

دوره نهم - سال دوم

شماره چاپ: ۸۶۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۲/۹/۲۴

شماره ثبت: ۴۰۱

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح ایجاد رونق در ساخت و ساز و تسهیل
صدور پروانه ساختمانی در شهرها»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۳۵۴۷

اسفندماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	بررسی ابعاد طرح پیشنهادی
۲۰	نتیجه‌گیری
۲۳	پیوست
۲۷	منبع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح ایجاد رونق در ساخت و ساز و تسهیل
صدور پروانه ساختمانی در شهرها»

چکیده

این طرح پیشنهادی، با در برداشتن اهدافی که عمدتاً دارای قوانین و مقررات خاص می باشند، به دنبال تسهیل صدور پروانه ساختمانی و افزایش ساخت و ساز است. نکته با اهمیت آنکه شناخت کامل همه عوامل برون بخشی (از جمله نرخ رشد اقتصادی، درآمد سرانه (خانوار)، نرخ تورم، سطح قیمت نهاده های ساخت و ساز و...) و عوامل درون بخشی (از جمله زمین و قیمت آن، اعتبارات این بخش، برنامه ها و سیاست های شهرسازی، تراکم، نرخ عوارض ساخت و ساز و...) و بررسی شرایط آن، می تواند عاملی برای جهت گیری سیاست ها و برنامه ها باشد. اما آنچه از بررسی قوانین و مقررات به دست می آید، انحرافات و ضعف های اجرایی در این حوزه می باشد، که نظارت و اجرای بهینه مصوبات را ضروری می نمایند. از این دیدگاه تصویب طرح پیشنهادی توصیه نمی شود.

مقدمه

همان‌طور که در مقدمه طرح پیشنهادی بدان اشاره شده است، صنعت ساختمان‌سازی به‌عنوان یک صنعت مادر و پیش‌رو، می‌تواند موتور محرک غالب فعالیت‌های مرتبط با محصولات و کالاهای مورد نیاز در ساختمان باشد. نکته با اهمیت در پردازش نحوه رونق این صنعت، ضرورت شناخت دقیق و کامل همه عوامل برون‌بخشی و درون‌بخشی این صنعت است که می‌تواند بر سهم خود در رویکردهای تقنینی و سیاستی مورد توجه قرار گیرد و پرداختن به یک بخش از این عوامل بدون در نظر گرفتن سایر عوامل دخیل و مؤثر نمی‌تواند زمینه تحقق اهداف قانونگذار را فراهم آورد. با این توضیح، این طرح با اهدافی مطرح شده است که در ماده واحده آن آمده است، و به قرار ذیل است:

۱. تسهیل و تسریع در کار ارباب رجوع،

۲. تسهیل و تسریع در صدور پروانه شهرسازی و ساختمانی و نوسازی

بافت‌های ناپایدار شهری،

۳. ایجاد اشتغال بیشتر،

۴. کاهش هزینه‌های ساخت‌وساز،

۵. به‌طور کلی کاهش قیمت‌ها.

این طرح، فارغ از اهمیت در نظر گرفتن و تمرکز بر عوامل برون‌بخشی و درون‌بخشی بخش مسکن، عمدتاً بر کاهش قیمت برخی از عوارض و تغییر اندک مقررات و روندهای موجود در شهرداری‌ها، سازمان ثبت اسناد و املاک و سازمان نظام مهندسی متمرکز شده است که این گزارش به آن می‌پردازد.



بررسی ابعاد طرح پیشنهادی

الف) بررسی کلیات

- از دیدگاه حقوقی و براساس ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «نمایندگان مجلس و دولت نمی‌توانند یک طرح یا لایحه قانونی را که بیش از یک موضوع دارد به‌عنوان ماده واحده پیشنهاد و تقاضای تصویب نمایند. در صورتی که طرح یا لایحه مشتمل بر بیش از یک موضوع باشد، باید مواد و تبصره‌ها جزء به جزء طرح و مورد شور قرار گیرد. هیئت رئیسه موظف است قبل از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح، مفاد این ماده را رعایت نمایند...». لذا با توجه به اینکه این طرح پیشنهادی، دارای بیش از یک موضوع می‌باشد، ارائه آن به‌صورت ماده واحده مغایر با قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است.

- از آنجایی که بخش اصلی طرح با نام و هدف ایجاد رونق در ساخت و ساز تسهیل صدور پروانه ساختمانی متمرکز شده است بایستی گفت که رکود و رونق ساخت و ساز به دو دسته عوامل برون‌بخشی و درون‌بخشی قابل تقسیم است:

۱. عوامل برون‌بخشی

مواردی مانند؛ نرخ رشد اقتصادی، درآمد سرانه (خانوار)، تغییرات نرخ ارز، سرمایه‌گذاری در بخش‌های دیگر اقتصادی «به‌جز مسکن»، نرخ تورم، سطح مزد نیروی کار و مصالح ساختمانی از جمله عواملی هستند که در هر دوسوی عرضه و تقاضا بازار مسکن و همچنین رونق و رکود آن تأثیرگذار می‌باشند. از دیگر عوامل فرابخشی می‌توان به برنامه‌های کالبدی (فضایی) و نیز کیفیت مدیریت شهری

(از بابت توان اقتصادی شهری به‌ویژه شهر تهران) اشاره کرد.

۲. عوامل درون‌بخشی

عواملی از جمله زمین و قیمت آن، اعتبارات بانکی و یارانه‌های مربوط به آن (وجوه اداره شده)، اعتبارات و یارانه‌های صنعت ساختمان، برنامه‌ها و سیاست‌های شهرسازی (از جمله توزیع موزون تولید مسکن) همچنین تراکم و نرخ عوارض ساخت‌وساز که غالباً به‌صورت بالفعل و بالقوه در اختیار وزارت راه و شهرسازی و شهرداری‌ها می‌باشد را شامل می‌شود.

