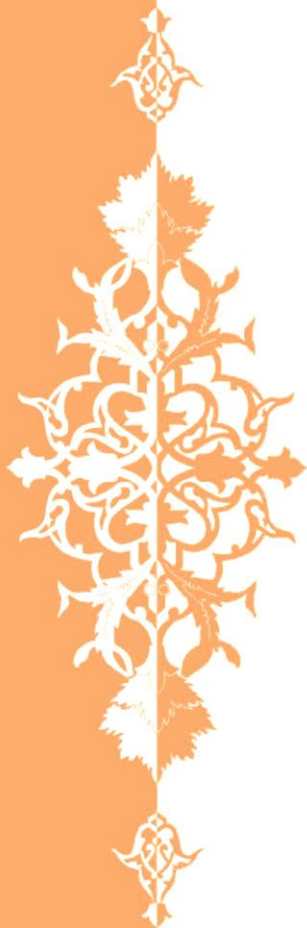




پژوهشکده شورای نگهبان



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

تقاضای ابطال ضوابط و مقررات حریم درجه ۳  
آثار تاریخی و فرهنگی شهر رامسر

کد گزارش: ۹۴۰۲۰۱۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۲/۲۷

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال ضوابط و مقررات حریم درجه ۳ آثار

تاریخی و فرهنگی شهر رامسر

تهیه و تنظیم:

محمدعلی فراهانی

نظارت:

سیدمجتبی حسینی پور اردکانی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۰۲۰۱۲

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۲/۲۷

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

تقاضای ابطال ضوابط و مقررات حریم درجه ۳ آثار تاریخی و فرهنگی شهر رامسر

موضوع شکایت: تقاضای ابطال ضوابط و مقررات حریم درجه ۳ آثار

تاریخی و فرهنگی شهر رامسر

شاکیان: آقایان حسام و حمیدرضا کاکویی

طرف شکایت: سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری

جهات مغایرت شرعی: ۱- اصل تسلیط ۲- قاعده لاضرر

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۴۰۹۵۷/۲۰۰ - ۱۳۹۳/۰۴/۳۱

### مقدمه

مصوبه مورد شکایت به استناد بند «۱۲» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به تصویب سازمان رسیده است که براساس آن تعیین حریم آثار تاریخی و فرهنگی از وظایف سازمان شمرده شده است. بنابراین مصوبه از نظر حقوقی دارای اعتبار بوده و در حدود صلاحیت‌ها و اختیارات سازمان به تصویب رسیده است. در این پرونده محدودیت ۸/۵ متری ارتفاع ساخت و ساز و نیز فاصله حریم، مورد شکایت بوده است. محدودیت‌های مزبور به استناد همین مصوبه در مورد حریم درجه ۳ که توسط سازمان تهیه و به تصویب رسیده وضع شده است. اما اینکه مبنای تعیین ۸/۵ متر نیز محدوده مشخص شده در مصوبه مذکور از سوی سازمان چه امری بوده است موضوعی تخصصی و فنی است که بایستی توسط کارشناسان سازمان

مشتکی عنه پاسخ داده شود.

درضمن یادآور می‌شود درخصوص مصوبه مربوطه به حریم آثار تاریخی و فرهنگی رامسر که ساخت و ساز را در محدوده حریم درجه ۲ به طور مطلق ممنوع اعلام کرده بود، پیش از این توسط فقهای محترم در تاریخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۵ اعلام نظر شده است و آن را مغایر با موازین شرع مقدس ندانسته‌اند.

### **شرح و بررسی (۱)**

به موجب نامه شماره ۹۰۰۰/۲۱۰/۴۰۹۵۷/۲۰۰ مورخ ۱۳۹۳/۰۴/۳۱ دیوان عدالت اداری پرونده شکایت آقای حسام کاکویی به منظور اظهار نظر فقهای شورای نگهبان به این شورا ارجاع شده است. خواسته آقای کاکویی عبارت است از:

**"مغایرت شرعی مصوبه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۰۶ سازمان میراث فرهنگی،**

---

۱- لازم به ذکر است که نظر مجمع مشورتی فقهی شورا در رابطه با موضوع و خواسته شاکی ارائه

شده است که بدین شرح است:

«همان‌گونه که در پرونده (ضوابط حفاظتی عرصه و حریم مجموعه فرهنگی - تاریخی رامسر) بیان شده است مصوبه مورد شکایت براساس بند دوازدهم از ماده سوم قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۱ مجلس شورای اسلامی تنظیم شده است و براساس بند دوازدهم، تعیین حریم بناها، مجموعه‌ها، محوطه‌ها و تپه‌های تاریخی ثبت شده و ضوابط خاص معماری و طراحی داخل حریم برعهده سازمان میراث فرهنگی قرار داده شده است و سازمان مذکور براین اساس حریم‌های متعددی برای مجموعه فرهنگی تاریخی رامسر همراه با بیان ضوابط و مقررات برای این حریم‌ها تنظیم نموده است.

