌بینی شده در این مصوبه] محاسبه و اخذ می‌شود در سنوات بعد از آن به ازای هر سال تطویل ۵ درصد به مبالغ محاسبه شده اضافه می‌گردد (مصوبه جلسه ۳۴۶ شورای اسلامی شهر تهران - دوره چهاردهم)

چنانچه در هر مرحله از انجام فعالیت ساختمانی، ادامه نظارت بر اجرای ساختمان توسط مهندس ناظر معرفی شده به هر دلیل مقدور نباشد، مالک ملزم به اخذ گواهی لازم از ایشان مبنی بر انجام عملیات ساختمانی طبق نقشه و ضوابط پروانه و استحکام بنا تا زمان نظارت ایشان و ارائه آن به شهرداری و معرفی مهندس ناظر جدید می‌باشد و بدیهی است تا رسیدگی به عملیات انجام شده و معرفی و اخذ تعهد

لازم توسط مهندس ناظر جدید، ادامه کار به هیچ‌وجه مجاز نیست و صدور گواهی پایان ساختمان توسط شهرداری منوط به ارائه تأییدیه مهندس ناظر و یا مهندسین ناظر (در صورت تغییر مهندس ناظر) مبنی بر اجرای ساختمان براساس نقشه و ضوابط پروانه و گواهی استحکام بنا در زمان نظارت هر یک از مهندسین ناظر به شهرداری می‌باشد.

براساس ماده ۳۵ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان: مالکان و کارفرمایانی که اقدام به احداث ساختمان می‌کنند، موظفند از نخستین روز شروع عملیات اجرایی، یک نسخه از نقشه ساختمان مهور شده به مهر شهرداری و یک نسخه از پروانه ساختمان را در تمام مدت اجرای ساختمان، در محل کارگاه نگهداری نمایند تا در صورت مراجعه مأموران کنترل ساختمان در اختیار آن‌ها گذاشته شود. برای اطلاع مالکان و کارفرمایان، در بند چهارم از توضیحات در پشت شناسنامه ساختمان به این موضوع اشاره شده است. توجه به این مسأله برای انجام بازرسی‌های اتفاقی توسط کارشناسان فنی از اهمیت زیادی برخوردار است. در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، افزون بر نظارت کارشناسان شهرداری، نظارت‌های دیگری نیز پیش‌بینی شده است. براساس ماده ۳۶ آیین‌نامه اجرایی این قانون، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی و غیردولتی می‌توانند در هر موردی که با تخلف مواجه شده و یا احتمال تخلف از ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان می‌دهند، شکایت نموده یا اطلاعات خود را به وزارت مسکن و شهرسازی در تهران و سازمان مسکن و شهرسازی در استان ارسال یا تسلیم نمایند.

همچنین در ماده ۳۷ آیین‌نامه اجرایی پیش‌گفته آمده است: وزارت مسکن و شهرسازی یا سازمان مسکن و شهرسازی استان، ساختمان‌ها را رأساً به صورت کنترل نمونه‌ای، سرزده و موردی یا پس از دریافت

شکایت مورد رسیدگی و بازرسی قرار می‌دهد. در صورت احراز تخلف از مقررات... با ذکر دلایل و مستندات، دستور اصلاح یا جلوگیری از ادامه کار را به شهرداری‌ها و مراجع صدور پروانه ساختمان و مهندس مسئول نظارت ذی‌ربط ابلاغ می‌نماید.

#### تابلو ۶: اداره بازرسی و نظارت ساختمانی در شهرهای امریکا

مقررات ساختمانی آمریکا علاوه بر احداث بنا، در مورد نگهداری و بهره‌برداری از ساختمان نیز لازم‌الاجرا بوده و مالک مسئول حفظ عملکرد درست ساختمان و اجزای آن است. امور کنترل ساختمان توسط «اداره بازرسی و نظارت ساختمانی» در داخل شهرداری انجام می‌شود. رئیس ساختمانی شهر، حق صدور و دستور تخریب، انهدام و برچیدن هر نوع ساختمان که مغایر با مقررات ساختمانی احداث شده باشد یا مورد بهره‌برداری قرار گرفته باشد را دارد. در پاره‌ای از ایالت‌های آمریکا عملیات ساختمانی مستلزم ثبت‌نام سازنده آن در فهرست رسمی سازندگان و خرید بیمه نامه تضمین کیفیت ساخت به نفع خریدار برای مدت ده سال است (مشیری، ۱۳۸۹: ۲۷).

### گواهی پایان ساختمان

صدور گواهی پایان ساختمان آخرین مرحله از کنترل و نظارت بر احداث ساختمان است. در این مرحله مهندس ناظر مراتب را گواهی نموده و شهرداری حسب تقاضای مالک ساختمان و پس از بررسی و احراز این مطلب که بنا کاملاً منطبق با پروانه صادره ساخته شده است؛ گواهی پایان ساختمان را صادر می‌کند. به این ترتیب، گواهی پایان کار ساختمان سندی است که به وسیله شهرداری یا مرجع صدور پروانه و کنترل ساختمان محل صادر و به موجب آن خاتمه یافتن عملیات ساختمانی موضوع پروانه و عدم مغایرت آن با ضوابط شهرسازی، الزامات ساختمانی، محتوای پروانه ساختمان، نقشه‌های مصوب و اعلام و انجام اقدامات قانونی لازم تأیید می‌شود و به منزله اجازه بهره‌برداری از ساختمان‌های موضوع پروانه است. در بعضی اسناد قانونی از این سند با عنوان «گواهی پایان کار»، «برگ پایان ساختمان» و «برگ پایان ساختمانی» نیز نام برده می‌شود (با استفاده از فصل اول از

آیین‌نامه کنترل ساختمان).

دفاتر اسناد رسمی مکلف‌اند قبل از انجام معامله قطعی، در مورد بناهای ساخته‌شده، گواهی پایان ساختمان و در مورد ساختمان‌های نیمه‌تمام، گواهی عدم خلاف تا تاریخ انجام معامله را که توسط شهرداری صادر شده ملاحظه و مراتب را در سند قید کنند. بنابراین کلیه ساختمان‌هایی که خرید و فروش آن‌ها از مجاری قانونی صورت می‌گیرد به این گواهی نیاز دارند. به این منظور مالک با در دست داشتن مدارک لازم و همچنین گزارش مهندس ناظر به شهرداری مراجعه و رسماً تقاضای صدور گواهی پایان ساختمان می‌نماید. مأموران شهرداری از ساختمان بازدید می‌کنند و بنای ساخته شده را با مفاد پروانه صادره، گزارش مهندس ناظر و اظهارنظر طرح‌های تفصیلی و مسائل مربوط به بر و کف کنترل می‌کنند. چنانچه بنا با مدارک ذکر شده عیناً مطابقت داشته باشد، عوارض متعلقه محاسبه و دریافت می‌شود و سپس گواهی ساختمان صادر می‌گردد. در این مرحله عدم تطابق بنای ساخته شده با پروانه صادره بر دو نوع است:

۱) تخلفاتی که رسیدگی به آن‌ها در حدود اختیارات شهرداری است.

۲) تخلفاتی که رسیدگی به آن‌ها در حدود اختیارات شهرداری نیست.

