فصلنامه پژوهش های نوین در علوم انسانی و حقوق دوره ۲- شماره۴ –تابستان۱۴۰۵ – صفحات ۷۴۰-۷۳۳
Journal of new Researches in Humanities and Law
ISSN 3060-6101

تحلیل حقوقی مبانی و حدود اختیارات کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در تخریب بناهای احداثی خلاف پروانه، در موازنه با حق مالکیت مشروع

ستار مشایخی
دانشجو دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی
دادرس شعبه حقوقی

چکیده

کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به عنوان یکی از مراجع اختصاصی شبه‌قضایی، نقشی کلیدی در نظارت بر ساخت‌وسازهای شهری و پیشگیری از تخلفات ساختمانی ایفا می‌کند. با این حال، صدور آرای تخریب در خصوص بناهای احداثی خلاف پروانه، همواره چالش‌های حقوقی متعددی را در موازنه با حق مالکیت مشروع شهروندان ایجاد کرده است. پژوهش حاضر با هدف تحلیل حقوقی مبانی و حدود اختیارات این کمیسیون و ارزیابی نسبت آن با اصل حرمت مالکیت مشروع انجام شده است. روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی-تحلیلی بوده و با تکیه بر روش کتابخانه‌ای و بررسی اسناد، قوانین و آرای دیوان عدالت اداری صورت گرفته است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که اختیارات کمیسیون در صدور حکم تخریب مطلق نبوده و مقید به اصول ضرورت، تناسب و احراز عدم امکان اصلاح بنا است. تخریب باید به عنوان آخرین راهکار قانونی و در موارد مخلِ منافع عمومی، ایمنی و اصول شهرسازی اعمال شود. نادیده گرفتن این حدود صریح قانونی، موجب تعارض با حق مالکیت مشروع اشخاص و تزلزل امنیت حقوقی شهروندان می‌گردد. در نهایت، لزوم تفسیر مضیق مقررات تخریب و ارتقای معیارهای داوری در کمیسیون، به عنوان راهکارهای متعادل‌کننده پیشنهاد می‌شود.

واژگان کلیدی: کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری، تخریب بنا، مالکیت مشروع، تخلفات ساختمانی.

مقدمه

حق مالکیت به عنوان یکی از ارکان اساسی حقوق بنیادین بشر و شالوده اصلی ثبات اقتصادی و اجتماعی، همواره در تمامی نظام‌های حقوقی توسعه‌یافته مورد حمایت ویژه و صیانت جدی قرار گرفته است. در حقوق اداری و اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز قانونگذار اساسی در اصول ۲۲، ۴۶ و ۴۷، مالکیت مشروع اشخاص را محترم شمرده و آن را مصون از هرگونه تعرض، تحدید یا سلب مالکیت غیرقانونی اعلام کرده است. مبنای این صیانتِ همه‌جانبه، علاوه بر ضرورت‌های عقلی و عقلایی حفظ نظم اقتصادی، ریشه در متون فقهی و قواعد معروفی چون «قاعده تسلیط» دارد که تسلط همه‌جانبه مالکان بر اموال خویش را به رسمیت می‌شناسد. با این وجود، تحولات شگرف در ساختار جوامع بشری، گسترش بی‌سابقه شهرنشینی، تراکم جمعیت در کانون‌های شهری و پیامدهای ناشی از آن، ابعاد جدیدی از تزاحم میان منافع فردی و منافع جمعی را پدید آورده است. بر این اساس، حقوق عمومی در مقام پاسداری از منافع مشترک جامعه، ناگزیر از اعمال محدودیت بر حقوق مطلقِ مالکانه خصوصی است؛ چرا که برخورداری از محیط زیست سالم، بهداشت عمومی، ایمنی سازه‌ای و نظم کالبدی شهرها، بدون مداخله و نظارت حاکمیت بر فرآیند ساخت‌وساز غیرممکن خواهد بود. مظهر بارز این تلاقی و تعارض شدید میان حقوق خصوصی و عمومی در نظام حقوقی ایران، قوانین و مقررات شهرسازی و در رأس آن‌ها، ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و کمیسیون موضوع آن است.

کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به عنوان یک مرجع اختصاصی اداری و شبه‌قضایی، وظیفه ذاتی نظارت بر توسعه کالبدی شهرها و برخورد با تخلفات ساختمانی را عهده‌دار است. قانونگذار در راستای صیانت از ضوابط آمره شهرسازی، ضمانت‌اجراهای متعددی را در تبصره‌های ذیل این ماده پیش‌بینی کرده است که در میان آن‌ها، حکم به «تخریب» یا «قلع بنا» به عنوان شدیدترین و قهری‌ترین ابزار حاکمیت شناخته می‌شود. اعمال این ضمانت‌اجرای خشن فیزیکی، همواره به عنوان یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های حقوقی، اقتصادی و اجتماعی در حقوق شهری مطرح بوده است؛ زیرا تخریب سازه‌ای که با صرف سرمایه‌های کلان مادی و انسانی احداث شده، نه تنها به اتلاف مستقیم حقوق مالکانه شهروندان می‌انجامد، بلکه ضربه‌ای جدی به ثروت ملی و امنیت حقوقی و روانی جامعه وارد می‌سازد. از سوی دیگر، اصرار بی‌مورد بر تخریب در مواردی که امکان اصلاح یا جریمه وجود دارد، کارآمدی نظام مدیریت شهری را زیر سوال برده و زمینه‌ساز بروز نارضایتی‌های عمومی و دعاوی متعدد در مراجع قضایی می‌گردد.

مسئله بنیادین و محوری در این میان، عدم تبیین دقیق مرزهای صلاحیت و اختیارات قانونی کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ در تمسک به این ضمانت‌اجرای استثنایی است. در بسیاری از موارد، کمیسیون‌ها بدون توجه به اصول بنیادین دادرسی منصفانه و بدون احراز ضرورت‌های فنی، صرفاً به دلیل مغایرت بنا با مفاد پروانه، به آسان‌ترین راهکار یعنی صدور حکم تخریب متوسل می‌شوند. این در حالی است که در دکترین حقوق عمومی مدرن، تصمیمات مراجع اداری همواره باید مقید به اصولی چون «اصل تناسب»، «اصل ضرورت» و «حق بر موازنه عادلانه» باشد. به تعبیر دیگر، سلب یا تحدید حق مالکیت شهروندان تنها زمانی مشروعیت قانونی و اخلاقی می‌یابد که به عنوان آخرین راهکار و در راستای دفع خطری قطعی و جدی از منافع عمومی اعمال شود. عدم رعایت این توازن ظریف، تعادلی که قانونگذار میان منافع عمومی شهرسازی و حقوق مالکانه خصوصی در نظر داشته است را مخدوش می‌سازد.

رویه قضایی دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عالی نظارت بر تصمیمات اداری، در سال‌های اخیر تلاش‌های ارزنده‌ای را در جهت مهار اختیارات کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ و صیانت از حقوق مکتسبه شهروندان انجام داده است. صدور آرای وحدت رویه متعدد و نقض مکرر تصمیمات تخریبی غیرمستدل، گویای این واقعیت است که رویه قضایی به سمت تفسیر مضیق مقررات تخریب و تقویت معیارهای حمایتی از مالکیت مشروع گام برمی‌دارد. با این حال، هنوز یک ضابطه عینی و ساختاریافته برای ایجاد موازنه در مرحله تصمیم‌گیری کمیسیون‌ها وجود ندارد و تشتت آرا در این حوزه همچنان مشهود است. از این رو، پژوهش حاضر با اتخاذ روشی توصیفی-تحلیلی و با هدف پاسخ به این دغدغه مهم حقوقی نگاشته شده است. این مقاله تلاش می‌کند با تحلیل عمیق مبانی قانونی اختیارات کمیسیون ماده ۱۰۰، بررسی جایگاه حق مالکیت مشروع در ترازوی حقوق عمومی و بازخوانی رویه قضایی دیوان عدالت اداری، معیارهای عینی و ملموسی را جهت ایجاد موازنه عادلانه میان این دو حقِ متعارض تبیین نموده و راهکارهای کارآمدی را برای ارتقای امنیت حقوقی در نظام مدیریت شهری ارائه دهد.