پس آنچه برای رونق ساخت‌وساز می‌بایستی به‌دنبال آن بود عبارتند از یکسری عوامل وابسته و دارای اثر متقابل. به‌طوری که بتواند تقاضای مؤثر را افزایش و زمینه عرضه بیشتر را فراهم نماید، از این منظر عواملی که می‌تواند موجبات افزایش قدرت خرید یا همان مؤثر شدن تقاضا را به همراه داشته باشند موضوع این بررسی و سیاستگذاری خواهد بود این عوامل شامل روند رشد اقتصادی (مثبت یا منفی بودن) درآمد سرانه خانوار و سهم آن در خرید یا پس‌انداز برای مسکن (به‌تبع رشد اقتصادی و نرخ تورم) به همراه سهم ارزش و قیمت زمین، نهاده‌های ساخت‌وساز و عوارض شهرداری‌ها در ساخت‌وساز در نظر گرفته می‌شود، ازسوی دیگر ساخت‌وساز با انگیزه‌های مختلف از جمله سرمایه‌گذاری (توسط اقشار با قصد کسب منافع مالی و یا درآمد بالا) و یا مصرفی (توسط عموم خانوارها و مصرف‌کنندگان نهایی) صورت می‌پذیرد. که در این راستا عمده عوامل برون‌بخشی و درون‌بخشی سهم خاصی در آن ایفا می‌کنند و سهم



وضعیت سرمایه‌گذاری، نرخ تورم، کیفیت و کمیت سیاست‌ها و برنامه‌ها، سطح اعتبارات، تراکم و عوارض ساخت‌وساز بخش اعظم آن را تشکیل می‌دهد. پس می‌توان نتیجه گرفت که کاهش تقاضای مؤثر می‌تواند هزینه خواب سرمایه‌گذاری در ساخت‌وساز را افزایش داده و منجر به کاهش رغبت برای ساخت‌وساز شود. از این روی چنین برداشت می‌شود که رویکردهای پیشنهادی این طرح دارای خلأها و ضعف‌های بسیاری است.

ب) بررسی ماده واحده رویکردهای طرح پیشنهادی

ماده واحده- به منظور تسهیل و تسریع در کار ارباب رجوع و صدور پروانه شهرسازی و ساختمانی و نوسازی بافت‌های ناپایدار شهری و ایجاد اشتغال بیشتر و کاهش هزینه‌های ساخت و ساز و به‌طور کلی کاهش قیمت‌ها، صدور پروانه شهرسازی و ساختمان توسط شهرداری‌ها برای ساختمان‌هایی که پس از تصویب این قانون صادر می‌شود به شرح زیر خواهد بود:

ماده واحده

۱. اهداف گنجانده شده در ماده واحده، مواردی هستند که برای رسیدن به آن، مأموریت‌ها و تکالیف جداگانه و هم‌جهتی را می‌طلبد که اغلب در ضوابط و مقررات جاری از جمله «اصلاح روش‌های صدور پروانه ساختمان، گواهی عدم خلاف و پایان

کار ساختمان در شهرداری‌ها»،^۱ «حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری»، «ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» و قوانین موضوعه دیگر هدفگذاری شده است. هرکدام از آن اهداف دارای قانون خاص خود می‌باشد. لذا تبیین اهداف یکسان و تعریف رویکردهای حقوقی متفاوت، همسو و گاهاً متناقض، نه تنها موجب بهبود این بخش نخواهد شد، بلکه احتمال اقدامات سلیقه‌ای و متفاوت مجریان را به دنبال خواهد داشت.

۲. از جهت شکلی صدر ماده واحده پیشنهادی به مقدمه توجیهی شبیه‌تر است تا متن قانون، لذا نیازی به ذکر هدف از وضع این ماده واحده، در خود آن نیست.

۳. برخی عبارات به کار برده شده در صدر ماده واحده یا با اصول قانون‌نویسی از جمله اتقان (ثبات و استواری) کلمات سازگار نیست و با مفهوم عام و مبهم همراه است مانند عبارت «و به طور کلی کاهش قیمت‌ها» و یا از بُعد فنی، متعارف نبوده و مصطلح نیست مانند «پروانه شهرسازی» که مشخص نیست این پروانه را کدام مرجع تاکنون صادر کرده است.

بند «۱»

۱- عوارض صدور پروانه شهرسازی و ساختمان برای کاربری‌های مختلف شهری صرفاً بر اساس مساحت بنای مفید ساختمان محاسبه و اخذ خواهد شد.



الف) در خصوص کاربرد عبارت «پروانه شهرسازی» در این بند، باتوجه به مبهم بودن مرجع صدور و مفهوم فنی آن عبارت، اصلاح آن ضروری است.

ب) این بند و برخی دیگر از بندهای مندرج در این طرح از جمله بندهای «۲»، «۳»، «۴» و ... از این جهت که موجب کاهش درآمد شهرداری‌ها می‌شود، مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌باشد. چراکه اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نه تنها ممنوعیت کاهش درآمدهای دولت را به موجب طرح یا پیشنهاد نمایندگان هدف قرارداد، بلکه ناظر به درآمدهای عمومی به صورت کلی می‌باشد. لذا درآمد شهرداری‌ها نیز مشمول این حکم بوده و کاهش درآمد آنها به موجب طرح نمایندگان بدون در نظر گرفتن و پیش‌بینی طریق جبران این کاهش، امکان‌پذیر نیست.

در صورتی که چنین ادعا شود که در بند «۶» طرح پیشنهادی، طرق جبران از طریق افزایش بهای مصرف آب و برق و گاز و تلفن پیش‌بینی شده است، بایستی گفت که بند «۶» نمی‌تواند رافع این ایراد باشد. زیرا:

اولاً در طرح پیشنهادی هیچ‌گونه تصریحی به جبران کاهش درآمد شهرداری‌ها از محل این افزایش‌ها نشده است.