موارد مربوط به تخلفات در بخش همین گزارش تشریح شده است. شهرداری معمولاً مدت اعتباری برای گواهی پایان کار تعیین می‌کند که پس از انقضای آن مدت بایستی مجدداً گواهی تمدید شود. زیرا ممکن است پس از اخذ گواهی ساختمان، خلافی صورت گیرد و ساختمان با داشتن خلاف، در هنگام فروش به دیگری منتقل شود.

تابلو شماره ۷: مسئولیت‌های سازندگان بنا در کشورهای پیشرو

در تعدادی از کشورها نظیر انگلستان، فرانسه، آلمان، استرالیا و آمریکا قوانین محکمی در مورد ساختمان‌های مسکونی وجود دارد که به موجب آن‌ها سازنده‌ای که خانه‌ای را به قصد فروش به دیگری می‌سازد دارای مسئولیت جدی در مورد ایستایی، کارکرد و کیفیت اجزایی مختلف ساختمان است و عموماً تا ده سال مسئول رفع اشکالات اساسی آن است. بدون وجود چنین قوانینی ساختمان‌سازی تبدیل به یک حرفه تخصصی نخواهد شد (مشیری، ۱۳۸۹: ۲۹)

## تخلفات ساختمانی

### مفهوم تخلفات ساختمانی

بر اساس ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. همچنین بر اساس ماده ۲۳ قانون نوسازی و عمران شهری: شهرداری‌ها دارای اختیار نظارت بر طرز استفاده از زمین‌های داخل محدوده و حریم شهر از جمله تعیین تعداد طبقات و ارتفاع و نماسازی و کیفیت ساختمان‌ها بر اساس نقشه جامع شهر و منطقه‌بندی آن با رعایت ضوابط و معیارهایی که از طرف شورای عالی شهرسازی تعیین و به‌وسیله وزارت کشور ابلاغ خواهد شد، هستند. شهرداری‌ها کنترل‌های پیش‌بینی شده را بر اساس پروانه ساختمانی انجام می‌دهند. تخلف‌های ساختمانی به اشکال و علل زیر انجام می‌پذیرد:

الف) عدم دریافت پروانه ساختمان برای احداث بنا و یا ایجاد تغییراتی در بنا که بر اساس قانون برای انجام آن تغییرات دریافت مجوز از شهرداری الزامی است.

ب) نادیده گرفتن بخش یا بخش‌های از پروانه ساختمان صادره از سوی شهرداری در هنگام احداث بنا و یا پس از آن.

تخلف ساختمانی را می‌توان بی‌اعتنایی به قانونمندی‌های موجود در عرصه ساخت‌وسازهای شهری، قانون‌شکنی در ساختمان‌سازی و



عدول از مقررات ساختمان‌سازی تعریف نمود (بهشتی روی، ۱۳۷۲: ۳۲) ساختمان‌های دارای تخلف ساختمانی در ادبیات مختلف جوامع گوناگون، بسته به قوانین حاکم بر جامعه، با اصطلاحات متفاوتی تعریف شده‌اند که هر یک از آن‌ها بیانگر یکی از جوانب اینگونه ساختمان‌هاست. مسکن یا بنای غیرقانونی، مسکن یا بنای غیرمجاز، بنای کنترل نشده، غیررسمی، بنای سازماندهی نشده، بنای برنامه‌ریزی نشده، بنای نابهنجار و غیره از این جمله‌اند. بناهای غیرقانونی، بناهایی هستند که بدون اجازه، جواز قانونی و اداری و در غالب موارد بدون کنترل و بررسی مهندسی معمول، ساخته می‌شوند. ساختمان‌ها به دلایل گوناگونی می‌توانند غیرقانونی باشند.

به‌طور کلی می‌توان گفت از زمانی که ضوابطی برای نظم‌بخشی به ساخت‌وسازها و عملکردهای شهری توسط مدیریت عمومی شهر یا دولت‌ها تدوین شد، تخلف از این ضوابط نیز وجود داشت. با این وجود اهمیت رعایت این ضوابط و تعیین ضمانت‌های اجرای برای آن‌ها به تدریج، با گسترش خلاف‌های ساختمانی و پدیدار شدن مسائل و مشکلات ناشی از عدم رعایت آن‌ها مطرح شد (رفعیان و سرخیلی، ۱۳۹۶: ۴۷).

### علل بروز تخلفات ساختمانی

با نگاهی به پرونده‌های تخلفات ساختمانی در هر شهر می‌توان به تنوع و گوناگونی ساختمان‌هایی که در احداث آن‌ها تخلف صورت گرفته پی برد. ساختمان دارای تخلف می‌تواند بنایی بسیار ساده و کوچک در محله فقیرنشین حاشیه شهر و یا بنایی باشکوه در منطقه‌ای اعیان‌نشین باشد. بنابراین می‌توان دریافت که علل و انگیزه‌های بروز تخلفات ساختمانی نیز بسیار متنوع هستند.

در سال‌های اخیر مشکلات ناشی از افزایش تخلفات ساختمانی

توجه مدیران شهری و محققان دانشگاهی را به خود جلب کرده و مطالعات متعددی پیرامون این معضل شهری انجام شد. نتایج مطالعات گویای نقش طیف گسترده‌ای از عوامل در بروز تخلفات ساختمانی است.

در مطالعه‌ای پیرامون تخلفات ساختمانی در شهر تهران، شهروندان به موارد متنوعی به عنوان دلایل برای اقدام به تخلف ساختمانی اشاره کردند که در بین آن‌ها کسب سود بیشتر و عدم آگاهی از قوانین و ضوابط و استفاده‌های شخصی به عنوان مهم‌ترین علل، و هزینه بالای صدور پروانه، طولانی بودن فرایند صدور، نبود نظارت مستمر از سوی شهرداری و غیرضروری دانستن رعایت ضوابط به عنوان سایر عوامل اشاره کرده‌اند. در همین مطالعه، از نظر کارشناسان، سودآوری تخلف (تا ۵۱ درصد) و پس از آن رفع نیاز سکونتی و شغلی اشخاص (۳۲ درصد) به عنوان مهم‌ترین علل و انگیزه‌های شهروندان در تخلف ساختمانی ذکر شده‌اند (سالاری و صفوی سهی، ۱۳۹۶: ۱۷).

با توجه به یافته پژوهشی دیگر بر مبنای تحلیل ساختاری با استفاده از نرم‌افزار میک مک و روش تأثیرات متقاطع، عوامل اصلی بروز تخلفات ساختمانی در شهرهای ایران تحت تأثیر چهار عامل اصلی یعنی شهرداری (خلاء مدیریت مجزا، عملکرد بی‌موقع، ضعف نظارت، نگاه درآمدی، فقدان مدیریت یکپارچه، حذف کمک‌های دولتی و نارسایی دانش مجریان)، قوانین (ابهام در قوانین، عدم تطابق قوانین، نقض آراء در محاکم قضایی، ضعف اهرم‌های اجرایی قوانین و تنوع قوانین ساخت‌وساز شهری)، سودجویی و درآمدزایی (سودجویی انبوه‌سازان و منبع درآمد برای شهرداری) و ناآگاهی مردم (ناآگاهی نسبت به قوانین ساخت‌وساز و ناآگاهی به تأثیرات تخلفات ساختمانی) می‌باشد که به صورت دیالکتیکی بر روی همدیگر تأثیرگذار هستند (منوچهری میان‌دوآب و دیگران، ۱۳۹۸: ۲۷).

