

موسسه حقوقی آوازی عدالت سروش

عنوان مقاله: میزان جریمه نقدی در کمیسیونهای ماده صد قانون شهرداریها

نویسنده: حمیدرضا فتاحی

بسیاری از مراجعین به شهرداریها افرادی هستند که سروکار آنان کمیسیونهای ماده صد شهرداری است و مشکل آنان باید در کمیسیونهای ماده صد مورد رسیدگی قرار گیرد. بخشی از افرادی که پرونده آنها در این کمیسیونها رسیدگی می شود کسانی هستند که بدون داشتن پروانه ساختمانی، مبادرت به احداث بنا نموده اند؛ یعنی وظیفه قانونی خود را در کسب پروانه ساختمانی قبل از شروع به ساختمان سازی انجام نداده اند. در این زمینه ماده صد قانون شهرداریها مقرر داشته است که: «مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدامی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می تواند از عملیات ساختمانی ساختمانهای بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد، جلوگیری نماید.»

در تبصره های یازده گانه ماده مذکور، جزئیات بسیاری پیرامون اقسام مختلف تخلفات ساختمانی مرتبط با این موضوع مقرر گردیده است. به طور مثال در تبصره « ۳ » ماده مذکور مقرر شده است که: « در مورد اضافه بنای زاید بر مساحت مندرج در پروانه ... کمیسیون می تواند ... رأی به اخذ جریمه دهد؛ و جریمه نباید از حداقل دو برابر کمتر و از چهار برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع بنای اضافی بیشتر باشد ... ».

برای روشن شدن مطلب ابتدا ضروری است که ارزش معاملاتی مورد بحث واقع شود. ارزش معاملاتی عبارت است از: مبلغ معینی که در هر منطقه جغرافیایی و محل واقع شدن ملک، از سوی اداره امور اقتصادی و دارایی محل، به عنوان قیمت منطقه ای تعیین و مشخص می گردد. اداره دارایی محل همه ساله بر اساس معیارهای مشخصی که در اختیار دارد، ارزش معاملاتی زمین و ساختمان را در هر محل و منطقه جغرافیایی از نظر موقعیت مکانی و اینکه آیا در بر کوچه و خیابان واقع گردیده یا نه، و با در نظر گرفتن سایر معیارهای موجود برآورد نموده و مراتب را به کایه دستگاههای ذی ربط اعلام می دارد. فایده علمی و حقوقی بحث در این است که فرضاً، اگر ساختمانی در سال ۱۳۶۹ بدون پروانه احداث شده باشد و در زمان حاضر کمیسیون ماده صد، حکم بر جریمه مالک به پرداخت سه برابر ارزش معاملاتی صادر کرده باشد: آیا ملاک احتساب ارزش معاملاتی همان مبلغی است که ده سال قبل معیار بوده؟

یا مبلغی است که در زمان حاضر از سوی اداره دارایی به عنوان ارزش معاملاتی اعلام گردیده است؟

موسسه حقوقی آوای عدالت سروش

به عبارت دیگر چون سالانه ارزش معاملاتی معمولاً افزایش مییابد آیا املاک متخلف باید مبلغ ارزش معاملاتی را بر طبق محاسبه سال وقوع تخلف بپردازد؟ و یا اینکه ملزم به پرداخت آن براساس محاسبه زمان حاضر می باشد؟

در این خصوص، ممکن است از سوی شهرداریها و یا کمیسیونهای ماده صد به دلیل عدم تصریح قانون و مقررات اشتباهاتی صورت بگیرد و یا حتی بی عدالتیهایی نیز به وقوع بپیوندد، تا آنجا که موجب نارضایتی برخی از شهروندان در اقصا نقاط کشور گردد.

بر اساس اصول کلی علم حقوق و عمومات قانون، چنانچه فردی مرتکب تخلف و یا جرمی گردد، قانون حاکم در زمان ارتکاب تخلف و جرم باید ملاک اجرا قرار گیرد؛ و حتی چنانچه قانون لاحق، اخف به حال متهم یا متخلف باشد، بر طبق نص صریح قانون مجازات اسلامی، قانون اخف اجرا می شود. با استنباط از وحدت ملاک این امر در موضوع تخلف ساختمانی و نحوه محاسبه ارزش معاملاتی و اینکه ارزش معاملاتی کدام زمان باید ملاک و معیار قرار گیرد، شهرداریها موظف بوده اند که ارزش معاملاتی زمان وقوع تخلف را ملاک محاسبه قرار دهند؛ و چنانچه اضافه بر مبلغ مذکور، وجه دیگری از مالکین دریافت شده باشد چون غیر حق بوده، باید از سوی شهرداریها به پرداخت کنندگان آن مسترد شود.