ثانیاً حکم بند «۶» صرفاً ناظر به شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت می‌باشد. در حالی که شهرداری‌های هر یک از شهرها مستقل بوده و احکام مذکور در بند «۱» و سایر بندها که به کاهش درآمد شهرداری‌ها منجر می‌شود ناظر به کلیه شهرها می‌باشد و نه صرفاً شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت.

ثالثاً نه تنها هیچ مکانیسمی برای برآورد منابع حاصل از (۱۰ درصد) افزایش مصارف آب، برق، گاز و تلفن ثابت منظور نشده است بلکه مشخص نیست که آیا

منابع حاصل از این افزایش تا چه اندازه می‌تواند باعث جبران کاهش درآمد شهرداری‌ها گردد و اگر منابع حاصل از آن (۱۰ درصد) افزایش بیش از منابع کاهش درآمد هزینه شهرداری‌ها باشد، براساس چه حکمی مصرف خواهد شد؟ لذا از این حیث واجد ابهام می‌باشد.

ج) یکی از ابهام‌های این بند، مشخص نبودن شاخص‌ها و مبنای محاسبه نرخ عوارض برای مساحت بنای مفید ساختمان است؟ زیرا این احتمال وجود دارد که مبنای محاسبه به نحوی تعدیل گردد تا طرق جبران مابه‌التفاوت منظور شده را ایجاد و تبیین نماید، به عبارت دیگر می‌توان نرخ‌گذاری و تعیین شاخص را به نحوی تعیین کرد که جبران کاهش را در خود داشته باشد،

د) گفتمانی است که طبق تبصره ذیل ماده (۱۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه، هرگونه تخفیف و بخشودگی حقوق و عوارض شهرداری‌ها توسط دولت یا قوانین مصوب، منوط به تأمین آن از بودجه عمومی سالانه کشور است و در غیر این صورت ممنوع می‌باشد:

ه) طبق ماده (۱۶) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷) دولت موظف است صددرصد (۱۰۰٪) تخفیف اعمال شده از سوی شهرداری‌ها، ناشی از اجراء این قانون و سایر قوانین را در لویح بودجه سنواتی منظور و پرداخت نماید.

و) براساس تبصره «۳» ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده (مصوب ۱۳۸۷) قوانین و مقررات مربوط به اعطای تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ملغی می‌گردد.

**بند «۲»**

۲- در صورتی که مکان نسبت به کاهش سطح اشغال حداقل **چهل و پنج درصد (۴۵٪)** و یا کمتر اقدام نمایند می‌توانند از تراکم تشویقی به میزان **بیست درصد (۲۰٪)** نسبت به تراکم مصوب بهره‌مند گردند.

الف) از آنجایی که این بند از بابت پیش‌بینی معافیت از پرداخت هزینه در خصوص تراکم تشویقی به میزان **بیست درصد (۲۰٪)**، باعث کاهش درآمد شهرداری‌ها می‌شود، **مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.**

ب) فارغ از اینکه این بند از لحاظ دستوری ناقص و نامفهوم است اما از بابت آنکه سطح اشغال و تراکم (تشویقی) را به میزان به ترتیب (۴۵ درصد) و (۲۰ درصد) تغییر خواهد داد می‌تواند ناقص قوانین و ضوابطی باشد که در آن، نوع طراحی‌ها و تراکم حداکثر در ساخت‌وساز را هدف قرار داده است. شایان ذکر است که طرح‌های جامع و تفصیلی از جمله این ضوابط هستند.

بند «۳»

۳- **مبنای محاسبه عوارض صدور پروانه شهرسازی و ساختمان جهت کاربری‌های مسکونی، اداری و تجاری یکسال وضع و محاسبه خواهد شد.**

الف) از آن جایی که عبارت «پروانه شهرسازی» از نظر فنی، غیرمصطلح، نامفهوم و فاقد کاربرد است می‌بایستی اصلاح و به عبارت «پروانه ساخت» تغییر یابد.

ب) به نظر می‌رسد که عبارت «یکسال» به اشتباه تایپ و چاپ شده باشد و عبارت

«یکسان» منظور طراحان بوده است، در غیر این صورت این بند، از جهت ادبیات، نامفهوم می‌باشد.

ج) اگر مبنای محاسبه برای کلیه کاربری‌های ذکر شده به صورت یکسان در نظر گرفته شود، می‌تواند نسبت به بی‌اثر شدن کلیه سیاست‌های تشویقی در خصوص توسعه و افزایش ساخت‌وساز واحدهای مسکونی شود، از سوی دیگر اگر این یکسان بودن به معنای کاهش عوارض ساخت‌وسازهای اداری و تجاری تا سطح عوارض مسکونی باشد، می‌تواند موجبات افزایش ساخت‌وسازهای اداری و تجاری را در برداشته باشد.

د) یکسان در نظر گرفتن عوارض، اگر به معنای کاهش عوارض اداری و تجاری باشد، موجب کاهش درآمد شهرداری‌ها خواهد شد و مغایر با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی و قوانین موضوعه فوق‌الاشاره خواهد شد.

بند «۴»

۴- نرخ عوارض صدور پروانه شهرسازی و ساختمان در هر شهر، پیشنهاد شهردار و تصویب شورای اسلامی شهر بر مبنای درصدی از ارزش معاملات زمین که توسط کمیسیون ارزش معاملاتی موضوع ماده (۶۴) قانون مالیاتهای مستقیم اعلام می‌شود تعیین خواهد شد. دریافت عوارض بیش از نرخ مصوب در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.

الف) طبق موارد پیش‌گفته در خصوص عبارت «پروانه شهرسازی»، عبارت مذکور فاقد کاربرد و اصطلاح فنی بوده و نامفهوم می‌باشد.