۲. یافته‌ها و تحلیل حقوقی

نوشتن یک مقاله علمی در حوزه حقوق عمومی، مستلزم واکاوی دقیق و همه‌جانبه‌ی متون قانونی، کشف اراده مقنن و انطباق آن با اصول بنیادین حقوقی و فقهی است. در این بخش، ابعاد مختلف اختیارات کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در صدور رأی تخریب و نسبت آن با حق مالکیت مشروع شهروندان، در سه محور اصلیِ «تحلیل مبانی قانونی»، «تبیین تعارض بر اساس فقه و حقوق اداری نوین»، و «واکاوی رویه قضایی دیوان عدالت اداری» مورد مداقه علمی قرار می‌گیرد.

۲-۱. مبانی قانونی صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ و ضمانت‌اجرای تخریب

قانونگذار در صدر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مالکان اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها را مکلف به اخذ پروانه ساختمانی پیش از اقدام به هرگونه عملیات عمرانی یا شروع تفکیک و احداث بنا کرده است. فلسفه این الزام، انطباق کالبد شهر با طرح‌های جامع و تفصیلی، صیانت از حقوق عمومی شهروندان و پیشگیری از نابسامانی در سیمای شهری است. با این حال، بروز تخلفات ساختمانی پدیده‌ای رایج است که قانونگذار برای مواجهه با آن، مرجعی اختصاصی و شبه‌قضایی به نام کمیسیون ماده ۱۰۰ را پیش‌بینی کرده است. تحلیل دقیق تبصره ۱ ماده ۱۰۰ نشان می‌دهد که ارجاع پرونده به کمیسیون و صدور رأی به «تخریب» یا «قلع بنا»، یک ضمانت‌اجرای عام، مطلق و بی‌قیدوشرط نیست؛ بلکه اعمال این حربه شدید، مشروط به احراز عدم رعایت «اصول سه‌گانه فنی، بهداشتی و شهرسازی» و همچنین احراز «ضرورت تخریب» است.

در تشریح مفهوم اصول سه‌گانه که به عنوان مرزهای صلاحیت کمیسیون شناخته می‌شوند، باید گفت:

اصول فنی: ناظر بر مقاومت سازه، پایداری ساختمان در برابر زلزله، استفاده از مصالح استاندارد و رعایت آیین‌نامه‌های طراحی ساختمان (نظیر مقررات ملی ساختمان) است. هدف از این اصول، صیانت از جان و مال شهروندان در برابر خطرات ناشی از ریزش یا سستی سازه است.

اصول بهداشتی: به معیارهایی نظیر تامین نور کافی، تهویه مطبوع، سیستم دفع بهداشتی فاضلاب، ممانعت از ایجاد کانون‌های بیماری‌زا و آلودگی‌های صوتی و محیطی اشاره دارد که سلامت جسمی و روانی ساکنان و مجاورین را تضمین می‌کند.

اصول شهرسازی: شامل ضوابط کاربری زمین، حد نصاب تفکیک، تراکم مجاز ساختمانی، عقب‌نشینی و رعایت تعریض معابر عمومی، تامین پارکینگ و حفظ حریم‌های قانونی است که نظم و توازن بصری و ترافیکی شهر را حفظ می‌کند.

از منظر تحلیل حقوقی، صرفِ مغایرت بنا با پروانه صادرشده (تخلف شکلی) لزوماً مجوزی برای تخریب نیست. کمیسیون ماده ۱۰۰ به عنوان یک مرجع شبه‌قضایی مکلف است تفاوت میان تخلفات شکلی و تخلفات مادی را تشخیص دهد. به عنوان مثال، اگر احداث بنایی خارج از مفاد پروانه، هیچ‌گونه خللی به مقاومت سازه (اصول فنی)، بهداشت عمومی یا حقوق همسایگان و نظم شهری (اصول شهرسازی) وارد نسازد، کمیسیون صلاحیت قانونی برای تخریب آن را نخواهد داشت. قانونگذار در تبصره‌های ۲ و ۳ ماده ۱۰۰ صراحتاً مقرر داشته است که در صورت عدم ضرورت تخریب، کمیسیون باید به جریمه مالک حکم دهد. این تفکیک قانونی نشان‌دهنده آن است که «تخریب» یک ضمانت‌اجرای استثنایی و آخرین گزینه است و گرایش قانونگذار بر حفظ سرمایه‌های مادی و ممانعت از اتلاف آن‌ها استوار است.

