**فصلنامه حقوق اداری**
سال سیزدهم، بهار ۱۴۰۵، شماره ۴۶
مقاله علمی پژوهشی

# تحلیل دامنه صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ در مواجهه با تخلفات پارکینگ: مطالعه‌ای در آرای دیوان عدالت اداری

مجید شعاع[۱]؛ حسن محمدی[۲]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۸/۲۰
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۱/۱۷

## چکیده

تخلفات مرتبط با پارکینگ، شامل عدم احداث یا غیرقابل استفاده بودن آن، از پرتکرارترین دعاوی در کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به شمار می‌روند. با وجود تصریح تبصره ۵ این ماده به امکان «اخذ جریمه»، این پرسش اساسی مطرح است که آیا کمیسیون می‌تواند در قبال چنین تخلفاتی، رأی به «تخریب»—که شدیدترین ضمانت اجرا است—صادر کند؟ این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی و با مطالعه آرای دیوان عدالت اداری و نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه، به واکاوی این مسئله می‌پردازد. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که با استناد به حکم عام تبصره ۱ ماده ۱۰۰ و اصل صلاحیت تخییری کمیسیون، صدور رأی تخریب در این موارد، هرچند به صراحت در تبصره ۵ نیامده، اما از نظر حکمی جایز است. با این حال، اعمال این صلاحیت، تابع احراز «ضرورت» ناشی از مغایرت با اصول ثلاثه شهرسازی و رعایت «اصل تناسب» و «برابری» است. در مقابل، این پژوهش به این نتیجه می‌رسد که کمیسیون فاقد صلاحیت برای صدور رأی مستقیم مبنی بر «اصلاح» پارکینگ است و نهایتاً می‌تواند با اعطای مهلت، زمینه رفع تخلف را فراهم آورد. در نهایت، الگویی کاربردی ارائه می‌شود که بر اساس آن، انتخاب بین جریمه و تخریب، باید بر مبنای ارزیابی عینی عوامل مؤثری چون موقعیت محلی، تراکم و بار ترافیکی صورت پذیرد، نه سلیقه شخصی.

**کلیدواژگان:** کمیسیون ماده صد، تخلف، پارکینگ، تخریب، تناسب

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد واحد سمنان، سمنان، ایران؛ majid3sh@gmail.com
۲. فارغ التحصیل دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران؛ (نویسنده مسئول)
has.mohammadi777@gmail.com

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

## مقدمه

در حقوق اداری، تعیین حدود صلاحیت نهادهای عمومی نقشی کلیدی در تضمین حقوق شهروندان دارد؛ زیرا صلاحیت، به تعبیری، مجوز قانونی برای اقدام مقام عمومی است و اصل اولیه بر عدم صلاحیت استوار است، مگر آنکه قانون صریحاً آن را اعطا کرده باشد (گرجی و فتحی، ۱۳۹۱، ۲۱۲؛ هداوند و مشهدی، ۱۴۰۱: ۱۱۱). این گزاره، که ریشه در قواعد شکلی دادرسی نیز دارد (کاتوزیان، ۱۳۹۶: ۱۵۶–۱۵۵)، در حوزه تخلفات شهری – به‌ویژه تخلفات پارکینگ – از اهمیت عملی بالایی برخوردار است. حقوق شهرسازی امروزه متاثر از دو مفهوم اصیل «حق مالکیت» و «نظم عمومی» قرار گرفته و هدف آن ایجاد تعادل میان این دو مفهوم می‌باشد. (کامیار، ۱۳۹۹: ۳۵–۳۴) امروزه با گسترش شهرنشینی، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به‌عنوان مرجع رسیدگی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز در محدوده و حریم شهرها شناخته می‌شود (معصوم، ۱۳۸۰، ۴۹). از شایع‌ترین تخلفات مطروحه در این کمیسیون، «عدم احداث پارکینگ» یا «غیرقابل استفاده بودن آن» است که هرساله حجم قابل‌توجهی از پرونده‌ها را به خود اختصاص می‌دهد.

همان‌طور که برخی پژوهش‌ها نیز اشاره کرده‌اند، «عدم شفافیت و پیچیدگی قوانین موجود» و «کمبود هماهنگی بین نهادهای مختلف مسئول نظارت» از چالش‌های اصلی در نظام حقوقی ساخت‌وساز شهری است (علی‌زاده بالف و دیگران، ۱۴۰۳: ۶۶–۶۵). قانونگذار در تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، به‌صراحت صدور رأی به اخذ جریمه را برای تخلفات پارکینگ تجویز کرده است. این تصریح، در کنار سکوت قانون نسبت به صدور رأی تخریب، موجب بروز چالشی حقوقی شده است. از یک سو، تفسیر مضیق و اصل قانونی بودن مجازات‌ها ممکن است رأی تخریب را خارج از صلاحیت کمیسیون تلقی کند. از سوی دیگر، حکم عام تبصره ۱ همان ماده که صدور رأی تخریب را در صورت «احراز ضرورت ناشی از مغایرت با اصول شهرسازی» مجاز می‌شمارد، می‌تواند مبنایی برای صلاحیت تخییری کمیسیون باشد. این وضعیت، پرسش‌های بنیادینی را ایجاد کرده است: آیا کمیسیون ماده ۱۰۰ می‌تواند در صورت عدم احداث پارکینگ، حکم به تخریب ساختمان صادر کند؟ معیار و مبنای انتخاب میان جریمه و تخریب چیست؟ و آیا این نهاد اداری صلاحیت صدور دستور اصلاح پارکینگ را نیز دارد؟

این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی و با مطالعه متن قوانین، آرای وحدت رویه و ابطالی دیوان عدالت اداری و نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه، در پی پاسخ به این پرسش‌هاست. فرضیه اصلی پژوهش آن است که هرچند صدور رأی تخریب در تخلفات پارکینگ، به شرط احراز ضرورت و رعایت اصل تناسب، جایز و منطبق با نظام حقوقی حاکم

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

است، اما صدور رأی به اصلاح، خارج از حیطه صلاحیت کمیسیون می‌باشد. ساختار مقاله پس از این مقدمه، در بخش اول به مبانی صلاحیت در تخلفات پارکینگ، در بخش دوم به تحلیل سه ضمانت اجرای تخریب، جریمه و اصلاح و در بخش پایانی به نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادات کاربردی می‌پردازد.

## ۱. تفکیک تخلفات و ضمانت‌اجراهای پارکینگ

برای تحلیل دقیق صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ در برخورد با تخلفات پارکینگ، لازم است ابتدا به تبیین دقیق مفاهیم بنیادین و شقوق مختلف این تخلفات پرداخته شود. قانونگذار در تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، به دو گونه متفاوت از تخلف اشاره نموده است: «عدم احداث پارکینگ» و «غیرقابل استفاده بودن آن». این تفکیک، از حیث ماهوی و نیز از جهت شرایط اعمال ضمانت اجرا، دارای اهمیت بنیادین است.

### ۱-۱. تمایز ماهوی دو تخلف

تخلف «عدم احداث پارکینگ» مصداق بارز یک **ترک فعل** است. در این حالت، مالک تکلیف قانونی خود برای ایجاد فضای پارکینگ مطابق با ضوابط مندرج در پروانه ساختمانی را انجام نداده است. این تخلف، ماهیتی **مطلق** دارد؛ به این معنا که صرف عدم ایجاد پارکینگ، صرف نظر از سایر شرایط، موجد مسئولیت است. در مقابل، تخلف «غیرقابل استفاده بودن پارکینگ احداثی» ناظر بر **عمل مثبت** اما ناقص یا معیوب مالک است. در این فرض، پارکینگ به صورت فیزیکی احداث شده، اما به دلایلی همچون عدم رعایت ابعاد استاندارد، تبدیل به انباری، مسدود شدن مسیر دسترسی، یا تغییر کاربری، امکان استفاده از آن برای هدف مقرر (پارک خودرو) وجود ندارد. این تخلف، بر خلاف نوع اول، **مقید** به قید «عدم امکان اصلاح» است. به عبارت دیگر، مطابق نص صریح تبصره ۵، صدور هرگونه رأی بر اعمال ضمانت اجرا (جریمه یا تخریب) در مورد این تخلف، منوط به احراز این شرط است.