ب) تصویب نرخ عوارض صدور پروانه توسط شورای اسلامی شهر، با توجه



به نظرات شورای نگهبان در موارد مطروحه گذشته، مغایر با اصل (۱۰۰) قانون اساسی و فراتر از وظایف نظارتی شورای اسلامی شهر است.

ج) لازم است عبارت «به» به قبل از عبارت «پیشنهاد شهردار» اضافه گردد.

د) از آنجایی که ارزش معاملاتی مصوب توسط کمیسیون ماده (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم هر سه سال یکبار تعیین می‌شود و تا تعیین ارزش معاملاتی جدید، ملاک عمل خواهد بود، موجب کاهش نرخ وصولی عوارض مزبور شده و در نتیجه منجر به کاهش درآمد شهرداری‌ها خواهد شد و لذا مغایر با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی و قوانین موضوعه خواهد شد که به نحوی تخفیف و یا کاهش عوارض را منوط به تأمین آن در بودجه‌های سنواتی و ممنوع دانسته است.

ه) از آنجایی که ذیل این بند، «دریافت عوارض بیش از نرخ مصوب را در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی» دانسته است، بایستی گفت که اولاً عوارض مزبور از اشخاص معین اخذ خواهد شد و در صورت غیرقانونی بودن اخذ آن، باید به اشخاص مزبور بازپرداخت گردد، لذا تصرف در اموال دیگران محسوب می‌شود، از این دیدگاه تصرف در اموال عمومی محسوب نمی‌شود، البته می‌توان تمهیداتی را به‌کار گرفت تا علاوه بر بازپرداخت مبلغ اضافی به شخص پرداخت‌کننده، محاسبه‌کننده و دریافت‌کننده عوارض اضافی را به مجازات تصرف در اموال عمومی محکوم نمود، اما نمی‌توان عمل وی را تصرف در اموال عمومی محسوب نمود.

بند «۵»

۵- احداث پارکینگ از عوارض معاف می‌باشد و در املاکی که مالکان قادر به تأمین پارکینگ نمی‌باشند مکلفند در شعاع حداکثر ۲۵۰ متری نسبت به خرید پارکینگ و تأمین آن اقدام نمایند. در صورت عدم امکان، تأمین پارکینگ در مکان دیگری با تأیید شهرداری بلامانع است.

الف) گرچه الزام و معافیت احداث پارکینگ از عوارض مطلوب به نظر می‌رسد، اما این معافیت، به دلیل کاهش درآمد شهرداری‌ها، مغایر با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه و مورد اشاره می‌باشد. همچنین بخشودگی عوارض موضوع تبصره (۲) این بند، با همین ایراد مواجه است.

ب) اگر رویکرد این بند مختص به بافت‌های فرسوده باشد بدان معناست که قائل به الزامی شدن و ضرورت داشتن، انجام طرح‌های جامع (براساس معیارهای شهرسازی مدرن) در این مناطق نبوده و تنها با نگرش خود مالکی تنظیم شده است. در سایر مناطق شهری نیز، قاعداً، طرح‌های جامع و تفصیلی، ملاک ساخت و سازها بوده و برخورداری هر ساخت و ساز از پارکینگ‌های لازم بدیهی می‌باشد. از این روی مفروض بودن عدم توانایی برای تأمین پارکینگ، تنها به عدم اجرای ساخت پارکینگ منجر خواهد شد و مجوزی برای اجرای آن می‌باشد، تا مالکان به بهانه تأمین پارکینگ در محدوده‌های دیگر، به راه‌های کسب منفعت حاصل از ساخت واحدهای مسکونی، اداری و تجاری (جایگزین پارکینگ) روی آورند.

ج) در چنین حکمی مشخص نشده است که اگر تأمین پارکینگ در شعاع ۲۵۰ متری



و بیشتر امکانپذیر نبود، تکلیف چیست؟ یا اینکه آیا تجمیع متقاضیان در یک شعاع ۲۵۰ متری و یا بیشتر مقدور است یا خیر؟ به هر حال این بند با ابهامات و سؤالات زیادی مواجه است که در مرحله اجرا، موجبات عدم ساخت پارکینگ یا تبانی احتمالی را فراهم خواهد ساخت.

تبصره «۱» بند «۵»

تبصره ۱- ادارات کل ثبت اسناد و املاک کشور موظفند جهت پارکینگهای مسکونی، اداری و تجاری سند مالکیت جداگانه‌ای صادر نمایند که قابل نقل و انتقال باشد.

تبصره ۲- چنانچه مالکین علاوه بر تأمین پارکینگ موردنیاز وفق ضوابط و مقررات طرح تفصیلی، پارکینگ مازاد تأمین نمایند می‌توانند جهت هر واحد پارکینگ مازاد معادل بیست متر مربع بنای مفید ساختمان از بخشودگی عوارض مربوطه بهره‌مند گردند.

الف) مشخص نیست که آیا الزام ادارات ثبت اسناد و املاک کشور برای صدور سند مالکیت جداگانه برای پارکینگ‌هایی است که جدا از ساختمان تدارک دیده می‌شود و یا در مورد پارکینگ‌های متصل و داخل ساختمان نیز، این حکم صادق است. ابهام دارد.

ب) اگر حکم این تبصره مشمول پارکینگ‌های متصل و یا داخل ساختمان و مجتمع بشود، زمینه‌ساز واگذاری مالکیت پارکینگ (در یک مجتمع را) به افراد خارج از مجتمع فراهم خواهد ساخت، در این حالت احتمال بروز اختلافات و پرونده‌های قضایی دور از انتظار نیست.

بند «۶»

۶- ده درصد (۱۰٪) به قیمت مصرف آب، برق، گاز، تلفن ثابت ساختمان‌هایی که پس از تصویب این قانون در شهرهای بیش از یکصد هزار نفر جمعیت احداث می‌شوند افزوده می‌شود و توسط دستگاه‌های ذی‌ربط به عنوان عوارض مصرف مستقیماً به حساب شهرداری محل ذی‌ربط واریز می‌شود.