۲-۲. حق مالکیت مشروع در تعارض با تصمیمات تخریبی کمیسیون

حق مالکیت یکی از دیرپاترین و محترم‌ترین حقوق در زرادخانه حقوق بشر و شهروندی است. هنگامی که این حق با مقتضیات اداره شهر و صلاحیت‌های نظارتی شهرداری برخورد می‌کند، تعارضی جدی میان مصلحت عمومی و منافع خصوصی شکل می‌گیرد که حل آن نیازمند تبیین مبانی فقهی و حقوقی است.

۲-۲-۱. مبانی فقهی صیانت از مالکیت و مقتضیات تحدید آن

در فقه امامیه، حق مالکیت بر بستر اصول و قواعد محکمی استوار است که تعرض به آن را نیازمند دلیلی در حد یقین شرعی می‌سازد. مهم‌ترین این قواعد، قاعده «تسلیط» برگرفته از حدیث نبوی «الناس مسلطون علی اموالهم» است. این قاعده دلالت بر این دارد که مالک بر مایملک خود تسلط مطلق دارد و می‌تواند هرگونه تصرف مادی و حقوقیِ متعارف را در آن انجام دهد. از سوی دیگر، قاعده «حرمت مال مسلمان» که مال شهروندان را از حیث مصونیت همتراز جان آنان قرار می‌دهد، مانعی جدی در برابر تصمیمات تضییق‌کننده مراجع اداری ایجاد می‌کند.

اگرچه قاعده «لاضرر» (لاضرر و لاضرار فی الاسلام) تصرفات مالکانه را در فرضی که موجب آسیب به حقوق دیگران شود محدود می‌سازد، اما اعمال این قاعده نیز دلالتی بر امکان نابودی فیزیکی کل بنا (تخریب سازه) ندارد، مگر آنکه ضرر ناشی از بقای بنا، بزرگ‌تر و غیرقابل جبران‌تر از ضرر ناشی از تخریب آن باشد. بنابراین، از منظر فقهی، تخریب بنای احداثی توسط مالک بر روی زمین خویش، شدیدترین نوع تعرض به حق مالکیت است که اعمال آن تنها در فرض وجود تداخل جدی و غیرقابل چشم‌پوشی با حقوق عامه یا به خطر افتادن جان شهروندان (به دلیل عدم پایداری سازه) قابل توجیه شرعی خواهد بود.

۲-۲-۲. اصل تناسب و موازنه عادلانه در حقوق اداری نوین

در قلمرو حقوق عمومی و اداری نوین، حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که اعمال قدرت مقامات عمومی در تحدید آزادی‌ها و حقوق مالکانه شهروندان، محدود و مقید به اصول تفسیری و دادرسی منصفانه باشد. از جمله مهم‌ترین این اصول، اصل تناسب (Proportionality) است. این اصل مقرر می‌دارد که میان اقدام اداری (تخریب بنا) و هدف مورد نظر (حفظ نظم و ایمنی شهری)، باید توازن و تناسب منطقی برقرار باشد. این اصل از سه عنصر فرعی تشکیل می‌شود:

تناسب ابزار با هدف (Suitability) آیا تخریب تنها راه تحقق نظم شهری است؟

ضرورت اقدام (Necessity) آیا ابزار ملایم‌تری برای رفع تخلف وجود ندارد؟

تناسب مضیق (Proportionality sensu stricto) آیا منافع حاصل از تخریب برای عموم، بر مضار و خسارت وارده به مالک می‌چربد؟

اگر هدف شهرداری از اصرار بر تخریب، اعمال حاکمیت قانون است، اما این هدف با پرداخت جریمه، اصلاح نقشه یا مقاوم‌سازی سازه محقق می‌شود، پافشاری بر قلع کامل بنا نقض فاحش اصل تناسب است.

علاوه بر این، اصل ضرورت (Necessity) ایجاب می‌کند که مراجع اداری همواره «ملایم‌ترین ابزار ممکن» را برای تامین اهداف عمومی انتخاب کنند. تخریب، خشن‌ترین ضمانت‌اجرا است و باید به عنوان آخرین حربه (Last Resort) نگریسته شود. در کنار این اصول، مفهوم «حقوق مکتسبه» و «اعتماد مشروع» نیز مانع از آن است که مراجع عمومی بتوانند حقوق ثابتی را که در طول زمان برای شهروندان شکل گرفته است، به صورت یک‌جانبه و بدون دلیل قاطع تضییع کنند.