به دلیل کم توجهی شهرداریها به تبصره یک ماده صد قانون شهرداریها، وزارت کشور ناچار شد تصمیم مهمی را به موجب بخشنامه شماره ۱۳۷۶/۱۱/۱۹ - ۱۹۰۹۵/ ۱/۳/۳۴/۲، را در این زمینه اتخاذ و صادر نماید. متن کامل بخشنامه مذکور به این شرح است:

«بخشنامه به استناداران»

با توجه به سؤالات مطروحه از سوی برخی از شهرداریها و اعضای محترم کمیسیونهای ماده صد قانون شهرداری، در خصوص این که آیا ارزش معاملاتی زمان وقوع تخلف، ملاک محاسبه جریمه از سوی کمیسیونهای ماده صد خواهد بود و یا ارزش معاملاتی روز دارایی؛ لذا بدین وسیله اعلام می دارد، نظر به اینکه تعیین دقیق زمان وقوع تخلف، خصوصاً در مورد ساختمانهای قدیمی که بدون اخذ پروانه ساختمانی از شهرداری و یا مغایر مفاد پروانه صادره، احداث و به پایان رسیده و سالها مورد بهره برداری قرار گرفته است امکان پذیر نمی باشد؛ و از طرفی مطابق قسمت اخیر تبصره «یک» ذیل ماده صد قانون شهرداری، که طی آن شهرداری موظف است به محض جلوگیری از عملیات ساختمانی (عدم تأیید عملیات و جلوگیری از صدور گواهی پایان ساختمان به منزله توقف روند تکوینی موضوع و تعیین وضعیت ساختمان می باشد)، ظرف یک هفته موضوع را در کمیسیون ماده صد مطرح نماید بنا بر این ارزش معاملاتی زمان توقف عملیات ساختمانی (توقف چه به صورت فیزیکی و یا خودداری از تأیید و ارائه گواهی لازم) و ارجاع موضوع به کمیسیون ماده صد، می تواند ملاک محاسبه و تعیین جریمه از سوی اعضای محترم کمیسیون ماده صد باشد. مقتضی است دستور فرمایید، مراتب جهت اقدام لازم به شهرداریهای تابعه ابلاغ گردد.

موسسه حقوقی آوای عدالت سروش

وزیر کشور

بخشنامه فوق الذکر که از سوی وزارت کشور بر اساس اصول و موازین حقوقی صادر گردیده ، در جهت اجرای عدالت ، توصیه مهمی را به شهرداریها نموده است . بر طبق این بخشنامه ، وضعیت ساختمانهایی که بدون پروانه احداث گردیده اند ، از دو حالت خارج نیست ، یا این که تاریخ احداث بنا مستنداً مشخص و معلوم است ، و یا این که تاریخ احداث بنا مشخص و معلوم نیست . در حالت اول الزاماً باید ارزش معاملاتی تاریخ احداث بنای بدون پروانه املاک تعیین جریمه قرار گیرد ؛ و در حالت دوم ، یعنی معلوم نبودن تاریخ احداث بنا، مبنای احتساب و ارزش معاملاتی در زمان ارجاع پرونده به کمیسیون ، باید ملاک احتساب جریمه قرار گیرد .

متأسفانه به رغم استنباط صریح از منطوق تبصره " یک " ماده صد قانون شهرداری کمیسیونهای ماده صد و بسیاری از شهرداریها نسبت به اجرای قانون بی اعتنایی کرده اند و مبالغ گزافی به عنوان جریمه از مالکین متخلف دریافت داشته اند ، و متعاقباً از عمل کردن به بخشنامه وزارت کشور نیز امتناع می ورزند . به همین دلیل شکایات بسیاری از گوشه و کنار کشور به طرفیت شهرداریها به دیوان عدالت اداری واصل شده و این قضیه در شعب متعدد مورد رسیدگی واقع شده که به عنوان نمونه رأیی که از سوی شعبه اول دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۱۱ - ۷۹/۲/۱۳ موضوعه پرونده کلاسه ۱۶۳۹/۱/۷۸ صادر گردیده ؛ و خواسته شاکی ابطال رأی کمیسیون ماده صد بوده است ، در ذیل آورده می شود :

شاکی ...

طرف شکایت : شهرداری منطقه پنج شهرستان ...

موضوع شکایت و خواسته : ابطال رأی کمیسیون ماده صد قانون شهرداریها .

« رأی دیوان عدالت اداری »

شاکی فوق الاشعار از رأی کمیسیون جدید نظر موضوع ماده صد قانون شهرداریها اعلام شکایت و تقاضای نقض آن را نموده است .

