

اظهار نظر کارشناسی درباره: « طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری »



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۷۲۱

کد موضوعی: ۲۵۰

دوره دوازدهم - سال اول

ثبت: ۳۹

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)

نوع گزارش: طرح/ لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

تهیه و تدوین کنندگان: سمیه جلیلی صدرآباد، علی فرنام (گروه عمران و شهرسازی)

مدیر مطالعه: علی فرنام

ناظران علمی: محمدحسن معادی رودسری، حبیب‌اله ظفریان ریگی

اظهار نظر کنندگان: محمدعلی اشراقی جزی، میثم عظیمی (مطالعات حقوقی)، سعید شفیعا (مطالعات

آموزش و فرهنگ)، مسعود فراهانی (مطالعات اجتماعی)، محمدحسین معاریان (مطالعات بخش

عمومی)، توفیق حسین‌زاده (مطالعات اقتصادی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز: امین عالی‌پور

صفحه آرا: حمیده سادات وفایی

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. ماده (۱۰۰) قانون شهرداری

۲. تخلفات ساختمانی

۳. نظارت و کنترل ساخت



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۷/۱۸

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۲/۲۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۴	۱. مقدمه
۵	۲. پیشینه
۵	۲-۱. سوابق مطالعاتی
۹	۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی
۱۴	۳. الزامات و ملاحظات در زمینه تخلفات مرتبط با ساخت‌وساز
۲۰	۴. ارزیابی کلی ماده‌واحد و تبصره‌های پیشنهادی
۲۲	۵. جمع‌بندی و پیشنهادها
۳۱	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۵	جدول ۱. سیر تحولات ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها
۵	جدول ۲. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری
۱۲	جدول ۳. تحلیل پیشینه تقنینی
۱۴	جدول ۴. تخلفات ساختمانی و تبصره‌های مرتبط ماده (۱۰۰)
۱۵	جدول ۵. مصادیق تخلف ساختمانی و اقدامات متناظر با هر تخلف
۲۱	جدول ۶. ارزیابی کلی ماده‌واحد و تبصره‌های پیشنهادی
۲۳	جدول ۷. اظهار نظر کارشناسی و متن اصلاحی در خصوص ماده‌واحد و تبصره‌های پیشنهادی



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری»

چکیده

تخلف ساخت‌وساز شهری از ضوابط و استانداردهای کیفی، فنی و شهرسازی در شهرهای ایران واقعیتی است ریشه‌دار و در عین حال گسترده که همسو با رشد شهرنشینی و افزایش تقاضای مؤثر در صنعت ساخت‌وساز، به‌گونه‌ای تصاعدی در حال افزایش است؛ لذا با توجه به حجم زیاد تخلفات ساختمانی و تأثیر آنها بر کالبد شهر، ضرورت و اهمیت پرداختن به این مسئله امری بدیهی است. طبق بررسی‌های انجام گرفته با گذشت حدود پنجاه سال از اجرای ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، تصمیمات کمیسیون مرتبط با این ماده نتوانسته به شکل مؤثری نقش بازدارنده در بروز تخلفات ساختمانی ایفا کند که اهم دلایل آن را می‌توان ناسازگاری ضوابط با واقعیات، ضعف سیستم کنترل و نظارت، وجود قوانین مبهم و غیرشفاف، بلا تکلیفی اراضی قولنامه‌ای، نبود کنترل زمین شهری و نگاه شهرداری‌ها به آرای جریمه‌ها به‌عنوان یک منبع درآمد و موارد دیگر دانست. به‌طورمثال، در دیوان عدالت اداری شکایات با عنوان اعتراض به آرای کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، با حدود ۱۶ هزار و ۴۸۶ شکایت در سال ۱۴۰۲، بالاترین میزان شکایت در حوزه شهرداری و شهرسازی را به خود اختصاص داده است. فراوانی پرونده‌های مطروحه در کمیسیون‌ها و پیچیدگی‌ها در نحوه دادرسی، تبعیض ناروا بین شهروندان قانون‌مدار و قانون‌گریز، همچنین عدم جلوگیری از فساد اداری و اخذ جریمه‌های تخلف که موجبات تشویق مالکین، ناظرین و شهرداری‌ها به تحقق تخلفات ساختمانی بدون پروانه و یا مخالف پروانه را فراهم کرده است؛ لزوم اصلاح قوانین و مقررات مرتبط در حوزه نظارت و رسیدگی به تخلفات ساختمانی را اجتناب‌ناپذیر می‌کند.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) قانون شهرداری به‌منظور جلوگیری از ساخت‌وساز غیرمجاز در محدوده و حریم شهرها و کسر یا حذف پارکینگ (تبصره «۵» ماده ۱۰۰)، تجاوز به معابر (تبصره «۶» ماده ۱۰۰)، تغییر کاربری به تجاری (تبصره ذیل بند «۲۴» ماده ۵۵) و تعیین مجازات متخلفان ایجاد شده است. تصمیم این نهاد شبه‌قضایی قطعی نبوده و مطابق تبصره «۱۰» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، ظرف ۱۰ روز قابل اعتراض در کمیسیون تجدیدنظر است و آرای این کمیسیون نیز در دیوان عدالت اداری، از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها، قابل اعتراض است. رأی کمیسیون حسب مورد می‌تواند مبنی بر پرداخت جریمه توسط شخص متخلف و یا تخریب بنا باشد. تجربه قریب به پنجاه سال از گذشت اجرای این ماده نشان داده که کمیسیون مذکور در نیل به این هدف چندان موفق نبوده و یکی از موضوعات مطرح در این زمینه بحث ضمانت‌های اجرائی است. به‌عنوان‌مثال، در تبصره «۴» الحاقی ۱۳۵۶/۶/۸ و

اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱، با استفاده از واژه‌های کلی «اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی» و بدون اینکه تعریفی از آنها ارائه شده باشد، به تخلفات ساختمانی جنبه قانونی داده شده و صرفاً با محکومیت به پرداخت جریمه، روش نقض قانون به متخلفین نشان داده شده است. در حالی که در کشورهای توسعه‌یافته، مقوله ایمنی ساختمان‌ها از موضوعات بسیار مهم و ذیل نظم عمومی و نفع عمومی تعریف شده و به هیچ عنوان قابل مداخلت و معامله نمی‌باشد. به‌طور خاص تجربه زلزله ترکیه در سال ۲۰۲۳ و نقش به‌سزای «قانون عفو پهنه‌بندی» در فروپاشی یا ریزش ساختمان‌ها این موضوع را گوشزد می‌کند که در برخورد با تخلفات ساختمانی حوزه ایمنی خط قرمز سیاستگذار و تحت هیچ عنوان نباید مسامحه و رواداری را شامل شود؛ بنابراین اصلاح قوانین و مقررات موجود از طریق اتخاذ راهکارهای جدید ضروری است.

اهم چالش‌های موجود در نظام قانونی ماده (۱۰۰) شامل موارد ذیل است:

- فقدان ضمانت اجرائی قانونی و عدم پشتیبانی و حمایت مؤثر و مستمر قضایی و انتظامی از مأموران شهرداری؛
- عدم تبیین اصول سه‌گانه و ابهام در نحوه احراز ضرورت قلع (احراز ضرورت توسط شهرداری، کارشناسان رسمی دادگستری و سازمان نظام‌مهندسی)؛
- ابهام در کلمه «ذی‌نفع» (مالک، سازنده، مستأجر، متصرف، همسایه مجاور)؛
- عدم تعیین مهلت پرداخت جریمه؛
- تشکیک در خصوص زمان محاسبه جریمه (زمان وقوع تخلف یا زمان رسیدگی)؛
- ابهام در منتفی شدن رأی تخریب به شرط پرداخت جریمه از سوی ذی‌نفع؛
- فقدان ضمانت اجرائی کافی در خصوص عدم پرداخت جرائم؛
- ابهام در ایجاد حق مکتسبه در صورت پرداخت جرائم؛
- نازل بودن مبلغ جریمه تبصره «۴» نسبت به سایر تبصره‌ها؛
- بلامانع بودن صدور پایان کار بدون توجه به ضرورت اخذ عوارض؛
- فقدان هرگونه تفوق کمی و کیفی کمیسیون‌های تجدیدنظر؛
- تثبیت تخلفات ساختمانی بر روی آرای کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) و شکل‌گیری کمیسیون توافقات.

نقاط قوت و ضعف طرح

با توجه به این امر که هدف از تهیه این طرح، بهبود وضع پیشین است؛ لذا به نظر می‌رسد در طرح پیشنهادی همچنان خلأهایی وجود دارد که ممکن است طرح به‌طور مطلوب به نتایج و اهداف مورد انتظار منجر نشود و نتواند به‌طرز قابل ملاحظه‌ای نواقص و نقدهای مرتبط با موضوع این ماده قانونی و عملکرد کمیسیون را اصلاح نماید؛ لذا به بررسی نقاط قوت و ضعف طرح پیشنهادی پرداخته شد.

نقاط قوت:

- حذف زمینه‌های تخلفات ساختمانی و فساد اداری سیستمی در خصوص سوق دادن سازندگان به تخلف؛
- تأکید بر ممنوعیت تغییر کاربری و بهره‌برداری غیرمجاز؛



- مسئولیت حقوقی و تخلف اداری برای شهرداری‌ها.

نقاط ضعف:

- بی‌توجهی به دلایل مختلف و طیف متنوع انگیزه‌های وقوع تخلفات ساختمانی؛
- عدم انطباق موضوع تبصره‌های جدید با تبصره‌های قانون فعلی؛
- بی‌توجهی به موضوع شمولیت بر تمامی شهرها از شهرهای کوچک و میانی تا شهر بزرگ، کلان‌شهر و تهران؛
- نامشخص بودن ضمانت و تحقق اجرای آرای قلع با توجه به اجرا نشدن معمول این آرا؛
- جایگزینی کمیسیون ماده (۱۰۰) با جایگاهی پایین‌تر و حذف کمیسیون و جایگزینی نسبی دادستان و تجویز جرمه تخریب در مطلق موارد.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

مطلوب است میان تخلفات تفکیک قائل شد و در واقع جداسازی تخلف‌های جزئی از کلان، امری بدیهی و لازم است. همچنین تفکیک تخلف‌های عامدانه و سیستمی، از تخلف ناشی از مشکلات فنی و اجرائی، نیز حائز اهمیت بوده و از طرفی مجازات‌های تعیین شده نیز باید متناسب با تخلف صورت پذیرفته باشد. در این صورت در مورد ساخت‌وسازهای فاقد وجه فنی (ایمنی)، بهداشتی و شهرسازی، نباید مسامحه‌ای صورت گیرد. در این راستا پیشنهادهای ذیل می‌تواند مدنظر قرار گیرد:

۱. راه‌اندازی سامانه یکپارچه مدیریت پرونده‌های کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) و انتشار برخط آرا و احکام و جرمه‌ها در جهت کاهش تخلفات؛ این امر موجب شفافیت بیشتر شده و در عین حال ضمانت اجرای بهتری برای تخلفات صورت گرفته فراهم می‌آورد. همچنین با دسترسی داشتن سازمان‌های نظارتی به سامانه موجود امکان رصد بهتر برای جلوگیری از تخلف وجود دارد.
۲. افزایش میزان جرائم هم می‌تواند به عنوان عامل بازدارنده در کاهش تخلفات مؤثر واقع شود؛ به نحوی که دیگر تخلف کردن به صرفه نباشد.
۳. تبیین مسئولیت هریک از ارکان توسعه مسکن و شهرسازی در فرایند ساخت‌وساز شامل ذی‌نفعان و نهادهای نظارتی، نحوه برخورد و جرم‌انگاری در قبال مسئولیت‌ها و ترک فعل و قصور احتمالی،
۴. توجه به ابعاد اجتماعی موضوع و ضرورت تعیین مهلت برای اعتراض و فرجام‌خواهی، ضمن توقف عملیات ساختمانی،
۵. پیشنهاد حل تعارض منافع کنونی و ضرورت عدم‌النفع مستقیم شهرداری در جرمه و واریز به وجوه مشترک حساب خزانه و تخصیص مجدد به شهرداری و درج در حساب‌های ملی،
۶. گستردگی کمی‌و کیفی و پیچیدگی مسائل حریم و ضرورت بررسی ابعاد و شاخص‌های این حوزه به واسطه دربرداشتن مجموعه‌های اقامتی و ویلایی و نیاز به تدوین تبصره خاص،
۷. امکان تبدیل تغییرات نسبت به پروانه ساختمانی در جهت طراحی خاص و متمایز با استاندارد و کیفیت بالاتر، از شمول تخلف و تبدیل به عوارض به شرط رعایت ملاحظات فنی (ایمنی)، بهداشتی و شهرسازی در مصادیق ارتقای کیفیت معماری،

۸. تدوین ضوابط و چارچوب‌های رتبه‌بندی، ارزیابی و ارجاع کار مبتنی بر عملکرد (طیف تشویقی تا تنبیهی) و امکان مشاهده سوابق و امتیازات مهندسان برای مالک و سازنده و شهرداری در بازنگری قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان،
۹. توجه ویژه به ساخت‌وسازهای غیرمجاز واقع در حریم آثار و محدوده بافت‌های تاریخی - فرهنگی و عدم مسامحه در این زمینه،
۱۰. افزایش شعب دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به دعاوی مرتبط با کمیسیون ماده (۱۰۰).