اسمعیل پور و همکارانش نیز در گفت‌وگو با مدیران و کارشناسان شهرداری یزد پیرامون بررسی تخلفات ساختمانی نگاه جزئی‌تری به سه عامل «ناکارآمدی سیستم نظارت شهرداری در جلوگیری از تخلف»، «حاکمیت نگرش درآمدزایی شهرداری به پدیده تخلف» و «وجود بوروکراسی اداری در امر صدور پروانه» داشته‌اند که مدل تحلیلی آن‌ها در شکل ۲ بیان ارائه است.

شکل ۲: دلایل وقوع تخلفات ساختمانی از نگاه مدیران و کارشناسان شهرداری یزد



تصویر شماره ۱: مدل تحلیلی پژوهش

مأخذ: (اسمعیل پور و دیگران، ۱۳۹۸: ۲۲)

## پیامدهای تخلفات ساختمانی

رعایت ضوابط و مقررات فنی، بهداشتی و شهرسازی ضامن کیفیت زندگی در ساختمان و شهر بوده و بنابراین عدم رعایت آن‌ها به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم می‌تواند به تعادل ساختار شهری لطمه وارد آورده و موجب تنزل کیفیت زندگی در شهر و ساختمان شود. تخلفات ساختمانی از مهم‌ترین دلایلی است که باعث ایجاد هرج و مرج در جامعه و ناهنجاری در شکل ساختمان‌ها می‌شود و همچنین از علل توسعه بی‌رویه شهرها و ساخت‌وسازهای غیرمجاز می‌باشد. ابعاد اثرگذاری تخلفات ساختمانی را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود:

- مؤثر در محیط اجتماعی: عمده‌ترین وجه اثر اجتماعی تخلفات ساختمانی را در تغییر برنامه‌ریزی نشده سرانه‌های شهری و تضعیف خدمات‌دهی به مناطق دانست.
- مؤثر در نظام کاربری زمین: تخلفات تغییر کاربری که غالباً با تغییر از کاربری مسکونی به کاربری تجاری و اداری یا صنعتی و بالعکس گزارش می‌شوند، عمده‌ترین اثر را در تغییر کاربری زمین شهری دارند.
- مؤثر در نظام حرکت و دسترسی: تغییر پیش‌بینی نشده و غیرمجاز در نوع استفاده از ساختمان‌های شهری، با به هم ریختن تعادل شهری موجب اغتشاش در نظام دسترسی و افزایش بار ترافیک شهری در محورهای منتهی به این محدوده‌ها خواهد شد.
- مؤثر در محیط اقتصادی: از طریق افزایش ارزش زمین یک محدوده شهری و بالعکس، تغییر ارزش‌های اقتصادی برخی از کاربری‌های شهری در یک منطقه
- مؤثر در نظام تأسیسات و تجهیزات شهری: کمبود خدمات و

- زیرساخت‌ها و در نتیجه فقر دسترسی به کاربری‌ها و تسهیلات موردنیاز جمعیت شهری در برخی مناطق شهری
- مؤثر در نظام فرم کالبدی: باعث به وجود آمدن تغییر کیفیت‌های فضایی، محیطی، عملکردی با تغییر سرانه‌ها، بالا رفتن میزان محصوریت، ناهماهنگی در خط آسمان، کاهش کیفیت بصری و عملکردی جداره‌ها، اغتشاشات بصری و غیره می‌شود.
  - مؤثر در مسائل محیطی: مسائلی نظیر آلودگی‌های هوایی و صوتی، افزایش مصرف انرژی، تخریب کاربری‌های فضای سبز و زمین‌های کشاورزی و غیره از مهم‌ترین تبعات تخلفات ساختمانی در این مورد می‌باشد
  - کاهش سطح ایمنی ساختمان و بناهای مجاور و کاهش سطح کیفیت زندگی با گسترش تخلفات (رفیعیان و سرخیلی، ۱۳۹۶: ۶۷).

تابلو ۸: تخلفات ساختمانی به‌مثابه جرایم متداول مردمی

رفعیان و سرخیلی در بررسی تخلفات ساختمانی از جوانب گوناگون، به تخلف ساختمانی در رده «جرایم متداول مردمی» (Folk crime) اشاره می‌کنند و در توضیح آن می‌نویسند: بسیاری از انواع تخلف از قوانین در اجتماعات مختلف، از جمله تخلف از قوانین ترافیکی (سرعت غیرمجاز، پارک خودرو در محل غیرمجاز و...)، سوزاندن و قطع درختان، شکار، قمار و شرط‌بندی در گروه جرایم مردمی قرار می‌گیرند. این جرایم، از نظر اخلاقی، کمتر مهار می‌شوند و اگرچه به‌طور کلی قابل قبول نیستند، نسبتاً متعدد بوده و فرایند حقوقی، برخورد متفاوتی با آن‌ها دارد و باعث بدنامی نیز نیستند. بنابراین، اگرچه این اقدامات، غیرقانونی بوده و ممکن است برای آن‌ها مجازاتی در نظر گرفته شود، اما شهروندان به‌طور گسترده مرتکب چنین اقداماتی می‌شوند و گاهی دلایل قانع‌کننده‌ای برای اعمال غیرقانونی خود می‌آورند. برای مثال، سوزاندن درختان، در برخی مناطق کشاورزی با این فرض صورت می‌گیرد که درختان مانع غیرقابل قبولی برای توسعه کشاورزی هستند و در نتیجه این موضوع، به عنوان یک رفتار نرمال در برخی بسترهای فرهنگی پذیرفته شده است. تخلفات ساختمانی را نیز می‌توان در برخی از جوامع، نظیر ایران و بسیاری از شهرهای جوامع در حال توسعه در رده جرایم متداول مردمی تعریف کرد. این گروه از تخلفات، با توجه به اثرات منفی غیرمستقیم یا نامحسوس آن‌ها بر شهر و ساکنین شهری و همچنین تردید در ضرورت رعایت برخی از ضوابط شهری، توسط گروه زیادی از افراد اتفاق می‌افتند و برای ارتکاب آن توجیهات متعددی ارائه می‌کنند.

تعارض در برداشت شهروندان از برخی تخلفات ساختمانی رایج از جمله احداث ساختمان و اضافه طبقه غیرمجاز به عنوان عملی که برای رفع ضرورت و احتیاج انجام شده با برداشت مدیریت شهری از این اعمال (با توجه به اهمیت کنترل چنین ساخت‌وسازهایی برای برقراری نظم در سازمان کالبدی شهر) به عنوان عملی خلاف ضوابط و مقررات ساختمانی، می‌تواند موجب مقاومت تعداد زیادی از شهروندان شود. بنابراین، اگر دلیل طرح قانون یا ضابطه‌ای برای شهروندان آشکار و قابل درک باشد، احتمال وقوع آن کمتر خواهد بود. برای مثال، اهمیت بسیاری از قوانین ساختمانی در شهرهای جوامع توسعه یافته که به منظور کنترل ایمنی و کیفیت ساختمان‌ها و فعالیت‌های ساختمانی تنظیم شده‌اند، برای شهروندان، امری آشکار و بدیهی است (رفعیان و سرخیلی، ۱۳۹۶: ۵۴-۵۳).

