

بحثی پیرامون پایان کار و عوارض

غلامرضا کامیار



شپوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



شپوهنځي ګاونډي علوم او مطالعات فرېنجي
پر تال جامع علوم انساني

از زمانی که بشر پا به عرصه هستی نهاد، دریافت که برای در امان ماندن از حیوانات درنده و سرما و گرما نیاز به سرپناه دارد. اگر چه ابتدا ایجاد این سرپناه تابع هیچ قاعده و ضابطه‌ای نبود، گذشت زمان، تکثیر نفوس، محدودیت زمین و بروز حوادث طبیعی نشان داد که باید ساختمان‌ها بر اساس قواعد و مقررات خاص ایجاد گردند.

بدین لحاظ مقررات و ضوابط حاکم بر ساختمان سازی تصویب و به مرحله اجرا درآمد و تا آن جا پیش رفت که امروز قانونگذار ما معاملات قطعی مربوط به ساختمان‌ها را تابع تشریفات خاصی قرار داده و سردفتران اسناد رسمی را مکلف ساخته که قبل از انجام یافتن معاملات قطعی، مفاصاحساب صادر شده از سوی شهرداری و گواهی پایان کار را ملاحظه کرده، و مراتب را در سند تنظیمی قید کنند.

این الزام قانونی، موجب مراجعه برخی اشخاص به شهرداری برای اخذ پروانه ساختمان، پرداخت عوارض متعلق و اخذ مفاصاحساب و گواهی پایان کار و از اختلافات احتمالی متعاملین در مورد موضوع معامله - از این نظر - پیشگیری می‌کند.

در این نوشتار مقررات حاکم بر احداث ابنیه، گواهی پایان کار و عوارضی که شهرداری حق وصول آن‌ها را دارد. بررسی و تجزیه و تحلیل شده است. امید است این مختصر مورد استفاده علاقه مندان و دست اندرکاران به ویژه سردفتران محترم اسناد رسمی قرار گیرد.

رئوس مطالب مورد بحث در این مقاله عبارت است: ۱. تجزیه و تحلیل ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، ۲. نحوه محاسبه جریمه تخلفات ساختمانی، ۳. مبانی قانونی مربوط به گواهی پایان کار و مفاصاحساب، ۴. موارد معافیت از ارائه گواهی پایان کار، ۵. اخذ

مفاصاحساب و انواع عوارض شهرداری،

۱. تجزیه و تحلیل ماده ۱۰۰ قانون شهرداری

مطابق ماده ۳۰ قانون مدنی، هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع دارد. این اصل کلی که در فقه اسلامی به قاعده تسلیط^۱ معروف است به مرور زمان محدود گشته و به موجب قوانین مختلف استثنائات متعددی بر آن وارد شده است^۲ که قوانین و مقررات مربوط به شهرداری به ویژه مقررات مربوط به ساخت و ساز از آن جمله هستند. ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷، به عنوان مهم ترین منبع قانونی در این باره بیان می‌دارد: «مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع [به] ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آن که ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد، جلوگیری نماید».

از مفاد این ماده چنین استنباط می‌شود که فقط مالکان^۳ حق درخواست مجوز ساخت را

۱. «ان الناس مسلطون علی اموالهم» الروایة معروفة المشهورة فی السن الفقهاء المرسله عن النبی (ص) (به نقل از مکارم شیرازی، ناصر، القواعد الفقهیة، ج ۲، ص ۲۱).

۲. از جمله این قوانین می‌توان به لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۲۷، قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب ۱۳۴۷/۸/۷، قانون زمین شهری، مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲، قانون توزیع عادلانه آب، مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶، قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن، مصوب ۱۳۴۹/۴/۷، اشاره کرد.

۳. مالک کسی است که طبق ماده ۲۱ و ۲۲ قانون ثبت، ملک به نام او به ثبت رسیده و سند مالکیت به نام او صادر شده باشد. البته در مورد قراردادهای واگذاری یعنی توسط زمین شهری موضوع ماده ۱۱ قانون زمین شهری، اسناد عادی موضوع تبصره ۷ قانون اخیر الذکر که برای عمران آن‌ها از جمله ساختمان نیاز به سند مالکیت ندارد مواردی است که قانون به عنوان استثنا بیان کرده و در قانون نوسازی و ثبت و زمین شهری استثنایی در مورد دستگاه‌های دولتی مقرر نشده است. لذا صرف نظر از این که مرجع تعیین ضوابط صدور پروانه چه ارگانی است، اصولاً صدور پروانه ساختمانی بدون سند مالکیت با توجه به ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها و قانون ثبت نیاز به اخذ مجوز قانونی و تقدیم لایحه دارد و اساساً از آن جا که صدور پروانه مجوز دخل و تصرف در زمین است، چنانچه مالکیت آن قبلاً احراز نشود، موجب بروز مشکلات و دعاوی متعدد اجرایی و قضایی خواهد شد، (مجموعه نظرات حقوقی سال ۱۳۶۸ ریاست جمهوری، نظریه شماره ۲۴۱۶، الف ح مورخ ۱۳۶۸/۱۲/۶، ص ۱۲۳).

دارند و سایر اشخاصی که حقوقی غیر از حق مالکیت دارند از چنین اختیاری بهره‌مند نیستند و حتی نمی‌توانند مانع از اعمال حق مالک در اخذ مجوز ساخت گردند.^۱ مالکان اراضی ممکن است اشخاص حقیقی یا حقوقی^۲ باشند که اشخاص حقوقی شامل اشخاص خصوصی و حقوق عمومی می‌شوند.