الف) حکم این بند، مصداق تبعیض ناروا و مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است. زیرا افزایش قیمت مصرف آب، برق، گاز و تلفن ثابت ساختمان‌هایی که پس از تصویب این قانون در شهرهای بیش از یکصد هزار نفر جمعیت احداث می‌شوند بلاوجه بوده و مصداق بارز تبعیض ناروا است.

ب) با عنایت به اجرایی شدن قانون هدفمندی یارانه‌ها که بخش اصلی آن بر افزایش حامل‌های انرژی، آب و تلفن متمرکز است، بایستی گفت که هرگونه افزایش دیگر، موجبات نقض قانون مذکور و اهداف قانونگذار خواهد بود. ضمن آنکه تبعات و آثار آن در اقتصاد و اجتماع، ارزش پول ملی، نرخ تورم و ... قابل اندازه‌گیری نیست.

ج) طبق ماده (۱) قانون هدفمندی یارانه‌ها، دولت مرجع قیمتگذاری حامل‌های انرژی می‌باشد و براساس تبصره «۱» همان ماده، تعیین قیمت‌های ترجیحی برای مناطق مختلف جغرافیایی بر عهده دولت می‌باشد، از این‌رو، تعیین معیارهای متعدد قیمتگذاری موجب بروز مغایرت‌های اجرایی را به دنبال خواهد داشت.

د) وفق ماده (۱۰) قانون بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده، حق‌الامتیاز آب، برق، تلفن، گاز و نظایر آن پس از نوسازی، محفوظ است. لذا تعیین ۱۰ درصد افزایش قیمت مصرف، زمینه‌ساز عدم رغبت و تشویق برای ساخت‌وساز در این‌گونه مناطق خواهد شد.



۷- نحوه پرداخت عوارض با درخواست کتبی مالک یا ذی نفع می‌تواند در مراحل همزمان با صدور پروانه ساختمان صدور پایان کار با یک درصد (۱٪) بیشتر برای هر ماه از تاریخ صدور پروانه تا تاریخ صدور پایان کار اقساط تا پنج سال بعد از تاریخ صدور پروانه ساختمان با یک درصد (۱٪) سود برای هرماه یا دودرصد (۲٪) سود برای هر ماه با تاریخ سررسید یکجا باشد.

الف) تعیین یک درصد سود بیشتر برای هر ماه از تاریخ صدور پروانه تا تاریخ صدور پایان کار به‌طور اقساط تا پنج‌سال بعد و یا از تاریخ صدور پروانه تا تاریخ صدور پایان کار به‌طور اقساط تا پنج سال بعد و یا از تاریخ صدور پروانه ساختمان با یک درصد (۱ درصد) سود برای هرماه یا دو درصد (۲٪) سود برای هر ماه با تاریخ سررسید یکجا، مغایر با احکام شرع و بند «۵» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی می‌باشد.

ب) این بند علاوه‌بر اینکه می‌تواند شهرداری‌ها را از حیث تأمین به موقع درآمدهای خود با مشکل مواجه نماید، از لحاظ نگارش ادبی و به‌کارگیری علائم نگارشی دچار ایراد بوده و نیاز به ویرایش دارد.

ج) با ماده (۸) قانون حمایت از بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری و ماده (۲۶) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن که (۵۰ درصد) تخفیف برای کلیه طرح‌های تولید مسکن ویژه گروه‌های کم درآمد و تولید مسکن در بافت فرسوده شهرها قائل شده است مغایرت دارد.

بند «۸»

۸- نرخهای موضوع این ماده از اول مهرماه هر سال به میزان پنجاه درصد (۵۰٪) نرخ تورم سال قبل اعلام و توسط مراجع رسمی تعدیل خواهد شد.

الف) در صورتی که حکم این بند برای بافت‌های فرسوده در نظر گرفته شود، با ماده (۸) قانون حمایت از بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری که کاربری مسکونی را از حیث عوارض صدور پروانه ساختمانی و تراکم، مشمول ۵۰ درصد تخفیف ماده (۱۶) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن برای کلیه طرح‌های تولید مسکن ویژه گروه‌های کم‌درآمد و تولید مسکن در بافت‌های فرسوده شهرها می‌داند مغایرت دارد.

ب) روح حاکم بر این بند با روح حاکم بر کل طرح پیشنهاد که با هدف تسهیل و افزایش ساخت‌وساز مطرح شده است مغایرت دارد، از سوی دیگر افزایش هزینه‌های عوارض مستمسکی خواهد بود برای افزایش قیمت تمام شده ساختمان و قیمت مسکن در بازار.

بند «۹»

۹- حداکثر مدت زمان صدور پروانه شهرسازی و ساختمان توسط شهرداری‌ها پس از تاریخ تحویل مدارک لازم اعلامی توسط شهرداری دوماه و پایان کار یک‌ماه خواهد بود. در غیر این صورت شهردار باید علت تأخیر را کتباً به متقاضی و شورای اسلامی شهر اعلام و بابت هر روز تأخیر معادل ده میلیون ریال به متقاضی پرداخت نماید.



الف) ضرورت دارد تا عبارت «پروانه شهرسازی» اصلاح شود.

ب) براساس مصوبه شورای عالی اداری تحت عنوان. «اصلاح روش‌های صدور پروانه ساختمان، گواهی عدم خلاف و پایان کار ساختمان در شهرداری‌ها» (مصوب ۱۳۷۱/۸/۱۹) حداکثر زمان صدور، پس از تکمیل مدارک مورد نیاز هفت (۷) روز تعیین شده است، از این‌روی، حکم این ماده که زمان‌های دو ماه و یک‌ماه را تعیین کرده است با مصوبه مذکور مغایرت دارد و موجب تطویل صدور خواهد شد.