## انواع تخلفات ساختمانی

- ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره‌های ذیل آن، انواع تخلفات ساختمانی را به شرح زیر مشخص ساخته است:
- ۱) عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه و بدون رعایت اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی (تبصره یک)؛
  - ۲) عدم رعایت اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی برخلاف مشخصات مندرج در پروانه (تبصره یک)؛
  - ۳) اضافه بنای زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی (تبصره سه)؛

۴) اضافه بنای زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی تجاری، صنعتی و اداری (تبصره سه)؛

۵) احداث بنای بدون پروانه در حوزه استفاده از اراضی مربوطه در صورتی که اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی رعایت نشده باشد (تبصره چهار)؛

۶) عدم احداث پارکینگ و یا غیرقابل استفاده بودن آن و عدم امکان اصلاح (تبصره پنج)؛

۷) تجاوز به معابر شهر (تبصره شش)؛

۸) عدم استحکام بنا (تبصره هفت).

در تبصره‌های مختلف ماده ۱۰۰ تلاش قانون‌گذاران بر این بوده است که طرح و چگونگی برخورد با انواع تخلفات ساختمانی نیز تشریح گردد. با گذشت بیش از نیم قرن از تصویب قانون موردنظر و افزایش دامنه کنترل و نظارت بر فعالیت‌های ساختمانی، به نظر می‌رسد که تقسیم‌بندی فوق در بعضی موارد نظیر عدم رعایت اصول شهرسازی، بسیار کلی و در مواردی نظیر عدم احداث پارکینگ بسیار جزئی است. افزون بر این در بعضی موارد حوزه‌های مختلف تصمیم‌گیری دارای پوشش مشترک با هم بوده و قابل ادغام در یکدیگر هستند.

انواع تخلفات ساختمانی در نواحی شهری، بدون در نظر گرفتن داشتن یا نداشتن پروانه ساختمانی، به پنج گروه اصلی تقسیم می‌شود:

۱) عدم رعایت اصول شهرسازی

۲) عدم رعایت اصول فنی و استحکام بنا

۳) عدم رعایت اصول بهداشتی

۴) نادیده گرفتن ضوابط و مقررات نمای ساختمان

۵) سایر تخلفات.

مصدق هر گروه از تخلفات بالا به شرح زیر برشمرده می‌شود:

## عدم رعایت اصول شهرسازی

**الف) عدم رعایت کاربری مصوب طرح‌های توسعه شهری نظیر:**

- احداث بنای مسکونی در کاربری‌های غیرمسکونی
- احداث بنای غیرمسکونی در کاربری مسکونی و یا کاربری‌های  
مغایر

- تخریب بنای قدیمی و نوسازی بنا در کاربری‌های مغایر
- تبدیل کاربری ساختمان (بعد از احداث بنا) برخلاف مصوبات  
طرح‌های شهری و پروانه‌های ساختمانی.

**ب) رعایت نکردن تراکم مصوب طرح‌های توسعه شهری نظیر:**

- احداث ساختمان با زیربنای بیش از حد تعیین شده در پروانه  
ساختمانی و تراکم مجاز طرح‌های توسعه شهری
- نادیده گرفتن سطح فضای باز موردنیاز
- عدم رعایت حداکثر تعداد طبقات

- توسعه ساختمان بیش از تراکم تعیین شده

- تخریب نکردن ساختمان‌های قدیمی در ملک نوسازی شده

**پ) رعایت نکردن شبکه‌های ارتباطی**

- احداث بنا در مسیر شبکه‌های ارتباطی پیشنهادی

- عدم رعایت عقب‌نشینی برای تعریض خیابان‌های موجود

- تجاوز به شبکه‌های ارتباطی.

**ت - حذف پارکینگ و یا نامناسب بودن آن**

هزینه احداث پارکینگ می‌تواند در افزایش قیمت فروش یا اجاره واحد مسکونی و یا افزایش هزینه کالاها در واحدهای تجاری بازتاب داشته باشد، لذا، بعضی از مالکین یا سازندگان تمایل دارند، تا در صورت امکان، تمام یا بخشی از فضای پارکینگ در ساختمان



را کاهش داده و به فضای سکونت یا اشتغال اختصاص دهند. تخلف کسری پارکینگ معمولاً به سه طریق به وجود می‌آید:

(۱) جایگزینی فضای پارکینگ با کاربری‌های دیگر، از جمله تبدیل پارکینگ به مغازه یا واحد سکونتی

(۲) عدم تأمین تعداد پارکینگ موردنیاز با توجه به مساحت، کاربری و تعداد واحد ساختمان

(۳) نامناسب بودن فضای پارک خودرو یا ورودی آن که با طراحی و اجرای نامناسب طرح به وجود می‌آید (رفیعیان و سرخیلی، ۱۳۹۶: ۷۲).

اگرچه سازندگان بنا با رعایت نکردن اصول شهرسازی در بعضی موارد موجبات سلب آسایش و آرامش ساکنان همان بنا را فراهم می‌کنند، اما مشخصه اصلی این گروه از تخلفات ساختمانی؛ نادیده گرفتن و یا زیر پا گذاشتن حقوق شهروندان به‌طور کلی است. مشخصه دیگر این گروه از تخلفات، نمایان بودن، سهولت تشخیص و قابلیت اندازه‌گیری آن است. تا چند سال پیش در بسیاری از شهرداری‌ها، بخش اصلی پرونده‌های تخلفات ساختمانی مربوط به این گروه از تخلفات بود. با تصویب قانون نظام مهندسی و انجام کنترل مضاعف توسط مهندسان ناظر، کنترل سایر تخلفات نیز به نحو مطلوب‌تری صورت می‌گیرد.

### رعایت نکردن اصول ایمنی و استحکام بنا

الف) تخلفات مربوط به استحکام بنا

همه تخلفاتی که در اثر آن پایداری ساختمان در برابر حوادث کاهش می‌یابد و یا باعث ناپایداری ساختمان شده و از عمر مفید آن می‌کاهد، در این گروه جای می‌گیرند و معمولاً به اشکال زیر مشاهده می‌شوند:

- نادیده گرفتن مقررات ساختمانی لازم‌الرعایه نظیر آیین‌نامه ۲۸۰۰؛  
- رعایت نکردن محاسبات فنی و پیشنهادهای فنی ناظر در هر مرحله؛

- استفاده از مصالح ساختمانی نامناسب.

اگرچه کلیه محاسبات در آغاز و بقیه امور در مراحل گوناگون احداث بنا، توسط کارشناسان شهرداری کنترل می‌شود، اما شناسایی و پیشگیری از تخلفات این گروه تا حدی به وسیله مهندسان ناظر انجام می‌شود و آن‌ها به‌طور مداوم از ابتدا تا انتهای فعالیت ساختمانی بر آن نظارت دارند.

ب - تخلفات مربوط به ایمنی ساختمان در برابر حریق در کشورهای پیشرفته با وضع مقررات ایمن‌سازی بنا در برابر حریق هدف‌های زیر دنبال می‌شود:

- پیشگیری از بروز حریق؛
- مهار حریق و ممانعت از گسترش افقی و عمودی آن در بنا؛
- تدارک راه ایمنی برای فرار از آتش؛
- فراهم آوردن تسهیلات لازم برای عملیات اطفای حریق (حیثی، ۱۳۷۵: ۱۹۸).