تحلیل منطقی و حقوقی حکم می‌کند که قید «عدم امکان اصلاح» تنها بر تخلف دوم قابل انطباق است. مفهوم «اصلاح» اساساً بر وجود یک کالا، بنا یا وضعیت ناقص تعلق می‌گیرد. بنابراین در فرضی که پارکینگی احداث نشده است، موضوعی برای «اصلاح» وجود ندارد و تخلف از همان ابتدا کامل و تمام‌شده محسوب می‌گردد. این تفسیر با نظریه اداره کل حقوقی قوه قضائیه[1] نیز همخوانی دارد. در این نظریه تصریح شده است: «در صورت حذف پارکینگ و

۱. نظریه شماره ۴۰۹۹/۷ مورخ ۱۳۸۵/۶/۴ اداره کل حقوقی قوه قضائیه

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

استفاده از محل آن به صورت انباری، سالن اجتماعات، محل استفاده برای جلسات هیأت مدیره موضوع مشمول مقررات تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری می‌شود.»

این بیانِ مرجع حقوقی، به وضوح حاکی از آن است که موضوعیت و شمول تبصره ۵، ناظر بر مواردی است که پارکینگی «احداث شده» اما کاربری آن تغییر یا حذف گردیده است (مصداق غیرقابل استفاده بودن)، نه مواردی که پارکینگی «اصلاً احداث نشده» است. این تمایز، نقش تعیین‌کننده‌ای در روند رسیدگی کمیسیون و نوع تصمیمی که اتخاذ می‌نماید، خواهد داشت.

## ۲-۱. ضمانت‌اجراهای قانونی: از جریمه تا تخریب

قانونگذار در تبصره ۵ ماده ۱۰۰، برای مواجهه با این تخلفات، به‌صورت مشخص به «اخذ جریمه» اشاره کرده است. میزان این جریمه، با در نظر گرفتن دو معیار «موقعیت محلی» و «نوع استفاده از فضای پارکینگ»، بین «حداقل یک برابر و حداکثر دو برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع فضای از بین رفته پارکینگ» تعیین می‌شود. (محمدی و قانع، ۱۳۹۸: ۳۷۵-۳۷۴) جریمه کمیسیون ماده صد قانون شهرداری با وجود اینکه در ردیف مجازات اصلاحی قرار نمی‌گیرد، لکن بر اساس ارزش معاملاتی سال وقوع تخلف محاسبه می‌شوند. (کامیار، ۱۳۹۵: ۲۴۴)

قانونگذار با معرفی این معیارها، به صراحت خواستار اعمال رویکردی متناسب با شرایط هر پرونده شده است. «موقعیت محلی» عواملی چون ارزش زمین، تراکم جمعیتی و وضعیت ترافیکی منطقه را در بر می‌گیرد و «نوع استفاده» نیز به کاربری فعلی فضای پارکینگ (مانند استفاده به عنوان انباری، واحد مسکونی یا تجاری) اشاره دارد. همچنین، مساحت هر پارکینگ با احتساب فضای لازم برای گردش خودرو، ۲۵ متر مربع تعیین شده است که مبنای محاسبه جریمه قرار می‌گیرد.

با این حال، مهم‌ترین چالش حقوقی در این حوزه، خروج از دایره ضمانت اجرای جریمه و ورود به عرصه «تخریب» است. اگرچه تبصره ۵ مستقیماً به این ضمانت اجرا اشاره نکرده است، اما نمی‌توان با قطعیت، امکان آن را نفی نمود. این مسئله با استناد به حکم کلی و اصلی مندرج در **تبصره ۱ ماده ۱۰۰** قابل تحلیل است. این تبصره مقرر می‌دارد در مواردی که از لحاظ اصول شهرسازی قلع بنا ضرورت داشته باشد، کمیسیون مکلف است رأی به تخریب صادر نماید. بنابراین، می‌توان استدلال نمود که چارچوب کلی حاکم بر صلاحیت کمیسیون، یک صلاحیت تخییری بین اعمال ضمانت‌اجراها است و تصریح به یک ضمانت اجرا در تبصره‌ای خاص (مانند جریمه در تبصره ۵)، نافی ضمانت اجرای اصلی (تخریب در تبصره ۱) در صورت احراز شرایط آن نیست. اینجاست که مفاهیم کلیدی «**اصل تناسب**» و «**عنصر ضرورت**» به عنوان

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

محورهای حاکم بر اعمال این صلاحیت تخییری، نقشی محوری می‌یابند. تصمیم کمیسیون برای انتخاب بین جریمه یا تخریب، باید مبتنی بر ارزیابی عینی این باشد که آیا تخلف ارتکابی به‌حدی با اصول شهرسازی در تعارض است که تنها با تخریب می‌توان آن را رفع نمود یا می‌توان با اخذ جریمه، جنبه بازدارندگی و جبران‌گری را تأمین کرد؟

در پایان این بخش می‌توان نتیجه گرفت که نظام حقوقی حاکم بر تخلفات پارکینگ، یک نظام دو سطحی و مبتنی بر درجه‌بندی است. در سطح اول، تمایز ماهوی بین دو تخلف، شرایط متفاوت رسیدگی به هر یک را رقم می‌زند. در سطح دوم، طیفی از ضمانت‌اجراها از جریمه (به عنوان ضمانت اجرای تصریحی و متعارف) تا تخریب (به عنوان ضمانت اجرای استثنایی و مشروط) پیش‌بینی شده است که اعمال هرکدام منوط به احراز شرایط و ضوابط خاص خود می‌باشد. این چارچوب نظری، پایه و اساس تحلیل دقیق‌تر صلاحیت کمیسیون را در بخش بعدی این مقاله تشکیل می‌دهد.

## ۲. واکاوی صلاحیت کمیسیون در اعمال ضمانت‌اجراهای سه‌گانه

صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ در قبال تخلفات پارکینگ، به مثابه مثلثی است که سه ضلع «تخریب»، «جریمه» و «اصلاح» را در بر می‌گیرد. تحلیل حدود و ثغور این صلاحیت، مستلزم واکاوی مستدل هر یک از این اضلاع و رابطه آن با دیگری است.

### ۱-۲. صلاحیت در صدور رأی به تخریب: گذر از جریمه به قلع بنا

در خصوص صدور حکم تخریب در تخلف عدم احداث پارکینگ یا غیرقابل استفاده بودن پارکینگِ احداثی دو نکته وجود دارد. اول اینکه با عنایت به تصریح صدور رای به جریمه در خصوص این تخلفات، آیا می توان رای به تخریب را جایز شمرد؟ و دوم اینکه، آیا صدور رای به تخریب در خصوص این تخلفات موضوعا امکان پذیر است؟ به عبارتی دیگر، هم حکما و هم موضوعا در خصوص مصداق داشتن حکم تخریب در عدم احداث پارکینگ یا غیرقابل استفاده بودن آن، شبهاتی مطرح و قابل ذکر است از این رو پاسخ به این پرسش، مستلزم بررسی دو وجه متمایز حکمی (قانونی) و موضوعی (قابلیت اجرا) است

#### ۱-۱-۲. تحلیل حکمی: تقابل تبصره ۱ و ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری

یکی از مهمترین موضوعات در خصوص عدم احداث پارکینگ یا غیرقابل استفاده بودن آن، امکان صدور حکم تخریب برای آن است. مهم‌ترین چالش حقوقی در این حوزه، امکان صدور

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

رأی تخریب برای تخلفی است که قانونگذار در تبصره ۵ ماده ۱۰۰ صرفاً از «اخذ جریمه» سخن گفته است. در این زمینه، دو دیدگاه متعارض شکل گرفته است:

