

## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون شهرداری»

### چکیده

این طرح با عنوان طرح «اصلاح قانون شهرداری» و تحت یک ماده واحده، تغییر ۳ ماده از قوانین مختلف شامل «قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان»، «قانون کار» و «قانون شهرداری» را هدف قرار داده است و انتظار می‌رفت که تنها به اصلاحات اساسی در مواد مندرج در قانون شهرداری و اصلاحیه‌های آن بپردازد. شایان ذکر است که شناخت دقیق و کامل از ابعاد مورد تقنین و علت‌سنجی به جای معلول‌گرایی، ضرورتی است که باید در هر مورد اصلاحیه مورد توجه قرار گیرد و این طرح فاقد آن اصول مبنایی است. آنچه در این طرح اتفاق افتاده است اصلاح یک جزء از مواد قانونی موضوعه است که موجبات ابر شدن رویکردهای مرتبط با آن موضوع را در کل آن قانون و مراحل اجرایی و همچنین تضییع حقوق ذینفعان در «قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان»، «قانون کار» و «قانون شهرداری» را فراهم خواهد کرد که توصیه مرکز پژوهش‌ها، تأکید بر رد کلیات است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۲۰

شماره چاپ:

۶۳۱

تاریخ چاپ:

### مقدمه

پیشنهادکنندگان محترم در این طرح با تمسک به حادثه ساختمان پلاسکو، در صدد پیشنهادهایی هستند تا از این طرق بتواند زمینه برقراری ایمنی ساختمان‌ها و ابنیه موجود و در دست ساخت را فراهم کند. رعایت ضوابط و مقررات و اصول مبنایی در اصلاح و تصویب رویکردهای قانونی، از الزاماتی است که انتظار می‌رود مورد عنایت قرار گیرد.

معاونت پژوهش‌های  
زیربنایی و امور تولیدی

دفاتر: مطالعات

زیربنایی

مطالعات حقوقی

بخش عمومی

### بررسی ابعاد طرح پیشنهادی

این طرح تحت عنوان «طرح اصلاح قانون شهرداری» دارای پیشنهاد برای تغییر ۳ ماده به ترتیب از «قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان»، «قانون کار» و «قانون شهرداری» است که خلاف اصول نگارش قانون است. شایان ذکر است که همان‌طور که در جداول ذیل بدان اشاره شده است؛ «قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان» با توجه به ایرادات ساختاری و ماهیتی، در دست بررسی کمیسیون عمران قرار دارد و قانون کار دارای جامعیت ابعادی در خصوص تعریف محل کار با انواع کاربری‌هاست و همچنین قانون شهرداری در رابطه با نحوه رفع خطر و ایمن‌سازی کارگاه و یا محل کار، تدابیر لازمه را پیش‌بینی کرده است، اما از بابت نحوه پرداختن به تعیین و تکلیف حقوق کارگران و فعالان از بابت بیمه دوران تعطیلی کارگاه و حقوق متعلقه به کارگران و فعالان آن محل مسکوت است و از این منظر جایگاه مناسبی برای تغییر و اصلاح قانون نیست، زیرا قانون کار با برخورداری از ابعاد مختلف رویکردی، دارای زمینه‌ها و پیش‌بینی شقوق مختلف شرایط بعد از تعطیلی کارگاه از بابت ایمن‌سازی و یا ... می‌باشد که ذیلاً مورد بررسی قرار می‌گیرد:

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۵۶۰۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۹/۲۰

