

«کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری» در عمل

تحلیل حقوقی - کاربردی با تکیه بر متن قانون، تبصره‌ها و رویه‌ها

نویسنده: محمدرضا صادقی‌نیا رودسری، وکیل دادگستری

چکیده

ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، ستون فقرات نظام کنترل ساخت‌وساز شهری است: هر عملیات ساختمانی بدون پروانه یا مغایر مفاد پروانه، در صلاحیت «کمیسیون ماده ۱۰۰» رسیدگی می‌شود. این مقاله با رویکردی کاملاً حقوقی و کاربردی، چارچوب صلاحیت، تشریفات رسیدگی، انواع تخلفات و ضوابط صدور آرای جریمه/تخریب را تبیین می‌کند؛ سپس با ارائه چک‌لیست‌های عملی، راهبردهای نگارش لوایح دفاعی و نکات شکایت در دیوان عدالت اداری را ارائه می‌دهد. تمرکز ویژه بر تبصره‌های مرتبط با اضافه بنا، احداث بدون پروانه، پارکینگ، تکالیف مهندس ناظر و تکلیف دفاتر اسناد رسمی است.

کلیدواژه‌ها

ماده ۱۰۰ شهرداری، کمیسیون ماده ۱۰۰، اضافه بنا، پارکینگ، ارزش معاملاتی، اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی، دیوان عدالت اداری، مهندس ناظر، پایان کار

(۱) مبانی و جایگاه قانونی

اصل بر این است که قبل از هر اقدام عمرانی، تفکیک اراضی و شروع ساختمان، اخذ پروانه از شهرداری الزامی است؛ شهرداری مجاز به جلوگیری از عملیات بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه است و پرونده به کمیسیون ماده ۱۰۰ ارجاع می‌شود. ترکیب کمیسیون: نماینده وزارت کشور، نماینده شورای شهر و یک قاضی (به‌عنوان رئیس یا عضو حقوقی).

(۲) صلاحیت کمیسیون

موضوعی و شخصی: رسیدگی به تخلفات ساختمانی مالکان/ذی‌نفعان در محدوده مقررات شهرسازی.
محلّی (جغرافیایی): تخلف باید در محدوده قانونی شهر یا حریم آن رخ داده باشد؛ روستاهای دارای محدوده/حریم مستقل، از صلاحیت شهرداری مجاور خارج‌اند.

مرتبط: بخشی از دعاوی شهری، ناظر به تعطیلی واحدهای صنفی یا تصمیمات مشابه شهرداری است که در رویه‌ی دیوان عدالت اداری نیز پرحجم گزارش شده‌اند.

نکته: تمایز با کمیسیون ماده ۹۹ (در مورد ساخت‌وسازهای خارج از محدوده و حریم شهرها) مهم است؛ اگر محل وقوع بنا خارج از محدوده و حریم قانونی شهر باشد، مرجع صالح «کمیسیون ماده ۹۹» است نه ماده ۱۰۰.

(۳) فرآیند رسیدگی و مهلت‌ها

(۱) گزارش تخلف/ارجاع شهرداری و دستور توقف عملیات در صورت لزوم.

(۲) اخطار به ذی‌نفع برای ارائه‌ی توضیحات و دفاعیات ظرف ۱۰ روز.

(۳) صدور رأی در مهلت مقرر؛ قابلیت اعتراض در «کمیسیون هم‌عرض» (تجدیدنظر) ظرف ۱۰ روز از ابلاغ رأی اول.

نکته‌ی دادرسی: ابلاغ مؤثر و رعایت کامل مهلت‌های دفاع، از رکن‌های صحت رسیدگی است و در استدلال‌های دیوان عدالت اداری نقش کلیدی دارد (تأکید بر مستندسازی ابلاغ‌ها در پرونده).

(۴) دسته‌بندی تخلفات و ضمانت‌اجراها

(۴-۱) اضافه بنا (کاربری‌های مسکونی)

در صورت عدم ضرورت قلع، کمیسیون با لحاظ موقعیت ملک، نوع استفاده از فضای ایجادشده و نوع مصالح می‌تواند جریمه‌ای از نصف تا سه برابر «ارزش معاملاتی» به ازای هر مترمربع تعیین کند؛ در صورت استنکاف از پرداخت، ارجاع مجدد برای صدور رأی تخریب متصور است.

(۴-۲) اضافه بنا (کاربری‌ها تجاری/اداری/صنعتی)

دامنه‌ی جریمه از دو تا چهار برابر ارزش معاملاتی برای هر مترمربع است؛ عدم پرداخت، مسیر تخریب را هموار می‌کند.