۱. مقدمه

مجلس شورای ملی در اولین دوره قانونگذاری در سال ۱۲۸۶ قانون بلدیه را به تصویب رساند. متعاقب این امر، در تاریخ ۱۳۰۹/۰۲/۳۰ قانون دیگری جایگزین قانون بلدیه شد. متعاقب آن قانون تشکیل شهرداری و انجمن شهرها و قصابات در مورخ ۱۳۲۸/۰۵/۰۴ به تصویب رسید. در ادامه لایحه قانونی شهرداری‌ها در تاریخ ۱۳۳۱/۰۵/۲۰ و سرانجام قانون شهرداری‌ها در تاریخ ۱۳۴۵/۰۴/۱۱ به تصویب رسید. این قانون در طول سال‌ها مورد اصلاحات و الحاقات متعددی قرار گرفت؛ از جمله در تاریخ ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ به موجب قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری، ماده (۱۰۰) و دو تبصره آن به قانون شهرداری الحاق شد. تبصره «۱» این قانون برای رسیدگی به تخلفات ساختمانی، کمیسیونی مرکب از فرماندار با بخشدار و نماینده دادگستری شهرستان آن حوزه و نماینده انجمن شهر را پیش‌بینی کرده و مقرر داشته بود که اقدامات شهرسازی خارج از محدوده شهرها باید با موافقت وزارت کشور باشد. در ادامه تبصره «۱» ماده (۱۰۰) به موجب [قانون الحاق دو تبصره به ماده \(۵۵\) و اصلاح تبصره یک ماده \(۱۰۰\) قانون شهرداری‌ها \(مصوب ۱۳۵۲/۰۵/۱۷\) با اصلاحات و الحاقات بعدی](#) به شکل موجود اصلاح شد. متعاقب آن در تاریخ ۱۳۵۸/۰۶/۰۸ [قانون الحاق ۶ تبصره به ماده \(۱۰۰\) قانون شهرداری \(مصوب ۱۳۵۶/۰۶/۰۸\)](#) به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۵۸/۰۶/۲۷ تبصره‌های «۲» الی «۸» به موجب [لایحه قانونی اصلاح تبصره‌های ماده \(۱۰۰\) قانون شهرداری \(مصوب ۱۳۵۸/۰۶/۲۷\)](#) [شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران](#)، به شکل فعلی اصلاح و تبصره‌های «۹، ۱۰ و ۱۱» نیز به ماده مذکور الحاق شد. بنابراین در سال ۱۳۵۸ پس از پیروزی انقلاب، شورای انقلاب، اقدام به اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری و الحاق ۳ تبصره کرد که طبق آن کمیسیون مذکور مجاز گردید، تا به جای صدور حکم قلع بنا، رأی بر اخذ جریمه صادر نماید. جدول ۱ سیر تحولات ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها را نشان می‌دهد.



جدول ۱. سیر تحولات ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها

سال ۱۳۴۵	سال ۱۳۵۲	سال ۱۳۵۵	سال ۱۳۵۸	سال ۱۳۶۲	سال ۱۳۶۷	اواخر سال ۱۳۶۹
تصویب ماده (۱۰۰) و دو تبصره	اصلاح تبصره‌ها و تشکیل کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) فعلی	الحاق ۶ تبصره به ماده (۱۰۰)	اصلاحات تبصره‌های ماده (۱۰۰) از سوی شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران	ایراد شرعی به نحوه فعالیت‌های کمیسیون ماده (۱۰۰)	ارجاع تخلفات ساختمانی به تعزیرات حکومتی	احیای مجدد کمیسیون ماده (۱۰۰) در شهرداری‌ها

مأخذ: نگارنده

۲. پیشینه

۱-۲. سوابق مطالعاتی

مطالعات انجام شده در این زمینه نشانگر این امر است که این موضوع در مرکز پژوهش‌های مجلس طی سال‌های مختلف از ابعاد مختلف در دفاتر گوناگون مورد مذاقه و توجه قرار گرفته است. جدول ۲ عناوین گزارش‌های مختلف تدوین شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به همراه پیشنهادهای و نظرهای دفاتر مختلف را نشان می‌دهد.

جدول ۲. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
۱	اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴» (مخصوص صحن علنی) [۱]	۱۳۸۸/۰۳/۰۵	۹۶۹۳	مطالعات زیربنایی	- افزایش و حضور وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در این کمیسیون ضرورتی ندارد. - تأکید بر مصوبه کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و کمیسیون عمران بر رد لایحه مذکور.
۲	اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴» (مخصوص صحن علنی) [۲]	۱۳۸۸/۱۰/۱۹	۹۶۹۳-۱	مطالعات زیربنایی	- رد حضور نماینده سازمان میراث فرهنگی و گردشگری؛ - تأکید بر مصوبه کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و کمیسیون عمران.
۳	اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴» (اعاده شده از شورای نگهبان) (مخصوص صحن علنی)	۱۳۸۹/۰۷/۰۳	۹۶۹۳-۲	مطالعات حقوقی	نظر به اینکه مطابق نظر شورای نگهبان عضویت اعضای شوراهای محلی مغایر اصل یک‌صد قانون اساسی است، مصوبه کمیسیون

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
	علنی [۳]				عمران مبنی بر اصرار بر مصوبه قبلی مجلس محل اشکال است و تصویب آن توسط نمایندگان محترم مجلس پیشنهاد نمی‌شود.
۴	کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، نقش شهرداری‌ها، شوراهای اسلامی و دیوان عدالت اداری (ضرورت تحقق تکالیف قانونی، ابعاد کیفی و رفع نقایض حقوقی) [۴]	۱۳۹۶/۰۳/۰۸	۱۵۳۸۷	مطالعات زیربنایی	<p>- اصلاح رفتارها، اقدامات و مصوبات موضوعه توسط شهرداری‌ها و کمیسیون توافقات آنها، شوراهای اسلامی شهرها، کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) قانون شهرداری و دیوان عدالت اداری بدیهی بوده و لازم‌الرعایه است.</p> <p>- جبران ضرر اشخاص نیز واجب و اشخاص متضرر می‌توانند از طریق مراجع ذی‌ربط و یا مراجع قضایی استیفای حق کنند.</p>
۵	اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون» [۵]	۱۴۰۱/۰۳/۱۷	۱۸۲۴۵	<p>- مطالعات زیربنایی</p> <p>- مطالعات حقوقی</p> <p>- مطالعات بخش عمومی</p>	<p>- ضرورت جداسازی تخلف‌های جزئی از کلان؛</p> <p>- جداسازی تخلف‌های عامدانه و سیستمی از تخلف ناشی از مشکلات فنی و اجرائی؛</p> <p>- ضرورت عدم مسامحه با ساخت‌وسازهای فاقد وجه فنی (ایمنی)، بهداشتی و شهرسازی؛</p> <p>- تبیین مسئولیت هریک از ارکان توسعه مسکن و شهرسازی در فرایند ساخت‌وساز شامل مالک، سازنده (مجری)، مهندسین طراح و یا مهندسین مشاور، مهندس ناظر، سازمان نظام‌مهندسی استان، شهرداری، شورای شهر، اداره کل راه و شهرسازی استان و اداره راه و شهرسازی شهرستان، نحوه برخورد و جرم‌انگاری در قبال مسئولیت‌ها و ترک فعل و قصور احتمالی؛</p> <p>- توجه به ابعاد اجتماعی موضوع و ضرورت تعیین مهلت برای اعتراض و فرجام‌خواهی، ضمن توقف عملیات ساختمانی؛</p>



ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
					<p>- پیشنهاد حل تعارض منافع کنونی و ضرورت عدم‌النفع مستقیم شهرداری در جریمه و واریز به وجوه مشترک حساب خزانه و تخصیص مجدد به شهرداری و درج در حساب‌های ملی؛</p> <p>-گسترده‌گی کمی و کیفی و پیچیدگی مسائل حریم و ضرورت بررسی ابعاد و شاخص‌های این حوزه به‌واسطه دربرداشتن مجموعه‌های اقامتی و ویلای (لواسان، دماوند، چهارباغ و ...) و نیاز به تدوین تبصره خاص؛</p> <p>- پیگیری سازوکار شفافیت و انتشار برخط آرا و احکام و جریمه‌ها در جهت کاهش تخلفات؛</p> <p>- امکان تبدیل تغییرات نسبت به پروانه ساختمانی در جهت طراحی خاص و متمایز با استاندارد و کیفیت بالاتر، از شمول تخلف و تبدیل به عوارض به شرط رعایت ملاحظات فنی (ایمنی)، بهداشتی و شهرسازی در مصادیق ارتقای کیفیت معماری؛</p> <p>- تدوین ضوابط و چارچوب‌های رتبه‌بندی، ارزیابی و ارجاع کار مبتنی بر عملکرد (طیف تشویقی تا تنبیهی) و امکان مشاهده سوابق و امتیازات مهندسان برای مالک و سازنده و شهرداری در بازنگری قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان؛</p> <p>- پیشنهاد تشکیل دادگاه‌های تخصصی زمین و مسکن و شهرسازی برای بررسی تخصصی پرونده‌های مرتبط (به‌واسطه اهمیت موضوع استقامت بنا و</p>

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
					ایمنی ساختمان و همچنین شدت و گستره مفاسد مالی در این حوزه).
۶	واکاوی زمینه‌ها و دلایل تخلفات ساختمانی در شهرها، تبعات و راهکارهای پیشنهادی [۶]	۱۴۰۲/۰۶/۱۱	۱۹۲۴۴	مطالعات زیربنایی	بهبود سیستم نظارت بر ساخت‌وساز شهری، کاهش تشریفات و بوروکراسی اداری، اصلاح جرائم، بازنگری در ضوابط و مقررات، الزام شهرداری‌ها و ایجاد ضمانت اجرائی در اجرای آرای کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری تا حدودی ایجاد منابع درآمد پایدار شهرداری‌ها از جمله مواردی است که می‌تواند به کاهش تخلفات ساختمانی در سطح کشور کمک بسزایی کند.
۷	ساختمان متروپل؛ ریشه‌های پیدایش و رهنمون‌هایی برای پیشگیری از تکرار [۷]	۱۴۰۲/۰۶/۲۸	۱۹۲۶۶	مطالعات زیربنایی	عوامل پیدایش واقعه‌ای مانند متروپل، صرفاً منوط و منحصر در همین پروژه نیست، مجموعه‌ای از رخدادهای و تعارضات در سطح تقنین و اجرائی کشور وجود دارد که برهم‌کنش آنها، موجب پیدایش رویداد تلخ متروپل آبادان می‌شود. در واقع متروپل یک اسم عام و بازدارنده از وقوع مجدد این حادثه در ساختمانی دیگر، به‌نظر می‌رسد. لذا فارغ از اینکه مسبب و مسئول بروز این بحران چه شخص یا اشخاصی است، این گزارش با یک دید فراتحلیل در پی واکاوی عوامل پیدایش و سپس بیان نظام مسئولیت و چالش‌های پیرامون آن است تا به‌لحاظ سیستماتیک زمینه وقوع وقایع مشابه، کمینه گردد و پیشنهادهایی در حوزه اجرائی، تقنین و نظارتی عرضه شود.
۸	تحلیل نظام مسائل کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری [۸]	۱۴۰۳/۰۴/۱۶	۱۹۸۷۳	مطالعات زیربنایی	ماده (۱۰۰) مبتلابه خلأهای جدی همچون عدم سازگاری با



ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
					شرایط کنونی (اعم از پایین بودن قابلیت اجرایی، وجود ابهام و تفسیرپذیر بودن قانون، عدم تناسب با نوع و حجم ساخت‌وسازهای امروزی و در نظر نگرفتن ملاحظات توسعه شهری) مواجه بوده که در نهایت هدایت بازار ساخت‌وساز کشور به سمت تخلفات ساختمانی و غیرمهندسی شدن ساخت‌وسازها توسط دلالتان و افراد سودجو، ایجاد فساد و نقض قوانین و مقررات در حوزه شهرسازی و معماری، نارضایتی، تضییع حقوق عامه و بدبینی شهروندان، ایجاد تبعیض ناروا و تحقق نیافتن طرح‌های توسعه شهری را دربرداشته است.