تبصره ۴ ماده ۲۶ قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب ۱۳۴۷ در مورد تکلیف اشخاص حقوقی حقوق عمومی به اخذ پروانه ساخت بیان می‌دارد: «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی وابسته به دولت و مؤسسات خیریه برای ایجاد ساختمان مؤسسات خود مکلف به دریافت پروانه ساختمان از شهرداری و رعایت ماده ۱۰۰ قانون اصلاحی شهرداری، مصوب ۱۳۴۵ و سایر مقررات مذکور در قانون شهرداری‌ها و این قانون راجع به ایجاد بنا می‌باشند». البته اطلاق تبصره ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مفید معنای این تبصره است. در خصوص اماکن نظامی و انتظامی وزارت دفاع می‌تواند با توجه به تصویب‌نامه شماره ۱۱۵۹۳۶/ت/۸۶۱ مورخ ۱۳۶۷/۱۱/۲۷ تهیه نقشه، اجرا و نظارت بر ساختمان‌های مورد نظر را توسط یکی از دستگاه‌های دولتی دارای تشکیلات فنی و مهندسی قانونی انجام دهد؛^۳ یعنی همان وظایفی که مهندسین ناظر در مورد ساختمان

۱. اهمیت مالکیت تا حدی است که حتی مالکی که ملک خود را به دیگری اجاره داده و متقاضی پروانه ساخت است الزامی ندارد که از مستأجر خود کسب رضایت کند. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۷۰/۸/۲۱-۱۱۰، موضوع پرونده ۱۱۲/۷۰ چنین اظهار نظر کرده است: نظر به قسمت آخر بند ۱ ماده ۱۵ قانون روابط موجر و مستأجر، مصوب ۱۳۵۶ که در صورت مراجعه مالک به منظور احداث ساختمان جدید شهرداری‌ها را مکلف نموده پروانه ساختمان صادر و تسلیم نمایند، بخشنامه شماره ۸۰۳/۱۰/۲۰۱-۵/۲۵-۱۳۶۳/۱ معاونت فنی شهرداری از این جهت که تمدید نمودن پروانه را در این خصوص مستلزم رضایت مستأجرین توصیف نموده است، خلاف قانون تشخیص گردیده و در اجرای ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال میگردد» (قربانی، فرج‌الله، مجموعه آراء دیوان عدالت اداری، ص ۵۰۲ و ۵۰۳).

۲. بر اساس ماده ۵۸۸ قانون تجارت، شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای او قائل است، مگر حقوق و وظایفی که بالطبع فقط انسان ممکن است دارای آن باشد مانند حقوق و وظایف ابوت، بنوت و امثال ذلک.

۳. مجموعه نظرات حقوقی ریاست جمهوری، سال ۱۳۶۸، نظریه شماره ۱۱۳۲۶۴ مورخ ۱۳۶۸/۱/۸، ص ۱۲۱، متن تصویب‌نامه شماره ۱۱۵۹۳۶/ت/۸۶۱ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۲۷ که به عنوان تبصره به ماده ۳ آیین

سایر اشخاص بر عهده دارند؛ اما به عقیده ما این مصوبه نمی‌تواند مانع نظرات شهرداری از نظر مخالفت نداشتن اینیه احدائی با مفاد پروانه ساخت و عدم طرح تخلف در کمیسیون ماده ۱۰۰ باشد. ماده ۱۰۰ قانون شهرداری فقط مالکان اراضی واقع در^۱ محدوده شهر^۲ و حریم آن را مکلف به اخذ پروانه ساختمانی کرده و اشاره‌ای به اقدامات عمرانی و عملیات ساختمانی خارج از حریم شهرها نکرده است. در حال حاضر با توجه به قانون الحاق یک بند و ۳ تبصره به عنوان بند ۳ به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۱ که ناسخ جزئی ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها است حکم ساختمان‌های احدائی در محدوده و حریم شهرها به صورت زیر خواهد بود:

الف) احداث بنا در حریم مصوب شهرهای استان تهران. به منظور حفاظت از حریم مصوب شهرهای استان تهران، شهرداری‌های مربوط مکلفند مقررات تبصره ذیل ماده ۲

نامه صدور پروانه اشتغال موضوع ماده ۵ قانون نظام معماری و ساختمانی، مصوب ۹۴۲۲۴ مورخ ۹/۲۰/۱۳۵۶ هیأت دولت الحاق گردیده از این قرار است: «وزارت مسکن و شهرسازی برای دستگاه‌های دولتی که قانوناً وظیفه تهیه و نقشه و اجرای ساختمان را داشته و برای این کار به تشخیص سازمان امور اداری و استخدامی دارای تشکیلات فنی و مهندسی قانونی باشند، مانند سازمان نوسازی و تجهیز مدارس، بدون نیاز به ارائه مدارک موضوع تبصره «ب» ماده ۱ آیین نامه و تبصره ۱ آن، پروانه اشتغال دائمی صادر می‌نماید. دستگاه‌های مذکور با اخذ پروانه، عضو کلیه سازمان‌های نظام معماری و ساختمانی می‌شوند و طراحی و اجرای ساختمان‌های دولتی و نظارت بر آن را انجام می‌دهند. مواد آیین نامه مذکور در قسمتی که مغایر با تبصره فوق باشد در خصوص دستگاه‌های دولتی مذکور لازم‌الرعایه نخواهد بود (همان).