(۴-۳) احداث بدون پروانه با رعایت اصول

اگر بنای بدون پروانه اصول فنی، بهداشتی و شهرسازی را رعایت کرده باشد، کمیسیون می‌تواند جریمه‌ای معادل یک‌دهم ارزش معاملاتی بنا یا یک‌پنجم ارزش سرقفلی (هرکدام بیشتر) تعیین و صدور پایان‌کار را بلامانع اعلام کند.

۴-۴) عدم احداث یا عدم قابلیت استفاده‌ی پارکینگ

در فرض عدم امکان اصلاح، برای هر مترمربع فضای ازبین‌رفته‌ی پارکینگ، جریمه‌ای از یک تا دو برابر ارزش معاملاتی ساختمان تعیین می‌شود. مساحت هر پارکینگ (با احتساب گردش خودرو) ۱۱ مترمربع ملاک‌گذاری شده است.

نکته‌ی فنی: پارکینگ‌های مکانیکی/مضاعف، رمپ مشترک، تغییر محل پارکینگ در پیلوت، یا تبدیل به انباری/تجاری—هرکدام آثار متفاوتی در احراز «قابلیت استفاده» دارند و باید در گزارش کارشناس دقیقاً روشن شود.

۴-۵) تجاوز به معابر و بر اصلاحی

رعایت خطوط اصلاحی و ممانعت از ادامه‌ی عملیات، در زمره‌ی تکالیف است؛ در صورت عدم رعایت اصول فنی/بهداشتی/شهرسازی یا عدم استحکام، رأی قلع در اولویت خواهد بود.

۵) تکالیف مهندس ناظر و ضمانت اجرا

مهندس ناظر باید به‌طور مستمر بر انطباق عملیات با پروانه/نقشه نظارت کند و در پایان، صحت اجرا را گواهی دهد. گواهی خلاف واقع یا عدم اعلام به‌موقع تخلف که منتهی به طرح در کمیسیون و رأی جریمه/تخریب شود، مستوجب تعقیب انتظامی (از شش ماه تا سه سال محرومیت شغلی و در عودت، مجازات حداکثری) و اعلام عمومی محکومیت است؛ شهرداری نیز مکلف است تا قطعیت رأی، از اخذ گواهی امضای همان ناظر برای پروژه‌های دیگر خودداری کند.

۶) تکلیف دفاتر اسناد رسمی

دفاتر مکلف‌اند هنگام تنظیم اسناد مربوط به ساختمان‌ها، گواهی پایان کار/عدم خلاف را ملاحظه کنند و مراتب را در سند تصریح نمایند؛ این ضمانت‌اجرا از انتقال رسمی املاک دارای تخلف پیشگیری می‌کند.

۷) معیارهای «تناسب» در انتخاب جریمه یا قلع

*نقض اصول فنی/بهداشتی/شهرسازی یا عدم استحکام → قلع مقدم است.

*عدم امکان اصلاح کسری پارکینگ/تجاوز به معبر → قلع یا جریمه‌ی شدیدتر.

* رعایت کامل اصول در احداث بدون پروانه → امکان جریمه و سپس صدور پایان کار.
 قاعده‌ی طلایی: تناسب باید «مستند و معلّل» باشد. رأیی که صرفاً رقم جریمه را اعلام کند اما معیارهای سه‌گانه (موقعیت، نوع استفاده، مصالح) یا امکان/عدم امکان اصلاح را تحلیل نکند، در دیوان عدالت اداری آسیب‌پذیر است.

(۸) محاسبات عملی جریمه (الگوی فرمول‌نویسی)

(۱) اضافه بنای مسکونی:

جریمه = مساحت اضافه × ارزش معاملاتی × ضریب (۰٫۵ تا ۳)؛ تعیین ضریب بر مبنای موقعیت ملک، نوع استفاده و نوع مصالح.

(۲) اضافه بنای تجاری/اداری/صنعتی:

جریمه = مساحت اضافه × ارزش معاملاتی × ضریب (۲ تا ۴).

(۳) پارکینگ:

جریمه کسری پارکینگ = (۱ تا ۲) × ارزش معاملاتی × (۱۱ مترمربع × تعداد کسری).

(۴) احداث بدون پروانه با رعایت اصول:

جریمه = بیشینه‌ی {یک‌دهم ارزش معاملاتی بنا، یک‌پنجم ارزش سرقفلی}.