همچنین بررسی‌های صورت گرفته در زمینه ساخت و ساز در حریم بافت‌های تاریخی - فرهنگی نشان می‌دهد؛ طبق ماده (۱۰) [قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی](#) مصوب ۱۳۹۸/۰۴/۱۲ «در رسیدگی به تخلفات ساختمانی املاک واقع در حریم آثار و محدوده بافت‌های تاریخی - فرهنگی، کمیسیون‌های موضوع مواد (۹۹) و (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها، مکلفند منحصراً قلع و قمع مستحذات بدون پروانه و یا مازاد بر پروانه ساختمانی صادر شده را در صدور رأی لحاظ کنند»؛ لذا با توجه به متعدد بودن مصادیق ساختمانی نظیر مازاد سطح اشغال، اضافه بنا، تراکم غیرمجاز، تجاوز به حریم، رعایت نکردن مفاد پروانه ساختمان و ... در این کمیسیون‌ها، متعدد بودن شهرها دارای کمیسیون و عدم گزارش‌دهی واضح از عملکرد این کمیسیون‌ها، احصای دقیق میزان رأی به قلع و قمع به تفکیک بافت تاریخی - فرهنگی و شهرهای مختلف در دسترس نیست. در حال، ماده حاضر فرصتی ارزشمند برای جلوگیری از تخریب و ساخت‌وساز در بافت‌های تاریخی - فرهنگی به‌شمار می‌رود. از این‌رو، پیگیری قضایی از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌منظور جلوگیری از تخلفات بیشتر و برخورد قاطع قوه قضائیه در این باره می‌تواند کارساز باشد. تبلیغات حول این ماده به‌منظور آگاهی‌بخشی به مردم و کاهش احتمال وقوع جرم در این خصوص نیز اثرگذار خواهد بود [۹].

۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

لایحه اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ به شماره چاپ ۸۲ برای اولین بار بنا به پیشنهاد وزارت راه و

شهرداری و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری سابق (وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی) در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۲۸ هیئت‌وزیران به تصویب رسید. در این لایحه با توجیه این امر که با توجه به نظارت وزارت راه و شهرسازی در اجرای طرح‌های تفصیلی بند «۴» قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (مصوب ۱۳۵۱) و نیز با توجه به نظارت بر اجرای مقررات ملی ساختمان مطابق مواد (۳۳) و (۳۵) قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۷۴) توسط وزارت راه و شهرسازی و همچنین وظایف قانونی سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در زمینه حفاظت از ابنیه و آثار تاریخی و فرهنگی و بافت‌ها و محوطه‌های تاریخی و ممانعت از تغییر کاربری آنها عضویت وزارت راه و شهرسازی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری سابق (وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی) در کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری ضروری به نظر می‌رسد، که هدف این لایحه بوده است. لایحه فوق به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به‌عنوان کمیسیون اصلی ارائه شد که در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۷/۸ مطرح و پس از بحث و تبادل نظر کلیات آن رد و در کمیسیون عمران به‌عنوان کمیسیون فرعی نیز کلیات آن در تاریخ ۱۳۸۷/۶/۲۵ مورد بررسی قرار گرفت و با اکثریت آرا رد شد. تنها کمیسیون فرهنگی به‌عنوان کمیسیون فرعی کلیات آن را تصویب کرد. در نهایت لایحه فوق مشتمل بر ماده‌واحد در جلسه علنی ۱۳۸۹/۴/۳۰ به تصویب رسید؛ اما در نهایت ماده‌واحد فوق از این جهت که به رأی عضو انجمن شهر (عضو شورای شهر) به‌عنوان یکی از اعضای کمیسیون اعتبار داده است، توسط شورای نگهبان مغایر اصل (۱۰۱) قانون اساسی شناخته شد. اما همچنان کمیسیون بر مصوبه قبلی خود اصرار ورزیده و در نتیجه به تصویب نرسید.

در گزارشی که دفتر مطالعات زیربنایی با عنوان اظهار نظر کارشناسی درباره: «[لایحه اصلاح ماده \(۱۰۰\) قانون شهرداری - مصوب ۱۳۳۴](#)» به‌منظور ارائه در صحن علنی مجلس در زمینه بررسی لایحه و مصوبات کمیسیون‌ها تدوین کرده بیان شده که اعمال نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمران شهری بر عهده وزارت راه و شهرسازی است. از سوی دیگر، طبق قانون، صدور پروانه ساخت‌وساز و نظارت بر اجرای آن بر عهده شهرداری‌ها گذاشته شده است. گفتنی است؛ طراحی نقشه‌های ساخت‌وساز و اجرای آن بر عهده مهندسان عضو سازمان نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان (به‌عنوان یک سازمان تابعه وزارت مسکن و شهرسازی) است.

وزارت راه و شهرسازی، به‌عنوان یکی از ارائه‌کنندگان این لایحه، برای اعمال نظارت خویش به‌دنبال جایگاه قانونی بوده و این محل را کمیسیون ماده (۱۰۰) تشخیص داده است. کمیسیون ماده (۱۰۰) نیز، مرجع رسیدگی به پرونده‌های آن دسته از تخلفاتی است که یا مرتفع نشده و یا مورد مصالحه قرار نگرفته و از طریق شهرداری‌ها به آن کمیسیون ارسال شده است. گفتنی است؛ نظارت بر رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمران شهری می‌تواند از طریق سازمان نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان اعمال شود و بررسی تطابق اجرا با نقشه طراحی شده و جلوگیری از عدول از آن به عهده شهرداری‌هاست. از این رو، وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری می‌توانند اهداف و سیاست‌های خود را از طریق سازمان مذکور اعمال کنند و از سوی دیگر توجه به مباحث مطروحه در کمیسیون ماده (۱۰۰) را می‌توانند از طریق



نماینده وزارت کشور به‌عنوان نماینده دولت در کمیسیون مذکور پیگیری کنند.

با توجه به شرح وظایف و ترکیب اعضای کمیسیون ماده (۱۰۰)، افزایش راه و شهرسازی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری به آن و حضور آنها در این کمیسیون ضرورتی ندارد و عملاً نحوه و زمان رسیدگی را طولانی خواهد کرد. لذا ضمن تأکید بر مصوبه کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و کمیسیون عمران، رد لایحه مذکور پیشنهاد می‌شود.

در مرحله بعد، طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۹۹ با امضای ۴۳ نفر از نمایندگان، با شماره ثبت ۲۲۶ با ۹ تبصره مطرح شد که این بار کمیسیون عمران به‌عنوان کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های امور داخلی کشور و شوراها و کمیسیون قضایی و حقوقی به‌عنوان دو کمیسیون فرعی در نظر گرفته شدند. در مقدمه ضرورت طرح فوق را سامان دادن به وضعیت ساخت‌وسازهای غیرمجاز ناشی از عدم صدور مجوز برای احداث بناهای افراد فاقد مسکن و همچنین رسیدگی به تخلفات ساختمان‌ها احداث شده در آن مقطع مصوب شده است. هدف اصلی طراحان این طرح، عدم تحقق اهداف ماده (۱۰۰) در جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز است؛ در واقع با این توجیه که ماده (۱۰۰) فعلی، در زمینه اجرای اصل حاکمیت قانون، جلوگیری از تبعیض و احداث بناهای غیرمجاز پاسخ‌گو نیست و اساساً موجب فساد اداری می‌شود. در راستای جلوگیری از فساد اداری و اخذ جریمه‌های تخلف ساختمانی در قبال نقض مقررات در تبصره‌های ماده (۱۰۰) قانون شهرداری که موجبات تشویق مالکین، ناظرین و شهرداری‌ها به تحقق تخلفات ساختمانی بدون پروانه و یا مخالف پروانه را فراهم کرده است، از قابلیت مناسب در جهت پیگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز و تخلفات ساختمانی برخوردار نبوده و ضرورت به‌روزرسانی، اصلاح و کارآمدسازی، بازدارندگی ماده (۱۰۰) و تبصره‌های آن در سال‌های اخیر همواره یکی از دغدغه‌های مسئولین بوده است.

طرح عادی اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری که جهت بررسی به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها به‌عنوان کمیسیون فرعی ارجاع شده بود با حضور مسئولین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس مورد بحث و تبادل نظر قرار گرفت و در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۲/۷ رد شد. در حالی که طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری که به کمیسیون عمران به‌عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شده بود، در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۴/۱ با حضور کارشناسان و مسئولان دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با اصلاحاتی در متن به تصویب رسید؛ اما در نهایت در مجلس یازدهم به نتیجه نرسید.

سرانجام طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری در دوره دوازدهم در تاریخ ۱۴۰۳/۵/۱۴ مجدداً اعلام وصول شد. لازم به ذکر است؛ تبصره‌های طرح جدید با طرح پیشنهادی قبلی به‌لحاظ محتوایی هیچ‌گونه تفاوتی ندارد؛ تنها تفاوت دو طرح فوق تعداد تبصره‌های مطروحه است که در طرح جدید از ۹ تبصره به ۱۲ تبصره افزایش یافته است. گفتنی است با توجه به اهمیت بازنگری این قانون و وجود خلأهای تقنینی در حوزه ساخت و ساز و تخلفات ساختمانی طی سالیان متمادی معاونت حقوق عامه دادستانی کل کشور نیز به این موضوع ورود پیدا کرده و با صدور بخشنامه‌هایی اقدامات و پیگیری‌هایی انجام داده است که در ادامه در بخش ارائه نظرات و پیشنهادهای دیدگاه‌های اصلاحی معاونت مذکور بیان شده است.

جدول ۳ تحولات طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها را در مجلس شورای اسلامی طی دهه‌های اخیر نشان

می‌دهد.

جدول ۳. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام طرح/لایحه	شماره ثبت	تاریخ اعلام وصول	کمیسیون اصلی / فرعی	اصلاحات پیشنهادی	دلایل رد یا قبول
۱	لایحه اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴	۸۱	۱۳۸۷/۰۴/۰۹	کمیسیون اصلی: امنیت ملی و سیاست خارجی کمیسیون فرعی: عمران/فرهنگی	در تبصره «۱» اصلاحی ماده (۱۰۰) قانون شهرداری- مصوب ۱۳۵۲- پس از عبارت «وزیر خارجی: کشور» عبارت «و نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان» اضافه شده و عبارت «جلسات با حضور کلیه اعضا رسمیت یافته و وزارتخانه خود یکی از تصمیمات اتخاذ شده با سه رأی طراحان لایحه بوده است. موافق قابل اجراست» به انتهای ۲. وزارت کشور به تبصره افزوده می‌شود. تبصره «۱۲»- در شهرهای در کمیسیون ماده (۱۰۰) تاریخی یا دارای بافت تاریخی بنا به تشخیص و اعلام سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، نماینده سازمان یاد شده در کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱۰۰) عضویت می‌یابد. در این صورت تصمیمات اتخاذ شده در کمیسیون با چهار رأی موافق قابل اجراست. ۳. با توجه به شرح وظایف موضوع تبصره «۱» ماده (۱۰۰) کمیسیون ماده (۱۰۰) ضرورتی به حضور نماینده در کمیسیون با چهار رأی موافق قابل اجراست. ۴. افزایش اعضا، زمان رسیدگی در کمیسیون را عملاً طولانی خواهد کرد.	دلایل رد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی: ۱. انصراف وزارت کشور و درخواست استرداد لایحه شده و عبارت «جلسات با حضور کلیه اعضا رسمیت یافته و وزارتخانه خود یکی از تصمیمات اتخاذ شده با سه رأی طراحان لایحه بوده است. موافق قابل اجراست» به انتهای ۲. وزارت کشور به نمایندگی از قوه مجریه در کمیسیون ماده (۱۰۰) تعادل این کمیسیون را عملاً مخدوش خواهد کرد. ۳. با توجه به شرح وظایف موضوع تبصره «۱» ماده (۱۰۰) کمیسیون ماده (۱۰۰) ضرورتی به حضور نماینده در کمیسیون با چهار رأی موافق قابل اجراست. ۴. افزایش اعضا، زمان رسیدگی در کمیسیون را عملاً طولانی خواهد کرد. دلایل رد کمیسیون عمران:
					الف) ترکیب اعضای مورد نظر در ماده (۱۰۰) قانون شهرداری که سال‌های طولانی تشکیل می‌شود مناسب به نظر می‌رسد و اضافه کردن عضو جدید به ترکیب کمیسیون ضرورتی ندارد و وجود نمایندگان از قوه قضائیه و قوه مجریه و نمایندگان	



ردیف	نام طرح / لایحه	شماره ثبت	تاریخ اعلام وصول	کمیسیون اصلی / فرعی	اصلاحات پیشنهادی	دلایل رد یا قبول
						شورای شهر در کمیسیون مذکور ترکیب مناسبی است. (ب) فعلاً نیز راهکارهای قانونی برای حفظ آثار تاریخی و باستانی وجود دارد و الحاق تبصره‌ای به این منظور فاقد توجیه کافی است. کمیسیون فرهنگی: تصویب کلیات
۲	طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری	۲۲۶	۱۳۹۹/۰۷/۰۲	کمیسیون اصلی: عمران کمیسیون فرعی: امور داخلی کشور و شوراهای قضایی و حقوقی		کمیسیون عمران: با اصلاحاتی در متن تصویب شد. کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها: رد شد.
۳	طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری	۳۹	۱۴۰۳/۰۵/۱۴	کمیسیون اصلی: عمران کمیسیون فرعی: امور داخلی کشور و شوراهای قضایی و حقوقی		در حال بررسی
۴	طرح مدیریت شهری و روستایی	۶۴	۱۴۰۳/۰۵/۱۴		فصل دوم: پروانه ساختمانی (ماده ۵۷) طرح جامع مدیریت شهری و روستایی	در حال بررسی
۵	طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری	۷۳	۱۴۰۳/۰۵/۱۴	کمیسیون اصلی: عمران کمیسیون فرعی: امور داخلی کشور و شوراهای قضایی و حقوقی		متعاقباً بررسی و اظهار نظر خواهد شد.
۶	طرح قانونی رسیدگی به تخلفات ساختمانی	۲۴۶	۱۴۰۳/۰۷/۲۹	کمیسیون اصلی: عمران کمیسیون فرعی: امور داخلی کشور و شوراهای قضایی و حقوقی		متعاقباً بررسی و اظهار نظر خواهد شد.