۱. محدوده قانونی در شهرهایی که طرح جامع یا طرح هادی برای آن‌ها تهیه و به تصویب مراجع ذی ربط رسیده باشد، شامل محدوده خدماتی به اضافه محدوده توسعه آینده شهر که در طرح جامع یا هادی منظور گردیده است، خواهد بود؛ مگر این که حوزه شهرداری تعیین شده طبق ماده ۲ قانون شهرداری وسیع تر از آن باشد که در این صورت، محدوده اخیر الذکر محدوده قانونی شناخته می‌شود و در مورد سایر شهرها، محدوده قانونی همان حدود حوزه شهرداری است و طبق ماده ۲ قانون شهرداری تعیین می‌گردد (بند ۱ ماده ۱ آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۲۵۳۵/۲/۲۷ هیأت وزیران).
۱۳۵۵/۲/۲۲

۲. در شهرهایی که طرح جامع یا هادی برای آن‌ها تهیه شده و به تصویب مراجع ذی ربط رسیده و در طرح‌های مذکور محدوده استحضاطی یا نفوذی مشخص گردیده است، حریم شهر همان محدوده استحضاطی یا نفوذی است و در مورد شهرهایی که فاقد طرح جامع یا هادی بوده و یا محدوده استحضاطی یا نفوذی در طرح‌های مذکور تعیین نشده باشد، حریم شهر بر اساس ماده ۹۹ الحاقی به قانون شهرداری‌ها تعیین می‌گردد (بند ۲ ماده ۲ آیین نامه فوق).

قانون نظارت بر گسترش شهر تهران مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۷ را اجرا کنند^۱. این تبصره شهرداری تهران را مکلف ساخته، ابنیه و تأسیساتی را که بدون پروانه ساختمانی و رعایت مفاد این ماده در خارج از محدوده خدمات شهری فعلی تهران احداث گردیده تخریب کند^۲.

ب) احداث بنا در خارج از حریم مصوب شهرها (اعم از تهران و سایر شهرها). تبصره ۲ بند ۳ قانون الحاق یک بند و ۳ تبصره به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها در این باره بیان می‌دارد: «به منظور جلوگیری از ساخت و سازهای غیر مجاز در خارج از حریم مصوب شهرها و نحوه رسیدگی به موارد تخلف، کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارت کشور، قوه قضاییه و وزارت مسکن و شهرسازی در استانداری‌ها تشکیل خواهد شد. کمیسیون حسب مورد و با توجه به طرح جامع (چنانچه طرح جامع به تصویب نرسیده باشد رعایت ماده ۴ آیین‌نامه احداث بنا در خارج از محدوده قانونی یا حریم شهرها، مصوب ۱۳۵) نسبت به صدور رأی قلع بنا یا جریمه معادل پنجاه درصد تا هفتاد درصد قیمت روز اعیانی تکمیل شده اقدام خواهد نمود. مراجع ذی ربط موظفند برای ساختمان‌هایی که طبق مقررات این قانون و نظر کمیسیون برای آن‌ها جریمه تعیین و پرداخت گردیده در صورت درخواست صاحبان آن‌ها برابر مقررات گواهی پایان کار صادر نمایند».

ج) احداث بنا در محدوده شهری و حریم سایر شهرها، به استثنای حریم شهرهای استان تهران. مالکان اراضی این گونه مناطق مکلف به اخذ پروانه ساختمانی از شهرداری

۱. تخریب ابنیه احداثی در حریم مصوب شهرهای استان تهران منوط به تحقق بند ۳ الحاقی به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها است. این بند بیان می‌دارد: «به منظور حفظ بافت فرهنگی، سیاسی و اجتماعی تهران و شهرستان‌های کرج، ورامین، شهریار و بخش‌های تابعه ری و شمیرانات، دولت مکلف است حداکثر ظرف مدت ۳ ماه نسبت به اصلاح حریم شهر تهران، کرج، ورامین، شهریار و بخش‌های تابعه ری و شمیرانات بر اساس قانون تقسیمات کشوری و منطبق بر محدوده قانونی شهرستان‌های مذکور اقدام نماید...».

۲. اگرچه این تبصره فقط برای شهرداری تهران حق تخریب قائل شده است ولی با توجه به ذکر آن در متن تبصره ۱۰ بند ۳ الحاقی به ماده ۹۹ قانون شهرداری این معنا استنباط می‌گردد که کلیه شهرداری‌های استان تهران به شرح مذکور در تبصره فوق از چنین اختیاری بهره‌مند خواهند شد.

هستند. در صورت تخلف، موضوع در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مطرح و حسب مورد رأی به تخریب یا اخذ جریمه نقدی صادر خواهد شد. البته در جریان عملیات ساختمانی، مأموران شهرداری به استناد ماده مذکور از ادامه این عملیات جلوگیری می‌کنند. مفهوم جلوگیری یعنی ممانعت از ادامه کار که با تخریب تفاوت دارد. این واژه نباید آن چنان تفسیر گردد که تخریب بنا^۱ تا زیر سقف یا جمع آوری و ضبط مصالح را شامل شود اداره حقوقی قوه قضائیه طی نظریه شماره ۷/۱۲۹۶۵ مورخ ۷۲/۱۲/۱۶ در این ماده چنین اظهار نظر کرده: «جلوگیری از عملیات ساختمانی غیر مجاز طبق قسمت اخیر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها انجام می‌گیرد. شهرداری‌ها در محدوده قانونی و حریم شهرها بدون مراجعه به مقامات قضایی از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه وسیله مأمورین خود جلوگیری می‌کنند؛ ولی مجاز به جمع آوری مصالح و ضبط و حمل آن از محل یا تخریب ساختمان یا رفع آثار مستحدثات خلاف پروانه یا بدون پروانه و بدون حکم مرجع ذیصلاح نیستند».^۲