نکته‌ی عملی: «ارزش معاملاتی» باید بر اساس آخرین مصوبات معتبر و مختص همان محدوده‌ی شهری اخذ شود (کمیسیون‌های موضوع قانون مالیات‌های مستقیم در تعیین ارزش معاملاتی بنا/عرصه نقش دارند). هرگونه محاسبه با جداول نامربوط، قابلیت نقض رأی را افزایش می‌دهد.

نمونه عددی کوتاه (صرفاً آموزشی):

اگر اضافه بنا = ۵۰ م^۲، ارزش معاملاتی منطقه = ۳۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال/م^۲، کاربری مسکونی، با مصالح متوسط → دامنه ضریب معقول مثلاً ۱ تا ۲:

* جریمه حداقلی $\approx ۵۰ \times ۳۰,۰۰۰,۰۰۰ \times ۱ = ۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰$ ریال

* جریمه حداکثری (در این فرض) $\approx ۵۰ \times ۳۰,۰۰۰,۰۰۰ \times ۲ = ۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰$ ریال

(۹) راهبرد نگارش لایحه برای مالک/وکیل

* صلاحیت محلی: احراز تعلق ملک به محدوده/حریم شهر و منع تسری صلاحیت به روستاهای مستقل (در صورت تردید، نقشه‌های مصوب طرح جامع/تفصیلی و استعلام از اداره راه و شهرسازی را ضمیمه کنید).

*تشریفات ابلاغ و حق دفاع: استناد دقیق به تاریخ ابلاغ و بهره‌گیری از مهلت ۱۰ روزه برای ارائه‌ی گزارش‌های فنی و نقشه‌ها.

*اصل تناسب: تبیین امکان «اصلاح» به‌جای قلع، یا بالعکس ضرورت قلع (معتبر/استحکام/اصول فنی) با دلایل مهندسی.

*رعایت اصول فنی و شهرسازی در احداث بدون پروانه: ارائه‌ی مستندات مقررات ملی ساختمان و گزارش‌های مهندسی برای تمهید صدور رأی جریمه و پایان کار.

*محاسبه‌ی دقیق جریمه: کنترل «مساحت، کاربری، ارزش معاملاتی، ضریب قانونی» و مستندسازی هر جزء در لایحه.

*ادله تکمیلی: گواهی پایان کار فازهای قبلی، مصوبات کمیسیون‌های داخلی شهرداری، مکاتبات قبلی درباره پارکینگ مکانیکی/اختصاصی، عکس هوایی تاریخ‌دار.

۱۰) شکایت به دیوان عدالت اداری: محورها و ادله‌ی مؤثر

*نقض صلاحیت/قلمرو: رأی نسبت به ملکی خارج از محدوده/حریم شهر.

*نقض تشریفات: ابلاغ ناقص/غیرمؤثر، سلب حق دفاع در مهلت قانونی.

*نقص در استدلال و فقدان تناسب: عدم تبیین معیارهای موقعیت/مصلح/نوع استفاده در تعیین ضریب یا چشم‌پوشی از امکان اصلاح.

*اشتباه در محاسبه: به‌کارگیری ارزش معاملاتی نامعتبر یا محاسبه نادرست کسری پارکینگ.

*ذی‌نفعی در اعتراض: در پاره‌ای رویه‌ها، مستأجر/همسایه نیز ذی‌نفع شناخته می‌شوند؛ در طرح شکایت یا ورود ثالث به کار آید.

دستور موقت: در دعاوی قلع یا اجرای قریب‌الوقوع رأی، با احراز «ضرر جبران‌ناپذیر» و «احتمال ورود خسارت»، می‌توان تقاضای دستور موقت کرد تا اجرای رأی تا رسیدگی ماهوی متوقف شود.

مهلت طرح شکایت: مطابق قانون دیوان عدالت اداری، اشخاص داخل کشور عموماً سه ماه از تاریخ ابلاغ رأی فرصت طرح شکایت دارند (برای مقیم خارج معمولاً شش ماه).

(۱۱) اشتباهات رایج و تله‌های دادرسی

*خلط صلاحیت شهری با محدوده‌ی روستایی مستقل.

*عدم مستندسازی ابلاغ‌ها و از دست دادن مهلت‌های ۱۰ روزه (بدوی/هم‌عرض).

*تعیین جرمه بدون ذکر شاخص‌های سه‌گانه (موقعیت/نوع استفاده/مصالح) یا بدون محاسبه بر پایه‌ی ارزش معاملاتی صحیح.