در کشور ما اگرچه حفاظت در مقابل حریق به عنوان یکی از مباحث مجموعه مقررات ملی ساختمان پیش‌بینی شده است، اما به علت نبود ضوابط شفاف و مشخص برای نظارت، تخلفات مربوط به حریق، تنها شامل موارد زیر می‌گردد:

- ۱- احداث نکردن پله فرار؛
- ۲- تعبیه نکردن امکانات مربوط به اطفای حریق در ساختمان براساس پروانه صادره.

گفتنی است که احداث پله فرار و تعبیه امکانات مربوط به

اطفای حریق، تنها شامل ساختمان‌های بیش از پنج طبقه می‌گردد، لذا این تخلفات نیز فقط در ارتباط با آن ساختمان‌ها کنترل می‌شود.

### عدم رعایت اصول بهداشتی

- ناکافی و نامناسب بودن وضعیت نورگیری بنا؛
- سایه‌اندازی بر واحدهای همجوار؛
- نبود امکان تهویه مناسب؛
- عدم پیش‌بینی تمهیدات مناسب برای آب‌بندی و عایق‌کاری رطوبتی؛
- عدم دسترسی مناسب به شبکه آب بهداشتی؛
- عدم رعایت حریم‌های مصوب (به‌ویژه حریم مسیرهای برق فشارقوی)؛
- عدم رعایت اصول بهداشتی در نگهداری از دام در محیط مسکونی.

### نادیده گرفتن ضوابط و مقررات نمای ساختمان

در ماده ۲۳ قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷/۹/۷) اختیار نظارت بر نمای ساختمان‌های شهری بر عهده شهرداری‌ها گذاشته شده است، اما تا زمان تصویب ضوابط و مقررات نمای شهری در شورای عالی شهرسازی و معماری (مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۸) انجام ندادن ناماسازی تخلف محسوب نمی‌شد. همچنین در ضوابط و مقررات کیفی سیما و منظر شهری (مصوبه ۱۳۸۷/۹/۲۵) ضوابط متعددی به تفصیل برای سیما و منظر شهری، ساماندهی کالبدی فضاهای شهری، ساماندهی زیرساخت‌های شهری و... ارائه شده که نادیده گرفتن آن‌ها تخلف به شمار می‌رود.

علاوه بر موارد ذکر شده، اکنون در شناسنامه ساختمان، مصالح مورد استفاده در نمای شهر تعیین می‌شود. عدم انجام ناماسازی به

منزله عدم اتمام فعالیت ساختمانی است و عدم استفاده از مصالح تعیین شده نیز تخلف است.

### سایر تخلفات

- استفاده نامناسب از ساختمان، نظیر استفاده از پیلوتی و انباری برای سکو نت
- عدم رعایت ضوابط مربوط به بروز اشرافیت به ملک مجاور
- عدم رعایت ضوابط ویژه مربوط به ساختمان‌های با کاربری عمومی (آموزشی، بهداشتی، اداری)
- تخلفات موردی مربوط به قانون تملک ساختمان‌ها نظیر:
- تصرف فردی مشاعات
- توسعه مساحت آپارتمان با الحاق راه‌پله و بالکن.

### چگونگی اطلاع از تخلفات ساختمانی

#### (۱) مراجعه مالک

مالکینی که دارای پروانه ساختمانی هستند، قاعدتاً تخلفشان تا آخرین مرحله از پایان ساختمان پوشیده نمی‌ماند، زیرا این تخلفات توسط مهندسان ناظر در مراحل مختلف به شهرداری گزارش می‌شود و یا در مراجعات کارشناسان شهرداری مشخص خواهد شد، مگر آنکه ناظر و یا کارشناسان مربوطه در شهرداری برخلاف ضوابط و مقررات موجود، تخلفات مالک را نادیده بگیرند. در این صورت آن‌ها نیز متخلف محسوب شده و در چارچوب قوانین درباره آن‌ها تصمیم‌گیری می‌شود. از این رو اطلاع از تخلفات ساختمانی با مراجعه مالک، عموماً مربوط به بناهای فاقد پروانه ساختمان است. در صورتی که این گونه تخلفات در طول دوره احداث ساختمان، توسط مالکین به شهرداری منعکس نشوند؛ با تمهیدات اتخاذ شده، پس از اتمام بنا مالک و ادار به

مراجعه به شهرداری می‌شود زیرا:

الف) براساس تبصره ۸ (اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) ماده ۱۰۰ قانون شهرداری دفاتر اسناد رسمی مکلف‌اند قبل از انجام معامله قطعی در مورد ساختمان، گواهی پایان ساختمان و در مورد ساختمان‌های ناتمام گواهی عدم خلاف تا تاریخ انجام معامله را که توسط شهرداری صادر شده، ملاحظه و مراتب را در سند قید نمایند.

ب) براساس مصوبه مورخ ۱۳۷۳/۵/۱۰ شورای عالی شهرسازی و معماری، کلیه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌ها مکلف‌اند واگذاری خطوط و انشعابات، ساختمان‌های واقع در داخل محدوده شهرها را که آغاز سال ۱۳۷۳ شروع به احداث شده‌اند، براساس مراحل گوناگون عملیات ساختمانی، فقط در مقابل ارائه پروانه ساختمانی، گواهی عدم خلاف یا گواهی پایان ساختمان معتبر صادره توسط شهرداری و ذکر شماره و تاریخ مدارک مذکور در قراردادهای واگذاری انجام دهند.

واگذاری خطوط و انشعابات خدمات مذکور به واحدهای مسکونی و صنفی که به‌طور غیرمجاز و برخلاف ضوابط و مقررات اجرایی طرح‌های مصوب و مقررات ملاک عمل شهرداری‌ها در محدوده استحفاظی یا حریم شهرها ایجاد شده است اکیداً ممنوع است.

## ۲) مهندسین ناظر

در مواردی که مالک با اخذ پروانه ساختمان اقدام به احداث بنا می‌نماید، مهم‌ترین مرجع برای اطلاع از تخلفات ساختمانی مهندسین ناظر هستند. براساس تبصره ۷ (اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مهندسین ناظر ساختمانی مکلف‌اند بر عملیات اجرایی ساختمانی که به مسئولیت آن‌ها احداث می‌گردد، از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی

ضمیمه آن مستمراً نظارت کرده، در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی نمایند. هرگاه مهندسین ناظر برخلاف واقع گواهی نمایند و یا تخلف را به موقع به شهرداری اعلام نکنند و موضوع منتهی به طرح در کمیسیون مندرج در تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و صدور رأی بر جریمه یا تخریب ساختمان گردد، شهرداری مکلف است مراتب را به نظام معماری و ساختمان منعکس نماید.

افزون بر این براساس ماده ۹۱ در آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب بهمن ۱۳۷۵) خودداری از انجام اقدامات بازدارنده یا اصلاحی در مورد تخلفات هر یک از عوامل اجرایی کار از نظر مشخصات لوازم و مصالح و کیفیت انجام کار با توجه به مفاد قراردادهای مربوطه و ضوابط و مقررات ساختمانی: صدور گواهی‌های خلاف واقع و تأیید غیرواقعی میزان عملیات انجام شده؛ تخلف انضباطی و حرفه‌ای محسوب شده و برای هر یک از آن‌ها مجازات‌های انتظامی در نظر گرفته شده است.