علاوه بر این، مأموران شهرداری برای ورود به اماکن محصور نیاز به اخذ مجوز از مراجع قضایی دارند و واژه رأساً نباید موجد این توهم شود که ورود به اماکن محصور بدون مجوز مراجع قضایی صورت می‌گیرد.^۳

۱. شورای عالی قضایی در نظریه مورخ ۱۳۶۳/۲/۱۹ در مورد عدم جواز تخریب ابنیه به استناد ماده ۱۰۰ قانون شهرداری چنین اظهار نظر کرده: «با توجه به صدر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها و تبصره‌های اصلاحی آن، شهرداری فقط می‌تواند از عملیات ساختمانی بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود جلوگیری نماید و حق تخریب بنا را ندارد». (قربانی، فرج الله، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری سال ۱۳۷۵، ص ۱۷۸).

۲. این استعلام در پاسخ سؤال شهرداری قدس اعلام گردیده است.

۳. اداره حقوقی قوه قضائیه طی نظریه شماره ۷/۱۲۹۶۵ مورخ ۷۱/۱۲/۱۶ در پاسخ به استعلام شهرداری قدس چنین اظهار کرده است: «قید زمین مذکور در قسمت دوم ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها مجوز ورود به ملک بدون رعایت مقررات مربوط به حرمت املاک مذکور از قبیل لزوم اخذ نمایندگی دادستان نیست».

۲. نحوه محاسبه جریمه تخلفات ساختمانی

اگر اصول فنی و شهرسازی در احداث بنا رعایت شده باشد و نیازی به تخریب آن نباشد، کمیسیون رأی به پرداخت جریمه صادر می‌کند. میزان جریمه با توجه به وضعیت‌های زیر تعیین می‌گردد.

الف) احداث بنا مسکونی بدون پروانه: در صورتی که بنا در کاربری مسکونی ایجاد شده باشد، یک دهم ارزش معاملاتی^۱ به عنوان جریمه محاسبه می‌شود. تبصره ۴ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷ در این باره بیان می‌دارد: «در مورد احداث بنای بدون پروانه در حوزه استفاده از اراضی مربوطه در صورتی که اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی رعایت شده باشد کمیسیون می‌تواند با صدور رأی بر اخذ جریمه به ازای هر متر مربع بنای بدون مجوز یک دهم ارزش معاملاتی ساختمان...، بلامانع بودن صدور برگ پایان ساختمان را به شهرداری اعلام نماید...».

ب) احداث بنای تجاری بدون پروانه: در صورتی که بنا در کاربری تجاری ایجاد شده باشد، یک دهم ارزش معاملاتی یا یک پنجم ارزش سرقفلی ساختمان (هر کدام که بیش تر است) به عنوان جریمه تعیین خواهد شد. تبصره ۴ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مقرر می‌دارد: «... کمیسیون می‌تواند با صدور رأی بر اخذ جریمه به ازای هر متر مربع بنای بدون مجوز یک دهم ارزش معاملاتی ساختمان یا یک پنجم ارزش سرقفلی ساختمان، در صورتی که ساختمان ارزش دریافت سرقفلی داشته باشد، هر کدام که مبلغ آن بیش تر است از ذی نفع، و بلامانع بودن برگ پایان ساختمان را به شهرداری اعلام نماید...».

ج) احداث بنای زائد بر پروانه ساختمانی در مورد اماکن تجاری، اداری و صنعتی: در این مورد با توجه به موقعیت ملک - در خیابان‌های اصلی یا فرعی یا کوچه‌های بن بست

۱. تبصره ۱۱ الحاقی به ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۷ در مورد آیین‌نامه ارزش معاملاتی ساختمان بیان می‌دارد: «آیین‌نامه ارزش معاملاتی ساختمان پس از تهیه توسط شهرداری و تصویب انجمن شهر در مورد اخذ جرائم قابل اجرا است و این ارزش معاملاتی سالی یک بار قابل تجدید نظر خواهد بود.»

یا بن باز میزان جریمه حداقل دو برابر و حداکثر چهار برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع بنای اضافی خواهد بود.

تبصره ۳ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷ می‌گوید: «در مورد اضافه بنای زاید بر مساحت مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی تجاری و صنعتی و اداری کمیسیون می‌تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا، با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان‌های اصلی یا خیابان‌های فرعی و یا کوچه بن باز یا بن بست) رأی به اخذ جریمه‌ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد تعیین و شهرداری مکلف است بر اساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید (جریمه نباید از حداقل دو برابر کم‌تر و از چهار برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع بنای اضافی ایجاد شده بیش‌تر باشد). در صورتی که ذی نفع از پرداخت جریمه خودداری نمود، شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب بنماید. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود».