## الف) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان

توضیحات	پیشنهاد مرکز	اصلاحات پیشنهادی مندرج در طرح	ماده (۳۵) قانون جاری (ماده / تبصره / بند / جزء)
<p>الف) از آنجایی که :</p> <p>۱. «طرح اصلاح قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان» در دستور کار کمیسیون عمران قرار دارد و همچنین لایحه مربوطه در مراحل نهایی شدن و ارائه به مجلس شورای اسلامی می‌باشد و در هر دو مورد طرح و لایحه، کل قانون مربوطه مورد بازنگر قرار گرفته است، ضرورت دارد تا به جهت اصلاحات اساسی به آن طرح یا لایحه احاله گردد.</p> <p>۲. مقررات ملی ساختمان دارای ۲۲ مبحث است که مبحث ۲۲ آن به‌طور جامع به موضوع «مراقبت، نگهداری و ایمنی ساختمان‌ها» می‌پردازد. لذا محدود کردن حکم مندرج در ماده (۳۵) در پیشنهاد مطروحه، دارای تبعات منفی و خنثی شدن مصوبات موضوعه در آن مبحث را به همراه دارد.</p> <p>۳. پیشنهاد الحاق عبارت «کلیه مراجع ذیربط مکلفند نسبت به رفع فوری مغایرت‌های قانونی اعلامی وزارت راه و شهرسازی در نحوه اجرای این ضوابط و مقررات اقدام نمایند. در اجرای این وظیفه کلیه مراجع ذیربط موظف به همکاری می‌باشند» بدون رعایت سازوکار احصای تخلفات مربوطه، و حذف فرآیند آن در قانون جاری؛ موجبات بروز تفاسیر و رفتارهای چندگانه اجرایی را فراهم خواهد کرد. ضمناً مفهوم مغایرت‌های قانونی از آن جهت که می‌تواند فراتر از مغایرت‌های اجرایی قوانین موجود را نیز شامل شود محل ابهام است اطلاق این حکم از آنجا که می‌تواند منجر به توسعه صلاحیت‌های وزیر نسبت به دستگاه‌ها و ارگان‌های مختلف شود و به نوعی منجر به دخالت وزیر در دستگاه‌های خارج از وزارت راه شود محل اشکال است.</p> <p>۴. یکی از نقاط ضعف در مراحل اجرای ساخت‌وساز؛ نبود ناظر مقیم و نظارت دقیق بر حسن اجرای قوانین و مقررات بالاخص مقررات ملی ساختمان می‌باشد که در «طرح اصلاح قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان» از طریق مرکز پژوهش‌های مجلس بدان تأکید شده است.</p>	<p>تأکید بر حذف دارد.</p>	<p>ماده (۳۵) مسئولیت نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آنها الزامی است، بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود. به‌منظور اعمال این نظارت مراجع و اشخاص یاد شده در ماده (۳۴) موظفند در صورت درخواست حسب مورد اطلاعات و نقشه‌های فنی لازم را در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار دهند و در صورتی که وزارت یاد شده به تخلفی برخورد نماید. با ذکر دلایل و مستندات دستور اصلاح یا جلوگیری از ادامه کار را به مهندس مسئول نظارت و مرجع صدور پروانه ساختمانی ذیربط ابلاغ نماید و تا رفع تخلف، موضوع قابل پیگیری است. در اجرای این وظیفه کلیه مراجع ذیربط موظف به همکاری می‌باشند.</p> <p>تبصره - این ماده شامل طرح‌های وزارتخانه و سایر دستگاه‌های دولتی که دارای مقررات خاص می‌باشند، نمی‌شود.</p>	<p>ماده (۳۵) مسئولیت نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آنها الزامی است، بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود. به‌منظور اعمال این نظارت مراجع و اشخاص یاد شده در ماده (۳۴) موظفند در صورت درخواست حسب مورد اطلاعات و نقشه‌های فنی لازم را در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار دهند و در صورتی که وزارت یاد شده به تخلفی برخورد نماید. با ذکر دلایل و مستندات دستور اصلاح یا جلوگیری از ادامه کار را به مهندس مسئول نظارت و مرجع صدور پروانه ساختمانی ذیربط ابلاغ نماید و تا رفع تخلف، موضوع قابل پیگیری است. در اجرای این وظیفه کلیه مراجع ذیربط موظف به همکاری می‌باشند.</p> <p>تبصره - این ماده شامل طرح‌های وزارتخانه و سایر دستگاه‌های دولتی که دارای مقررات خاص می‌باشند، نمی‌شود.</p>