۳. الزامات و ملاحظات در زمینه تخلفات مرتبط با ساخت و ساز

با توجه به مطالب بیان شده، مواجهه مطلوب‌تر با تخلفات نیازمند شناسایی و گونه‌بندی تخلفات از یک سو و در نظر گرفتن یک سری **الزامات** از سوی دیگر بوده که در ادامه به آن پرداخته شده است. مهم‌ترین تخلفات ساختمانی عبارت‌اند از:

- احداث بنا بدون پروانه؛
- اضافه بنا در مساحت (سطح اشغال) - اضافه بنا در ارتفاع (تراکم)؛
- عدم احداث پارکینگ یا غیرقابل استفاده بودن آن؛
- تجاوز به معابر عمومی؛
- عدم استحکام بنا؛
- تغییر کاربری (به‌ویژه دایر کردن محل کسب و پیشه و تجارت در محل غیر تجاری).

جدول ۴. تخلفات ساختمانی و تبصره‌های مرتبط ماده (۱۰۰) [۱۰]

تخلف ساختمانی	ضمانت اجرا	مستند قانونی
احداث بنا بدون پروانه	در موردی که ضرورت تخریب احراز نشود، دو نظر قابل طرح است: نظر نخست - در صورت رعایت کاربری و اصول ثلاثه (هر دو)، صدور رأی به جریمه اختیاری است و کمیسیون می‌تواند رأی به جریمه یا تخریب صادر نماید. نظر دوم - در صورت رعایت کاربری و اصول ثلاثه (هر دو)، بدین سبب که صدور رأی به تخریب نیاز به احراز ضرورت دارد؛ لذا در صورت عدم احراز ضرورت، کمیسیون تنها صلاحیت صدور رأی به جریمه را دارد.	تبصره «۴» ماده (۱۰۰)
	بدون رعایت کاربری زمین یا اصول ثلاثه: الزاماً تخریب	مفهوم مخالف تبصره «۴» ماده (۱۰۰)
	در صورت ضرورت قلع اضافه بنا و الزاماً تخریب	
اضافه بنا در مساحت (سطح اشغال) - اضافه بنا در ارتفاع (تراکم)	در صورت عدم ضرورت تخریب اضافه بنا، دو نظر قابل طرح است: نظر نخست - نیازی به ضرورت برای صدور رأی تخریب نیست. در صورت عدم ضرورت تخریب اضافه بنا، صدور رأی به تخریب یا جریمه اختیاری است. نظر دوم - صدور رأی به تخریب نیاز به احراز ضرورت دارد. لذا در صورت عدم احراز ضرورت، کمیسیون تنها صلاحیت صدور رأی به جریمه را دارد.	تبصره‌های «۱»، «۳» و «۴» ماده (۱۰۰)
عدم احداث پارکینگ یا غیرقابل استفاده بودن آن	امکان اصلاح: رأی به اصلاح عدم امکان اصلاح: دو نظر قابل طرح است: نظر نخست - صدور رأی تخریب نیازمند ضرورت نیست. صدور رأی به جریمه یا تخریب اختیاری است.	تبصره‌های «۱» و «۵» ماده (۱۰۰) تبصره «۱» و مفهوم مخالف لفظ «می‌تواند»



تخلف ساختمانی	ضمانت اجرا	مستند قانونی
(در صورت عدم امکان اصلاح)	نظر دوم- صدور رأی به تخریب نیاز به احراز ضرورت دارد. در صورت احراز ضرورت: تخریب، در غیر این صورت: جریمه	
تجاوز به معابر عمومی	بدون پروانه یا برخلاف مفاد پروانه: جریمه یا تخریب	تبصره «۶» ماده (۱۰۰)
تغییر کاربری	دایر کردن محل کسب یا پیشه و یا تجارت برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی در منطقه غیر تجاری: تعطیلی سایر تغییر کاربری‌ها: حسب مورد جریمه یا تخریب	تبصره بند «۲۴» ماده (۵۵)، تبصره «۱» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری
عدم استحکام بنا	در صورت امکان: رأی به اصلاح و رفع عیب	

همچنین در ماده (۵۷) [طرح جامع مدیریت شهری و روستایی](#) اعلام وصول شده در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۱۸ که مجدداً در دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی با عنوان [طرح جامع مدیریت شهر و روستا](#) در تاریخ ۱۴۰۳/۵/۱۴ اعلام وصول شده است؛ مصادیق تخلفات ساختمانی و اقدامات متناظری که باید توسط مالک یا ذی‌نفع و حسب مورد برابر مفاد این ماده توسط شهرداری یا دهیاری انجام شود به تفصیل آمده است.

جدول ۵. مصادیق تخلف ساختمانی و اقدامات متناظر با هر تخلف

عناوین تخلف ساختمانی	مصادیق تخلف ساختمانی	اقدام توسط مالک یا ذی‌نفع و حسب مورد برابر مفاد این ماده توسط شهرداری یا دهیاری
بدون پروانه	۱. هرگونه عملیات ساختمانی فاقد پروانه	اعاده به وضعیت مجاز
مغایر با مفاد پروانه	۲. عدم رعایت تراکم ساختمانی مجاز مغایر با پروانه و ضوابط طرح توسعه مصوب	اعاده به وضعیت مجاز
	۳. عدم رعایت سطح اشغال مجاز مغایر با پروانه و ضوابط طرح توسعه مصوب	اعاده به وضعیت مجاز
	۴. تجاوز به حد معابر و حریم تأسیسات شهری یا روستایی	اعاده به وضعیت مجاز
	۵. عدم رعایت تراز کف مجاز	اعاده به وضعیت مجاز
	۶. عدم رعایت اصول فنی سازه‌ای و استحکام بنا	تطبیق با ضوابط مقررات ملی ساختمان یا اعاده به وضعیت مجاز
	۷. عدم رعایت اصول ایمنی و مقابله با حریق	اقدام مطابق با پروانه ساختمانی و نقشه‌های مصوب شهرداری
	۸. احداث هرگونه بنا در حیاط، حیاط خلوت یا پشت بام	اعاده به وضعیت مجاز در پروانه
	۹. تجاوز به حد مشاع فضاهای مشاع	رفع تعرض
	۱۰. عدم رعایت ابعاد مجاری تأسیسات	تطبیق با مفاد پروانه
	۱۱. عدم رعایت ضوابط عایق‌بندی مربوط به بهینه‌سازی مصرف انرژی و تنظیم صدا	تطبیق با مقررات ملی ساختمان
	۱۲. افزایش ارتفاع واحد تجاری بیش از حد مجاز	کاهش ارتفاع به حد مجاز
	۱۳. احداث بالکن و نیم‌طبقه در واحد تجاری	حذف بنای زائد بالکن و نیم‌طبقه
	۱۴. افزایش ارتفاع پیلوت	کاهش ارتفاع به حد مجاز

عناوین تخلف ساختمانی	مصادیق تخلف ساختمانی	اقدام توسط مالک یا ذی‌نفع و حسب مورد برابر مفاد این ماده توسط شهرداری یا دهیاری
	۱۵. عدم رعایت حداقل ارتفاع پیش‌آمدگی از سمت معبر	اعاده به وضعیت مجاز
	۱۶. عدم رعایت ضوابط ابعاد پارکینگ منجر به کسر پارکینگ	تطبیق با ضوابط
	۱۷. عدم رعایت ضوابط مسیر دسترسی پارکینگ	تطبیق با ضوابط
	۱۸. هرگونه تغییر واحد یا واحدها اعم از ادغام یا تقسیم	تطبیق وضعیت با مفاد پروانه
	۱۹. عدم رعایت ضوابط مصوب نماسازی	تطبیق وضعیت با مفاد پروانه
	۲۰. عدم رعایت الزامات ساختمانی جهت استفاده معلولان، سالمندان و ناتوانان جسمی - حرکتی	تطبیق با قوانین و مقررات مربوط
	۲۱. احداث اضافه بنای مغایر مفاد پروانه در صورت رعایت ضوابط فنی و گواهی استحکام بنا و سقف مجاز تراکم ساختمانی طرح توسعه شهری	اخذ جریمه به میزان دوبرابر قیمت روز هر مترمربع ساختمان متناسب با نوع کاربرد که ارزش آن توسط کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌شود.

گفتنی است در بازنگری ماده (۱۰۰) قانون شهرداری باید یک سری **ملاحظات** در نظر گرفته شود:

- فقدان ضمانت اجرای کافی در مواردی که مهندس ناظر با مشاهده عدم رعایت ضوابط ایمنی در ساخت‌وساز، دستور توقف پروژه را صادر نمی‌نماید. برای مهندسان ناظر هر عملیات ساختمانی براساس تبصره «۷» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها در صورت مواجهه با تخلف سازنده، تکالیفی در نظر گرفته شده است.

- تبصره «۷» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها، صرف‌نظر از فقدان ضمانت اجرای کافی برای مأموران متخلف شهرداری، منجز و مشخص نبودن مرجع رسیدگی و قانون رسیدگی کننده به تخلفات مأموران به صراحت متن قانون «... مأموران شهرداری نیز مکلفند در مورد ساختمان‌ها نظارت نمایند و هرگاه از موارد تخلف در پروانه به‌موقع جلوگیری نکنند و یا در مورد صدور گواهی انطباق ساختمان با پروانه مرتکب تقصیری شوند طبق مقررات قانونی به تخلف آنان رسیدگی می‌شود...» نیازمند توجه است.

- ناسازگاری ضوابط با واقعیات، ضعف در ساختار کنترل و نظارت، تبصره‌های مبهم و غیرشفاف ماده (۱۰۰) قانون شهرداری موجب اتخاذ تصمیم‌های سلیقه‌ای می‌گردد.

- فقدان سازوکار مناسب جهت نظارت دوره‌ای مهندسان ناظر پس از صدور پایان کار، تغییراتی در بنا ایجاد می‌نمایند، مثلاً بادبندها معمولاً در پارکینگ‌ها حذف می‌شود و مبحث بیست‌ودوم مقررات ملی ساختمان که به امر مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها اختصاص دارد، ساختمان‌ها را پس از صدور پایان کار نیز ملزم به رعایت نکاتی نموده و به‌صورت دوره‌ای ارزیابی می‌شوند. لیکن تاکنون شرایط اجرائی شدن آن فراهم نشده و هیچ پروانه‌ای برای مهندسان در این خصوص صادر نشده است.

در موضوع فرایند تشخیص، بررسی، اعلام و فرجام‌خواهی نیز موارد زیر مطرح است:

در مواردی مهندسان ناظر به محل پروژه مراجعه‌ای ندارند یا نسبت به تخلفات پروژه اقدام قانونی لازم را به عمل نیاورده و دستور توقف عملیات ساختمانی خطاب به شهرداری صادر نمی‌نمایند و عملاً با تأیید تخلفات پروژه، مسیر را برای



متخلف هموار می‌نمایند (به تعبیری ناظر در فرضی که با مالک سازه در حوزه تبادلات مالی دچار مسئله نشود اساساً مهندسان ناظر اعلام تخلف نمی‌کند مگر در موارد بسیار اندک) و از ظرفیت تبصره «۷» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها مبنی بر وظیفه‌مندی شهرداری برای اعلام تخلف به شورای انتظامی نظام‌مهندسی اساساً استفاده نمی‌شود.