د) احداث بنای زائد بر پروانه در مورد اماکن مسکونی: در این صورت با توجه به موقعیت مکانی ساختمان میزان جریمه حداقل یک دوم و حداکثر سه برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع بنای اضافی است. تبصره ۲ ماده ۱۰۰ (اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) مقرر می‌دارد: «در مورد اضافه بنای زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی کمیسیون می‌تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان‌های اصلی یا خیابان‌های فرعی و یا کوچه بن باز یا بن بست) رأی به اخذ جریمه‌ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد، تعیین و شهرداری مکلف است بر اساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید (جریمه نباید از حداقل یک دوم کم‌تر و از سه برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع بنای اضافی بیش‌تر باشد). در صورتی که ذی نفع از پرداخت جریمه

خودداری نمود، شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب بنماید. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود».

ه) اضافه بنای زائد بر تراکم مجاز بر اساس بنده «ج» و «د» محاسبه خواهد شد. تبصره ۴ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در این مورد بیان می‌دارد: «... [در مورد] اضافه بنای زائد بر تراکم مجاز بر اساس مفاد تبصره‌های ۲ و ۳ عمل خواهد شد».

شهرداری پس از وصول جریمه‌های تعیین شده گواهی پایان کار صادر خواهد کرد. به علاوه در مواردی که مالک با اخذ پروانه ساختمانی اقدام به احداث بنا می‌کند، وی می‌تواند پس از خاتمه عملیات ساختمانی تقاضای گواهی پایان کار، و در جریان احداث بنا تقاضای صدور گواهی عدم خلاف کند. گواهی پایان ساختمان و گواهی پایان کار تأییدی است مکتوب که از طرف مراجع صالح^۱ صادر شده و موید آن است که در احداث ساختمان، اصول فنی و ضوابط شهرسازی رعایت شده است.

۱. در مورد ساختمان‌های احداثی در خارج از محدوده قانونی حریم شهرها، شهرداری حق صدور پایان کار را ندارد و این امر بر عهده بخش‌داری‌ها و فرمانداری‌ها است. ماده ۷ آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها، مصوب ۱۳۵۵/۲/۲۲ بیان می‌دارد: «مراقبت و اعمال نظارت در رعایت ضوابط مقرر در این آیین‌نامه و تأمین تسهیلات لازم برای انجام فعالیت‌های سالم و هماهنگ ساختمانی در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها و راهنمایی و ارشاد کسانی که قصد ایجاد ساختمان‌ها یا تأسیسات در این قبیل نقاط را دارند و جلوگیری از تخلفات ساختمانی در حوزه هر استان یا فرمانداری کل به عهده استاندار یا فرماندار کل می‌باشد که با استفاده از سازمان‌های دولتی واقع در حوزه استان این وظیفه را انجام می‌دهد». همچنین تبصره ۲ ماده واحده قانون الحاق یک بند ۳ و تبصره به عنوان بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۱ بیان می‌دارد: «به منظور جلوگیری از ساخت و سازهای غیر مجاز در خارج از حریم مصوب شهرها و نحوه رسیدگی به موارد تخلف، کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور، قوه قضاییه و وزارت مسکن و شهرسازی در استانداری‌ها تشکیل خواهد شد. کمیسیون حسب مورد و با توجه به طرح جامع (چنانچه طرح جامع به تصویب نرسیده باشد با رعایت ماده ۴۰ آیین‌نامه احداث بنا در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها، مصوب ۱۳۵۶) نسبت به صدور رأی قلع بنا یا جریمه معادل پنجاه درصد تا هفتاد درصد قسمت روز اعیان تکمیل شده اقدام خواهد نمود. مراجع ذی ربط موظفند برای ساختمان‌هایی که طبق مقررات این قانون و نظر کمیسیون برای آن‌ها جریمه تعیین و پرداخت گردیده در صورت درخواست صاحبان آن‌ها برابر مقررات گواهی پایان کار صادر نمایند».

گواهی عدم خلاف نیز ماهیتی مشابه با گواهی پایان کار دارد. با این تفاوت که گواهی عدم خلاف قبل از اتمام عملیات ساختمانی صادر می‌شود و اعتبار آن مقید به زمان خاصی است.

۳. مبنای قانونی مربوط به گواهی پایان کار و مفصاحساب

برای تنظیم اسناد قطعی وجود گواهی پایان کار و مفصاحساب صادر شده از شهرداری الزامی است. تبصره ۸ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۷ در این باره بیان می‌دارد:

«دفاتر اسناد رسمی مکلفند قبل از انجام معامله قطعی در مورد ساختمان‌ها گواهی پایان ساختمان و در مورد ساختمان‌های ناتمام، گواهی عدم خلاف تا تاریخ انجام معامله را که توسط شهرداری صادر شده باشد، ملاحظه و مراتب را در سند قید نمایند. در مورد ساختمان‌هایی که قبل از تصویب قانون ۶ تبصره الحاقی به ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها (۱۳۵۵/۱۱/۲۴) معامله انجام گرفته و از ید مالک اولیه خارج شده باشد در صورتی که معامله کل پلاک را شامل نگردد، گواهی عدم خلاف یا برگ پایان ساختمان الزامی نبوده و با ثبت و تصریح آن در سند انجام معامله بلامانع می‌باشد».