دیدگاه اول، با تمسک به اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها و با استناد به نظریه شماره ۷/۲۱۲۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۰ اداره کل حقوقی قوه قضاییه، قائل به آن است که صلاحیت کمیسیون در این موارد، منحصر به «تعیین جریمه» است. این دیدگاه، واژه «می‌تواند» در تبصره ۵ را نه به معنای اختیار انتخاب بین جریمه و تخریب، بلکه به مثابه اختیاری تک‌جانبه برای اعمال یا عدم اعمال جریمه تفسیر می‌نماید. این گروه بر این باورند که «کمیسیون در تخلف عدم احداث می تواند رای به جریمه صادر کند»، دلالت بر اینکه «کمیسیون می تواند رای به جریمه صادر نکند و رای به تخریب صادر کند» ندارد. بلکه، دلالت بر «کمیسیون می تواند رای به جریمه صادر نکند» دارد و امکان صدور رای به جریمه، متناظر بر صدور رای تخریب نیست و الزامی به انتخاب یکی از این دو مجازات وجود ندارد. نظریه شماره ۷/۲۱۲۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۰ اداره کل حقوقی قوه قضاییه نزدیک بدین دیدگاه است و مقرر می دارد: «کمیسیون مزبور صرفاً می بایستی درصورت عدم احداث پارکینگ، غیر قابل استفاده بودن آن و یا عدم امکان اصلاح پارکینگ براساس نوع استفاده مبادرت به تعیین جریمه نماید». البته این نظر دلالت تامی بر این دیدگاه ندارد و صرفا در خصوص تعیین موارد تعلق جریمه بوده و دلالتی بر عدم امکان صدور حکم تخریب ندارد. رای شماره ۱۴۷۷ الی۱۴۸۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۲ هیات عمومی دیوان در خصوص ابطال قسمت‌هائی از مصوبات شورای اسلامی شهر یزد مربوط به سال ۱۳۸۴-۱۳۸۳ و ابطال قسمت‌هائی از مصوبات شورای اسلامی شهرهای مهریز و حمیدیا نیز روی به سوی دیدگاه فوق دارد و مقرر می دارد: «نظر به اینکه قانونگذار به شرح تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری تکلیف عدم رعایت پارکینگ و یا کسری آن را معین و متخلف را بر اساس رأی کمیسیون های مقرر در آن ماده به پرداخت جریمه محکوم نموده و ...». این رأی مؤیدی بر این دیدگاه تلقی می‌شود.

در تحلیل این تقابل دیدگاه‌ها، باید به سلسله مراتب هنجاری منابع استنادی توجه نمود. اگرچه استدلال مخالفان مبتنی بر تفسیر مضیق نص قانونی حائز اهمیت است، لکن این تفسیر در مواجهه با اصول کلی حاکم بر نظام حقوقی و آرای مراجع عالی قضایی نیازمند بازنگری است.

در مقابل، دیدگاه دوم با نگاهی کل‌نگر به نظام صلاحیت کمیسیون، صدور رأی تخریب را جایز می‌شمارد. بایستی توجه داشت که چنانچه در جرایم، جرم انگاری عملی بدون تعیین مجازات برای آن معنا ندارد و اصولا جرم، عملی است که برای آن مجازات تعیین شده است، در تخلفات نیز این امر حاکم است. تخلف عملی است که در قانون و مقررات برای آن مجازات

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

اداری پیش بینی شده است. این نیز بلاوجه است که برای عملی اختیار به اداره داده شود که یا مجازات تعیین کند یا تعیین نکند. می توان نهادهای تخفیف و معاف کننده پیش بینی نمود، اما بایستی تکلیف مخاطب را مشخص نمود که بالاخره با عمل متخلفانه مواجه است یا خیر. پشتوانه استدلالی این دیدگاه را می‌توان در موارد ذیل جستجو کرد:

۱- حکم عام تبصره ۱ ماده ۱۰۰: این تبصره به‌صراحت مقرر می‌دارد: «در موارد مذکور فوق که از لحاظ اصول شهرسازی... قلع تأسیسات و بناهای خلاف... ضرورت داشته باشد... کمیسیون... تصمیم مقتضی... اتخاذ کند». این حکم، یک صلاحیت اصلی و فراتر از تبصره‌های خاص است.

۲- نظریه شماره ۷/۶۰۹ مورخ ۱۳۸۴/۲/۴ اداره کل حقوقی قوه قضائیه: این نظریه که از اتقان حقوقی بالایی برخوردار است، به وضوح اعلام می‌دارد: «مقررات صدر تبصره ۴ و تبصره ۵ ماده ۱۰۰ مبنی بر اینکه کمیسیون می‌تواند رای به اخذ جریمه دهد بدان معنی نیست که در این موارد امکان صدور رای تخریب ولو ذینفع جریمه را پرداخت نکند، وجود ندارد. بلکه در این مقررات ملاک‌های محاسبه و تعیین جریمه مشخص گردیده است». این نظر، به‌درستی تمایز میان «تعیین مبنای جریمه» و «انحصار صلاحیت» را تبیین می‌نماید. این رأی مشورتی از چند منظر حائز اهمیت است: اول آنکه به وضوح میان «صلاحیت کمیسیون» و «ضوابط محاسبه جریمه» تمایز قائل شده است. دوم آنکه نشان می‌دهد ذکر یک ضمانت اجرا در تبصره‌ای خاص، به معنای نفی سایر ضمانت‌اجراهای مصرح در ماده اصلی قانون نیست و سوم اینکه بر اختیار کمیسیون در انتخاب مناسب‌ترین ضمانت اجرا با توجه به شرایط پرونده تأکید دارد. واژه «می تواند» صراحتا دال بر توانایی کمیسیون در صدور رای به جریمه است و نقطه مقابل آن نیز، صدور رای به تخریب است و نه بی مجازاتی. صدور رای تخریب به عنوان اصل در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ پذیرفته شده است. همچنین در تبصره ۱ تصریح شده است که اگر در تخلفات ارتکابی، به سبب مغایرت با اصول ثلاثه ضرورت تخریب احراز شود، بایستی حکم به تخریب صادر شود و عدم احداث پارکینگ در موارد متعددی مغایرت تامی با اصول ثلاثه (شهرسازی) دارد که ایجابگر صدور حکم تخریب است.

در این راستا، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۱۲۸ مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۵ با صراحت، تبدیل پارکینگ به واحد مسکونی را «خلاف اصول شهرسازی» دانسته است. این رای مستقیماً به مسئله تخریب نپرداخته، اما از منظر حقوقی حائز دو اثر مهم است: اولاً: تأکید بر این اصل که تخلفات پارکینگ، ذیل «مغایرت با اصول شهرسازی» قابل تحلیل است و ثانیاً: ایجاد پل ارتباطی میان تبصره ۵ و تبصره ۱ ماده ۱۰۰، چرا که مبنای صدور رأی

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

تخریب در تبصره ۱، «مغایرت با اصول شهرسازی» است. در مواردی که عدم احداث پارکینگ در یک برج بلندمرتبه، منجر به ایجاد بار ترافیکی سنگین و اخلال جدی در نظم و امنیت عمومی شهر می‌شود، این عمل مغایرت تام با «اصول ثلاثه شهرسازی» دارد. در چنین مواردی، اعمال مجازات جریمه، در واقع به منزله «فروش تخلف» بوده و اصل حاکمیت قانون و برابری در مقابل آن را خدشه‌دار می‌سازد. در اینجا، اصل تناسب حکم می‌کند که ضمانت اجرا باید متناسب با شدت تخلف و میزان اخلال در نظم عمومی باشد.