*استفاده‌ی نادرست از ضریب پارکینگ یا مساحت معیار هر واحد پارکینگ.

*چشم‌پوشی از اصل امکان اصلاح در پارکینگ یا اضافه بنا (یا بالعکس، اصرار بر جرمه در حالی که قلع به دلیل عدم رعایت اصول، ضروری است).

(۱۲) چک‌لیست کاربردی برای وکلا

پیش از جلسه کمیسیون:

*آخرین نقشه‌های مصوب/طرح تفصیلی، گزارش فنی مهندس پایه‌یک و جداول ارزش معاملاتی همان محدوده را مهیا کنید.

*کاربری دقیق، مساحت اضافه، و امکان اصلاح را با عکس، کروکی، مستندات سازه‌ای و نظر کارشناسی تکمیل کنید.

*در کسری پارکینگ، راهکار اصلاح (پارکینگ مکانیکی، بازتخصیص فضا، اصلاح رمپ) را مستدل ارائه دهید.

در جلسه/لایحه:

*با استناد به معیارهای قانونی، تناسب را صورت‌بندی کنید: چرا «جریمه»/چرا «قلع»؟

*اگر احداث بدون پروانه اما منطبق با اصول است، مسیر رأی جرمه و صدور پایان کار را پررنگ کنید.

*در تجاوز به معبر/بر اصلاحی، نشان دهید که اصلاح فنی مقدور/غیرمقدور است و آثار آن بر معبر عمومی چیست.

پس از رأی:

*در صورت لزوم، اعتراض ۱۰ روزه به کمیسیون هم‌عرض را ثبت کنید.

*به موازات، ارزیابی شکایت به دیوان عدالت اداری (جهت نقض رأی) و در صورت ضرورت، درخواست دستور موقت برای تعلیق اجرا.

*در صورت قطعیت رأی جرمه، تشریفات پرداخت و اخذ گواهی پایان کار/عدم خلاف را پیگیری کنید.

۱۳) اجرای آراء کمیسیون و آثار آن

* مرجع اجرا: واحد اجرای احکام شهرداری مطابق تشریفات داخلی و با رعایت حقوق شهروندی.

* هزینه‌ها: هزینه‌های اجرای قلع بر عهده مالک متخلف است؛ در صورت استنکاف، امکان وصول از محل اموال یا از طریق مراجع قانونی.

* اثر پرداخت جریمه: پرداخت، به‌خودی خود ایجاد «حق مکتسب» برای تخلفات آتی یا عدم رعایت مقررات نمی‌کند؛ صرفاً ناظر به همان تخلف رسیدگی شده است.

* تغییرات بعدی طرح‌ها: اگر پس از رأی، طرح تفصیلی تغییر کند، آثار آن نسبت به آینده است مگر تصریح قانونی؛ آرای قطعی قابل عدول اداری نیست و مسیر قانونی «اعاده دادرسی/ابطال» نزد دیوان، قواعد خاص خود را دارد.

۱۴) تعارضات متداول و راه‌حل‌ها

* ارزش معاملاتی VS ارزش روز: معیار در جریمه‌های ماده ۱۰۰ «ارزش معاملاتی» است نه قیمت بازار.

* پارکینگ‌های مشترک/تبدیلی: برای اثبات «قابلیت استفاده»، نقشه اصلاحی تأییدشده و گزارش ترافیکی داخل رمپ/گردش خودرو حیاتی است.

* اختلاف مساحت: نقشه‌برداری UTM و تطبیق با پروانه و گواهی پایان کار قبلی، اختلاف‌ها را حل می‌کند.

* مغایرت با طرح جامع/تفصیلی: استعلام کتبی از مراجع شهرسازی، ضمیمه‌ی لایحه شود تا شائبه‌ی «عدم امکان اصلاح» یا «مخالف صریح طرح» دقیقاً روشن گردد.

۱۵) آراء منتخب هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (مرتبط با ماده ۱۰۰)

* الزام به ابلاغ و مهلت دفاع ۱۰ روزه پیش از صدور رأی (و لزوم تصریح به عدم رعایت اصول سه‌گانه برای رأی قلع) رأی وحدت‌رویه ۵۷۷ - ۲۶/۰۳/۱۳۹۳.

* مرجع رسیدگی به حذف/کسری پارکینگ و دامنه جریمه رأی هیأت عمومی ۱۷/۰۳/۱۴۰۱: کمیسیون ماده ۱۰۰ مرجع تعیین جریمه، با تکلیف شهرداری به اخذ جریمه و صدور پایان کار.