لکن استفاده اطلاق حق تعیین حریم به نحوی که موجب ایجاد محدودیت در املاک مردم تا فواصل زیاد و حتی کیلومترها گردد مشکل بوده و خلاف شرع می‌باشد. و اگر بند دوازدهم ماده سوم قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی دارای چنین اطلاقی باشد، اطلاق مذکور خلاف شرع می‌باشد.»

## صنایع دستی و گردشگری در مورد ضوابط و مقررات در حریم درجه ۳ عرصه و اعیان آثار تاریخی و فرهنگی شهر رامسر"

اما حریم درجه ۳ شامل چه مناطقی است؟ حریم درجه ۳ مجموعه فرهنگی تاریخی شهر رامسر، از سه ضلع شرق و غرب و شمال باغ سی هکتاری آغاز شده و تا عمق ۵۰ متری داخل دریای مازندران ادامه داشته و آنجا خاتمه می‌پذیرد. حال که محدوده حریم مشخص گردید به ضوابط و مقرراتی که سازمان میراث فرهنگی برای فعالیت‌های عمرانی در این حریم در نظر گرفته است اشاره می‌کنیم.

«ضوابط و مقررات حریم درجه ۳:

- هرگونه فعالیت عمرانی اعم از ساخت‌وساز و احداث بنا، توسعه و تعریض و ایجاد خیابان، ساماندهی و محوطه‌سازی در محدوده حریم، پس از هماهنگی با سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، تهیه و ارایه طرح، تصویب نهایی و نظارت مستقیم سازمان مذکور و اجرایی دقیق طرح مصوب، معتبر و قابل اجرا خواهد بود.
- حداکثر ارتفاع مجاز ساخت‌وساز و احداث بنا در این محدوده با احتساب کرسی چینی و سقف شیروانی هشت‌ونیم متر در دو طبقه تعیین و اعلام می‌شود.
- طرح معماری، مصالح و نمای بناها باید متناسب با بافت فرهنگی، تاریخی مجموعه و با اقلیم منطقه هماهنگ و سازگار باشد.

- تأکید می‌شود با توجه به شرایط اقلیمی و آب و هوایی و همچنین به منظور حفظ فضای سبز و منظر شهری، نسبت فضاهای پر و خالی (فضای باز حیاط و فضایی که بنا می‌شود) و سطح اشغال، در سراسر بر تجاری (اولین پلاک) دو سوی بلوار آزادی کاملاً رعایت شود.
- ساخت‌وساز در عرصه دریا مطلقاً ممنوع است و هرگونه ساماندهی، محوطه‌سازی و سالم‌سازی در محدوده مورد نظر باید با کسب مجوز از سوی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری صورت پذیرد.»

همانطور که مشاهده گردید ضوابط و مقررات حریم درجه ۳ شهر رامسر در واقع یک سری محدودیت‌هایی را برای فعالیت‌های عمرانی و ساختمانی در نظر گرفته است. یعنی هرگونه فعالیت عمرانی بایستی با هماهنگی سازمان میراث فرهنگی صورت پذیرفته، طرح آن توسط سازمان تصویب و دقیقاً مطابق با آن طرح مصوب اجرایی گردد. همچنین به لحاظ ارتفاع بایستی محدودیت ۸/۵ متر رعایت شود بدین معنا که در ساخت‌وساز با احتساب کرسی چینی نباید ارتفاعی بیش از ۸/۵ متر احداث گردد.