همچنین تبصره ماده ۷۴ قانون شهرداری‌ها مقرر می‌دارد: «دفاتر اسناد رسمی مکلفند قبل از انجام معامله از شهرداری کتباً مفصاحساب نسبت به عوارض ملک مورد معامله خواستار شوند و شهرداری موظف است ظرف مدت ۱۰ روز پس از وصول نامه دفترخانه اسناد رسمی، مفصاحساب را ارسال یا میزان بدهی ملک را به دفترخانه اعلام دارد. مالک ملزم است عوارض تعیین شده از طرف شهرداری را برای امکان انجام معامله به بانک پرداخت نماید و اگر مالک به تشخیص شهرداری اعتراضی داشته باشد مبلغ تعیین شده از طرف شهرداری را در صندوق ثبت به ودیعه خواهد گذاشت و رسید ثبت به منزله مفصاحساب تلقی و معامله انجام خواهد شد. صندوق ثبت مکلف است صورتی با مشخصات کامل تودیع کنندگان عوارض و ملک مورد معامله را بلافاصله پس

از تودیع به شهرداری ارسال دارد و به محض اعلام شهرداری مستنداً به رأی کمیسیون رفع اختلاف یا مراجع توافق و یا انصراف کتبی مالک از اعتراض، مبلغ تودیع شده را به نام هر مؤدی تفکیکاً به حساب بانکی شهرداری پرداخت کند و هرگاه کمیسیون رفع اختلاف یا مراجع توافق اعتراض مالک را کلاً یا بعضاً وارد تشخیص بدهد به صندوق ثبت تمام یا قسمتی از وجه تودیع شده را بر حسب مورد به مالک مسترد می‌دارد.

برای تنظیم اسناد مربوط به معاملات قطعی در مورد ساختمان‌ها، علاوه بر شرایط اساسی صحت معامله که در ماده ۱۹۰ قانون مدنی ذکر گردیده، رعایت تشریفات شکلی فوق ضرورت دارد.

شاید ایراد شود وجود این تشریفات و الزمات موجب امتناع اشخاص از مراجعه به دفاتر اسناد رسمی و شیوع اسناد عادی می‌گردد؛ اسنادی که در تنظیم آن‌ها قوانین و مقررات و وظایف و تکالیف متعاملین به درستی بیان نمی‌گردد و منشأ بسیاری از اختلافات می‌شوند، در حالی که اگر اشخاص اسناد خود را در دفاتر اسناد رسمی تنظیم کنند از طرح بسیاری از دعاوی حقوقی و کیفری در مراجع قضایی پیشگیری می‌شود. علاوه بر این دفاتر اسناد رسمی نباید عامل وصول عوارض شهرداری گردند.^۱ قانون شهرداری موارد متعددی^۲ را برای وصول عوارض خود پیش بینی کرده و با وجود این موارد نیازی به الزام مضاعف متعاملین به مراجعه به شهردای نیست. باید تا آن جا که ممکن است اصل آزادی اراده اشخاص محترم شمرده شود و از توسعه عقود تشریفاتی پیشگیری شود.

به عقیده ما این ایراد در مورد عوارض شهرداری (موضوع تبصره ماده ۷۴ قانون

۱. برای مطالعه تفصیلی رجوع کنید به بیاتی، سعید، «حرکتی به سوی وضعیت مطلوب»، مجله کانون، سال چهل و نهم، دوره دوم، ش ۲، ص ۸۷ تا ۹۵.

۲. برای مثال ماده ۱۲ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۸/۷ بیان می‌دارد: «شهرداری‌های مشمول ماده ۲ این قانون مکلفند ظرف دو ماه از تاریخ انقضای مهلت مقرر در ماده ۱۰ مشخصات مؤدیانی را که نسبت به پرداخت عوارض املاک خود اقدام نکرده‌اند به مؤسسات برق و گاز تسلیم کنند و مؤسسات فوق مکلفند با اعلام مهلت دو ماهه به مؤدی هرگاه مطالبات شهرداری تا انقضای مهلت وصول نشود، نسبت به قطع برق و گاز محل سکونت ملکی او اقدام کنند.»

شهرداری) قابل پذیرش است، اما در مورد گواهی پایان کار و جریمه‌های ساختمانی قابل قبول نیست؛ زیرا ساختمان‌ها محل سکونت و فعالیت اشخاص هستند و باید این اطمینان به نحو مستمر وجود داشته باشد که در ایجاد آن‌ها اصول فنی و شهرسازی رعایت شده است؛ اصولی که عدم رعایت آن‌ها موجب بروز تبعات نامطلوب زودرس و دیررس بسیار خواهد بود. اهمیت موضوع تا حدی است که ایجاب می‌کند برای وصول به این اطمینان از کلیه وسایل موجود بهره‌گیری شود و زمان معامله بهترین زمانی است که سازنده بنا گواهی پایان کار را ارائه دهد و با فرض صحت مورد معامله را منتقل کند. به علاوه، تبصره ۸ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، عامل مهمی در پیشگیری از ساخت وسازهای غیر مجاز محسوب می‌شود.

۴. موارد معافیت از ارائه گواهی پایان کار

کلیه سازندگان بنا مکلف به رعایت اصول شهرسازی و طرح‌های شهری هستند. این طرح‌ها دورنمای وضعیت و شکل شهرها در آینده هستند که در آن‌ها اماکن و فضاهای مورد نیاز شهری مشخص شده است. طرح‌های شهری با توجه به زمان و موضوع به طرح‌های هادی، جامع، و تفصیلی تقسیم می‌شوند. طرح جامع که در تبصره فوق به آن اشاره شده طرح بلند مدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنفی، بازرگانی، اداری و کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (ترمینال) و فرودگاه‌ها و بنادر و طرح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات تسهیلات عمومی و مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوط به آن‌ها تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی تهیه و تنظیم می‌گردد. طرح جامع شهر حسب ضرورت قابل تجدید نظر است.^۱

۱. بند ۲ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و وظایف آن، مصوب

بنابراین مالکانی که ساختمان‌های آن‌ها قبل از تاریخ تصویب طرح جامع ایجاد شده و به همان وضعیت زمان احداث باقی مانده باشند و اسناد و مدارک موجود از قبیل پرونده‌های اشتراک آب و برق و سوابق موجود در ادارات و نقشه‌های هوایی آن را تایید کند. از ارائه گواهی پایان کار معافند و دفاتر اسناد رسمی بدون ملاحظه این گواهی اقدام به تنظیم سند خواهند کرد.