نگاه درآمدی شهرداری در خصوص ساختمان‌هایی که شائبه عدم رعایت ضوابط ایمنی در آن وجود دارد، در برخی موارد در مواجهه با تخلفاتی از قبیل اضافه بنا و غیره در کمیسیون ماده (۱۰۰) رای به جریمه، مشروط به برخورداری سازه از ایمنی کافی صادر می‌گردد. این در حالی است که احراز این امر طبق رویه جاری به عهده مناطق شهرداری گذاشته شده و استعلامی از نهاد ذی‌ربط (سازمان نظام‌مهندسی یا کارشناسان رسمی دادگستری) به عمل نمی‌آید و نگاه درآمدی مناطق شهرداری نیز در قریب به اتفاق موارد منجر به تأیید ایمنی سازه و درنهایت اخذ جریمه می‌گردد [۱۱]. همچنین گفتنی است در زمینه شیوه تعیین و تشخیص تخلفات جزئی و عمده یک سری الزامات بایستی مدنظر قرار گیرد که شامل موارد ذیل است:

مهندس ناظر در مواجهه با تخلف موظف است به شهرداری مراتب را اعلام نماید و عملاً قدرت اجرائی و بازدارنده‌ای به جز اعلام تخلف و تقاضای توقف ساخت و ساز به شهرداری ندارد و در موارد عدیده مشاهده شده که برخورد شهرداری‌ها با این موضوع سلیقه‌ای بوده و بعضاً به درخواست مهندس ناظر ترتیب اثر داده نمی‌شود، حتی در مواردی که شهرداری اقدام قانونی می‌نماید نیز عملاً جزء صدور دستور توقف عملیات ساختمانی و درنهایت پلمپ ساختمان اقدام دیگری متصور نمی‌باشد که به علت بازدارنده نبودن مجازات فک پلمپ و این که دیدگاه برخی از قضات بر جرم نبودن عمل ارتكابی است و در صورت جرم انگاشتن آن عمدتاً با صدور حکم به پرداخت مبلغ اندکی جزای نقدی (که نسبت به مبالغ گزافی که در صنعت ساختمان رد و بدل می‌گردد ناچیز است) پرونده کیفی مختومه می‌شود و اصل تخلف نیز پس از طرح در کمیسیون ماده (۱۰۰) با صدور رأی جریمه تعیین تکلیف می‌شود. لذا عملاً ضمانت اجرای کافی در این بخش وجود ندارد.

استفاده از مصالح غیراستاندارد در ساختمان (مقاطع فلزی سازه و فرآورده‌های بتنی) به جهت این که مالک الزامی برای اعلام محل تامین و تهیه مصالح ندارد بعضاً از کارگاه‌های تولیدی میلگرد غیرمجاز و ذوب فلزات مصنوعات فلزی سازه تهیه می‌گردد که با اندک فشاری می‌شکنند و سازه ایستایی خود را از دست می‌دهد و درخصوص بتن نیز اگرچه مشمول استاندارد اجباری می‌باشد؛ ولی از آنجا که شرکت‌های غیرمجاز با تولید زیاد و با قیمت کم‌تر در شهرهای بزرگ و کوچک فعال می‌باشند متأسفانه مورد توجه سازندگان قرار می‌گیرند.

عدم استفاده از کارگران دارای کارت مهارت فنی متأسفانه ضرورت استفاده از نیروی ماهر و آموزش‌دیده در فرایند ساخت و ساز، هم از طرف سازندگان و هم از طرف مراجع متولی نظارت بر کیفیت به فراموشی سپرده شده و نتیجه استفاده از کارگران غیرماهر یا غیرآموزش‌دیده، ضعف در ایمنی ساختمان حتی در صورت استفاده از مصالح استاندارد را در پی دارد که این امر در برخی بخش‌های ساختمان از جمله جوشکاری اتصالات فلزی اهمیت حیاتی دارد. باین حال مقرر قانونی که بر اساس آن سازنده ملزم باشد کلیه عوامل دخیل در ساختمان را به صورت شفاف به مرجع مشخصی گزارش نماید و در صورت عدم بهره‌گیری از کارگران ماهر و تأیید شده با اقدامات بازدارنده مواجه گردد وجود ندارد.

مشارکت و شراکت شهرداری در پروژه‌های ساختمانی به‌طوری که شهرداری در برخی پروژه‌ها به‌عنوان شریک حضور پیدا نموده یا بعدها با تهاوت بخشی از حقوق خود در پروژه، دارای سهام می‌گردد. در این موارد بدیهی است که منافع سرمایه‌گذار و شریک وی (شهرداری) تسریع در بهره‌برداری از پروژه‌ها را ایجاب می‌نماید و این امر گاهی باعث برخی مساعدت‌های نامرئی در بهره‌برداری قبل از مجوزهای لازم می‌گردد. پس از بهره‌برداری نیز معمولاً شهرداری سهام خود را به خریداران واگذار و مسئولیت تامین ایمنی را به عهده آنان قرار می‌دهد امری که تاکنون محقق نگردیده است و تامین ایمنی ساختمان‌های بزرگ پس از بهره‌برداری عملاً با چالش‌های فراوان روبه‌رو می‌باشد. ملاحظات دیگری که در زمینه تخلفات بایستی در نظر گرفته شود شامل موارد ذیل می‌باشد:

۱. تفکیک و جداسازی تخلفات

الف) تخلفات منجر به تضییع مستقیم حقوق عامه نظیر: پیشروی در معبر، افزایش طبقات، سطح اشغال و ... با الزام به قلع‌و‌قمع؛

ب) تعیین جریمه مؤثر و بازدارنده به‌صورت پلکانی در تخلفات عمده نسبت به دستور نقشه که به‌طور مستقیم جنبه تضییع حقوق عامه ندارد؛ اعم از حذف پارکینگ، ابعاد پاسیو؛

ج) تعیین جریمه برای تخلفات جزئی و غیراساسی نظیر: تغییر در عرض و ارتفاع پله، آکس‌بندی پارکینگ و رمپ و ...؛

د) تغییر جریمه به عوارض برای تخلفاتی که با هدف ارتقای کیفیت رخ می‌دهد (منوط به کنترل تبعات): اعم از محدودیت ارتفاع مفید طبقات، اتصال آسانسور به بام و

۲. جداسازی تخلفات برحسب بزرگی و درصد تغییر نسبت به دستور نقشه

الف) نیازمند آیین‌نامه شناسایی تغییرات مجاز نسبت به پروانه؛

ب) تعیین آستانه تغییر برحسب درصد و نیز سقف کمی (برای پروژه‌های بزرگ‌مقیاس).

۳. ضرورت جداسازی براساس گونه‌های تخلفات رایج و شایع و ارائه راهکار و تبصره برای هر یک

تخلفات مرتبط با احداث بنا، اضافه بنا، جزئیات، پارکینگ و

۴. نظارت بر ابلاغ بخشنامه‌ها و شیوه‌نامه‌های سلیقه‌ای توسط شهرداری‌ها

۵. الزام وزارت کشور به صدور سیستمی جواز ساخت‌وساز در تمام شهرداری‌های کشور

۶. قلع‌و‌قمع و یا اعاده به وضع مجاز تخلفات عمده شامل:

- تجاوز به معبر؛
- استحکام بنا؛
- تجاوز به املاک مجاور؛
- تخریب و خشکاندن باغات؛



- ساختمان‌های گروه ج و د^۱.

۷. مستثنا کردن تخلفات جزئی شامل:

الف) به منظور رواداری در فرایند تولید مسکن، آن دسته از موارد عدم انطباق واحدهای مسکونی با پروانه صادره که شامل موارد ذیل است مطلوب است به عنوان تخلفات جزئی در نظر گرفته شود:

- منجر به عدم رعایت اصول سه‌گانه فنی (به‌ویژه استحکام بنا) و بهداشتی و شهرسازی نشود؛
- به معبر و یا املاک مجاور تجاوز نکند؛
- به لحاظ مقیاس پروانه کوچک یا متوسط باشد (ساختمان‌های گروه الف و ب)^۲؛
- مشمول تغییر کاربری نشود.

۸. تا آستانه‌های ذیل مشمول تخلف نبوده و به‌عنوان عدم انطباق با پروانه مشمول عوارض می‌شود:

- ساختمان‌های یک و دوطبقه تا حداکثر ۶۰۰ متر مربع زیربنا؛ تا ۵ درصد تفاوت نسبت به پروانه صادره مشمول عوارض معادل نصف ارزش متوسط منطقه‌ای سال قبل؛
 - ساختمان‌های سه و چهار و پنج‌طبقه تا حداکثر ۲۰۰۰ متر مربع زیربنا؛ تا ۳ درصد تفاوت نسبت به پروانه صادره مشمول عوارض معادل دوسوم ارزش متوسط منطقه‌ای سال قبل؛
 - ساختمان‌های شش، هفت، هشت و نه طبقه تا حداکثر ۵۰۰۰ متر مربع زیربنا؛ تا ۲ درصد تفاوت نسبت به پروانه صادره مشمول عوارض معادل ارزش متوسط منطقه‌ای سال قبل؛
 - ساختمان‌های ۱۰ طبقه و بیشتر و سایر ساختمان‌ها با زیربنای بیش از ۵۰۰۰ متر مربع؛ تا یک درصد تفاوت نسبت به پروانه صادره مشمول عوارض معادل یک‌ونیم برابر ارزش متوسط منطقه‌ای سال قبل.
- همچنین وزارت راه و شهرسازی با همکاری سازمان نظام‌مهندسی ساختمان و وزارت کشور و قوه قضائیه مکلف است ظرف مدت سه ماه مصادیق آستانه‌های عدم انطباق در پروانه‌های ساختمانی در تمامی موارد (اعم از کمی و کیفی) ذیل این تبصره را تعیین و به تأیید هیئت وزیران برساند.

شهرداری‌ها مکلف‌اند؛ مستندات این موارد و عوارض وصولی را هر ۶ ماه یک‌بار به وزارت کشور به‌صورت برخط ارسال کنند. در زمینه اجرا نیز ملاحظاتی می‌بایست در نظر گرفته شود که شامل موارد ذیل است:

در اکثر قریب به اتفاق ساختمان‌های در حال ساخت و دارای پروانه، آن چه در عمل اجرا می‌شود با نقشه‌های منضم به پروانه مغایرت دارد. به گونه‌ای که نقشه‌های اولیه که مورد تأیید مهندسان قرار گرفته و نظام‌مهندسی آن را مورد نظارت مضاعف قرار می‌دهد و شهرداری نیز آن را تأیید می‌کند و به مالک از جهت تهیه آنها.

۱. براساس ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان گروه «ج» با مقیاس کاربری منطقه (۶) تا (۱۰) طبقه ارتفاع از روی زمین یا حداکثر زیربنای (۵۰۰۰) مترمربع. گروه «د» با مقیاس کاربری شهر بیش از (۱۰) طبقه ارتفاع از روی زمین یا بیش از (۵۰۰۰) مترمربع.
۲. گروه «الف» با مقیاس کاربری محله (۱) تا (۲) طبقه ارتفاع از روی زمین یا حداکثر زیربنای (۶۰۰) مترمربع.
گروه «ب» با مقیاس کاربری ناحیه (۲) تا (۵) طبقه ارتفاع از روی زمین یا حداکثر زیربنای (۲۰۰۰) مترمربع.

۴. ارزیابی کلی ماده‌واحد و تبصره‌های پیشنهادی

همچنین با توجه به تخلفات ساختمانی نام‌برده شده در گزارش، هریک از تخلفات فوق‌الذکر، واجد درجاتی است. برای مثال، اضافه بنا در مساحت یا ارتفاع می‌تواند از یک سانتی‌متر تا ده‌ها متر یا بیشتر متغیر باشد. تجاوز به معابر عمومی نیز می‌تواند از درجات کم تا زیاد اتفاق افتد. در صورتی که حکم تخریب همه موارد را دربرگیرد؛ اصل تناسب که از اصول اساسی و بنیادین اعمال مجازات‌ها اعم از مجازات در حوزه‌های کیفری، حقوقی و یا اداری است رعایت نمی‌شود. برای مثال، اگرچه تجاوزی یک‌متری به معبر عمومی می‌تواند با صدور حکم به تخریب متناسب باشد، اما صدور حکم تخریب برای تجاوزی یک سانتی‌متری موجه و متناسب به‌نظر نمی‌رسد. در نهایت عدم تناسب در عمل، سبب عدم اجرای اصل تخریب شده و امکان به‌وجود آمدن روال‌های غیرقانونی میان سازنده و نظارت‌کننده را فراهم می‌آورد.

درواقع ضمانت اجرای تخلف را صرفاً تخریب دانسته است: «شهرداری مکلف است از هرگونه احداث بنا و عملیات عمرانی بدون پروانه یا تفکیک و افراز اراضی بدون مجوز اعم از آنکه در زمین محصور یا غیرمحصور باشد، در هر مرحله از ساخت‌وساز جلوگیری و تجهیزات و اسباب و وسایل مربوط را جمع‌آوری کند و متعاقباً پس از اخذ دستور دادستان، به‌وسیله مأموران خود در مقام ضابطان قضایی و با همکاری مستقیم مأموران نیروی انتظامی نسبت به تخریب بنای غیرمجاز اقدام نماید. مالک یا ذی‌نفع مکلف است کلیه هزینه‌های تخریب و اعاده به وضعیت مجاز را به شهرداری پرداخت کند».