ب) قانون شهرداری

توضیحات	پیشنهاد مرکز	اصلاحات پیشنهادی مندرج در طرح	بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداریها
<p>در این قسمت از طرح پیشنهادی کارشناسان آموزش دیده، منتخب و ذیصلاح آتش نشانی شهرداری در انجام وظیفه مربوط با این بند به عنوان ضابطین قوه قضائیه منصوب می شوند. در حالی که ضابط قوه قضائیه برحسب تعریف «مأمورانی هستند که تحت نظارت و تعلیمات دادستان در کشف جرم، حفظ آثار و علائم و جمع آوری ادله وقوع جرم، شناسایی، یافتن و جلوگیری از فرار و مخفی شدن متهم، تحقیقات مقدماتی، ابلاغ اوراق و اجرای تصمیمات قضایی، به موجب قانون اقدام می کنند». از این منظر در قوانین موجود، غالب تخلفات حوزه شهری، جرم انگاری نشده اند تا از این طریق بتوان برای آن ضابط قضایی تعریف نمود. براین اساس باید گفت وقتی رسیدگی به اصل تخلفات عموماً در صلاحیت دادگستری نیست، ضابطه قضایی محسوب شدن مأموران آموزش دیده آتش نشانی، تأثیر خاصی بر صلاح و بهبود جریان امور ندارد با این حال در مواردی که تخلفات منجر به خسارت و آسیب به غیر و شکایت او شود ضابط محسوب شدن مأمورین آتش نشانیها می تواند منجر به تقویت اثر گزارشات ایشان در فرآیند رسیدگی قضایی شود. با این حال باید توجه داشت مفهوم کارشناسان آموزش دیده منتخب و ذیصلاح از جهت مرجع آموزش دهی و انتخاب نوع آموزش این مأموران محل ابهام است. ضمن آنکه تمسک به ضابط قضایی آتش نشانی با توجه به حکم بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری، محلی از اعراب نداشته و موجبات بی اثر شدن آن بند را فراهم می کند. کما اینکه تکلیف ناایمن بودن ساختمان نامشخص خواهد شد.</p>	<p>تأکید بر حذف دارد.</p>	<p>الحاق تبصره: تبصره «۲» کارشناسان آموزش دیده، منتخب و ذیصلاح آتش نشانی شهرداری در انجام وظیفه مربوط با این بند به عنوان ضابطین قوه قضائیه منصوب می شوند.</p>	<p>بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداریها: «اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه ها و اماکن عمومی و دالان های عمومی و خصوصی و پرکردن و پوشاندن چاه ها و چاله های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیا در بالکن ها و ایوان های مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آنها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از نودان ها و دودکش های ساختمان ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد.» از وظایف شهرداری است. تبصره: در کلیه موارد مربوط به رفع خطر از بناها و غیره و رفع مزاحمت های مندرج در ماده فوق شهرداری پس از کسب نظر مأمور فنی خود به مالکین یا صاحبان اماکن یا صاحبان ادوات منصوب ابلاغ مهلت دار مناسبی صادر می نماید و اگر دستور شهرداری در مهلت معین به موقع اجرا گذاشته نشود شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود و هزینه مصروف را به اضافه صدی پانزده خسارت از طرف دریافت خواهد کرد.</p>