با توجه به همین اصل، در ماده ۲۳ آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان ناظران باید گزارش پایان هر یک از مراحل اصلی کار خود را به مرجع صدور پروانه ساختمان ارائه نمایند.

همچنین مهندس ناظر در برگ تعهد نظارت، تعهد می‌نماید که نظارت کامل بر اجرای عملیات ساختمانی براساس نقشه‌های مصوبه و پروانه صادره با رعایت کامل ضوابط فنی و ایستایی و نیز ضوابط معماری و شهرسازی را با توجه به مقررات ملی ساختمانی ایران به عهده داشته و هرگونه خلافی را که خارج از مندرجات پروانه انجام گیرد، به اطلاع شهرداری برساند.

### ۳) مأموران صدور پروانه شهرداری

مأموران صدور پروانه در کلیه مراحل احداث بنا (از تقاضای صدور پروانه ساختمان تا صدور گواهی پایان ساختمان) وضعیت انطباق فعالیت‌های ساختمانی در دست انجام با مفاد پروانه ساختمانی را کنترل و تخلفات احتمالی را گزارش می‌کنند. بر اساس تبصره ۷ (اصلاحیه ۱۳۵۸/۶/۲۷) ماده ۱۰۰ قانون شهرداری: مأموران شهرداری نیز مکلفاند در امور ساختمان‌ها نظارت نمایند و هرگاه از موارد تخلف در پروانه به موقع جلوگیری نکنند و یا در مورد صدور گواهی انطباق ساختمان با پروانه مرتکب تقصیر شوند، طبق مقررات قانونی به تخلف آن‌ها رسیدگی می‌شود.

بازدید و کنترل مأموران صدور پروانه افزون بر اتمام مراحل مشخص شده در پروانه ساختمانی، به‌طور تصادفی نیز در هر زمانی قابل انجام است. از این رو براساس ماده ۳۵ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان: پروانه و نقشه ارائه شده به شهرداری و یا فتوکپی آن‌ها باید همیشه در محل کارگاه در دسترس باشد.

### ۴) پلیس ساختمان

در بعضی از شهرها افرادی با عنوان پلیس ساختمان به‌طور مداوم ساخت‌وسازهای در دست انجام را کنترل می‌کنند. نیروهای این پلیس در شناسایی ساختمان‌های که بدون دریافت پروانه ساختمانی در دست احداث هستند، بسیار مؤثرند. افزون بر این، کارکنان سایر بخش‌های شهرداری (نظیر رفتگران) نیز در بعضی از شهرها ساخت‌وسازهای در دست انجام را به شهرداری گزارش می‌کنند. این نوع گزارش‌ها نیز در جلوگیری از تخلف مؤثر است.

گسترش فعالیت پلیس ساختمان و شناسایی بناهای که پروانه ساخت ندارند، به دلایل زیر از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

- ساختمان‌های بدون پروانه اغلب بدون نظارت متخصصین ساختمان و بدون رعایت موازین فنی احداث می‌شوند.

- سنجش میزان انطباق ساختمان‌هایی که بدون نظارت کارشناسان احداث می‌شوند، با موازین مربوط به استحکام بنا، در بسیاری از شهرهای کشور به آسانی امکان‌پذیر نیست.

ساکنان این گونه ساختمان‌ها بعد از احداث بنا برای دریافت پایان کار، به شهرداری مراجعه می‌کنند و در واقع شهرداری را در مقابل عمل انجام شده قرار می‌دهند. کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ نیز کمتر بر تخریب این گونه ساختمان‌ها رأی می‌دهند.

#### ۵) اطلاع از طریق شهروندان

شهروندان قاعدتاً در برخورد با تخلفات ساختمانی در ملک‌های مجاور خود (به‌ویژه در مواردی که مزاحمتی برای آن‌ها ایجاد کند) حساس هستند و آن را گزارش می‌کنند. در سال‌های اخیر اقدامات خوبی در جهت نظام‌مند کردن مشارکت شهروندان در این زمینه به عمل آمده است از جمله می‌توان به راه‌اندازی صفحه‌ای با عنوان «گزارش تخلفات ساختمانی و شهرسازی» در وبسایت وزارت راه و شهرسازی اشاره کرد. در قسمت بالایی این صفحه آمده است: «از امروز هر شهروند ایرانی می‌تواند هرگونه تخلف از قانون در حوزه ساختمانی یا شهرسازی (افزایش غیرمجاز تراکم، سطح اشغال، تعداد طبقات و...، عدم رعایت اصول ایمنی مانند: گودبرداری غیراصولی یا بدون مجوز، ساخت‌وساز غیرمجاز یا تغییر غیرقانونی کاربری ملک و...) را به صورت آنلاین و غیرحضوری جهت بازرسی و برخورد به اطلاع مدیران و کارشناسان آن حوزه در استان مربوطه برساند و از طریق همین سامانه نتیجه نهایی را پیگیری کند ([www.mrud.ir](http://www.mrud.ir)).

همچنین در کتاب اجرائیات شهرداری (پلیس ساختمان) که از



سری منابع آموزشی شهرداری‌هاست و توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور منتشر شده، فرم ثبت گزارش‌های مردمی برای ساخت‌وسازهای غیرمجاز طراحی شده و در مورد آن توضیح داده شد که: به منظور دستیابی به اهداف مدیریت شهرسازی درخصوص سوق دادن جامعه به سوی ساخت‌وساز قانونی و همچنین برای کاهش هزینه‌های بازدید، شهرداری می‌تواند از طریق اطلاع‌رسانی به شهروندان برای گزارشات مردمی سامانه‌ای را طراحی تا شهروندان بتوانند در اسرع وقت گزارشات ساخت‌وسازهای غیرقانونی را از طریق پیامک و یا از طریق تلفن گویا به آگاهی مقامات ذی‌ربط برسانند. همچنین در صورتی که افراد بخواهند حضوری به شهرداری مناطق جهت اعلام گزارش مراجعه نمایند مسئول مربوطه موارد را در فرم ثبت و جهت اقدامات قانونی (بازدید - برخورد قانونی) به دبیرخانه اداره گزارش نماید (عباس‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۱)

### مراحل رسیدگی به تخلفات ساختمانی

با توجه به اینکه شهرداری حق کنترل و نظارت بر فعالیت‌های ساختمانی را دارد، در هر مرحله از احداث بنا چنانچه از وقوع تخلف ساختمانی آگاه شود؛ می‌تواند از ادامه تخلف جلوگیری کند. بعد از شناسایی تخلف ساختمانی، مراحل رسیدگی به موضوع تخلف به شرح زیر است:

۱) **تشکیل پرونده:** بلافاصله بعد از تشخیص تخلف، واحد مربوطه در شهرداری نسبت به تشکیل پروانه اقدام می‌نماید. به‌طور واضح و مشخص مکان و موقعیت ملک، مالکیت و نوع تخلف در پرونده ذکر می‌شود. نکته مهم و قابل توجه در این مرحله، دقت در تکمیل پرونده است. کامل بودن مدارک موردنیاز و همچنین وضوح و روشنی گزارش‌های تخلف، موجب تسریع در روند تصمیم‌گیری

و سهولت انجام آن است.