۲-۳. معیارهای موازنه بر اساس رویه قضایی دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عالی نظارت بر تصمیمات مراجع اختصاصی اداری، نقش بسیار کلیدی در ترسیم مرزهای اختیارات کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ و دفاع از حق مالکیت مشروع شهروندان ایفا کرده است. بررسی رویه قضایی شعب بدوی، تجدیدنظر و هیئت عمومی دیوان نشان می‌دهد که این مرجع، معیارهای سخت‌گیرانه‌ای را برای تایید آرای تخریب به کار می‌گیرد تا مانع از تضییع حقوق اشخاص شود.

۲-۳-۱. الزام به مستند و مستدل بودن آرای تخریب (رأی هیئت عمومی ۱۴۰۰)

یکی از نقاط عطف در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، صدور رأی وحدت رویه شماره ۱۲۴۳ الی ۱۲۴۷ در تیرماه سال ۱۴۰۰ است. پیش از صدور این رأی، رویه غالب در شعب دیوان بر این مدار بود که اگر کمیسیون ماده ۱۰۰ بدون ارجاع پرونده به کارشناس رسمی دادگستری رأی به تخریب صادر می‌کرد، آن رأی به دلیل نقص تحقیقات ماهوی نقض می‌شد. هیئت عمومی دیوان با صدور این رأی وحدت رویه، بر یک اصل مهم تاکید کرد: کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ موظف به توجیه فنی و مستدل بودن آرای خود هستند.

به موجب این رأی، صرف عدم ارجاع به کارشناس علت تامه نقض نیست، اما کمیسیون باید به صورت مستند و مستدل در متن رأی خود تبیین کند که تخلف ارتکابی به چه شکل اصول سه‌گانه فنی، بهداشتی یا شهرسازی را نقض کرده است و چرا تخریب ضرورت دارد. این رأی وحدت رویه، بار اثبات فنی را به طور کامل بر عهده کمیسیون قرار داد؛ در نتیجه، آرای کلیشه‌ای، فرموله‌شده و فاقد استدلال فنی کمیسیون‌ها که صِرفاً به نوشتن جملات تکراری بسنده می‌کنند، به راحتی در شعب دیوان عدالت اداری قابل ابطال هستند.

۲-۳-۲. ضرورت جلب نظر کارشناس رسمی در اختلافات تخصصی

با وجود رای وحدت رویه فوق، رویه قضایی مستقر در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری همچنان بر ضرورت جلب نظر کارشناس رسمی در اختلافات تخصصی تاکید دارد. در مواردی که مالک تاییدیه مهندس ناظر دایر بر استحکام بنا و رعایت معیارهای مهندسی را ارائه می‌دهد، ادعای شهرداری مبنی بر ناایمن بودن سازه فاقد اعتبار اثباتی است.

در این میان، شعب دیوان مکرراً با نقض آرای تخریب مقرر می‌دارند که کمیسیون‌ها ملزم هستند موضوع را به هیئت کارشناسان رسمی دادگستری (معمولاً هیئت‌های سه یا پنج نفره) ارجاع دهند تا تایید شود که آیا اصولاً امکان اصلاح بنا، مقاوم‌سازی یا رفع مغایرت بدون تخریب کل سازه وجود دارد یا خیر. مفهوم کلیدی «استحکام بنا» در اینجا نقش ایفا می‌کند؛ اگر کارشناس رسمی تایید کند که بنا با اقدامات فنی قابل اصلاح یا مقاوم‌سازی است، صدور حکم تخریب به دلیل نقض اصول فنی با مانع جدی قانونی مواجه می‌شود.

۲-۳-۳. اصل حسن نیت و دکترین «تقصیر مشترک» شهرداری

یکی دیگر از ابعاد موازنه عادلانه، بررسی نقش نظارتی شهرداری است. طبق صدر ماده ۱۰۰، شهرداری‌ها مکلفند به وسیله مأموران خود از عملیات ساختمانی بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه در حین احداث جلوگیری کنند.