شاکي پرونده، آقای حسام کاکویی و شریک وی دارای ملک شش‌دانگی هستند که تقاضای صدور پروانه ساختمانی از شهرداری رامسر داشته‌اند. با توجه به اینکه بر اساس ضوابط و مقررات پیش‌گفته هرگونه فعالیت عمرانی در حریم درجه ۳ بایستی از سوی سازمان میراث فرهنگی تأیید شود، شهرداری رامسر موضوع را به اطلاع اداره میراث فرهنگی رامسر می‌رساند. (نامه شماره ۴۱۲۳/۶ مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۰۲) نمایندگی میراث فرهنگی رامسر در پاسخ به نامه شهردار

اعلام می‌دارد بنابر ضوابط حریم درجه ۳ حداکثر ارتفاع مجاز در این منطقه ۸/۵ متر بوده و با درخواست نامبردگان مبنی بر تقاضای طبقات چهارگانه به ارتفاع ۱۶ متر مخالفت می‌کند. (نامه شماره ۱۴۳/۲۲۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۲۰)

این مخالفت اداره میراث فرهنگی موجب شکایت شکات از ضوابط و مقررات فوق‌الذکر گردید.

در این خصوص دو سؤال مطرح شده که در اینجا به بررسی آن خواهیم پرداخت:

### ۱. منشأ ۸/۵ متر چیست؟

در خصوص منشأ ۸/۵ متر که محدودیت ارتفاع مجاز در حریم درجه ۳ است، باید عنوان کرد همانطور که در ضوابط ملاحظه گردید ۸/۵ متر در بند دوم از ضوابط و مقررات حریم درجه ۳ ذکر شده است که این ضوابط نیز براساس بند «۱۲» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری<sup>(۱)</sup> به تصویب سازمان رسیده است و لذا این مقرر منشأ و مبنای حقوقی آن است و مسؤول نمایندگی میراث فرهنگی رامسر، در پاسخ به نامه شهردار بر اساس همین ضوابط و مقررات مصوب سازمان میراث فرهنگی، محدودیت ۸/۵ متر را بیان کرده است. اما اینکه میزان این ۸/۵ متر بر چه اساسی وضع شده است ناظر به مباحث فنی موضوع می‌باشد. در این خصوص از آنجا

---

۱- ماده ۳ - وظایف سازمان

وظایف سازمان در زمینه میراث فرهنگی که شامل پژوهش، نظارت، حفظ و احیاء و معرفی است به قرار زیر می‌باشد:

...

۱۲ - تعیین حریم بناها، مجموعه‌ها، محوطه‌ها و تپه‌های تاریخی ثبت شده و ضوابط خاص معماری و طراحی داخل حریم.

که آثار ثبت شده رامسر یک منطقه را شامل می‌شود به این صورت که از خانه شاه که در پهنه جنگلی قرار گرفته آغاز شده و تا نزدیکی ساحل ادامه دارد و بافت آن چشم‌انداز بدیعی را در مقابل دید بینندگان قرار می‌دهد (دید از بالا به پایین) لذا به منظور محافظت از این چشم‌انداز و عدم تخریب آن، محدودیت فوق توسط سازمان در مصوبه مزبور در نظر گرفته شده است.

## ۲. فاصله حریم چقدر است و بر چه اساسی است؟

در رابطه با فاصله حریم نیز باید گفت که این فاصله و محدوده نیز در مصوبه سازمان میراث فرهنگی که به استناد بند «۱۲» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به تصویب سازمان رسیده است پیش بینی شده است. در این خصوص نیز سازمان مستند به بند مزبور که تعیین حریم بناها، مجموعه‌ها، محوطه‌ها و تپه‌های تاریخی ثبت شده را به سازمان سپرده است، با توجه به صلاحیتی که قانوناً در اختیار دارد براساس استانداردهای ملی و بین‌المللی الگوهای خاصی را طراحی کرده و فواصل حریم‌ها را براساس این الگوهای استاندارد تعیین نموده است. به‌عنوان مثال اگر اثر ثبت شده یک ساختمان تنها بوده باشد که به دلیل قدمت و نوع معماری خاصش به عنوان اثر ملی به ثبت رسیده است ممکن است حریمی در حد ۱۰۰ تا ۲۰۰ متر برای محافظت از آن کافی باشد. اما این اثر وقتی یک مجموعه‌ای از آثار تاریخی و فرهنگی است طبعاً به حریم بیشتری نیاز دارد. این موضوع در خصوص آثار فرهنگی - تاریخی شهر رامسر مضاعف می‌شود چراکه علاوه بر آثار تاریخی که در این پهنه وجود دارد، چشم‌انداز اطراف آثار نیز موضوعیت دارد فلذا و براساس همان الگوهای پیش‌گفته فاصله حریم و حدود و ثغور آن به میزان مقرر در مصوبه سازمان مشخص شده است



(نقشه پیوست محدوده حریم را مشخص نموده است).

