

جایگاه شهرداری در مدیریت ساخت‌وسازهای 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، «صدر پروانه برای کلیه ساختمان‌هایی که در شهر احداث می‌شود بر عهده شهرداری است. تبصره 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 ایجاد می‌کند. همچنین اقتضائات 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 می‌یابد. 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.