ج) با عنایت به ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، صدور پروانه ساختمانی باید حداکثر ظرف یک‌ماه صورت پذیرد. از این‌روی این بند با ماده مذکور مغایرت دارد.

د) با توجه به اینکه در این بند، شهرداری باید علت تأخیر صدور پروانه را کتباً به متقاضی و شورای اسلامی شهر اعلام نماید و برای هر روز تأخیر معادل ده میلیون ریال به متقاضی پرداخت نماید، مطالب ذیل ارائه می‌شود:

بند مزبور از چند جهت دارای ابهام است. اول اینکه تقدیم علت تأخیر از سوی شهردار به متقاضی و شورای اسلامی شهر منوط به درخواست آنها است یا خیر؟ دوم اینکه، پرداخت خسارات تأخیر به متقاضی منوط به اثبات تقصیر شهردار است یا خیر؟ از بند «۹» چنین متبادر به ذهن می‌شود که صرف وقوع تأخیر حتی بدون قصور و تقصیر مشمول پرداخت خسارت است که این امر نمی‌تواند صحیح باشد.

سوم اینکه پرداخت خسارت، متوجه شخص شهردار است یا شهرداری؟

چهارم اینکه مشخص نیست که شهردار منطقه یا شهردار شهر باید پاسخگو باشد، از سوی دیگر تکلیفی اینچنین با توجه به حجم انبوهی از مشغله شهرداران، بالاخص

شهرداران کلانشهر، تکلیفی است که با مشکل اجرا مواجه خواهد شد، به عبارت دیگر شهرداران باید بخش اعظم انجام امور را معطل و به پاسخگویی‌های مربوطه برآیند، گرچه انجام این امر می‌تواند از طریق واحدی که تحت نظارت شهردار باشد صورت پذیرد.

تبصره «۱» بند «۹»

تبصره ۱- سازمان‌های نظام مهندسی استان‌ها مکلفند از تاریخ وصول نقشه‌ها حداکثر ظرف پانزده روز کنترل را انجام و نتیجه را منعکس نمایند. بدیهی است عدم پاسخ ظرف مهلت مقرر به منزله تأیید نقشه‌ها تلقی و مسؤلیت آن به عهده رئیس سازمان نظام مهندسی استان خواهد بود.

تبصره ۲- ادارات کل ثبت املاک و اسناد کشور با همکاری شهرداری‌ها باید ترتیبی اتخاذ نمایند که پایان کارهای صادره توسط شهرداری‌ها به منزله صورت‌مجلس تفکیکی تلقی و اسناد بر همان مبنا صادر گردد.

تبصره ۳- شهردار هر شهر موظف است مدارک ضروری برای صدور پروانه ساختمان و صدور پایان کار را کتباً به اطلاع متقاضیان صدور پروانه ساختمان و یا صدور پایان کار برساند و تأیید تحویل مدارک را با ذکر تاریخ به صورت کتبی به متقاضی اطلاع دهد.

الف) از آنجایی که در این تبصره حکم شده است تا عدم پاسخ سازمان نظام مهندسی در مهلت مقرر به منزله تأیید نقشه‌ها تلقی و مسؤلیت آن به عهده رئیس سازمان نظام مهندسی استان باشد. باید گفت که اولاً به منزله تأیید نقشه‌ها تلقی شدن به دلیل



عدم انجام وظیفه سازمان نظام مهندسی استان، هر چند منجر به تسریع کار می‌شود، و لکن این امر از منظر مهندسی و فنی ممکن است در بردارنده اصول فنی معماری و شهرداری و منافع متقاضی نباشد و عدم بررسی و تأیید فنی نقشه‌ها می‌تواند موجب بروز مشکلات عدیده برای بناهای شهری و متقاضی باشد.

ثانیاً در انتهای این تبصره چنین آمده است: مسئولیت عدم کنترل نقشه‌ها ظرف ۱۵ روز بر عهده رئیس سازمان نظام مهندسی استان خواهد بود. مراد از این مسئولیت چه نوع مسئولیتی است؟ و آیا مجازات خاصی بر این مسئولیت مترتب است؟ آیا متقاضی می‌تواند ابتدائاً علیه رئیس سازمان مهندسی استان شکایت کند؟

بند «۱۰»

۱۰- شهرداری‌ها بدون صدور شناسنامه ساختمانی نمی‌توانند پایان کار ساختمان صادر نمایند.

الف) با عنایت به اینکه براساس ماده (۳۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۸۴)، مرجع صالح برای صدور شناسنامه فنی ساختمان، سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان استان می‌باشد و از آنجایی که در این بند، صدور پایان کار منوط به صدور شناسنامه فنی قلمداد شده است، لذا باید رعایت قوانین و مقررات در صدور به‌موقع و رفع موانع مربوطه مد نظر قرار گیرد.

تبصره «۱» بند «۱۰»

تبصره- چنانچه نظام مهندسی استان ظرف حداکثر یک‌ماه پس از آمادگی مالک نسبت به صدور شناسنامه ساختمانی اقدام ننماید صدور شناسنامه ساختمانی رأساً توسط شهرداری صادر می‌شود. / ۱

الف) گفتنی است که برای صدور شناسنامه فنی ساختمان، ضرورت دارد تا کلیه اطلاعات فنی در دسترس باشد. از این دیدگاه تنها مهندسین سازمان نظام مهندسی که در ارتباط با ساخت بنا هستند، دارای اطلاعات کامل و فنی ساختمان می‌باشند. لذا شهرداری‌ها که فاقد اطلاعات مذکور هستند نمی‌توانند اقدام به صدور شناسنامه فنی نمایند. از این منظر اجرای این حکم از تبصره با مشکل مواجه خواهد شد.