* ابطال عوارض محلی مغایر تبصره ۵ ماده ۱۰۰

نمونه: ابطال بند ۱ ماده ۱۳ تعرفه عوارض مشگین‌شهر (۱۴۰۱) به علت تعارض با تبصره ۵.

* تحلیل معیارهای قلع/جریمه و نقش کارشناسی آراء ۱۲۴۳ الی ۱۲۴۷ - ۱۷/۰۵/۱۴۰۰ (هیأت عمومی).

*مرجع صالح اعتراض به آراء کمیسیون ماده ۱۰۰

رای وحدت رویه ۸۰۳ (هیأت عمومی دیوان عالی کشور): مرجع رسیدگی، دیوان عدالت اداری است.

*ابطال قاعده «تأمین پارکینگ در مکان دیگر» در طرح تفصیلی به دلیل تعارض با تبصره ۵ ماده ۱۰۰ و حقوق مجاورین رای هیأت عمومی ۱۴/۰۵/۱۴۰۴ - ۱۴/۰۸/۲۰۲۵.

۱۶) نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضاییه (گزیده کاربردی)

*بنای بدون پروانه با رعایت اصول، لزوماً قابل قلع نیست

نظریه ۱۰۷۳/۱۴۰۱/۷ - ۲۵/۰۴/۱۴۰۲: در صورت رعایت اصول شهرسازی/فنی/بهداشتی، صرف فقدان پروانه مجوز قلع بنا نیست؛ مسیر جریمه + پایان کار متصور است.

*تعریف «پارکینگ» و کفایت نداشتن صرف امکان توقف در حیاط

نظریه ۱۰۰/۱۴۰۱/۷ - ۲۲/۰۹/۱۴۰۱: پارکینگ تعریف تخصصی مقرراتی دارد و صرف قابلیت پارک در حیاط به معنای تأمین پارکینگ نیست.

*اثر دستور موقت بر اجرای رای کمیسیون

نظریه ۷/۹۶/۶۰۵ - ۱۳/۰۳/۱۳۹۶: دستور موقت توقف، دلالت بر عدم اجرای قلع تا تعیین تکلیف ماهوی دارد.

*حضور فیزیکی مالک در جلسه کمیسیون الزامی نیست (ابلاغ کافی است)

نظریه ۷/۹۵/۱۴۲۳ - ۱۵/۰۶/۱۳۹۵: دعوت حضوری مالکین الزامی نیست؛ ابلاغ مؤثر کفایت دارد و دریافت جریمه مانع دریافت عوارض قانونی نیست.

*منع انسداد معابر/ورودی اماکن برای وصول مطالبات یا اجرای آراء نظریه ۱۸۰۱/۹۹/۷ - ۱۰/۱۲/۱۳۹۹: شهرداری حق مسدودکردن معابر یا مدخل اماکن را برای اجبار به پرداخت یا اجرای رای ندارد.

نتیجه گیری

توازن میان صیانت از نظم و اصول شهرسازی و حمایت از حقوق مالکانه، در گرو تصمیم های مستند، معلل و متناسب کمیسیون ماده ۱۰۰ است. کلید موفقیت در این حوزه: احراز دقیق صلاحیت، رعایت بی نقص تشریفات ابلاغ، تبیین علمی تناسب، محاسبات شفاف بر مبنای ارزش معاملاتی، و استناد فنی به رعایت اصول. چنین رویکردی، هم در مرحله کمیسیونی و هم نزد دیوان عدالت اداری، شانس تأیید رای موجه یا نقض رای ناموجه را به طور معنادار افزایش می دهد.

منابع

- (۱) قانون شهرداری (ماده ۱۰۰ و تبصره‌های مرتبط).
- (۲) قانون دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲ و اصلاحات بعدی) – مهلت‌ها، دستور موقت، آیین رسیدگی.
- (۳) مقررات ملی ساختمان و دستورالعمل‌های کنترل و نظارت (تکالیف ناظر، الزامات فنی).
- (۴) مصوبات کمیسیون‌های موضوع قانون مالیات‌های مستقیم درباره «ارزش معاملاتی» و جداول مربوط.
- (۵) آراء هیأت عمومی و شعب دیوان عدالت اداری مرتبط با صلاحیت، ابلاغ، تناسب جریمه، ذی‌نفعی و دستور موقت.
- (۶) طرح جامع و طرح‌های تفصیلی مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری (کاربری، بر اصلاحی، ضوابط پارکینگ)