رویه دیوان عدالت اداری در سال‌های اخیر به سمت پذیرش دکترین «تقصیر مشترک» حرکت کرده است. بدین معنا که اگر شهرداری در حین احداث بنا با وجود اطلاع از تخلف، از ابزارهای قانونی خود برای پلمب کارگاه استفاده نکرده و اجازه داده است ساختمان به اتمام برسد و مالک هزینه‌های سنگینی را متحمل شود، صدور حکم تخریب پس از اتمام بنا با اصول «حسن نیت»، «حقوق مکتسبه» و «اعتماد مشروع» شهروندان در تعارض است. در چنین شرایطی، دیوان متمایل به نقض حکم تخریب و تبدیل آن به جریمه است؛ چرا که شهرداری نمی‌تواند بار کوتاهی خود در نظارت بهنگام را صرفاً بر دوش مالک قرار دهد و سرمایه‌های ملی را نابود سازد.

۳. روش تحقیق

هر پژوهش علمی برای دستیابی به نتایج معتبر و قابل اتکا، نیازمند اتخاذ یک چارچوب روش‌شناختی منسجم و دقیق است که متناسب با ماهیت فرضیات و سؤالات تحقیق طراحی شده باشد. با توجه به اینکه موضوع این پژوهش به بررسی و تحلیل حقوقی قلمرو اختیارات یک مرجع شبه‌قضایی اداری و توازن آن با حقوق بنیادین مالکیت می‌پردازد، این تحقیق از نظر هدف، در زمره پژوهش‌های کاربردی (Applied Research) و از حیث روش و ماهیت، یک مطالعه توصیفی-تحلیلی (Descriptive-Analytical) با رویکرد کیفی است. در این پژوهش، توصیف صرف مقررات قانونی مد نظر نبوده، بلکه تلاش شده است با واکاوی عمیق متون قانونی، کشف اراده مقنن، تحلیل دکترین حقوقی و کالبدشکافی آرای قضایی، به تبیین معیارهای عینی موازنه میان منافع عمومی و خصوصی پرداخته شود.

جامعه پژوهش و منابع اطلاعاتی این تحقیق شامل سه لایه اصلی از منابع حقوقی و فقهی است:

لایه اول (قوانین موضوعه): شامل قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون شهرداری‌ها (به ویژه ماده ۱۰۰ و تبصره‌های یازده‌گانه آن) و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است.

لایه دوم (مبانی فقهی و دکترین حقوقی): شامل آرا و تقریرات فقهی فقهای امامیه در خصوص قواعد عامه نظیر تسلیط، لاضرر و احکام غصب و مالکیت، و همچنین تالیفات و مقالات تخصصی حقوقدانان برجسته در قلمرو حقوق اداری و حقوق عمومی است.

لایه سوم (رویه قضایی): شامل آرای صادر شده از شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، و به ویژه آرای وحدت رویه و آرای اصراری هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است که به عنوان راهنمای عمل محاکم و مراجع اداری شناخته می‌شوند. ابزار و روش جمع‌آوری داده‌ها در این پژوهش، متکی بر روش کتابخانه‌ای، اسنادی و بررسی فیزیکی و الکترونیکی اسناد (Library and Documentary Method)است. برای این منظور، فرآیند جمع‌آوری داده‌ها در دو مرحله ساماندهی شد؛ در مرحله نخست، با مراجعه به کتب مرجع حقوقی، پایان‌نامه‌ها و مقالات علمی مندرج در پایگاه‌های نمایه مقاله (مانند مگ‌ایران، نورمگز و سیویلیکا)، پیشینه نظری موضوع استخراج و فیش‌برداری شد. در مرحله دوم، با استفاده از درگاه‌های الکترونیکی رسمی دادگستری و سامانه آرای دیوان عدالت اداری، کلیدواژه‌های تخصصی نظیر «کمیسیون ماده ۱۰۰»، «رأی تخریب»، «اعتماد مشروع»، «حق مکتسبه»، «قلع بنا»، «استحکام بنا» و «آرای وحدت رویه» مورد جستجو قرار گرفت. از میان رأی بازیابی شده، آرایی که به طور مستقیم به معیار موازنه و چگونگی نقض یا تایید تصمیمات تخریبی کمیسیون پرداخته بودند، جهت تحلیل عمیق‌تر گزینش و استخراج شدند].