اما فارغ از دو سؤال فوق‌الذکر در رابطه با اعتبار حقوقی مصوبه سازمان میراث قابل ذکر است که براساس قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۱ «تعیین حریم بناها، مجموعه‌ها، محوطه‌ها و تپه‌های تاریخی ثبت شده و ضوابط خاص معماری و طراحی داخل حریم» از جمله وظایف این سازمان است که در بند «۱۲» ماده (۳) این قانون بدان اشاره شده است. بنابراین سازمان میراث فرهنگی براساس قانون، صلاحیت وضع ضوابط و مقررات برای حریم تعیین شده را دارد و بر همین اساس در تاریخ ۱۳۷۹/۱۲/۰۶ نسبت به تعیین حریم برای مجموعه فرهنگی تاریخی شهر رامسر اقدام کرده است. در خصوص سابقه موضوع این شکایت نیز قابل ذکر است که ضوابط و مقررات حریم عرصه و اعیان آثار فرهنگی تاریخی شهر رامسر یک بار دیگر در سال ۱۳۹۱ مورد شکایت قرار گرفته است. شاکی پرونده مزبور شکایت خود را نسبت به ضوابط و مقررات حریم درجه ۲ مطرح کرده بود. بخشی از این ضوابط مقرر داشته است: «ساخت و ساز و احداث بنا در محدوده حریم درجه دو مطلقاً ممنوع است». درخصوص این شکایت نیز دیوان عدالت اداری از شورای نگهبان استعلام مغایرت یا عدم مغایرت شرعی کرده و موضوع در جلسه ۱۳۹۱/۱۱/۲۵ فقهای معظم مطرح گردید. فقهای معظم مصوبه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۰۶ سازمان میراث فرهنگی در خصوص تعیین حریم عرصه و اعیان آثار فرهنگی تاریخی رامسر را مغایر موازین شرعی تشخیص نداد. البته در خصوص تشخیص مغایرت مصوبه با قوانین امر را به دیوان عدالت اداری واگذار نمود. هیأت عمومی دیوان نیز در تاریخ ۱۳۹۳/۰۶/۱۰ مبادرت به صدور

رأی نمود. رأی هیأت عمومی نیز مشتمل بر دو بند است. بند اول نظر فقهای معظم مبنی بر عدم مغایرت شرعی را اشاره نموده است. در بند دوم نیز اعلام می‌شود مصوبه مورد شکایت در خصوص ممنوعیت مطلق ساخت‌وساز در حریم درجه ۲ با هیچ یک از مقررات مورد استناد شاکی مغایرت ندارد. در نتیجه مصوبه مذکور به قوت خود باقی است و ابطال نمی‌شود.

## نتیجه گیری

اولاً براساس بند «۱۲» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری «تعیین حریم بناها، مجموعه‌ها، محوطه‌ها و تپه‌های تاریخی ثبت شده و ضوابط خاص معماری و طراحی داخل حریم» یکی از وظایف سازمان مذکور است و مصوبه مورد شکایت نیز مستند و مستظهر به این صلاحیت قانونی به تصویب سازمان رسیده است. در مورد مبنای فنی محدودیت ارتفاع به میزان ۸/۵ متر نیز با توجه به چشم‌انداز آثار تاریخی - فرهنگی رامسر در صورت عدم محدودیت و ساخت‌وساز در ارتفاعی بیش از میزان مزبور چشم‌انداز مربوطه از بین رفته و عملاً بین آثار که یک محوطه از جنگل تا ساحل را شامل می‌شود فاصله افتاده و از بین می‌رود. همچنین فاصله این حریم و قلمرو آن نیز براساس الگوهای مصوب سازمان و استانداردهای موجود تعیین شده است.

ثانیاً همانطور که ذکر شد درخصوص ضوابط حریم درجه ۲ که ساخت‌وساز را مطلقاً ممنوع می‌دارد فقهای محترم مصوبه را مغایر شرع تشخیص نداده و هیأت عمومی دیوان نیز آن را مغایر قانون نشناخته است، در حالیکه در مصوبه حاضر که مربوط به ضوابط حریم درجه ۳ می‌باشد ساخت‌وساز مطلقاً ممنوع نشده است و سازمان میراث فرهنگی صرفاً برای آن محدودیت‌هایی در نظر گرفته است.



امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)