علاوه بر موارد فوق، در موارد ذیر نیز برای انجام یافتن معاملات قطعی نیاز به ارائه گواهی پایان ساختمان نخواهد بود:

الف) ساختمان‌هایی که قبل از تاریخ ۱۳۵۵/۱۱/۲۴ معامله شده باشند. تا قبل از این تاریخ سردفتران الزامی به مطالبه و ملاحظه گواهی پایان کار نداشتند و اسناد قطعی بدون ارائه این گواهی تنظیم می‌شد و قانونی که انجام یافتن معامله را متوقف بر ارائه گواهی مورد نظر سازد وجود نداشت.

ب) مورد معامله از ید مالک اولیه خارج شده باشد. مالک اولیه شخصی است که ساختمان را احداث و پس از انجام دادن معامله آن را تسلیم کرده و عملاً تحت استیلا و تصرف دیگری قرار داده است. بنابراین اگر معامله انجام شده، باشد ولی مورد معامله تسلیم نگردید باشد برای انجام یافتن معامله قطعی، ارائه گواهی پایان کار الزامی خواهد بود.

اگر مالک اولیه فوت کرده باشد، هر چند ورثه قائم مقام او محسوب می‌شوند ولی به دلیل خلاف اصل بودن قاعده عدم ارائه پایان کار، ارائه آن از طرف ورثه لازم خواهد بود.

ح) مورد معامله کل پلاک را شامل نگردد.

سه بند فوق در صورت اجتماع، موجب تنظیم سند قطعی بدون ارائه گواهی پایان کار خواهند شد.

البته برای تنظیم معاملات رهنی و شرطی با توجه به مفهوم وصف، بدین شرح که تبصره مورد نظر به «معاملات قطعی» اشاره کرده است، نیازی به ارائه گواهی پایان کار یا

گواهی عدم خلاف نیست.

۵. اخذ مفاصاحساب انواع عوارض^۱ شهرداری

مالکان اراضی و املاک واقع در شهرها مکلف به پرداخت عوارضی به شهرداری هستند. میزان و نحوه پرداخت عوارض و ضمانت اجرای عدم پرداخت آن را قانون مشخص کرده است. قانون گذار برای الزام مالکان به پرداخت عوارض شهرداری و رفع جهالت متعاملین از میزان دیون متعلق به موضوع معامله و پیشگیری از اختلافات آتی آن‌ها، در تبصره ماده ۷۴ قانون شهرداری، سردفتران اسناد رسمی را مکلف ساخته که قبل از انجام یافتن معامله کتباً از شهرداری.... مفاصاحساب عوارض ملک مورد معامله را خواستار شوند. شهرداری نیز در مقابل ملزم است ظرف مدت ده روز مفاصاحساب را ارسال یا میزان بدهی را اعلام کند. عوارضی که شهرداری از مالکان اراضی و ابنیه دریافت می‌کند عبارتند از:

الف) عوارض سالیانه یا نوسازی: در شهر تهران از اول فروردین ماه ۱۳۴۸ و در سایر شهرها از تاریخی که وزارت کشور تعیین و اعلام می‌کند بر کلیه اراضی و ساختمان‌ها و متحدثات واقع در محدوده قانونی شهر عوارض خاص سالیانه به مأخذ پنج در هزار بهای آن‌ها - که طبق مقررات قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۸/۷ تعیین خواهد شد - برقرار می‌گردد. شهرداری‌ها مکلفند بر اساس مقررات قانون، فوق عوارض مذکور را وصول و فقط به مصرف نوسازی و عمران شهری برسانند.^۲

ماده ۱۲ قانون نوسازی و عمران شهری در مقام تعیین ضمانت اجرای عدم پرداخت

۱. کلمه عوارض به صیغه جمع به معنای نوعی باج است و فرق عمده آن - در غالب مصادیق - با مالیات در این است که به عنوان جبران هزینه‌هایی که یک مؤسسه عمومی اعم از اداری یا شهرداری برای انجام دادن کار یا خدمت متحمل می‌شود، دریافت گردد ممکن است مستقیماً یا غیر مستقیم از مصوبات مجلس باشد، چنان که عوارض گمرکی غالباً به طور مستقیم از مصوبات مجلس است (ر.ک.: جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، ص ۴۷۸، ش ۳۸۲۲).

۲. ماده ۲ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۸/۷ (روزنامه رسمی، ش ۶۹۶۱، مورخ ۱۳۴۷/۱۰/۱۵).

عوارض فوق، شهرداری‌های مربوط را مکلف می‌کند. مشخصات مؤدیانی را که نسبت به پرداخت عوارض خود اقدام نکرده‌اند به مؤسسات برق و گاز تسلیم کنند. این مؤسسات با اعلام مهلت دوماهه به مؤدی، هرگاه مطالبات شهرداری تا انقضای مدت وصول نشود، نسبت به قطع برق و گاز محل سکونت وی اقدام خواهند کرد.