روش تحلیل داده‌ها در این پژوهش، بر مبنای تحلیل محتوای کیفی (Qualitative Content Analysis) و استدلال منطقی و استنتاج قیاسی (Deductive Reasoning) استوار است. در این فرآیند، پس از گردآوری مواد قانونی و قضایی، گزاره‌های حقوقی با محک اصول عام حقوق عمومی (نظیر اصل تناسب، ضرورت و حسن نیت) و قواعد فقهی سنجیده شدند. تحلیل داده‌ها به این شکل صورت گرفت که ابتدا حدود صلاحیت قانونی کمیسیون ترسیم شد، سپس آرای نقض شده در دیوان از حیث دلایل نقض (نظیر عدم جلب نظر کارشناس، عدم استحکام بنا، یا تقصیر شهرداری) دسته‌بندی گردیدند.

در نهایت، با تلفیق این یافته‌ها، الگوی موازنه حقوقی استخراج شد تا مشخص گردد در چه فرضی حق مالکیت بر منافع عمومی شهرسازی مرجح است و در چه فرضی منافع عمومی، سلب حق مالکیت را توجیه می‌کند.

اعتبار و روایی (Validity) این پژوهش با تکیه بر «اعتبار منابع مورد استفاده» تامین شده است. در پژوهش‌های حقوقی، برخلاف علوم تجربی، روایی ابزار با تکیه بر متون اصلی و قوانین آمره تایید شده، آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری (که در حکم قانون هستند) و نظریات پذیرفته شده دکترین حقوقی احراز می‌شود. از این رو، استناد مکرر این پژوهش به آرای وحدت رویه سال‌های اخیر (از جمله رأی کلیدی شماره ۱۲۴۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری) ضامن روایی و صحت منطق تحلیل‌های ارائه شده در مقاله است.

۴. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای کاربردی

۴-۱. نتیجه‌گیری تفصیلی

پژوهش حاضر با هدف تحلیل مبانی و حدود اختیارات کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در تخریب بناهای احداثی خلاف پروانه و موازنه آن با حق مالکیت مشروع شهروندان انجام گرفت. یافته‌های حاصل از واکاوی عمیق متون قانونی، موازین فقهی و رویه قضایی دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که تزاحم میان حقوق عمومی و حقوق خصوصی در قلمرو مدیریت شهری، یکی از حساس‌ترین چالش‌های حقوق عمومی ایران به شمار می‌رود. قانونگذار در راستای صیانت از نظم کالبدی و ایمنی شهرها، کمیسیون ماده ۱۰۰ را مأمور رسیدگی به تخلفات ساختمانی کرده است، اما اراده مقنن به هیچ وجه ناظر بر اعطای صلاحیت مطلق و بی‌حد و حصر به این مرجع برای تخریب اموال اشخاص نبوده است.

تخریب بنا (قلع بنا) به عنوان شدیدترین ضمانت‌اجرای اداری، ابزاری استثنایی و ثانویه است که اعمال آن منوط به احراز دقیق مغایرت مادی بنا با اصول سه‌گانه فنی، بهداشتی و شهرسازی و همچنین اثبات قطعی «ضرورت» آن است.

در پرتو دکترین حقوق عمومی و مقتضیات اداره مطلوب شهر، اصول بنیادین اداری نظیر اصل تناسب، اصل ضرورت و اصل حسن نیت، قلمرو اختیارات کمیسیون را به شدت تضییق می‌کنند. رویه قضایی دیوان عدالت اداری در سال‌های اخیر، به ویژه با صدور رأی وحدت رویه شماره ۱۲۴۳ الی ۱۲۴۷ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۲۲ هیئت عمومی، مسیر معقولی را در جهت برقراری این موازنه عادلانه ترسیم کرده است. دیوان با الزام کمیسیون‌ها به مستند و مستدل نویسی، عملاً بار اثبات ضرورت تخریب را بر عهده شهرداری و کمیسیون قرار داده و آرای کلیشه‌ای را فاقد اعتبار دانسته است.