نتیجه آنکه، با پذیرش دیدگاه دوم به عنوان دیدگاهی ترجیحی، می‌توان اذعان داشت که صلاحیت تخریب در این تخلفات، یک صلاحیت استثنایی، مشروط و تابع احراز ضرورت است. این ضرورت نیز می‌بایست با جلب نظر کارشناسی و با محوریت «مغایرت با اصول شهرسازی» احراز گردد. احراز ضرورت قلع بنا به علت تخصصی بودن، توسط کمیسیون ماده صد انجام می گیرد و دیوان باید بررسی نماید که آیا این ضرورت قلع بنا به درستی برای کمیسیون احراز شده است یا خیر. دو معیار در رویه کمیسیون برای احراز ضرورت مورد توجه است، معیار اول قابل تحمل بودن بنا است که در مورد ساختمان های قابل ابقا به کار برده می شود و دوم عبارت مخالف آن یعنی غیرقابل تحمل بودن بنای خلافی که معیاری برای تشخیص ضرورت قلع بنا معرفی می شود. (صمدی قوشچی، ۱۳۹۲: ۵۱۹) بنابراین در این مورد قانون گذار، کمیسیون را مختار به تصمیم گیری در مورد بنا به صدور حکم تخریب با جریمه مطابق اوضاع و احوال نموده است.

### ۲-۱-۲. تحلیل موضوعی: قابلیت اجرا و تناسب مجازات

بیان شد که به لحاظ حکمی، صدور رای تخریب در خصوص تخلفات عدم احداث پارکینگ یا غیرقابل استفاده بودن آن پیش بینی شده است. حال باید دید به لحاظ موضوعی، امکان صدور رای تخریب در خصوص تخلفات فوق وجود دارد یا خیر؟ آیا می توان پارکینگی که احداث نشده است را تخریب نمود؟ دو دیدگاه در این خصوص مطرح است:

**الف- دیدگاه مبتنی بر تناسب و تخصیص مجازات (مخالف تخریب کلی):**

زمانی که برای ساختمانی ۱۰ طبقه، پارکینگ احداث نشده باشد، حکم تخریب معطوف به کل ساختمان خواهد بود و بایستی حکم تخریب کل ۱۰ طبقه صادر شود. ایراد وارد بر این امر این است که مجازات بایستی بر تخلف و عمل غیرمجاز تعلق گیرد و نه عمل مجاز و صحیح؛ همچنانکه در تخلف اضافه بنای زائد بر ارتفاع، پروانه‌ای که صحیح صادر شده است، ابطال نمی شود، بلکه بنای زائد بر پروانه مورد تخریب می گیرد. در فرض حاضر به سبب عدم احداث پارکینگ که تخلف از نوع ترک فعل است، تعلق مجازات تخریب بر تخلف عدم احداث،

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

موضوعیت نداشته و لاجرم تبدیل به مجازات دیگر که جریمه است، می شود. در این دیدگاه، اعمال مجازات تخریب کلی برای ساختمانی که طبقات آن با پروانه احداث شده، ناقض اصل تناسب مجازات‌ها بوده و در مواردی که اخلال ناشی از تخلف محدود باشد، می‌تواند به منزله مجازاتی غیرمنطقی و ظالمانه تلقی گردد.

یکی از معیارهای اصل تناسب، متناسب بودن تصمیم با هدف مورد نظر قانونگذار است. دولت در صورتی که به این نتیجه رسیده است که باید در حق موصوف مداخله کند مکلف است شیوه‌ای را برگزیند که متضمن حداقل مداخله متناسب با هدف عمومی مورد نظر باشد. (هداوند، ۱۳۹۱: ۵۷۱) در موقع اتخاذ تصمیمات، کارمند باید مراقب باشد تا تدابیر متخذه متناسب با هدف مورد تعقیب باشد. (یزدانی، ۱۳۷۸: ۳) بر این اساس نقش دادگاه‌های اداری در اعمال اصل تناسب، بررسی روش‌های جایگزین عمل در پرتو اهداف اداره است؛ در صورتی که بتوان ابزارها و روش‌های جایگزینی به غیر از آن چه که مقامات عمومی اتخاذ نموده‌اند، به کار بست که هم مقاصد عمومی به شکل برابری رعایت گردد و هم کم‌ترین ضرر به منافع افراد وارد شود، می‌توان گفت که اداره در حقیقت اصل تناسب را نقض کرده و عمل او غیر ضروری و نامناسب است. (مرادی برلیان، ۱۳۹۲: ۴۰) به عبارتی کمیسیون ماده صد در ایجاد تعادل میان منافع عمومی و حق مالکیت باید تدرج در صدور رای را مدنظر قرار دهد. بنابراین در صورتی که بتوان تخلف ساختمانی را با جریمه‌ای کمتر از تخریب، جبران نمود، کمیسیون مزبور نمی‌تواند حکم به تخریب صادر نماید بلکه مکلف است در پرتو تناسب میان تصمیم و تامین منافع عمومی حکم به جریمه یا رفع نواقص (تخریب جزئی) صادر نماید.

دیوان عدالت اداری نیز در این زمینه بسیاری از آرای تخریب کمیسیون ماده صد را با این جهت که «منجر به ایجاد خسارت» می‌گردد، نقض نموده است. البته دیوان دامنه «خسارت» را به خسارت خصوصی ذینفعان محدود نکرده بلکه در مواردی ورود خسارت و تضییع منافع عمومی را جهتی برای نقض رای تخریب قرار داده است. مهمترین دلایلی که در این زمینه دیوان مبنایی برای نقض رای تخریب قرار داده است عبارتند از: تخریب «موجب تزلزل در ارکان و استحکام بنا» شده و این که موجب «از بین رفتن منابع مالی و ثروت ملی» می‌گردد.[۱] اصولا تخریب نتیجه‌ای جز «هدر دادن نیروی انسانی و مادی و مصالح به کار رفته» ندارد و بهتر این بود که طبق ماده صد قانون شهرداری، مامورین مربوطه در بدو امر از وقوع تخلف جلوگیری می‌کردند،[۲] تخریب، موجب «هدر رفتن منابع و ثروت ملی» می‌گردد .[۱] «در صورت تخریب مازاد

۱. دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۲۹۲۴ مورخ ۱۳۹۱/۸/۲ شعبه ۲۹ بدوی دیوان عدالت اداری

۲. دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۵۵۳۰۰۳۵۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ شعبه ۳ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

بنا مندرج در پرونده ساختمان که در جبهه غربی ملک مشرف بر خیابان هست، امکان ریزش قسمت دیگری از اعیانی‌ها وجود دارد و این امر موجب می‌شود که ارکان ساختمان متزلزل گردد. لذا جهت جلوگیری از خارج شدن ساختمان از استحکام لازم بعلت عدم ضرورت قلع اضافه بناء کمیسیون طبق تبصره ۲ ماده صد قانون شهرداری ها می‌تواند مبادرت به صدور رای به اخذ جریمه نماید».

هم چنین بنا بر نظریه شورای عالی قضایی و اداره حقوقی دادگستری تخریب بنای مسقف جایز نیست که این هم از دلایل نقض حکم تخریب است. فی الواقع در صورت «قصور شهرداری» در جلوگیری از ساخت وساز و مسقف شدن آن، دیگر امکان تخریب بنای مسقف وجود ندارد. هر چند براساس نظریه جمعی قضات و مدیران حقوقی، نظریه شورای عالی قضائی در خصوص عدم تخریب بنای مسقف، صرفا مشورتی است و الزام آور نمی باشد.( هشتمین نشست مشترک نمایندگان قوه قضاییه و مدیران حقوقی کلان شهرها، شیراز – اسفند ۱۳۸۷)

در پرتو این اصل، به نظر می‌رسد تعلق مجازات تخریب بر کل ساختمان که مطابق پروانه و به صورت مجاز احداث شده است، خارج از حد تناسب خواهد بود. اما در خصوص تخلف غیرقابل استفاده بودن پارکینگ، نخست اینکه بایستی مهلتی برای اصلاح آن اعطا شود. در صورتی که اصلاح غیرممکن باشد، صدور حکم تخریب قابل بحث است. این حکم می‌تواند به صورت جزئی و برای رفع مانعی که موجب غیرقابل استفاده شدن می‌شود، باشد. اما صدور حکم تخریب کلی جای تردید است. پارکینگی که احداث شده اما غیرقابل استفاده است، اجرای حکم تخریب کلی موجب منتفی شدن آن از اساس می شود. قاعدتا در فرض غیرقابل استفاده بودن، بایستی حکم صادره منجر به اصلاح شود و نه اینکه موضوع حکم را منتفی سازد. بر این اساس، به نظر در فرض غیرقابل استفاده بودن پارکینگ احداثی صرفا می‌توان حکم به تخریب جزئی صادر نمود و در فرض عدم افاقه این قسم از تخریب، مجازات دیگر یعنی جریمه مورد حکم واقع می‌شود.