۲) **ارجاع پرونده به کمیسیون:** پرونده تشکیل شده بلافاصله به دبیرخانه کمیسیون ماده ۱۰۰ ارجاع داده می‌شود. بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۰۰ زمانی که شهرداری از ادامه تخلف ساختمان بدون پروانه و یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کند؛ مکلف است حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ جلوگیری، موضوع را در کمیسیون مذکور (ماده ۱۰۰) مطرح نماید. در غیر این صورت کمیسیون به تقاضای ذی‌نفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد.

۳) **اعلام موضوع تخلف به مالک:** کمیسیون بعد از دریافت پروانه، موضوع را به ذی‌نفع اعلام می‌کند. و از وی می‌خواهد که ظرف ۱۰ روز توضیحات خود را به دبیرخانه کمیسیون ماده ۱۰۰ اعلام نماید.

۴) **بررسی پرونده در کمیسیون ماده ۱۰۰:** پس از انقضای مدت مذکور، کمیسیون مکلف است ظرف مدت ۱ ماه تصمیم مقتضی را برحسب مورد اتخاذ نماید.

۵) **آراء کمیسیون:** بر اساس تبصره‌های مختلف ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، رأی کمیسیون می‌تواند به اشکال زیر باشد:

- جلوگیری از تخلفات ساختمانی؛
  - حکم قلع (تخریب) قسمتی از بنا و یا کل آن؛
  - ملزم کردن متخلف به انجام اصلاحات و یا تغییرات (رفع تعرض)؛
  - اخذ جریمه متناسب با نوع خلاف.
- در صورتی که تصمیم کمیسیون بر قلع تمام بنا و یا قسمتی از بنا باشد، مهلتی مناسب (که نباید از دو ماه تجاوز کند) تعیین می‌گردد.

۶) **ابلاغ رأی کمیسیون به مالک:** شهرداری مکلف است تصمیم

کمیسیون را به مالک ابلاغ کند. هرگاه مالک در مهلت مقرر اقدام به قلع بنا نکند، شهرداری رأساً اقدام کرده و هزینه آن را طبق مقررات آیین‌نامه اجرا وصول عوارض از مالک دریافت خواهد نمود.

**۷) اجرای رأی کمیسیون:** در مواردی که شهرداری دستور جلوگیری از عملیات ساختمانی را بدهد و این دستور اجرا نشود، شهرداری می‌تواند با استفاده از مأموران اجرایی خود و در صورت لزوم با همکاری مأموران انتظامی برای متوقف ساختن عملیات ساختمانی اقدام نماید.

**۸) رسیدگی به تخلفات حین انجام فعالیت ساختمانی:** در مواردی که رسیدگی به تخلف در کمیسیون ماده ۱۰۰ قبل از اتمام فعالیت ساختمانی صورت گرفته باشد، بعد از اعمال اصلاحات لازم توسط مالک، مأموران شهرداری پس از بازدید و بررسی، چنانچه اجرای حکم کمیسیون را تأیید نمایند، مجوز ادامه عملیات ساختمانی صادر می‌شود.

**۹) اعتراض مالک به حکم کمیسیون ماده ۱۰۰:** چنانچه پس از صدور حکم توسط کمیسیون، مالک یا شهرداری به رأی صادره اعتراض داشته باشد، تا ده روز فرصت دارد که اعتراض خود را به دبیرخانه کمیسیون منعکس کنند. در این صورت پرونده به همراه اعتراض مالک و یا شهرداری به کمیسیون تجدیدنظر ارسال می‌شود که اعضای آن غیر از افرادی هستند که در صدور قبلی شرکت داشته‌اند. رأی کمیسیون قطعی شمرده می‌شود، اما مالک همچنان از این حق برخوردار است که اعتراض خود را به رأی کمیسیون تجدیدنظر را به دیوان عدالت اداری تسلیم کند. در این صورت چنانچه دیوان عدالت اداری لازم بداند، پرونده به آن دیوان ارسال

می‌شود.

در دیوان عدالت اداری در صورت تأیید رأی قطعی کمیسیون، موضوع حکم به اجرا گذاشته می‌شود و در صورت عدم تأیید نیز موضوع مجدداً در کمیسیون ماده ۱۰۰ مطرح می‌شود.

### رسیدگی به تخلفات جزئی در کمیسیون داخلی شهرداری

در سال ۱۳۷۳ وزارت کشور به عنوان جانشین انجمن و شورای اسلامی شهر، به منظور تسریع و تسهیل در رسیدگی به کار ارباب رجوع و با استناد به تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، موافقت کرد که تخلفات جزئی بدون ارجاع به کمیسیون ماده ۱۰۰، رأساً توسط شهرداری رسیدگی و در مورد آن تصمیم‌گیری شود. بر اساس این نامه، وزارت کشور موافقت نمود که: آن تعداد از ساختمان‌های مسکونی واقع در محدوده قانونی شهر که بر اساس کاربری مجاز و در حد تراکم ساختمانی اجازه داده شده در طرح، قبل از تاریخ ۱۳۶۶/۱/۱ ساخته شده‌اند و تخلفات ساختمانی در آن به صورت زیر باشد؛ بدون ارجاع پرونده به کمیسیون ماده ۱۰۰، با وصول کلیه عوارض مربوط به میزان تخلف، رفع اشکال شده و پایان کار صادر گردد:

- ۱) ساختمان بدون پروانه ساختمانی و یا مازاد بر پروانه احداث شده است؛
  - ۲) توسعه واحد مسکونی از لحاظ طبقات و یا عدم رعایت ۶۰ درصد طول و مساحت مجاز؛
  - ۳) عدم احداث پارکینگ واحدهای مسکونی که مالک طبق پروانه ساختمانی ملزم به احداث آن بوده است؛
  - ۴) احداث اضافه اشکوب که به صورت بی‌رویه انجام گیرد؛
  - ۵) احداث باریکه‌سازی در یک طبقه و یا بیش از آن.
- همچنین بر اساس بند دوم این نامه مقرر شد که بعد از تصویب

این موضوع در کمیسیون ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی و یا کمیسیون تغییر طرح‌های هادی، در جهت اجرای بند ۱ مورخ ۱۳۶۹/۱/۲۴ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، تخلفات ساختمانی مسکونی مغایر با تراکم طرح تفصیلی و یا هادی شهر در حد ۵۰ مترمربع برای هر واحد مسکونی زائد بر تراکم مجاز که در کاربری مربوطه احداث شده باشد، رأساً از طریق شهرداری حل و فصل گردد.