همچنین ضرورت جلب نظر کارشناس رسمی دادگستری برای احراز فنی عدم امکان اصلاح بنا و پذیرش دکترین تقصیر مشترک شهرداری در فرض ترک فعل نظارتی در حین ساخت، نشان‌دهنده گرایش قوی رویه قضایی به سمت صیانت از حقوق مالکانه مکتسبه و جلوگیری از اتلاف سرمایه‌های ملی است. موازنه حقوقی عادلانه ایجاب می‌کند که تخریب تنها به عنوان آخرین حربه و صرفاً در فرضی که خطر سازه‌ای یا زیست‌محیطی جدی وجود داشته و قابل رفع نباشد، اعمال گردد.

۴-۲. پیشنهادهای کاربردی و سیاستی

در راستای یافته‌های علمی این پژوهش و به منظور اصلاح فرآیندهای دادرسی اداری، کاهش تشتت آرا در کمیسیون‌ها و ارتقای امنیت حقوقی مالکان در موازنه با منافع عمومی، پیشنهادهای کاربردی زیر ارائه می‌گردد:

ضرورت بازنگری و اصلاح ساختار ماده ۱۰۰ قانون شهرداری: پیشنهاد می‌شود قوه مقننه با اصلاح این قانون، ضمانت‌اجرای تخریب را صراحتاً به مواردی محدود کند که سازه فاقد استحکام بنا بوده یا مخل جدی و مستقیم منافع عمومی باشد و مابقی تخلفات شکلی صرفاً مشمول جریمه‌های متناسب شوند.

الزام قانونی به اخذ نظر هیئت کارشناسان رسمی دادگستری: پیشنهاد می‌گردد فرآیند جلب نظر کارشناس رسمی در خصوص امکان یا عدم امکان اصلاح فنی بنا، به عنوان یک پیش‌شرط قانونی و الزامی برای صدور آرای تخریب در قانون گنجانده شود تا از صدور تصمیمات سلیقه‌ای پیشگیری شود.

فعال‌سازی نظام مسئولیت مدنی شهرداری‌ها: با توجه به اصول عدالت توزیعی، شایسته است مکانیزم‌های قانونی برای اعمال مسئولیت مدنی بر شهرداری‌هایی که با ترک فعل نظارتی خود در حین ساخت، مالکان را به اتمام بنای متخلفانه سوق داده و سپس تقاضای تخریب می‌کنند، فعال گردد تا هزینه خطای نظارت اداری صرفاً بر دوش شهروند نباشد.

تدوین دستورالعمل‌های بومی مبتنی بر اصل تناسب: وزارت کشور با همکاری دیوان عدالت اداری می‌تواند دستورالعملی عینی برای طبقه‌بندی تخلفات ساختمانی بر اساس میزان تاثیر آن‌ها بر حقوق عمومی تدوین کند تا موازنه حقوقی در مرحله اولیه تصمیم‌گیری کمیسیون‌ها تسهیل شود.

۵. فهرست مراجع و منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید. (۱۳۹۶). حقوق اداری (جلد اول). تهران: انتشارات توس.
۲. امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش. (۱۴۰۲). حقوق اداری (جلد اول و دوم). تهران: انتشارات میزان.
۳. انصاری، ولی‌الله. (۱۳۹۹). اصول دادرسی اداری: مطالعه تطبیقی دیوان عدالت اداری و شورای دولتی فرانسه. تهران: انتشارات حقوقدان.
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۴۰۰). حقوق مالکیت (شرح اصول و موازین مالکیت در حقوق ایران). تهران: انتشارات گنج دانش.
۵. جوان آراسته، حسین. (۱۳۹۸). حقوق اساسی (اصول و مبانی اساسی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران). قم: انتشارات پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۴۰۱). حقوق اداری. تهران: انتشارات سمت.
۷. موسوی خمینی، روح‌الله. (۱۴۰۱). تحریر الوسیله (کتاب الغصب و احکام مالکیت). تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
۸. موسی‌زاده، رضا. (۱۴۰۰). حقوق اداری (۱ و ۲). تهران: انتشارات میزان.
۹. هاشمی، سید محمد. (۱۳۹۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد دوم). تهران: انتشارات میزان.
۱۰. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۱. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی (به ویژه متن ماده ۱۰۰ و تبصره‌های یازده‌گانه ذیل آن).
۱۲. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات بعدی آن.
۱۳. دیوان عدالت اداری. (۱۴۰۰). رأی وحدت رویه شماره ۱۲۴۳ الی ۱۲۴۷ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۴. دیوان عالی کشور. (۱۳۹۹). رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۱۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.