**ب- دیدگاه مبتنی بر تحلیل ماهوی و فسخ کلیت عمل (موافق تخریب):**

دیدگاه دوم بر صحیح بودن صدور حکم تخریب در تخلف عدم احداث پارکینگ مبتنی است. مطابق این نظر، هرچند که لزوم تعلق مجازات به عمل غیرمجاز صحیح است اما در برخی موارد، عمل مجاز به تبع عمل غیرمجاز متعلق مجازات واقع می‌شود و این استثنا زمانی است که هر دو عمل مجاز و غیرمجاز، ماهیتا عمل واحدی هستند و تفکیک این دو عمل از یکدیگر ممکن نیست و همچنین عمل غیرمجاز متضمن تکلیفی است که عدم انجام آن، کلیت عمل را

---

۱. دادنامه شماره۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۱۱۹۰ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵ شعبه ۲۹ بدوی دیوان عدالت اداری

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

فاسد می‌سازد. این دیدگاه با نگاهی کل‌نگر به ماهیت پروانه ساختمانی معتقد است که جواز احداث، یک مجوز واحد و تجزیه‌ناپذیر است که مشروط به اجرای تمامی تعهدات از جمله احداث پارکینگ می‌باشد.

در تخلف عدم احداث پارکینگ، هرچند که برای مثال ۱۰ طبقه ساختمان به صورت مجاز و مطابق پروانه احداث شده‌اند، اما صحیح بودن ساختمان احداثی در کلیت آن منوط به انجام تکلیفی به نام احداث پارکینگ بوده است و عدم انجام این تکلیف، بخش دیگر عمل انجام شده (هرچند مجاز نیز باشد) را فاسد می‌سازد. به بیان دیگر، پروانه ساختمانی یک قرارداد اداری کامل و غیرقابل تجزیه است که تخلف از هر بخشی، کلیت آن را مخدوش می‌سازد. نتیجتا در موضوع بحث، حکم تخریب به کلیت عمل تعلق می‌پذیرد و نه صرفا عمل غیرمجازی که حکم تخریب در خصوص آن موضوعیت ندارد.

در تحلیل ماهوی این تخلف باید توجه داشت که در مواردی که عدم احداث پارکینگ در یک برج بلندمرتبه، منجر به ایجاد بار ترافیکی سنگین و اخلال جدی در نظم و امنیت عمومی شهر می‌شود، این عمل مغایرت تام با «اصول ثلاثه شهرسازی» دارد. در چنین مواردی، اعمال مجازات جریمه، در واقع به منزله «فروش تخلف» بوده و اصل حاکمیت قانون و برابری در مقابل آن را خدشه‌دار می‌سازد. در اینجا، اصل تناسب حکم می‌کند که ضمانت اجرا باید متناسب با شدت تخلف و میزان اخلال در نظم عمومی باشد.

اصولی همچون تفسیر به نفع متهم و تفسیر مضیق قوانین کیفری نیز در این دیدگاه، با عنایت به اینکه مجاز بودن احداث طبقات ساختمانی منوط و مشروط به احداث پارکینگ بوده است و عدم احداث آن، عمل را فاسد می‌سازد، منتفی می‌شود. استدلال فوق در خصوص تخلف غیرقابل استفاده بودن پارکینگ نیز صادق است.

**ج- تحلیل نهایی: ضرورت احراز مغایرت با اصول شهرسازی**

در خصوص دو نظر و دیدگاه فوق بایستی بیان داشت با عنایت به اینکه، وجود ضرورت تخریب در صورت مغایرت بنای احداثی با اصول ثلاثه موجد الزام در صدور رای تخریب است و این ضرورت در موضوع بحث یعنی تخلف عدم احداث پارکینگ به صورت موردی قابل احراز است و ممکن است نیز احراز نشود، نتیجتا صدور حکم تخریب در مواردی که ضرورت تخریب از منظر اصول ثلاثه ایجاب نماید، صحیح خواهد بود. نتیجه آنکه، صلاحیت تخریب در این تخلفات، یک صلاحیت استثنایی، مشروط و تابع احراز ضرورت و تناسب است. این ضرورت نیز می‌بایست با جلب نظر کارشناسی و با محوریت «مغایرت با اصول شهرسازی» احراز گردد.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

برای نمونه در احداث برجی ۲۰ طبقه بدون احداث پارکینگ برای آن، تخلف مزبور موجب ایجاد مشکلات شدیدی همچون بارترافیکی شدید در منطقه احداث می شود و مغایرت با اصول ثلاثه تا حد بسیار زیادی محرز است، اما در عدم احداث پارکینگ در خصوص ساختمان یک یا دو طبقه، ضرورت مزبور چندان محرز نیست. هرچند که با عنایت به لزوم کسب نظر کارشناس در این خصوص، حتی مورد نخست نیز مستلزم اخذ نظر کارشناس خواهد بود.

در جمع‌بندی نهایی این بخش می‌توان اذعان داشت که با پذیرش دیدگاه دوم به عنوان دیدگاهی ترجیحی، صدور رأی تخریب در این تخلفات منوط به احراز دو شرط اساسی است:

مغایرت با اصول ثلاثه شهرسازی که از طریق کارشناسی فنی احراز می‌شود

رعایت اصل تناسب میان شدت تخلف و نوع مجازات

بنابراین نظر دوم و صحت رای به تخریب در خصوص تخلف عدم احداث پارکینگ یا غیرقابل استفاده بودن آن در مواردی که شرایط فوق محقق شود ترجیح دارد.

## ۲-۲. صلاحیت در صدور رأی به اصلاح: در میانه امر و نهی

صلاحیت از مسائل عمده و مهم مراجع قضایی و اداری و از موضوعات مهم و اساسی در کلیه نظام های حقوقی است که به علت ارتباط آن با نظم عمومی و به موجب قانون امکان تخلف از آن نه تنها توسط اصحاب دعوا بلکه از جانب دادگاه و دادرس نیز وجود ندارد. (هداوند و آقایی طوق، ۱۴۰۱: ۱۱۹) بر اساس اصل عدم صلاحیت، مقام عمومی صالح به انجام امری نیست مگر مواردی را که قانون تعیین می‌نماید. قانون‌گذار تمام موارد صلاحیت مقامات عمومی را تعیین می‌نماید و مقامات عمومی نیز باید در چارچوبی که قانون‌گذار تعیین نموده است به اعمال وظیفه بپردازند و نباید از این محدوده قانونی خارج شوند.

بی‌تردید، یکی از چالش‌برانگیزترین مباحث در حوزه تخلفات ساختمانی مرتبط با پارکینگ، تعیین صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ در صدور «رأی به اصلاح» است. قانون شهرداری‌ها در ایران علاوه بر جلوگیری از تخلفات ساختمانی، جریمه و تخریب، در مواردی ضمانت اجرای دیگری را در نظر گرفته است که عبارت از اعاده به وضع سابق (اصلاح) می باشد.(محمدی ده چشمه و سعیدی،۱۳۹۳، ۱۴۷) این مسئله به‌ویژه در مواجهه با دو تخلف اصلی «عدم احداث پارکینگ» و «غیرقابل استفاده بودن پارکینگ احداثی» و در پرتو قید «عدم امکان اصلاح» مندرج در تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، ابعاد پیچیده‌ای به خود می‌گیرد.