## ج) قانون کار

توضیحات	پیشنهاد مرکز (ماده / تبصره / بند / جزء)	اصلاحات پیشنهادی مندرج در طرح	ماده (۱۰۵) قانون کار
<p>الف) براساس ماده (۴) قانون کار «کارگاه محلی است که کارگر به درخواست کارفرما یا نماینده او در آنجا کار می‌کند، از قبیل مؤسسات صنعتی، کشاورزی، معدنی، ساختمانی، ترابری، مسافری، خدماتی، تجاری، تولیدی، اماکن عمومی و امثال آنها.» و مطابق با ماده (۵) آن قانون «کلیه کارگران، کارفرمایان، نمایندگان آنان و کارآموزان و نیز کارگاه‌ها مشمول مقررات این قانون می‌باشند.» و منطبق با ماده (۱) قانون کار، کلیه کارفرمایان، کارگران، کارگاه‌ها، مؤسسات تولیدی، صنعتی، خدماتی و کشاورزی مکلف به تبعیت از این قانون می‌باشند و با توجه به حکم ماده (۲) «کارگر از لحاظ این قانون کسی است که به هر عنوان در مقابل دریافت حق السعی اعم از مزد، حقوق، سهم سود و سایر مزایا به درخواست کارفرما کار می‌کند.»</p> <p>ب) از آنجایی که ساختمان پلاسکو و یا هر مکان دیگری که کارگر به درخواست کارفرما یا نماینده او کار کند به‌عنوان کارگاه تلقی می‌شود، قانون کار در ابعاد حقوقی، فنی، ایمنی و بهداشت کار ناظر بر آن است و تمهیداتی را در خصوص تعلیق نیروی کار که ناشی از تعطیلی کارگاه به جهت ایمن‌سازی باشد پیش‌بینی کرده است. از این منظر، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اولویت رسیدگی بر مسائل فنی، ایمنی و بهداشتی آن مکان، قلمداد می‌شود. این مطلب از آن جهت است که قانون کار به نحوه تعطیلی و یا پلمب بخشی از محل کار و یا تمامی آن با در نظر گرفتن تکلیف نیروی کار بعد از تعطیلی و در زمان تعلیق کارگر پرداخته است بدین صورت که پرداخت حقوق کارگر برعهده کارفرما گذاشته شده است و همچنین مدت زمان تعلیق جزء سنوات بیمه‌ای کارگر محسوب می‌شود.</p> <p>ج) «از آنجایی که در ماده (۴) قانون کار، کلیه شقوق مکانی و کاربری برای روابط</p>	<p>تأکید بر حذف دارد.</p>	<p>ماده (۱۰۵) - هرگاه در حین بازرسی به تشخیص کارشناس بازرسی یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه و یا بروز خطر در کارگاه و مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما یا نماینده او و مالک واحد تجاری و یا تولیدی و نیز به رئیس مستقیم خود اطلاع دهند.</p>	<p>ماده (۱۰۵) - هرگاه در حین بازرسی به تشخیص بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه داده شود، بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای مکلف هستند مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما یا نماینده او و نیز به رئیس مستقیم خود اطلاع دهند.</p> <p>تبصره «۱» - وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد گزارش بازرسان کار و کارشناسان بهداشت حرفه‌ای، از دادسرای عمومی محل و در صورت عدم تشکیل دادسرا از دادگاه عمومی محل تقاضا خواهند کرد فوراً قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه را صادر نماید دادستان بلافاصله نسبت به صدور قرار اقدام و قرار مذکور پس از ابلاغ قابل اجراست دستور رفع تعطیل توسط مرجع مزبور در صورتی صادر خواهد شد که بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای و یا کارشناسان ذیربط دادگستری رفع نواقص و معایب موجود را تأیید نموده باشند.</p> <p>تبصره «۲» - کارفرما مکلف است در ایامی که به‌علت فوق کار تعطیل می‌شود، مزد کارگران کارگاه را بپردازد.</p> <p>تبصره «۳» - متضرران از قرارهای موضوع این ماده در صورت اعتراض به گزارش بازرس کار و یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای و تعطیل کارگاه، می‌توانند از مراجع مزبور، به دادگاه صالح شکایت کنند و دادگاه مکلف است به فوریت و خارج از نوبت به موضوع رسیدگی نماید تصمیم دادگاه قطعی و قابل اجرا است.</p>

توضیحات	پیشنهاد مرکز (ماده / تبصره / بند / جزء)	اصلاحات پیشنهادی مندرج در طرح	ماده (۱۰۵) قانون کار
<p>کارگر و کارفرما متصور شده است از قبیل مؤسسات صنعتی، کشاورزی، معدنی، ساختمانی، ترابری، مسافربری، خدماتی، تجاری، تولیدی، اماکن عمومی و امثال آنها» لذا اضافه نمودن عبارت «واحد تجاری و صنفی» و «مالک واحد تجاری و تولیدی» فقط موجبات محدود شدن دامنه و شمولیت قانون را فراهم خواهد کرد.</p> <p>د) فرض شود که براساس این طرح، ضابط آتش‌نشانی لحاظ شود، از آنجایی که قانون شهرداری به شرایط تعطیلی محل کار و یا نحوه تأمین حقوق و حق بیمه دوران بیکاری از بابت تعطیلی محل کار نپرداخته است این رویکرد فقط در حد یک مصوبه بلااثر باقی خواهد ماند. <u>زیرا تنها قانون کار در خصوص نحوه محاسبه بیمه دوران بیکاری از بابت تعطیلی کارگاه و حقوق پرداختی به کارگران آن کارگاه، از تمهیدات لازم برخوردار است.</u></p>			

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

این طرح با تمرکز بر پیشنهاد تغییر در ۳ ماده قانونی الف) «قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان»، ب) «قانون کار» و ج) «قانون شهرداری» درصدد آن بر آمده تا ایمنی ساختمان‌های موجود و در دست ساخت را از خطرات احتمالی برقرار نماید. با عنایت به ابتر بودن رویکردها و همچنین ایجاد زمینه نقض قوانین و مقرراتی که به‌طور جامع به این امر مهم می‌پردازند از جمله مقررات ملی ساختمان و بالاخص مبحث ۲۲ آن، قانون کار و ...؛ از این منظر، توصیه مرکز پژوهش‌ها بر رد کلیات این طرح پیشنهادی متمرکز است.