ب) عوارض سطح شهر: عوارض سطح شهر عوارضی است که بر اراضی بابت خدمات شهرداری به شهر طبق تصویب نامه شماره ۷۱۰۶۳/۳۰ مورخ ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ وصول می‌شود.^۱

در حال حاضر مطابق تبصره ۳۰ ماده ۲ قانون نوسازی و عمران شهری، در شهر تهران از اول فروردین ماه ۱۳۴۸ و در سایر شهرها از تاریخی که وزارت کشور اجرای مقررات ماده ۲ قانون فوق را اعلام می‌کند عوارض سطح شهر و سایر عوارض دریافتی از اراضی و ساختمان‌های شهری ملغی می‌شود. در عمل شهرداری‌ها برای صدور مفاصاحساب ابتدا عوارض سطح شهر را که معوق مانده و دریافت نشده محاسبه می‌کنند و سپس با انضمام آن به عوارض نوسازی، برگ مفاصاحساب را صادر می‌کنند. البته بر طبق تبصره ۲ ماده ۳ قانون نوسازی و عمران شهری مؤدیان... می‌توانند مستقیماً به شهرداری مراجعه کرده، و با پرداخت عوارض متعلق، برگ مفاصاحساب را دریافت کنند.^۲

علاوه بر موارد فوق در صورت عدم احداث پارکینگ یا عدم امکان احداث آن مبالغی به عنوان عوارض حذف پارکینگ دریافت می‌شود که تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری^۳ از این مبلغ به عنوان جریمه یاد کرده است. اگرچه جا داشت به جای

۱. ترمینولوژی حقوق، ص ۴۷۹، ش ۳۸۲۶.

۲. تبصره ۲ ماده ۳ قانون نوسازی، عمران شهری بیان می‌دارد: «شهرداری مکلف است حداکثر ظرف مدت پانزده روز بعد از مراجعه مؤدی میزان بدهی او را روشن و با دریافت مطالبات خود نقداً یا با قرار تقسیط ترتیب فوق مفاصاحساب صادر کند.

۳. تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری بیان می‌دارد: «در مورد عدم احداث پارکینگ و یا غیر قابل استفاده بودن آن و عدم امکان اصلاح آن، کمیسیون می‌تواند با توجه به موقعیت محلی و نوع استفاده از فضای پارکینگ

اصطلاح جریمه از واژه عوارض استفاده شود، لکن قانونگذار این واژه را نپذیرفته و ضمانت اجرای عدم پرداخت این نوع جریمه را عدم صدور گواهی پایان کار قرار داده است.

عوارض پذیره عوارض دیگری است که هنگام صدور مجوز احداث بنا یا طرح موضوع تخلف ساختمانی در کمیسیونهای ماده ۱۰۰ قانون شهرداری از مالک یا ذی نفع دریافت می‌شود.

البته باید توجه داشت که مطابق بند ۱ ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری^۱ مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ و ماده ۵۳ همین قانون، وصول هرگونه وجه بابت عوارض موقوف به تصویب ولی امر و مقام رهبری است. بنابراین اخذ وجوه تحت عنوان عوارض طرح‌های عمرانی یا خودیاری‌های مردمی که در پاره‌ای از شهرداری‌ها رواج دارد محمل قانونی ندارد.

اگرچه بند ۱۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری قبول اعانه و هدایا را به نام شهرداری با تصویب انجمن شهر (شورای اسلامی شهر)^۲ جایز دانسته است، ولی این امر به معنای الزام اشخاص به پرداخت عوارض در قبال خدماتی که قانون بر عهده شهرداری‌ها نهاده، نیست.

شهرداری‌هایی که درآمدهای پیش‌بینی نشده آن‌ها برای ارائه خدمات شهرداری کافی نباشد می‌توانند با استفاده از بند ۱ ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی

رأی به اخذ جریمه‌ای که حداقل یک برابر و حداکثر دو برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع فضای از بین رفته پارکینگ باشد صادر نماید (مساحت هر پارکینگ با احتساب گردش ۲۵ متر می‌باشد. شهرداری مکلف به اخذ جریمه تعیین شده و صدور برگ پایان ساختمان می‌باشد).

۱. بند ۱ ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی بیان می‌دارد: «مادامی که درآمدهای پیش‌بینی شده کافی نباشد، شورای شهر می‌تواند با تنفیذ ولی امر برای تأمین هزینه‌های شهرداری عوارضی متناسب با امکانات اقتصادی محل و خدمات ارائه شده تعیین نماید». ماده ۵۳ همین قانون نیز بیان می‌دارد: «از تاریخ تصویب این قانون کلیه قوانین مغایر لغو و بلااثر خواهد بود».

۲. مطابق تبصره الحاقی به ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری، مصوب ۱۳۶۴/۷/۲۸ «تا تشکیل شورای اسلامی در هر شهر، وزیر کشور یا سرپرست وزارت کشور جانشین شورای اسلامی آن شهر در امور مربوط به شهرداری‌ها خواهد بود».

کشوری و ماده واحده قانون الحاق یک تبصره به ماده ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی اقدام لازم را برای افزایش عوارض صورت دهند.

بی شک عدم رعایت مقررات قانونی و اخذ وجوه و عوارض زاید بر موارد مخصوص قانونی موجب مسئولیت مدنی و کیفری خواهد شد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



شپوهنځي ګاونډي علوم او مطالعات فرېنجي
پر تال جامع علوم انساني