درواقع در متن اصلاحی چند نکته حائز اهمیت است:

۱. حذف کمیسیون؛

۲. جایگزینی دادستان؛

۳. در نظر گرفتن مأموران شهرداری به‌عنوان ضابط قضایی؛

۴. در نظر گرفتن حکم تخریب در جمیع موارد.

در قانون فعلی سه ضابطه برای تخریب پیش‌بینی شده بود که در این طرح نادیده گرفته شده است.

براساس مفاد طرح اصلاحی، کمیسیون ماده (۱۰۰) حذف شده و به‌جای آن، گزارش مأموران شهرداری و دستور دادستان جایگزین شده است که این امر می‌تواند مشکلاتی را در پی داشته باشد. در این زمینه باید جایگاه دستور دادستان کاملاً شفاف شده و اینکه در صورت شکایت از این دستور به کدام مرجع باید مراجعه کرد. از طرفی دیوان عدالت اداری نیز صلاحیت رسیدگی به دستور دادستان را ندارد.

از سوی دیگر، طبق روالی که در طی سالیان گذشته وجود داشته پرونده‌های مربوط به ماده (۱۰۰)، دوبار در کمیسیون بدوی و تجدیدنظر ماده (۱۰۰) و دوباره در هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر دیوان عدالت اداری قابلیت رسیدگی دارند؛^۱ اما در طرح اصلاحی، به یک‌باره تمام نظم‌های موجود را برهم زده و آن را به مأموران شهرداری واگذار کرده است. به‌نظر

۱. لازم به ذکر است طبق قانون جدید دیوان عدالت اداری، آرای مراجع شبه‌قضایی از جمله کمیسیون ماده (۱۰۰) مستقیماً به شعب تجدیدنظر ارسال می‌شود و رسیدگی این پرونده‌ها در دیوان عدالت اداری یک‌مرحله‌ای است.



می‌رسد طرح فوق بیشتر بر این مبنا بوده است که از حجم دعاوی دیوان عدالت اداری کاسته شود؛ بدون اینکه راهکار قابل قبولی پیش‌بینی شود.

همچنین در نظر گرفتن مأموران شهرداری به عنوان ضابط قضایی نیز با توجه به این امر که در این موضوع تخلف صورت گرفته و نه جرم و ضابط قضایی در مواردی که جرمی رخ می‌دهد می‌تواند ورود یابد؛ بنابراین نمی‌توان از این امر بهره برد.

جدول ۶. ارزیابی کلی ماده واحده و تبصره‌های پیشنهادی

شماره ماده - تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	توضیحات
عنوان					
ماده واحده					
ماده (۱۰۰)					
تبصره «۱»					نیاز به دو بند الحاقی دارد.
تبصره «۲»					
تبصره «۳»					
تبصره «۴»					
تبصره «۵»					
تبصره «۶»					
تبصره «۷»					
تبصره «۸»					تدقیق شروط معافیت و زمان
تبصره «۹»					
تبصره «۱۰»					اصل مشمول ماده هشتاد و پنجم قانون اساسی، نیازمند تدقیق
تبصره «۱۱»					
تبصره «۱۲»					به تبصره ۷ الحاق شود.

۵. جمع‌بندی و پیشنهادها

فلسفه ایجاد کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، برخورد با ساخت‌وسازهای غیرمجاز شهری بوده است. تجربه حدوداً شصت‌ساله از اجرای این ماده نشان داده که کمیسیون مذکور در نیل به این هدف چندان موفق عمل نکرده است. عدم موفقیت کمیسیون مذکور در تحقق هدف مقابله با ساخت‌وساز غیرمجاز، به ارائه طرح اصلاح ماده صد قانون شهرداری در مجلس شورای اسلامی منجر شد. حذف کمیسیون ماده (۱۰۰) یکی از پیشنهادهای لایحه مطروحه است؛ لذا دیگر در شهرداری‌ها چنین کمیسیونی وجود نداشته و بعد از حذف آن، شهرداری موظف است پروانه ساختمانی را براساس طرح تفصیلی صادر کند و دیگر به‌دنبال کمیسیون ماده (۱۰۰) نباشد. در لایحه فوق با حذف کمیسیون، دیگر رأی صادر نخواهد شد، لذا تمام مراحل اعتراض و دفاع هم حذف می‌شود و در صورت بروز هرگونه تخلف در ساخت‌وساز که برخلاف پروانه ساختمانی باشد منجر به صدور حکم قلع‌و‌قمع می‌شود، جریمه ساخت‌وسازهای غیرمجاز هم پنج برابر قیمت روز دریافت می‌شود. بررسی طرح پیشنهادی نشان می‌دهد که تصویب این طرح نمی‌تواند اهداف مدنظر طراحان را تأمین کند و چه‌بسا در برخی حوزه‌ها فساد بیشتری را ایجاد خواهد کرد. حذف یک‌باره سه مرحله رسیدگی در کمیسیون ماده صد و دیوان عدالت اداری و جایگزین کردن آن با دستور دادستان، ضابط دادگستری کردن مأمور شهرداری، مشخص نبودن جایگاه دستور دادستان، حذف امکان اخذ جریمه درخصوص تخلفات، و تجویز تخریب برای مطلق تخلفات، ازجمله این مسائل است. نظر به اینکه طرح مذکور در دست بررسی مجلس شورای اسلامی است، پیشنهادهایی در جهت اصلاح و غنی شدن متن آن ارائه شده؛ همچنین نظرات و دیدگاه‌های اصلاحی معاونت حقوق عامه دادستانی کل کشور نیز در این زمینه مورد توجه قرار گرفته شده است.



جدول ۷. اظهار نظر کارشناسی و متن اصلاحی در خصوص ماده واحده و تبصره‌های پیشنهادی

شماره ماده - تبصره	متن طرح	متن پیشنهادی	توضیحات
عنوان	طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری		
ماده واحده	ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۱۱/۴ با اصلاحات بعدی و تبصره‌های آن به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:	ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ با اصلاحات بعدی و تبصره‌های آن به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:	
ماده (۱۰۰)	مالکین و سازندگان حقیقی و حقوقی اراضی و املاک واقع در محدوده و حریم شهر، باید قبل از شروع هرگونه تفکیک اراضی، افزاز و عملیات عمرانی از شهرداری مجوز و پروانه ساختمانی اخذ و مطابق آن اقدام نمایند.	مالکان یا سازندگان حقیقی یا حقوقی اراضی و املاک واقع در محدوده یا حریم شهر، ملزم هستند که قبل از شروع هرگونه تفکیک یا افزاز اراضی، یا عملیات ساختمانی اعم از تخریب، خاک‌برداری، خاک‌ریزی، گودبرداری، حفاظت گودبرداری و پی‌سازی، احداث بناهای موقت و دائم، توسعه، تعمیر اساسی و تقویت بنا، نماسازی، محوطه‌سازی و ساخت قطعات پیش‌ساخته در محل کارگاه ساختمانی، از شهرداری مجوز صدور پروانه ساختمانی اخذ و مطابق آن اقدام نمایند.	برای محکم کردن متن قانون بهتر است از واژه‌های الزام‌آور اعم از: ملزم است، مکلف است استفاده شود.
تبصره «۱»	شهرداری مکلف است از هرگونه احداث بنا و عملیات عمرانی بدون پروانه یا تفکیک و افزاز اراضی بدون مجوز اعم از آنکه در زمین محصور یا غیرمحصور باشد، در هر مرحله از ساخت‌وساز جلوگیری کرده و تجهیزات و اسباب و وسایل مربوط را جمع‌آوری کند و متعاقباً پس از اخذ دستور دادستان، به‌وسیله مأموران خود و با همکاری مستقیم مأموران نیروی انتظامی نسبت به تخریب بنای غیرمجاز اقدام نماید. مالک یا ذی‌نفع مکلف است کلیه هزینه‌های تخریب و اعاده به وضعیت مجاز را به شهرداری پرداخت نماید.	شهرداری مکلف است از هرگونه احداث بنا و عملیات ساختمانی بدون پروانه، یا تفکیک و افزاز اراضی بدون مجوز - اعم از آنکه در زمین محصور یا غیرمحصور باشد - در هر مرحله از ساخت‌وساز جلوگیری کرده و تجهیزات و اسباب و وسایل مربوط را جمع‌آوری کند و متعاقباً پس از اخذ دستور دادستان، به‌وسیله مأموران خود و با همکاری مستقیم مأموران نیروی انتظامی نسبت به تخریب بنای غیرمجاز اقدام نماید. مالک یا ذی‌نفع مکلف است کلیه هزینه‌های تخریب و اعاده به وضعیت مجاز را به شهرداری پرداخت نماید.	جمع‌آوری تجهیزات توسط شهرداری پیامدهایی می‌تواند داشته باشد و پیشنهاد می‌گردد زمان مناسب (مدت یک هفته) به مالک جهت جمع‌آوری تجهیزات و اسباب داده شود و در صورت عدم تمکین، شهرداری اقدام به جمع‌آوری کند. باتوجه به این امر که در حوزه‌های فنی با این پدیده مواجه بوده که وقتی یک تخلف صورت می‌گیرد، باید به نحو مؤثری جلوگیری شود. یکی از دلایل تعدد تخلفات در حوزه اجرائیات در ماده ۱۰۰ طبق قانون، نیروهای شهرداری اجازه ورود به داخل پروژه ساختمانی را ندارند. در بسیاری موارد با شکایت مالک و یا سازنده، شهردار منطقه، ناحیه و یا

توضیحات	متن پیشنهادی	متن طرح	شماره ماده- تبصره
<p>عوامل اجرایی بعضاً دچار مشکل تا سطح بازداشت و ... شده‌اند.</p>	<p>هزینه‌های تخریب و اعاده به وضعیت مجاز را تهیه نماید. (الحاقی)- در صورتی که اعاده به وضعیت مجاز امکان‌پذیر نباشد؛ حداکثر عوارض و جریمه بر اساس نرخ سال وقوع تخلف و بر اساس ضریبی از ارزش معاملاتی تعیینی براساس آیین‌نامه وزارت کشور تعیین گردد.</p>		
<p>در این ماده تعارض منافع وجود دارد. پرداخت حق‌الزحمه مهندس ناظر توسط مالک یا سازنده (هرچند به صورت غیرمستقیم پرداخت می‌کند)؟ آیا ناظر که پول خود را از مالک یا سازنده دریافت می‌کند، برعلیه او گزارش تخلف خواهد داد؟ تعلق ناظر از اعلام به موقع تخلف از سوی مهندس ناظر، سلب مسئولیت از شهرداری نمی‌کند. شهرداری چه مکانیسم و ابزاری علاوه بر گزارش ناظر می‌تواند داشته باشد؟ مهندس ناظر یا باید طرف کارفرمای خود (سازنده و مالک) باشد و از حقوق او دفاع کند یا طرف شهرداری که در این صورت، شیوه دریافت او از سازنده و مالک محل سؤال است. باتوجه به پیشنهاد اصلاحی تبصره «۲» این تعارض تا حدودی برطرف می‌شود.</p> <p>ازسویی تخلف از مواد پروانه موارد متعددی را شامل و نام بردن تنها بخشی از این</p>	<p>هرگونه تخلف از مفاد پروانه از جمله اضافه بنای زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی، یا تجاوز به معابر شهر یا املاک مجاور یا پیش‌آمدگی ممنوع است. نظام‌مهندسی حق پیش‌بینی اضافه بنا یا اضافه طبقات را در طراحی نقشه‌ها ندارد. مهندس ناظر موظف است از زمان شروع عملیات ساختمانی و در تمام مراحل آن از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستمراً نظارت نماید و در صورت وقوع تخلف ساختمانی، حداکثر ظرف یک هفته کتباً به شهرداری، مالک یا ذی‌نفع و سازنده ساختمان اعلام نماید. عدم گزارش یا تعلق در اعلام به موقع تخلف ازسوی مهندس ناظر ضمن ایجاد مسئولیت برای وی، رافع مسئولیت مالک و سازنده و شهرداری نمی‌باشد.</p>	<p>هرگونه تخلف از مفاد پروانه از جمله اضافه بنای زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی یا تجاوز به معابر شهر یا املاک مجاور یا پیش‌آمدگی ممنوع است. مهندس ناظر موظف است از شروع عملیات ساختمانی و در تمام مراحل بر عملیات عمرانی از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستمراً نظارت نماید و در صورت وقوع تخلف ساختمانی، به فوریت مراتب را کتباً به شهرداری، مالک یا ذی‌نفع و سازنده ساختمان اعلام نماید. عدم گزارش یا تعلق در اعلام به موقع تخلف ازسوی مهندس ناظر ضمن ایجاد مسئولیت برای وی، رافع مسئولیت مالک و سازنده و شهرداری نمی‌باشد.</p>	<p>تبصره «۲»</p>