شاکی از این جهت به رأی کمیسیون معترض می باشد که ساختمان احداثی مورد تخلف در سال ۶۰ - ۶۱ بنا گردیده و علی القاعده مبنای کمیسیون در تعیین جریمه ، می بایستی طبق تعرفه همان زمان صورت گیرد و در همین راستا نیز نظر شهرداری مساعد بوده . با بررسی مندرجات دادخواست تقدیمی و جوابیه شماره ۴/ ۲۵۰۵ مورخه ۷۹/۱/۳۰ شهرداری ... نهایتاً اعتراض نام برده با توجه به پاسخ استفتائیه به عمل آمده شهرداری تبریز از مقام معظم رهبری در خصوص زمان محاسبه جرایم تخلفات ساختمانی مبنی بر این که ملاک و میزان در تعیین و محاسبه جریمه زمان تخلف است ، نه زمان طرح پرونده ؛ در

موسسه حقوقی آوازی عدالت سروش

کمیسیونهای ماده صد از این حیث وارد است و حکم به ورود شکایت و نقض رأی معترض مبنی بر تعیین جریمه و نیز متعاقب آن تخریب به لحاظ عدم پرداخت آن و ضرورت رسیدگی مجدد بر مبنای تعرفه سال احداث بنا (سالهای ۶۰ - ۶۱) صادر و اعلام می گردد . این رأی پس از ابلاغ به مدت ۲۰ روز قابل اعتراض در دادگاه تجدید نظر دیوان عدالت اداری می باشد ، دفتر رونوشت ابلاغ شود .

دادرس شعبه اول دیوان عدالت اداری

رأی شعبه اول دیوان عدالت اداری که به دلیل عدم اعتراض شهرداری شهرستان ... قطعی گردیده ، می تواند بر عملکرد غیر قانونی بسیاری از شهرداریها خط بطلان کشیده و آنان را به تبعیت از قانون و تبعیت و حرکت در چارچوب قانون وادار نماید . در همین راستا ، به دلیل اختلاف نظر بین برخی از شعب دیوان عدالت اداری ، قضیه مانحن فیه در هیأت عمومی دیوان عالی کشور مطرح شده و منجر به رأی وحدت رویه شماره ۲۷۲/۷۷ - ۱۳۷۸/۴/۲۲ مندرج در روزنامه رسمی شماره ۱۵۸۷۵ - ۱۳۷۸/۶/۶ گردیده که عیناً آورده می شود :

« رأی هیأت عمومی »

با عنایت به ماده صد قانون شهرداری و تبصره های آن و اصول و قواعد حاکم بر کیفیت رسیدگی به ادعای تخلفات ساختمانی در کمیسیونهای بدوی و تجدید نظر ماده صد قانون شهرداری ، دادنامه شماره ۳۷۳ مورخ ۱۳۷۶/۴/۳ شعبه نوزدهم دیوان ، در پرونده کلاسه ۱۲۴۳/۷۵ مبنی بر لزوم رسیدگی و تحقیق پیرامون عمل و موقعیت ملک از حیث احراز وقوع آن در داخل یا خارج از محدوده شهر و تشخیص قدمت ساختمان و تعیین جریمه بر مبنای ارزش معاملاتی زمان وقوع تخلف ، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می شود ، این رأی به استناد قسمت اخیر ماده (۲۰) قانون دیوان عدالت اداری بر شعب دیوان و سایر مراجع ذی ربط در موارد مشابه لازم الاتباع است .

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نتیجه گیری :

۱ - طبق فراز اول تبصره "یک" ماده صد قانون شهرداری ، شهرداریها موظف می باشند که حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ جلوگیری از ادامه ساختمان ، موضوع را به کمیسیون ارجاع دهند . و این بدان معنی است ، که اگر تخلف مربوط به سالهای گذشته باشد ، محاسبه ارزش معاملاتی بنای احداث شده در زمان وقوع تخلف ملاک قرار می گیرد .

۲ - به دلیل عدم اجرای دقیق قانون از سوی شهرداریها ، بخشنامه شماره ۱۹۰۹۵/۱/۳۴/۲ - ۷۶/۱۱/۱۹ وزارت کشور بر اساس منطق حقوقی صادر گردیده در مرحله اجرا مورد بی اعتنائی واقع شده است .

۳ - با اعلام شکایت افراد ذی نفع ، دیوان عدالت اداری حکم بر محکومیت کمیسیونهای ماده صد صادر نموده که این احکام فقط به صورت موردی دارای فایده بوده اند .

موسسه حقوقی آوای عدالت سروش

۴- بر اساس رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، کمیسیونهای ماده صد ملزم وموظف به تشخیص قدمت ساختمان و تعیین جریمه بر مبنای ارزش معاملاتی زمان وقوع تخلف می باشند .

۵- با اجرای دقیق قانون از سوی شهرداریها ، از تعداد افراد بسیاری که از عملکرد ناراضی شهرداریها هستند ، کاسته خواهد شد .

نویسنده : حمید رضا فتحی