از منظر تحلیل مفهومی، واژه «اصلاح» ذاتاً به وضعیتی اشاره دارد که چیزی موجود اما ناقص یا معیوب است. بر این اساس، قید «عدم امکان اصلاح» به‌طور طبیعی و منطقی تنها تخلف «غیرقابل استفاده بودن پارکینگ احداثی» را در بر می‌گیرد، چرا که در تخلف «عدم

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

احداث»، موضوعی برای اصلاح کردن وجود ندارد. بنابراین می‌توان تمایزی روشن قائل شد: تخلف عدم احداث پارکینگ، تخلفی مطلق است، در حالی که تخلف غیرقابل استفاده بودن، تخلفی مقید است که صدور هرگونه حکم (اعم از جریمه یا تخریب) منوط به احراز «عدم امکان اصلاح» آن می‌باشد.

با پذیرش این پیش‌فرض، پرسش بنیادین اینجاست که آیا کمیسیون می‌تواند مستقیماً «رأی به اصلاح» صادر نماید؟ پاسخ این پرسش را باید در چارچوب اصل بنیادین صلاحیت مراجع اداری جستجو کرد که بر اساس آن، این مراجع فاقد صلاحیت اعمال هرگونه حکم خارج از چارچوب صریح قانونی هستند. این محدودیت ذاتی، به‌ویژه در مورد صدور آرای مثبت و ایجابی همچون «دستور به اصلاح» از وضوح بیشتری برخوردار است. مرور فهرست بسته ضمانت‌اجراهای مصرح در ماده ۱۰۰ و تبصره‌های آن – که به صورت حصری به «تخریب»، «جریمه» و «تعطیلی» محدود شده و نامی از «اصلاح» به میان نیامده است – مؤید این مدعاست.

پشتوانه محکم این دیدگاه را می‌توان در نظریه شماره ۷/۲۱۲۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۰ اداره کل حقوقی قوه قضائیه یافت. این مرجع با صراحت مقرر می‌دارد: «کمیسیون ماده ۱۰۰ نمی‌تواند مالک را مکلف کند در خارج از ملک نسبت به تأمین پارکینگ اقدام نماید.» اگرچه این نظریه مستقیماً به مسئله «اصلاح» نپرداخته، اما از نظر حقوقی حاوی دلالت مهمی است: مرجع قضایی در این رأی، بر اصل لزوم صلاحیت صریح قانونی تأکید کرده و رویکردی محدودکننده نسبت به دایره صلاحیت کمیسیون اتخاذ نموده است. به عبارت دیگر، کمیسیون نمی‌تواند بر اساس تفسیر موسع، برای خود صلاحیتی فراتر از نص قانون ایجاد کند. با عنایت به این مستند، باید پذیرفت که اگر کمیسیون برای الزام به تأمین پارکینگ در خارج از ملک (که نوعی اقدام عملی ساده است)، فاقد صلاحیت می‌باشد، به طریق اولی در خصوص صدور «رأی به اصلاح» به عنوان یک حکم آمرانه و ایجابی با ابعاد فنی و اجرایی پیچیده‌تر، فاقد صلاحیت خواهد بود.

با این حال، رویه‌ای منطقی و عادلانه وجود دارد که می‌توان آن را «اعطای مهلت برای اصلاح» نامید. در این رویه، چنانچه کارشناسی کمیسیون، «امکان اصلاح» پارکینگ غیرقابل استفاده را احراز کند، کمیسیون می‌تواند با صدور رأی، برای مالک مهلتی معقول تعیین نماید تا نسبت به رفع عیب اقدام کند. این اقدام، نه یک «رأی به اصلاح»، بلکه یک «تعلیق اعمال ضمانت اجرا» مشروط به اقدام مالک است. در صورت تحقق اصلاح، پرونده بسته می‌شود و در صورت عدم اقدام، کمیسیون می‌تواند وارد مرحله اعمال ضمانت‌اجرای اصلی شود. شایان ذکر است که رأی شماره ۹۷۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۰۹۴ مورخ ۱۳۹۷/۴/۳۱ هیأت تخصصی دیوان که به

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

امکان «رأی به اصلاح» اشاره دارد، ناظر به تخلف «عدم استحکام بنا» است و نمی‌توان آن را به تخلفات پارکینگ تسری داد.

در نهایت، برای جلوگیری از بی‌معنا شدن قید «عدم امکان اصلاح» در قانون، باید توجه داشت که معنادار بودن این قید مستلزم اعطای اختیار صدور «رأی به اصلاح» به کمیسیون نیست؛ بلکه مستلزم این است که کمیسیون پیش از اعمال هرگونه ضمانت اجرایی، ابتدا امکان اصلاح را به عنوان یک شرط شکلی و بررسی کارشناسی پیش از صدور حکم، به دقت بررسی نماید. بدین ترتیب، این قید نقش خود را به عنوان یک مانع محافظتی برای مالک در مواردی که امکان جبران وجود دارد، به خوبی ایفا خواهد کرد، بی‌آنکه مرزهای صلاحیت قانونی کمیسیون را مخدوش سازد.

## ۳. قلمرو و شرایط اعمال ضمانت‌اجراها: در جستجوی معیاری برای تخییر

با اثبات جایز بودن صلاحیت تخییری کمیسیون در انتخاب بین جریمه و تخریب در بخش پیشین، اینک پرسش بنیادین و عملیاتی مقاله این است که این صلاحیت تخییری بر اساس چه معیار عینی و بی‌طرفانه‌ای باید اعمال شود؟ پاسخ این پرسش را باید در تلفیق «اصل تناسب» و «عنصر ضرورت» و با هدایت آرای مراجع عالی قضایی جستجو کرد. با پذیرش صلاحیت تخییری برای کمیسیون ماده ۱۰۰، این نهاد نمی‌تواند به صورت سلیقه‌ای بین مجازات‌ها انتخاب کند، بلکه تصمیم‌گیری باید مبتنی بر ارزیابی موردی و عینی باشد.

در این راستا، رأی وحدت رویه شماره ۴۲ مورخ ۱۳۸۸/۲/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با تبیین «غایت حکمت» قانونگذار از الزام به احداث پارکینگ، معیاری بنیادین ارائه نموده است. این رأی تصریح می‌کند: «حکم مقرر در تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مصرح در لزوم تأمین پارکینگ به منظور جلوگیری از اشغال فضای عمومی و ایجاد ترافیک ناشی از آن است.» این رای از سه منظر دارای ارزش راهگشاست:

نخست، به روشنی فلسفه وجودی تکلیف پارکینگ را تبیین می‌نماید. دوم، معیاری عینی برای سنجش «میزان مغایرت با اصول شهرسازی» فراهم می‌سازد؛ به این ترتیب که هر اندازه تخلف ارتکابی به تحقق همان اهداف نافی (اشغال معابر و ایجاد ترافیک) بینجامد، به همان میزان بر شدت مغایرت افزوده می‌شود. سوم، پیوندی منطقی بین تخلف و ضمانت اجرا ایجاد می‌کند و مبنایی استدلالی برای توجیه اعمال ضمانت اجرای شدید (تخریب) در موارد حاد فراهم می‌سازد. در مواردی که تخلف به طور ملموس به اهداف نافی قانونگذار منجر شده، اعطای جریمه—که در واقع نوعی «مجوز در برابر پول» محسوب می‌شود—نه تنها قادر به جبران خسارت وارده به نظم عمومی نیست، بلکه می‌تواند به ترویج فرهنگ تخلف بینجامد.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

بر این اساس، «میزان تحقق پیامدهای نافی مورد نظر قانونگذار» معیار اصلی در اعمال صلاحیت تخییری و انتخاب بین جریمه و تخریب خواهد بود. این معیار کلی را می‌توان در ارزیابی موارد عینی زیر به کار بست:

میزان مغایرت با اصول شهرسازی: آیا عدم احداث پارکینگ در یک مجتمع بزرگ، منجر به بحران ترافیکی شده است (مانند یک برج ۲۰ طبقه در مرکز شهر) یا در یک ساختمان کوچک در حاشیه شهر با تراکم کم، این مغایرت محسوس نیست (مانند یک ویلای یک طبقه). در مورد اول، «ضرورت تخریب» به مراتب قوی‌تر است.