توضیحات	متن پیشنهادی	متن طرح	شماره ماده- تبصره
تخلفات تأکید بر مورد خاصی را نشان خواهد داد.			
<p>به نظر می‌رسد زمان‌های داده شده برای رفع تخلف، براساس نوع تخلف باید متفاوت باشد. در برخی مواقع، زمان یک‌ماهه می‌تواند منجر به اقدامات غیرمجاز بیشتر و درنهایت از طریق رشوه موضوع رفع و رجوع شود. به نظر بهتر است بسته به نوع تخلف زمان متفاوت باشد.</p> <p>مطلوب است این امر در ضوابط و آیین‌نامه‌های اجرائی مرتبط در نظر گرفته شود.</p>	<p>شهرداری مکلف است پس از آگاهی از بروز تخلف از مفاد پروانه توسط گزارش مهندس ناظر، یا مأموران ذی‌ربط، یا سازمان‌ها و دستگاه‌های مسئول، یا اعلام شهروندان، پس از احراز تخلف، بلافاصله از ادامه عملیات ساختمانی جلوگیری نماید و به مالک یا ذی‌نفع و سازنده طی اخطار کتبی ابلاغ نماید تا حداکثر ظرف یک ماه پس از ابلاغ، نسبت به رفع خلاف و تطبیق آن با پروانه ساختمانی اقدام نمایند.</p> <p>اعلام عدم آگاهی از طرف شهرداری درخصوص تخلف صورت گرفته پذیرفته نیست. گزارش مأموران شهرداری به‌منزله گزارش‌های ضابطین قضایی محسوب شده و در صورتی که مالک یا ذی‌نفع یا سازنده در مدت مزبور رفع خلاف ننماید، شهرداری مکلف است پس از اخذ دستور دادستان به‌وسیله مأموران شهرداری و با همکاری مستقیم مأموران نیروی انتظامی نسبت به تخریب آنچه برخلاف مفاد پروانه احداث شده است و اعاده به وضع مجاز اقدام نماید. در صورت اعتراض به رأی دادستان، این رأی ظرف مهلت ۱۰ روز قابل اعتراض و تجدیدنظرخواهی بوده و مرجع رسیدگی به این اعتراض دادگاه عمومی است.</p> <p>مالک یا ذی‌نفع متخلف، مکلف است کلیه هزینه‌های تخریب و اعاده به وضعیت مجاز را به شهرداری پرداخت نماید. ادامه هرگونه عملیات اجرائی مستلزم اخذ گواهی عدم شهرداری است.</p>	<p>شهرداری مکلف است پس از آگاهی از بروز تخلف از مفاد پروانه توسط گزارش مهندس ناظر، مأموران ذی‌ربط، سازمان‌ها و دستگاه‌های مسئول و اعلام شهروندان، پس از احراز تخلف، بلافاصله از ادامه عملیات عمرانی و ساختمانی جلوگیری نماید و به مالک یا ذی‌نفع و سازنده طی اخطار کتبی ابلاغ نماید تا ظرف یک ماه پس از ابلاغ، نسبت به رفع خلاف و تطبیق آن با پروانه ساختمانی اقدام نماید. در صورتی که مالک یا ذی‌نفع و سازنده در مدت مزبور رفع خلاف ننماید، شهرداری مکلف است پس از اخذ دستور دادستان به‌وسیله مأموران خود در مقام ضابط قضایی و با همکاری مستقیم مأموران نیروی انتظامی نسبت به تخریب آنچه برخلاف مفاد پروانه احداث شده است و اعاده به وضع مجاز اقدام نماید. مالک یا ذی‌نفع متخلف، مکلف است کلیه هزینه‌های تخریب و اعاده به وضعیت مجاز را به شهرداری پرداخت نماید. ادامه هرگونه عملیات اجرائی مستلزم اخذ گواهی عدم خلاف از شهرداری است.</p>	تبصره «۳»
در صورتی که منافع حاصل از یک‌بار تخلف، بسیار بیشتر از	هرگاه مهندس ناظر خلاف واقع گواهی نماید یا تخلف را به‌موقع به شهرداری	هرگاه مهندس ناظر خلاف واقع گواهی نماید یا تخلف را به‌موقع به شهرداری اعلام	تبصره «۴»

توضیحات	متن پیشنهادی	متن طرح	شماره ماده- تبصره
<p>منافع ادامه کار در نظام‌مهندسی باشد حتی اگر منجر به ابطال دائمی پروانه شود، این امر بازدارنده نمی‌تواند باشد.</p> <p>همچنین با توجه به این امر که شهرداری یک نهاد حقوقی است؛ الف) بهتر است کل نهاد شهرداری خطاب قرار گیرد.</p> <p>ب) بهتر است مشخص شود که تخلف شهرداری توسط چه کسی یا نهادی گزارش شود.</p> <p>ج) بهتر است در صورت امکان این بند به صورت یک تبصره جداگانه مطرح گردد.</p>	<p>اعلام نکند، شهرداری پس از اطلاع از تخلف مهندس ناظر مکلف است مراتب را ظرف مدت حداکثر یک هفته به شورای انتظامی سازمان نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان منعکس نماید. شورای انتظامی موظف است ظرف مدت حداکثر یک هفته موضوع را رسیدگی و در صورت ثبوت تخلف مهندس ناظر، برای بار اول ۶ ماه تا سه سال محرومیت از کار و در صورت تکرار تخلف رأی به ابطال پروانه وی و حداکثر جزای نقدی محکوم نماید. در صورتی که عمل ارتكابی مهندس ناظر جنبه جزایی داشته باشد به تشخیص مرجع قضایی به حبس از یک تا دو سال محکوم می‌شود. مراتب محکومیت توسط شورای انتظامی سازمان نظام‌مهندسی ساختمان در پروانه اشتغال وی درج و موضوع به‌نحو مقتضی در روزنامه‌های کثیرالانتشار محلی، اعلام و نیز از طریق سامانه شفافیت نظام‌مهندسی ساختمان به وزارت راه و شهرسازی معرفی شوند. شهرداری مکلف است تا صدور رأی توسط شورای انتظامی از اخذ گواهی امضا مهندسان مذکور جهت پروانه ساختمان خودداری نماید.</p> <p>تبصره الحاقی: در صورتی که شهردار یا مأموران شهرداری در فرایند صدور جواز و پروانه ساختمانی، گواهی عدم خلاف و صدور پایان‌کار مرتکب تخلف یا نقض یا عدم انطباق با طرح شهری مصوب ملاک عمل، گردند و در نتیجه حقوق عمومی تضییع گردد یا ضوابط شهرداری رعایت نشود، پروانه ساختمانی، گواهی عدم خلاف و پایان کار صادره باطل می‌گردد و شهرداری و وزارت کشور مکلف‌اند مراتب را به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و یا مراجع قضایی (در صورتی که عمل ارتكابی جرم باشد) اعلام تا مطابق مقررات و قوانین به تخلفات و جرائم متخلفین رسیدگی شود.</p>	<p>نکند، شهرداری پس از اطلاع از تخلف مهندس ناظر مکلف است مراتب را با فوریت به شورای انتظامی سازمان نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان منعکس نماید. شورای انتظامی موظف است با فوریت موضوع را رسیدگی و در صورت ثبوت تخلف مهندس ناظر، برای بار اول ۶ ماه تا سه سال محرومیت از کار و در صورت تکرار تخلف رأی به ابطال پروانه وی و حداکثر جزای نقدی محکوم نماید. در صورتی که عمل ارتكابی مهندس ناظر جنبه جزایی داشته باشد به تشخیص مرجع قضایی به حبس از یک تا دو سال محکوم می‌شود. مراتب محکومیت توسط شورای انتظامی سازمان‌مهندسی ساختمان در پروانه اشتغال وی درج و موضوع به‌نحو مقتضی در روزنامه‌های کثیرالانتشار محلی اعلام می‌گردد. شهرداری مکلف است تا صدور رأی توسط شورای انتظامی از اخذ گواهی امضا مهندسان مذکور جهت پروانه ساختمان خودداری نماید.</p> <p>در صورتی که شهردار یا مأموران شهرداری در فرایند صدور جواز و پروانه ساختمانی، گواهی عدم خلاف و صدور پایان کار مرتکب تخلف یا نقض یا عدم انطباق با طرح شهری مصوب ملاک عمل، گردند و در نتیجه حقوق عمومی تضییع گردد یا ضوابط شهرداری رعایت نشود، پروانه ساختمانی، گواهی عدم خلاف و پایان کار صادره باطل می‌گردد و شهرداری و وزارت کشور مکلف‌اند مراتب را به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و یا مراجع قضایی (در صورتی که عمل ارتكابی جرم باشد) اعلام تا مطابق مقررات و قوانین به تخلفات و جرائم متخلفین رسیدگی شود.</p>	



توضیحات	متن پیشنهادی	متن طرح	شماره ماده- تبصره
	<p>به تخلفات اداری و یا مراجع قضایی ذیصلاح (در صورتی که عمل ارتكابی جرم باشد) اعلام تا مطابق مقررات و قوانین به تخلفات و جرایم متخلفین رسیدگی شود.</p>		
<p>اگر هر اعتراضی به شهرداری به وزارت کشور ارجاع داده شود، موارد متعددی پرونده برای وزارتخانه ایجاد می‌شود. بنابراین بهتر است روند بررسی اعتراض همانند تبصره قبلی باشد. از طرف دیگر بهتر است مالک اعتراض خود را به صورت کارشناسی تدوین نماید و تحویل دهد. برای این کار می‌توان از ظرفیت مهندسان شهرساز نظام مهندسی استفاده کرد. این کار موجب می‌شود که مالک در صورت اطمینان از تخلف، اعتراض نماید.</p>	<p>در صورتی که بین شهرداری و مالک یا سازنده در وقوع تخلف اختلاف شود و گزارش مهندس ناظر ساختمان مبنی بر عدم تخلف باشد، موضوع جهت رسیدگی، به کمیسیون متشکل از نمایندگان ۱. وزارت کشور ۲. شورای اسلامی شهر ۳. سازمان نظام مهندسی ساختمان، ارجاع تا پس از بررسی و عنداللزوم جلب نظر کارشناس رسمی دادگستری نسبت به اعلام نظر در خصوص تخلف یا عدم تخلف اقدام نماید. در صورت احراز تخلف، سازنده مکلف به رفع خلاف می‌باشد. مگر آن که تخلف موجب تغییری در سطح اشغال، میزان تراکم، پیشروی و اضافه مساحت بنا نشده باشد، در این صورت حسب مورد، شهرداری نسبت به اصلاح پروانه یا نقشه ساختمانی اقدام می‌نماید. آیین نامه اجرائی نحوه تشکیل و رسیدگی این کمیسیون ظرف مدت سه ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>	<p>در صورتی که بین شهردار و مالک یا سازنده در وقوع تخلف اختلاف شود و گزارش مهندس ناظر ساختمانی مبنی بر عدم تخلف باشد یا گزارش مهندس ناظر خلاف واقع باشد، موضوع جهت رسیدگی، به وزارت کشور ارجاع می‌شود تا پس از بررسی و گرفتن نظر کارشناسی رسمی دادگستری در خصوص تخلف یا عدم تخلف به شهرداری اعلام نظر نماید و شهرداری موظف است مطابق این قانون اقدام نماید.</p>	تبصره «۵»
<p>از آنجایی که هر نوع تغییر کاربری در حیطه وظایف کمیسیون ماده (۵) است؛ لذا هیچ گونه تغییر کاربری مورد قبول نمی‌باشد. در صورتی که تغییر کاربری با در نظر گرفتن نکات فنی، شهرسازی و بهداشتی، منجر به آزار و</p>	<p>در صورت هر گونه تغییر کاربری و بهره برداری غیرمجاز از ساختمان، شهرداری موظف به تعطیلی و توقف فعالیت غیرمجاز، پلمپ محل و اعاده به وضعیت مجاز است. در صورتی که مالک یا ذی‌نفع برای تغییر کاربری، مستحدماتی نیز اضافه کرده باشد، موظف به تخریب و اعاده به وضعیت مجاز است. در غیر این صورت،</p>	<p>هر گونه تغییر کاربری و بهره برداری غیرمجاز از ساختمان موجب تعطیلی و توقف فعالیت غیرمجاز، پلمپ محل و اعاده به وضعیت مجاز می‌شود. در صورتی که مالک یا ذی‌نفع رفع خلاف ننماید، شهرداری مکلف به تخریب مستحدمات مازاد و اعاده به وضعیت مجاز پس از اخذ دستور دادستان می‌باشد. مالک یا ذی‌نفع متخلف، مکلف است کلیه</p>	تبصره «۶»