نتیجه‌گیری

۱. هرکدام از اهداف در نظر گرفته شده برای طرح پیشنهادی که در ماده (۱) آن متبلور شده است، دارای قوانین و مقررات موضوعه و خاصی است که در حال حاضر دارای اعتبار می‌باشد.
۲. تکثر قوانین و مقررات همسو، مشابه، مغایر و متناقض، موجبات بروز تفاسیر مختلف و اجرای متفاوت و متضاد را به دنبال خواهد داشت.
۳. عدم اجرای قوانین و مقررات موضوعه یا تعلل در اجرای آن، نیازمند اعمال نظارت بیشتر در حوزه قانونگذاری می‌باشد. به عبارت دیگر اصرار بر اجرای صحیح و



به موقع قوانین و مقررات رافع دغدغه خاطر طراحان محترم خواهد بود.

۴. طرح حاضر علیرغم قصد بازگرداندن رونق به صنعت ساختمان و فارغ از ایرادات شکلی و عبارتی متعدد، ضمن مغایرت با برخی از قوانین موضوعه، با ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مغایرت دارد و واجد ایرادات و ابهامات زیادی است. به نحوی که بخش عمده‌ای از طرح پیشنهادی به دلیل کاهش درآمد شهرداری‌ها، مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی بوده و بند «۶» ماده واحده نیز به دلایل ذکر شده در گزارش، رافع ایراد نمی‌باشد. همچنین عمده رویکردهای این طرح به تسهیل در صدور پروانه ساختمانی پرداخته است. در حالی که ایجاد رونق در ساخت‌وساز، منحصر به دشواری در اخذ پروانه ساختمانی نیست و عوامل بیرونی و درونی این بخش در آن مؤثرند.

علاوه بر این، طرح پیشنهادی در بند «۴» مغایر با اصل یکصدم قانون اساسی و در بند «۶» مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی می‌باشد.

همچنین به نظر می‌رسد نوع نگاه به سازمان نظام مهندسی در این طرح نگاهی سطحی و شکلی است؛ تبصره «۱» بند «۹» و نیز تبصره بند «۱۰» طرح گویای این مطلب است. حال آنکه مطابق بند «۷» ماده (۲) قانون، این سازمان در راستای اجرای تحقق قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۷۴) و به منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی و اجرا و کنترل آن در جهت حمایت از مردم به‌عنوان بهره‌برداران از ساختمان‌ها و فضاهای شهری و ابنیه و مستحدثات عمومی و حفظ و افزایش بهره‌وری منابع مواد و انرژی و سرمایه‌های ملی تأسیس یافته است و لذا نمی‌توان در صورت عدم انجام وظایف توسط سازمان

مذکور در مهلت‌های پیش‌بینی شده این وظیفه را که امری تخصصی است به نهادهای دیگری مانند شهرداری واگذار کرد.

نهایتاً به نظر می‌رسد ایرادات موجود در مسیر صدور پروانه‌های ساختمانی، بیشتر مشکلات اجرایی است نه اینکه خلأ قانونی در این زمینه وجود داشته باشد. لذا می‌توان با بهبود نظارت‌ها برای اجرای قوانین موجود در این زمینه تا حد زیادی اهداف طرح حاضر را تأمین نمود.



عنوان مصوبه

اصلاح روش‌های صدور پروانه ساختمان، گواهی عدم خلاف و پایان کار ساختمان

در شهرداری‌ها - ۱۶۵۵/دش - ۱۳۷۱/۰۸/۱۹

شورای عالی اداری در سی و چهارمین جلسه مورخ ۱۳۷۱/۸/۱۳ بنا به پیشنهاد سازمان اموراداری و استخدامی کشور جهت بهبود سیستم‌ها و روش‌ها و گردش کار در ادارات باجهت‌گیری بالا بردن کارآیی دستگاه‌های اجرایی در خصوص هماهنگ نمودن صدور پروانه، گواهی عدم خلاف و گواهی پایان ساختمان در سطح شهرداری‌های کشور موارد ذیل را تصویب نمود:

۱. صدور پروانه، گواهی عدم خلاف و گواهی پایان ساختمان توسط

شهرداری‌های کشور طبق شناسنامه ساختمان که پیوست می‌باشد انجام می‌گردد:

۲. شهرداری‌ها مکلفند بر اساس مراحل ذیل نسبت به صدور شناسنامه

ساختمان که حاوی پروانه، گواهی عدم خلاف و گواهی پایان ساختمان می‌باشد اقدام

و به متقاضی تسلیم نمایند:

الف) حداکثر ظرف مدت هفت (۷) روز پس از دریافت مدارک لازم شامل

درخواست پروانه، نقشه محل وقوع ملک، فتوکپی مدارک مالکیت رسمی، فتوکپی

شناسنامه ذینفع (مالک یا مالکین) و در صورت مراجعه وکیل مالک، فتوکپی وکالتنامه،

از محل بازدید و گزارش وضعیت موجود ملک را جهت درج در پرونده تنظیم و با

تعیین ضوابط شهرسازی حاکم بر ملک (شامل نوع کاربری، میزان تراکم مجاز، تعداد

طبقات، حدود تعریض و غیره) آمادگی تحویل نقشه‌های معماری و محاسباتی را به متقاضی ابلاغ نمایند در غیر این صورت لازم است علت عدم آمادگی تحویل نقشه‌ها را کتباً به ذینفع اعلام نمایند.

تبصره - به منظور جلوگیری از استعمال‌های متعدد شهرداری‌ها از دستگاه‌های اجرایی کلیه دستگاه‌ها مکلفند در پایان هر سال طرح‌ها و پروژه‌های ساختمانی و عمرانی مصوب خود را به منظور انعکاس در نقشه شهر به شهرداری‌ها گزارش نمایند. نقشه‌های شهر باید به گونه‌ای به‌روز نگاه داشته شوند که در ابتدای هر سال نشان‌دهنده وضع کالبدی شهر در آن مقطع زمانی باشد.