نوع تخلف: تخلف «عدم احداث» که ماهیتاً ترک فعل است، در موارد حاد—با استناد به دیدگاهی که کلیت عمل ساختمان‌سازی را منوط به انجام این تکلیف می‌داند—می‌تواند مستوجب تخریب کلی باشد. در مقابل، در تخلف «غیرقابل استفاده بودن»، رویکردی تدریجی معمولاً اتخاذ می‌شود که اصلاح یا تخریب جزئی را در اولویت قرار می‌دهد.

موقعیت محلی و نوع استفاده: این معیارها—که قانونگذار خود برای محاسبه جریمه مقرر کرده—نشان‌دهنده نگرش تناسب‌محور اوست. یک پارکینگ تبدیل‌شده به واحد مسکونی در مرکز تجاری پرترافیک شهر، به مراتب آسیب‌زاتر از همان عمل در یک منطقه مسکونی کم‌تراکم است.

در پرتو این معیارها، الگویی کاربردی برای رسیدگی قابل ترسیم است این رویکرد تدریجی و مبتنی بر تفکیک درجه تخلفات، با پیشنهادات اصلاحی ارائه‌شده در برخی پژوهش‌ها نیز همسو است که تأکید می‌کنند «لازم است میان درجه تخلفات قائل به تفکیک شد... برخی خطاهای کوچک که لزومی به تخریب بنا ندارد احصا شود و برای آن ضمانت اجرایی دیگری تعیین گردد» (افشاری و اکبری، ۱۴۰۱: ۲۱).

در مواجهه با تخلف «غیرقابل استفاده بودن»، روندی تدریجی در پیش گرفته می‌شود: ابتدا بررسی «امکان اصلاح» و در صورت مثبت بودن، «اعطای مهلت». در صورت عدم امکان اصلاح یا عدم اقدام مالک جهت اصلاح، نوبت به «جریمه» می‌رسد. تنها در صورتی که تخریب جزئی نیز ممکن نباشد یا کافی نباشد و تخلف، مغایرت جدی و ملموسی با اصول شهرسازی (معیار اشغال فضای عمومی و ترافیک) ایجاد کرده باشد، «تخریب کلی» قابل بررسی است.

در قبال تخلف «عدم احداث»، نخستین گام، ارزیابی «میزان مغایرت با اصول شهرسازی» بر مبنای معیارهای عینی فوق است. در صورت احراز ضرورت و شدت بالا (مانند ایجاد بار ترافیکی غیرقابل تحمل)، «تخریب کلی» ساختمان می‌تواند مورد توجه جدی قرار گیرد.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

در غیر این صورت و در موارد کم‌آسیب، «جریمه» به عنوان ضمانت اجرای اصلی اعمال می‌شود.

نتیجه آنکه، صلاحیت کمیسیون در این عرصه، صلاحیتی فعال و مشروط به رعایت اصول بنیادین حقوق عمومی از جمله تناسب، ضرورت و عینیت است. در مواردی که تخلف، همان اهدافی را که قانونگذار با وضع تکلیف پارکینگ قصد جلوگیری از آنها را داشته است محقق ساخته، اعمال شدیدترین ضمانت اجرا (تخریب) برای بازگرداندن نظم شهری، نه تنها جایز بلکه ضروری می‌نماید.

علاوه بر این نهادهای دارای کارویژه‌ی قضایی، اعم از مراجعی که ذیل ساختار قوه‌ی قضائیه فعالیت می‌نمایند (همچون دیوان عدالت اداری) و مراجعی که اگرچه خارج از این قوه مستقرند، اما واجد کارکردی قضایی محسوب می‌شوند (از قبیل کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ قانون شهرداری)، همگی ملزم به رعایت اصل برابری به مثابه‌ی اصلی بنیادین در فرآیند رسیدگی می‌باشند. گاهی، قانونگذار به صورت صریح و موردی، به اصل منع تبعیض اشاره نموده و حکم به لزوم پایبندی بدان داده است؛ در چنین مواردی، رعایت این اصل در زمره‌ی صلاحیت تکلیفی مراجع شبه‌قضایی جای گرفته و هرگونه عدول از آن، مستلزم نقض رأی صادره توسط دیوان عدالت اداری خواهد بود. با این حال، محور بحث اصلی هنگامی است که قانونگذار به این مراجع، صلاحیت اختیاری اعطا نموده باشد. لازم به تأکید است که اعطای چنین صلاحیتی، به هیچ وجه به معنای بهره‌مندی از اختیاری مطلق و نامحدود نیست، بلکه اصول کلی حقوق اداری – از جمله اصل برابری – به عنوان معیارها و چارچوبی الزام‌آور برای اعمال این صلاحیت‌ها عمل نموده و مقامات عمومی را مکلف به رعایت آن می‌سازند.

رویه قضایی دیوان عدالت اداری حاکی از آن است که در مواردی، این نهاد با استناد به «اصل برابری شکلی»، رویه متفاوت کمیسیون ماده ۱۰۰ در رسیدگی به پرونده‌های مشابه را خلاف قانون تشخیص داده است. مصداق عینی این امر در پرونده‌ای مشاهده شد که در آن، حکم تخریب واحد چهارم یک ساختمان به دلیل اضافه‌بنا، در مرحله تجدیدنظر تأیید گردید. شاکی با تقدیم لایحه‌ای به هیئت عمومی دیوان استدلال نمود که ساختمان‌های همجوار با شرایط تخلفی یکسان، صرفاً به پرداخت جریمه محکوم شده‌اند و بنابراین، صدور حکم تخریب برای وی فاقد توجیه منطقی و عادلانه است. این استدلال، خواهان احراز خطای رأی صادره از سوی هیئت عمومی گردید. هیات عمومی دیوان عدالت اداری اینگونه استدلال نمود که: «...علل و جهات تفاوت و تبعیضات مذکور توجیه نشده و در این خصوص رسیدگی و تحقیق کافی بعمل

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

نیامده است...»[۱] و دادنامه شعبه تجدید نظر را نقض نموده است. رویه اخیرالذکر هیات عمومی در آرای شعب با این استدلال که «طبق اصل سوم قانون اساسی تبعیض ناروا ممنوع است و شاکی با ارائه آرایی از کمیسیون ماده صد مدعی است با وضعیت مشابه ساختمان وی، کمیسیون ماده صد شهرداری برای تخلفات همسایگان جریمه و برای وی تخریب حکم صادر کرده است...»[۲] ، «... کمیسیون در طبقه اول و دوم تبدیل یک واحد به سه واحد را پذیرفته و در طبقات سوم و چهارم حکم به اعاده صادر نموده و این ترجیح بلا مرجح می باشد...»[۳]، «...صدور آرای متفاوت در املاک مجاور ... از مصادیق تبعیض ناروا بوده ...»[۴] نمود پیدا کرده است.

بی‌تردید، رویه قضایی دیوان عدالت اداری گویای پذیرش و اعمال «اصل برابری شکلی» در فرآیند نظارت بر تصمیمات کمیسیون ماده ۱۰۰ است. بر این مبنا، هرگونه رویکرد متفاوت و تبعیض‌آمیز از سوی این کمیسیون، اعم از اعطای معافیت‌ها، امتیازات یا استثنائات موردی و بی‌ضابطه به برخی از اشخاص، به‌عنوان جهت موجّه نقض آراء نزد دیوان محسوب می‌گردد.

با این حال، شایان تأکید است که دامنه شمول این اصل، منوط و مقیّد به «وجود اوضاع و احوال مشابه» است. بنابراین، هرگاه بر اساس نظر کارشناسی، شرایط و ویژگی‌های عینی املاک یا مستحدثات مرتبط با پرونده، واجد وجوه تمایز اساسی و مؤثر باشد، موضوعیت اصل برابری منتفی خواهد بود.

## ٤. نتیجه‌گیری

مقاله حاضر با واکاوی صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در مواجهه با تخلفات مرتبط با پارکینگ، به تحلیل یکی از چالش‌برانگیزترین مباحث حقوق اداری و شهری پرداخته است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که نظام حقوقی حاکم بر این تخلفات، نظامی پیچیده، مبتنی بر درجه‌بندی و متأثر از اصول بنیادین حقوق عمومی است.

در تحلیل صلاحیت کمیسیون، مشخص گردید که این نهاد از صلاحیت تخییری در انتخاب بین ضمانت‌اجراهای مختلف برخوردار است. اگرچه تبصره ۵ ماده ۱۰۰ به‌صراحت به «اخذ جریمه» اشاره دارد، اما این تصریح، نافی امکان اعمال ضمانت اجرای اصلی، یعنی «تخریب»، که در حکم عام تبصره ۱ همان ماده پیش‌بینی شده است، نمی‌باشد. صدور

---

۱. رای شماره ۷۴۷ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۰۸ هیات عمومی دیوان عدالت اداری

۲. دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۵۵۷۰۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱ شعبه ۷ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری

۳. دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۰۷۷۹ مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۰ شعبه ۳۲ بدوی دیوان عدالت اداری

۴. دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۰۳۱۹ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱شعبه ۲۹ بدوی دیوان عدالت اداری

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

رأی تخریب در خصوص تخلفات پارکینگ، هرچند به شرط احراز «ضرورت» ناشی از مغایرت با اصول ثلاثه شهرسازی و رعایت «اصل تناسب» و «برابری»، جایز و در مواردی حتی ضروری است. این ضرورت می‌بایست نه بر اساس سلیقه شخصی، بلکه از طریق ارزیابی عینی و کارشناسی عوامل مؤثری همچون موقعیت محلی، تراکم، بار ترافیکی و میزان اخلال در نظم عمومی احراز گردد.

در مقابل، این پژوهش به وضوح نشان می‌دهد که کمیسیون ماده ۱۰۰ فاقد صلاحیت برای صدور رأی مستقیم مبنی بر «اصلاح» پارکینگ می‌باشد. مرور حصری ضمانت‌اجراهای مصرح در ماده ۱۰۰ و تأکید آرای مراجع قضایی بر اصل صلاحیت‌های مصرحه، گویای این محدودیت است. با این حال، رویه منطقی «اعطای مهلت برای اصلاح» به‌عنوان راهکاری میانی و مشروط، زمینه را برای رفع داوطلبانه تخلف توسط مالک فراهم می‌سازد، بی‌آنکه مرزهای صلاحیت قانونی کمیسیون مخدوش شود.

الگوی کاربردی ارائه‌شده در این مقاله حاکی از آن است که انتخاب بین جریمه و تخریب باید بر مبنای معیارهای عینی و در چارچوب اصول تناسب، ضرورت و برابری صورت پذیرد. در این راستا، «میزان تحقق پیامدهای نافی مورد نظر قانونگذار»—یعنی اشغال فضای عمومی و ایجاد ترافیک—به عنوان معیار کلیدی برای سنجش شدت مغایرت با اصول شهرسازی و در نتیجه، تعیین مناسب‌ترین ضمانت اجرا عمل می‌کند. رعایت اصل برابری شکلی نیز تضمین می‌کند که اعمال این صلاحیت تخییری به رویه‌ای خودسرانه و تبعیض‌آمیز مبدل نگردد.

در مجموع، می‌توان نتیجه گرفت که صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ در برخورد با تخلفات پارکینگ، صلاحیتی فعال و مشروط است که در پرتو تفسیر نظام‌مند قوانین و هدایت آرای مراجع عالی قضایی شکل گرفته است. این صلاحیت، نه مطلق، بلکه در خدمت تحقق غایت حکمت قانونگذار—یعنی حفظ نظم شهری، ایمنی و رفاه عمومی—و متعادل‌سازی آن با حق مالکیت اشخاص است. شفاف‌سازی این چارچوب صلاحیتی می‌تواند علاوه بر ایجاد وحدت رویه در آرای کمیسیون‌ها، به ارتقای حکمرانی مطلوب شهری و تضمین هرچه بیشتر عدالت اداری بینجامد.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

## فهرست منابع

### ۱. کتب

صمدی قوشچی، زیدالله (۱۳۹۲). تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران، تهران: انتشارات جنگل، چاپ ششم.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۴). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ ۶۵.

کامیار، غلامرضا (۱۳۹۵)، شهر در پرتو رویه قضایی، تهران، مجد

کامیار، غلامرضا (۱۳۹۹)، حقوق ساختمان، تهران، مجد، چ ۲

محمدی، امید و رامتین قانع (۱۳۹۸)، آیین دادرسی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، تهران، جنگل

مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۲). اصل تناسب در نظام حقوقی اتحادیه اروپایی با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری، تهران: خرسندی.

هداوند، مهدی و آقایی طوق، مسلم (۱۴۰۱). دادگاه های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین های دادرسی منصفانه، حقوق ایران و مطالعه تطبیقی، تهران: خرسندی، چاپ سوم.

هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۴۰۱). اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری) همراه با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، سوییس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و امریکا، تهران: خرسندی، چاپ چهارم.

هداوند، مهدی (۱۳۹۱). حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت، چاپ سوم، جلد ۲.

یزدانی، هرمز (۱۳۷۸). کد اروپایی رفتار خوب اداری، آمبودزمان اروپا، تهران: طرح پژوهشی مرکز توسعه قضایی.

### ۲. مقالات

افشاری، فاطمه و مینا اکبری (۱۴۰۱). «نقد و بررسی وضعیت حقوقی ماده صد قانون شهرداری از قانون موجود تا طرح اصلاح آن»، اندیشه‌های حقوق عمومی، سال ۱۲، شماره ۱ (پیاپی ۲۲)

علی‌زاده بال، داریوش؛ عطریان، فرامرز و راعی دهقی، مسعود (۱۴۰۳)، «بررسی و مطالعه (تحلیل) چالش‌های قانونی و مقرراتی در نظارت بر ساخت‌وسازهای شهری»، فصلنامه علمی اقتصاد و مدیریت شهری، سال ۱۲، شماره ۴ (پیاپی ۴۸)

گرجی، علی اکبر و فتحی، یونس (۱۳۹۱). «مطالعه تطبیقی نظارت بر اعمال صلاحیت های گزینشی»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۷۸.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]

محمدی‌ده‌چشمه، مصطفی و سعیدی، جعفر (۱۳۹۳). «آسیب‌شناسی تخلفات موضوع کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری بر اساس یافته‌های تطبیقی از کلان‌شهرهای ایران»، دوفصلنامه دانش و پژوهش حقوقی، دوره ۳، ش ۱.
معصوم، جلال (۱۳۸۰). «تخلفات ساختمانی»، ماهنامه شهرداری‌ها، ش ۳۳.

**۳. آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری**

رأی وحدت رویه شماره ۱۲۸ مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
رأی وحدت رویه شماره ۴۲ مورخ ۱۳۸۸/۲/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
رأی شماره ۷۴۷ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۰۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
رأی شماره ۱۴۷۷ الی۱۴۸۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
رأی شماره ۹۷۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۰۹۴ مورخ ۱۳۹۷/۴/۳۱ هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری.

**٤. آرای شعب دیوان عدالت اداری**

دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۲۹۲۴ مورخ ۱۳۹۱/۸/۲ شعبه ۲۹ بدوی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۵۵۳۰۰۳۵۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ شعبه ۳ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۱۱۹۰ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵ شعبه ۲۹ بدوی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۵۵۷۰۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱ شعبه ۷ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۰۷۷۹ مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۰ شعبه ۳۲ بدوی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۰۳۱۹ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱شعبه ۲۹ بدوی دیوان عدالت اداری

**۵. نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه**

نظریه شماره ۴۰۹۹/۷ مورخ ۱۳۸۵/۶/۴ اداره کل حقوقی قوه قضائیه.
نظریه شماره ۷/۶۰۹ مورخ ۱۳۸۴/۲/۴ اداره کل حقوقی قوه قضائیه.
نظریه شماره ۷/۲۱۲۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۰ اداره کل حقوقی قوه قضائیه.

**٦. سایر اسناد**

هشتمین نشست مشترک نمایندگان قوه قضاییه و مدیران حقوقی کلان شهرها. (اسفند ۱۳۸۷). شیراز.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.13.46.117 ]