## منابع

- اسمعیل پور و دیگران (۱۳۹۸) بررسی علل وقوع تخلفات ساختمانی در شهرهای ایران با تأکید بر نقش شهرداری (مطالعه موردی: محدوده منطقه ۳ شهر یزد)، فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات شهری، شماره ۳۱، تابستان ۱۳۹۸
- افشار، سیروس (۱۳۶۵) برنامه‌ریزی مسکن و حاشیه‌نشینی (جزوه درسی)، تبریز: دانشگاه تبریز، دانشکده علوم انسانی، گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری
- امام‌وردی، محمدحسن و محمدحسن صادقی مقدم (۱۳۹۶) تأمین حق سلامتی همسایگان در پرتو بهداشت، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۷، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۶
- بهرام غفاری، محسن (۱۳۷۰) کنترل ساختمانی (پیش درآمدی بر طرح فراگیر ملی)، مجله آبادی، شماره ۲، پاییز ۱۳۷۰
- بهشتی‌روی، مجید (۱۳۷۲) بررسی آثار کالبدی تخلفات ساختمانی (پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد)، تهران: دانشگاه تهران، دانشکده هنرهای زیبا، گروه شهرسازی
- تقی‌زاده، عزت‌الله (۱۳۷۵) کنترل ساختمان و تأثیر آن بر تأمین عمومی و حفظ سرمایه‌های ملی، مجموعه مقالات نخستین کنفرانس ملی مقررات و کنترل ساختمان، تهران: دفتر نظارت مهندسی وزارت مسکن و شهرسازی
- جمشیدزاده، ابراهیم (۱۳۹۰) آسیب‌شناسی نظام ساخت‌وساز ساختمان در نظام مدیریت شهری، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور
- حبیبی، میترا (۱۳۷۵) ایمن‌سازی بنا در برابر حقوق، مجموعه مقالات نخستین کنفرانس ملی مقررات و کنترل ساختمان، تهران: دفتر نظارت مهندسی وزارت مسکن و شهرسازی
- حیدرینا دلخوش، تورج (۱۳۸۲) مراحل صدور پروانه ساختمانی ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۴۸، اردیبهشت ۱۳۸۲
- خوش نمک، زهره (۱۳۸۲) ن ماه‌های ناهماهنگ، سیمای شهر امروز (قسمت دوم) ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۴۹، خرداد ۱۳۸۲
- رازانی، رضا (۱۳۷۳) روش سیستمی برای بالا بردن کیفیت ساختمان‌ها در ایران، مجله آبادی، شماره ۱۵، زمستان ۱۳۷۳.
- رفیعیان، مجتبی و الناز سرخیلی (۱۳۹۶) تخلفات ساختمانی از منظر شهرسازی؛ مفاهیم، رویکردها و تجارب، تهران: آرمانشهر
- سالاری، محمد و مریم صفوی سهی (۱۳۹۶) تحلیلی بر نقش تخلفات ساختمان در ناکامی طرح‌های توسعه شهری کلان‌شهر تهران، باغ نظر، سال چهاردهم، شماره ۵۱، شهریور ۱۳۹۶
- شهبانیان، پویان و مرجان گلی‌پور (۱۳۹۶) مدیریت بصری شهر با تأکید بر نماهای ساختمان، مجموعه مقالات کنگره بین‌المللی عمران، معماری و توسعه شهری، دی ۱۳۹۶
- عباس‌زاده، شهاب (۱۳۹۱) اجرائیات شهرداری (پلیس ساختمان)، تهران: راه‌دان؛ مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و روستایی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور
- قالیبافان، مهدی (۱۳۷۳) سیر تکاملی مقررات و ضوابط ساختمانی در گذشته و ضرورت حیاتی آن در شرایط فعلی کشور، مجله پیام آبادگران، شماره ۹۳، خرداد و تیر ۱۳۷۳.
- لاکودیان، آپرو دیسیو (۱۳۶۴) خانه‌سازی در جهان سوم، ترجمه مینو رفیعی، تهران: وزارت برنامه و بودجه
- مختارپور، حسن (۱۳۹۴) چگونگی جلوگیری از تخلفات ساختمانی و تعامل شرکت شهربان و حریم‌بان با مناطق و نواحی شهرداری تهران (نشریه شماره ۴۳-۱-۲۱)، تهران: مرکز مطالعات

و برنامه‌ریزی شهر تهران

- مرکز آمار ایران (۱۳۹۹) سالنامه آماری کشور: ۱۳۹۷، تهران: دفتر ریاست، روابط عمومی و همکاری‌های بین‌الملل مرکز آمار ایران
- مزینی، منوچهر (۱۳۷۳) مقالاتی در باب شهر و شهرسازی، تهران: دانشگاه تهران
- مشیری، شهریار (۱۳۸۹) کنترل و هدایت ساخت‌وساز شهری؛ طراحی نظام کارآمد، نشریه هویت شهر، سال پنجم، شماره ۷، هفت پاییز و زمستان ۱۳۸۹
- معاونت شهرسازی و امور زیربنایی شهرداری قم (۱۳۹۳) دستورالعمل و ضوابط نما و سیمای شهری قم، فروردین ۱۳۹۳
- معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران (۱۳۹۳) راهنمای طراحی و کنترل نماهای شهری، بهار ۱۳۹۳
- معصوم، جلال و جواد علی‌آبادی (۱۳۸۰) مدیریت ساخت‌وساز شهری، ماهنامه شهرداری‌ها شماره ۳۳، بهمن ۱۳۸۰
- منوچهری میان‌دوآب، ایوب و دیگران (۱۳۹۸) بررسی و تحلیل تخلفات ساختمانی و تبیین عوامل کلیدی تأثیرگذار بر آن (مطالعه موردی شهر یزد)، مطالعات ساختار و کارکرد شهری، سال ششم، شماره هیجدهم، بهار ۱۳۹۸
- مهندسین مشاور دیارگاه (۱۳۸۹) بازنگری و اصلاح چگونگی جلوگیری از خلاف‌های ساختمانی و رسیدگی به آنها، تهران: معاونت شهرسازی شهرداری تهران
- میک، توفیل (۱۳۷۶) قانون‌نامه حمورابی، ترجمه کامیار عبدی، تهران: سازمان میراث فرهنگی کشور (پژوهشگاه)
- نوروزی، کامبیز (۱۳۸۲) بررسی قانون شهرداری، جلد دوم، تهران: سازمان شهرداری‌های کشور
- وحیدی، منوچهر (۱۳۷۵) موانع و مشکلات اجرایی مقررات ساختمانی، مجموعه مقالات نخستین کنفرانس ملی مقررات و کنترل ساختمان، تهران: دفتر نظارت مهندسی وزارت مسکن و شهرسازی
- هاشمی، فضل‌الله (۱۳۷۱) حقوق شهری و قوانین شهرسازی، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران
- هاشمی، فضل‌الله (۱۳۷۵) کنترل ساختمانی و سازمان دادن به آن، مجموعه مقالات نخستین کنفرانس ملی مقررات و کنترل ساختمان، تهران: دفتر نظارت مهندسی وزارت مسکن و شهرسازی

### ساخت و سازهای شهری

کتاب سبز ۱۴۰۰ (راهنمای عمل شهرداری‌ها)، مشتمل بر ۲۰ جلد موضوع مختلف است که در سال یک‌هزار و چهارصد هجری شمسی منتشر شده است. در این جلد موضوع "ساخت و سازهای شهری" مورد بحث قرار گرفته است. محتوای این کتاب مشتمل بر مواردی همچون؛ نهادهای مسئول در ساخت و ساز، اصول حاکم بر کنترل ساختمان و قوانین موثر بر آن می باشد. همچنین فرآیند صدور پروانه، پایان کار و انواع و علل تخلفات ساختمانی از دیگر محورهایی است که در این کتاب به آن پرداخته شده است.