ب) حداکثر ظرف مدت پنج (۵) روز پس از دریافت نقشه‌های مربوطه با رعایت ضوابط اعلام‌شده در بند «الف» و نیز مفاده ماده (۱۷) نظام مهندسی ساختمان نسبت به ارائه کلیه برگ‌های پرداخت عوارض و سایر حقوق قانونی متعلقه به ملک مورد تقاضا اقدام نمایند.

ج) حداکثر ظرف مدت دو (۲) روز پس از پرداخت و تسلیم قبوض عوارض فوق‌الذکر نسبت به صدور شناسنامه ساختمان که حاوی پروانه ساختمان می‌باشد اقدام نمایند.

تبصره - شهرداری‌ها مکلفند به تدریج زمان مصروفه مراحل صدور پروانه ساختمان را از چهارده (۱۴) روز به حداکثر هفت (۷) روز تقلیل دهند.

۳. شهرداری‌ها موظفند حداکثر ظرف مدت دو (۲) روز پس از درخواست مالک یا مالکین جهت صدور گواهی عدم خلاف و انطباق ساختمان احداث‌شده با ضوابط فنی و شهرسازی حاکم بر ملک نسبت به صدور گواهی عدم خلاف اقدام و در غیراین صورت لازم است علت عدم صدور گواهی عدم خلاف کتباً به ذینفع اعلام گردد.



۴. شهرداری‌ها موظفند حداکثر ظرف مدت دو (۲) روز پس از درخواست مالک یا مالکین جهت صدور گواهی پایان ساختمان و انطباق ساختمان احداث شده با ضوابط فنی و شهرسازی حاکم بر ملک نسبت به صدور گواهی پایان ساختمان اقدام و در غیر این صورت لازم است علت عدم صدور گواهی ساختمان، به ذینفع اعلام شود.
۵. وزارتخانه‌های کشور و پست و تلگراف و تلفن موظفند ظرف مدت یک (۱) ماه پس از تصویب این مصوبه نسبت به احصا آن دسته از خدمات پستی مربوط به این مصوبه که توسط شرکت پست جمهوری اسلامی ایران امکانپذیر می‌باشند اقدام نمایند.
۶. از تاریخ ۱۳۷۱/۱۱/۰۱ شناسنامه ساختمان به‌عنوان یک سند رسمی تلقی گردیده و در رابطه با استعلام‌های دستگاه‌ها و ارگان‌هایی از قبیل وزارت مسکن و شهرسازی، بانک‌ها، شرکت گاز، برق و آب، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و... مورد استناد می‌باشد.
- تبصره «۱»** - هر گونه دخل و تصرف در این سند جرم محسوب می‌شود و پیگرد قانونی دارد.
- تبصره «۲»** - شهرداری‌ها موظفند به تدریج برای متقاضیانی که قبلاً پروانه ساختمانی دریافت کرده‌اند حسب درخواست متقاضی نسبت به صدور شناسنامه ساختمان اقدام نمایند.
۷. شهرداری‌ها مکلفند تمهیدات لازم جهت واگذاری فعالیت‌های اجرایی و فنی مربوط به صدور پروانه، گواهی عدم خلاف و گواهی پایان ساختمان را با هماهنگی وزارت کشور به اشخاص حقیقی و حقوقی که اعتبار و صلاحیت آنان به تأیید مراجع ذیصلاح رسیده‌اند فراهم نمایند.

تبصره «۱» - این روش به منظور سهولت در امر مراحل صدور پروانه، گواهی عدم خلاف و گواهی پایان ساختمان می‌باشد، لکن متقاضی در صورت تمایل می‌تواند از طریق شهرداری‌ها نسبت به موارد فوق‌الذکر اقدام نماید.

تبصره «۲» - نظارت بر حسن جریان امور و کنترل‌های لازم در چارچوب مقررات به عهده شهرداری‌ها خواهد بود.

۸. وزارت مسکن و شهرسازی موظف است ظرف مدت دو (۲) ماه پس از تصویب طرح‌های شهرسازی زمین‌های موات شهری را در طرح‌های مصوب مشخص نماید.

تبصره - وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان زمین شهری) موظف است تا تحقق بند فوق پس از وصول استعلام از شهرداری‌ها در خصوص نوع زمین حداکثر ظرف مدت ده (۱۰) روز اقدام نماید.

۹. شهرداری‌ها موظفند به منظور حسن اجرای ماده (۷) قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲، با اخذ تعهد از مالک مبنی بر عدم استفاده از مزایای فوق نسبت به صدور پروانه ساختمانی اقدام و همزمان از وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان زمین شهری) استعلام به عمل آورده و در صورت خلاف ادعای مالک نسبت به ابطال پروانه اقدام نمایند.

۱۰. وزارت کشور و شهرداری‌ها مسئول اجرای این مصوبه بوده و دبیرخانه شورای عالی اداری گزارش پیشرفت این مصوبه را هر سه (۳) ماه یکبار به شورای عالی اداری ارائه خواهد نمود.

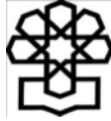
سیدمنصور رضوی

معاون رئیس‌جمهور و دبیر شورای عالی اداری



منبع و مأخذ

- قوانين و مقررات موضوعه.



شماره مسلسل: ۱۳۵۴۷

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ایجاد رونق در ساخت و ساز و تسهیل صدور پروانه ساختمانی در شهرها»

نام دفاتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران)، مطالعات حقوقی و مطالعات اقتصادی (دفاتر فرعی)

تهیه و تدوین: محمدرضا فارسیان

ناظران علمی: حسین صفایی، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون عمران

همکاران: سیدمجید هاشمی، طغراجردی (دفتر مطالعات زیربنایی)، حامد ناظمی (دفتر مطالعات حقوقی)، محمدباقر پارسا، حمید کشاورز مغانی (دفتر مطالعات اقتصادی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه کلیدی:

پروانه ساختمان

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۲/۱۰/۱۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۲/۱۲/۱۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۲/۱۷