توضیحات	متن پیشنهادی	متن طرح	شماره ماده- تبصره
<p>مزاحمت همسایگان نشود شاید امری بلامانع باشد. همچنین اگر منظور از تغییر کاربری، صرفاً بهره‌برداری متفاوت از کاربری است، پلمپ و توقف فعالیت به‌عنوان مجازات کافی است و تخریب مستحذات دیگر موضوعیتی ندارد. اما اگر منظور از تغییر کاربری، ساخت‌وساز متفاوت است، در تبصره‌های قبلی به آن پرداخته شده است.</p>	<p>شهرداری مکلف به تخریب مستحذات مازاد و اعاده به وضعیت مجاز پس از اخذ دستور دادستان می‌باشد. مالک یا ذی‌نفع متخلف، مکلف است کلیه هزینه‌های تخریب و اعاده به وضعیت مجاز را به شهرداری پرداخت نماید.</p>	<p>هزینه‌های تخریب و اعاده به وضعیت مجاز را به شهرداری پرداخت نماید.</p>	
	<p>هرگونه انتقال رسمی عین یا منافع املاک غیرمنقول واقع در محدوده یا حریم شهر، موکول به اخذ پایان کار و گواهی عدم خلاف و گواهی عدم بدهی از شهرداری است که یک سال از تاریخ صدور اعتبار دارد. اداره ثبت اسناد و املاک موظف است که مراتب پاسخ استعلام شهرداری مبنی بر بلامانع بودن انتقال مزبور را اخذ و در مفاد سند درج نماید. نقل و انتقال رسمی اسناد دارای تخلف ممنوع است و مستوجب پیگرد قانونی می‌باشد. واگذاری انشعابات دائم آب، برق، گاز، فاضلاب و تلفن به ابنیه و املاک دارای تخلف ممنوع است. شهرداری‌های مراکز استان‌ها موظفند ظرف ۶ ماه سامانه برخط پاسخ‌گویی به استعلامات را فراهم نمایند. (الحاقی ۱)- در راستای اجرای قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی به‌منظور احداث اعیان و اخذ سند مالکیت، مراجع صدور پروانه ساختمانی در اراضی فاقد سند رسمی براساس طرح‌های توسعه شهری و روستایی (جامع- هادی- تفصیلی) ضمن درج در</p>	<p>هرگونه انتقال رسمی عین یا منافع املاک غیرمنقول واقع در محدوده و حریم شهر، موکول به اخذ پایانکار و گواهی عدم خلاف و گواهی عدم بدهی از شهرداری است که ۶ ماه از تاریخ صدور اعتبار دارد. مراتب پاسخ استعلام شهرداری مبنی بر بلامانع بودن انتقال مزبور در مفاد سند درج می‌گردد. نقل و انتقال رسمی اسناد دارای تخلف ممنوع است و مستوجب پیگرد قانونی می‌باشد. واگذاری انشعابات دائم آب، برق، گاز، فاضلاب و تلفن به ابنیه و املاک دارای تخلف ممنوع است. شهرداری‌های مراکز استان‌ها موظفند ظرف ۶ ماه سامانه برخط پاسخ‌گویی به استعلامات را فراهم نمایند.</p>	<p>تبصره «۷»</p>



شماره - ماده - تبصره	متن طرح	متن پیشنهادی	توضیحات
		پروانه صادره مبنی بر این که صدور پروانه ساختمانی هیچ‌گونه تأییدی بر مالکیت زمین نیست، نسبت به اخذ تعهد رسمی از مالک ذی‌ربط در خصوص پاسخ‌گویی به معارضین احتمالی اقدام نماید.	
تبصره «۸»	ساختمان‌هایی که پروانه ساختمانی آنها قبل از تاریخ تصویب اولین طرح توسعه شهری صادر شده و اضافه بنای جدید در آن ایجاد نشده است از شمول این ماده معاف می‌باشند.	ساختمان‌هایی که پروانه ساختمانی آنها قبل از تاریخ تصویب اولین طرح توسعه شهری یا طرح ملاک عمل فعلی صادر شده و اضافه بنای جدید در آن ایجاد نشده است، یا قبل از اولین طرح توسعه شهری ساخته شده‌اند از شمول این ماده معاف می‌باشند.	شهرهای تازه تأسیس فاقد طرح شهری مستثنا شود.
تبصره «۹»	شهرداری‌ها مکلف‌اند ظرف سه سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، نسبت به تعیین تکلیف پرونده‌های موجود در کمیسیون ماده (۱۰۰) اقدام نمایند و راجع به آن دسته از پرونده‌های تخلفات ساختمانی که منجر به صدور رأی قطعی نگردیده است برابر ضوابط و مقررات حاکم صدور رأی نماید و راجع به آن دسته از پرونده‌های موجود که منجر به رأی قطعی کمیسیون گردیده است با رعایت اصول و ضوابط سه‌گانه فنی، شهرسازی و بهداشتی منوط به عدم تجاوز به معبر و املاک مجاور و عدم تغییر کاربری باغات، برابر قوانین و مقررات حاکم با اخذ عوارض قانونی و جریمه‌ای معادل پنج برابر ارزش معاملاتی سال تصویب این قانون، مبادرت به صدور رأی نماید.	شهرداری‌ها مکلف‌اند ظرف سه سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، نسبت به تعیین تکلیف پرونده‌های موجود در کمیسیون ماده (۱۰۰) اقدام نمایند و راجع به آن دسته از پرونده‌های تخلفات ساختمانی که منجر به صدور رأی قطعی نگردیده است برابر ضوابط و مقررات حاکم صدور رأی نماید و راجع به آن دسته از پرونده‌های موجود که منجر به رأی قطعی کمیسیون گردیده است با رعایت اصول و ضوابط سه‌گانه فنی، شهرسازی و بهداشتی منوط به عدم تجاوز به معبر و املاک مجاور و عدم تغییر کاربری باغات، برابر قوانین و مقررات حاکم با اخذ عوارض قانونی و جریمه‌ای معادل پنج برابر ارزش معاملاتی سال تصویب این قانون، مبادرت به صدور رأی نماید.	مبلغ جریمه و نحوه دریافت آن باید بازدارنده باشد. بنابراین این امر باید با توجه به اثرات تخلف بر روی مواردی اعم از ترافیک و زیرساخت‌های شهری تعیین شود.
تبصره «۱۰»	از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، شهرداری مکلف است به‌موجب آیین‌نامه اجرائی این ماده که به پیشنهاد وزارت کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، در خصوص موارد عدم انطباق جزئی اجرا با پروانه ساختمانی، نسبت به اخذ عوارض قانونی و جریمه، اصلاح پروانه،	شهرداری مکلف است به‌موجب آیین‌نامه اجرائی این ماده که ظرف مدت شش‌ماه به پیشنهاد وزارت کشور و با همکاری وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام‌مهندسی ساختمان تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، در خصوص موارد عدم انطباق	در موضوع باغات، تغییر کاربری باغات اگر صورت پذیرفته باشد موضوع ابعاد متفاوتی دارد؛ زیرا که برگرداندن به وضعیت قبل امکان‌پذیر نبوده و باید مشخص گردد.

توضیحات	متن پیشنهادی	متن طرح	شماره ماده- تبصره
	<p>جزئی اجرا با پروانه ساختمانی، نسبت به اخذ عوارض قانونی، اصلاح پروانه، صدور پایان کار و گواهی عدم خلاف اقدام نماید مشروط بر آنکه:</p> <p>الف) منجر به عدم رعایت اصول سه‌گانه فنی و بهداشتی و شهرسازی نشود،</p> <p>ب) به معبر و یا به املاک مجاور تجاوز نماید،</p> <p>ج) مشمول تغییر کاربری باغات نشود،</p> <p>د) سبب افزایش در تعداد واحد و طبقه نشود (سطح اشغال اضافه شود).</p> <p>مصادیق تخلفات جزئی به‌موجب آیین‌نامه‌ای توسط وزارت کشور با همکاری وزارت راه و شهرسازی ظرف مدت سه ماه تعیین می‌گردد.</p>	<p>صدور پایان کار و گواهی عدم خلاف اقدام نماید مشروط بر آنکه:</p> <p>الف) منجر به عدم رعایت اصول سه‌گانه فنی و بهداشتی و شهرسازی نشود،</p> <p>ب) به معبر و یا به املاک مجاور تجاوز نماید،</p> <p>ج) مشمول تغییر کاربری باغات نشود،</p> <p>د) سبب افزایش در تعداد واحد و طبقه نشود.</p>	
	<p>مالک یا ذی‌نفع مکلف است ظرف ۶ ماه از زمان ابلاغ رأی کلیه هزینه‌های تخریب و اعاده به وضعیت مجاز و جریمه و عوارض قانونی متعلقه موضوع این ماده را به شهرداری پرداخت نماید. در صورت عدم پرداخت، به‌ازای هر ماه تأخیر دو درصد (۲٪) هزینه دیرکرد به آن تعلق می‌گیرد. براساس اعلام شهرداری، بدهی مالک یا ذی‌نفع طبق مقررات اسناد لازم‌الاجرا به‌وسیله سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قابل وصول می‌باشد. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است نسبت به صدور اجرائیه و وصول طلب شهرداری اقدام نماید.</p>	<p>مالک یا ذی‌نفع مکلف است ظرف ۶ ماه از زمان ابلاغ رأی کلیه هزینه‌های تخریب و اعاده به وضعیت مجاز و جریمه و عوارض قانونی متعلقه موضوع این ماده را به شهرداری پرداخت نماید. در صورت عدم پرداخت، به‌ازای هر ماه تأخیر دو درصد (۲٪) هزینه دیرکرد به آن تعلق می‌گیرد. براساس اعلام شهرداری، بدهی مالک یا ذی‌نفع طبق مقررات اسناد لازم‌الاجرا به‌وسیله سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قابل وصول می‌باشد. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است نسبت به صدور اجرائیه و وصول طلب شهرداری اقدام نماید.</p>	تبصره «۱۱»
	الحاق به تبصره «۷»	<p>در راستای اجرای قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی به‌منظور احداث اعیان و اخذ سند مالکیت، مراجع صدور پروانه ساختمانی در اراضی فاقد سند رسمی براساس طرح‌های توسعه شهری و روستایی (جامع- هادی- تفصیلی) ضمن درج در پروانه صادره مبنی بر اینکه صدور پروانه ساختمانی</p>	تبصره «۱۲»



شماره ماده- تبصره	متن طرح	متن پیشنهادی	توضیحات
	هیچ‌گونه تأییدی بر مالکیت زمین نیست، نسبت به اخذ تعهد رسمی از مالک ذی‌ربط در خصوص پاسخ‌گویی به معارضین احتمالی اقدام نماید.		

منابع و مأخذ

- [۱] اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴» (مخصوص صحن علنی)، تاریخ انتشار ۱۳۸۸/۰۳/۰۵، شماره مسلسل ۹۶۹۳.
- [۲] اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴» (مخصوص صحن علنی)، تاریخ انتشار ۱۳۸۸/۱۰/۱۹، شماره مسلسل ۹۶۹۳-۱.
- [۳] اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴» (اعاده شده از شورای نگهبان) (مخصوص صحن علنی)، تاریخ انتشار ۱۳۸۹/۰۷/۰۳، شماره مسلسل ۹۶۹۳-۲.
- [۴] کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، نقش شهرداری‌ها، شوراها، شورای اسلامی و دیوان عدالت اداری (ضرورت تحقق تکالیف قانونی، ابعاد کیفی و رفع نقایض حقوقی)، تاریخ انتشار ۱۳۹۶/۰۳/۰۸، شماره مسلسل ۱۵۳۸۷.
- [۵] اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون»، تاریخ انتشار ۱۴۰۱/۰۳/۱۷، شماره مسلسل ۱۸۲۴۵.
- [۶] واکاوی زمینه‌ها و دلایل تخلفات ساختمانی در شهرها، تبعات و راهکارهای پیشنهادی، تاریخ انتشار ۱۴۰۲/۰۶/۱۱، شماره مسلسل ۱۹۲۴۴.
- [۷] ساختمان متروپل؛ ریشه‌های پیدایش و رهنمون‌هایی برای پیشگیری از تکرار، تاریخ انتشار ۱۴۰۲/۰۶/۲۸، شماره مسلسل ۱۹۲۶۶.
- [۸] تحلیل نظام مسائل کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، تاریخ انتشار ۱۴۰۳/۰۴/۱۶، شماره مسلسل ۱۹۸۷۳.
- [۹] گزارش نظارت بر اجرای قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی (مصوب ۱۳۹۸/۰۴/۱۲)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۹۶۸، ۱۴۰۲.
- [۱۰] کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری) به انضمام پرسش و پاسخ پیرامون کمیسیون ماده صد قانون شهرداری، معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۹.
- [۱۱] معاونت حقوق عامه، دادستانی کل کشور، ۱۴۰۳.

گزیده سیاستی

حجم زیاد تخلفات ساختمانی، فراوانی پرونده‌های مطروحه در کمیسیون و پیچیدگی در نحوه دادرسی، تبعیض ناروا بین شهروندان قانون‌مدار و قانون‌گریز، عدم جلوگیری از فساد اداری و بازدارنده نبودن قانون فعلی، لزوم اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir