

بسمه تعالی

جناب آقای دکتر علیرضا زاکانی - شهردار محترم تهران

سلام علیکم؛

احتراماً، در راستای نظارت بر عملکرد شهرداری تهران در صدور پروانه‌های ساختمانی و مغایرت‌های آن با ضوابط طرح توسعه شهری و با عنایت به مصوبات ۷۱۶-۷۱۲ و بخشنامه ۱۴۰۴ شهرداری تهران پس از جنگ ۱۲ روزه، پروانه‌های صادره در یک سال گذشته (ابتدای تیر ماه ۱۴۰۴ تا ابتدای تیر ماه ۱۴۰۵) مورد بررسی قرار گرفته و گزارش فنی از دلایل مغایرت‌ها در افزایش طبقه و تراکم تهیه گردید. گزارش پیوست به فرآیند انتخاب داده‌ها و بررسی موردی داده‌ها و تحلیل دلایل مغایرت‌ها می‌پردازد، مقتضی است ۱۷۵ مورد ذکر شده به دقت بررسی شده و گزارش نتیجه اقدامات به شورای اسلامی شهر تهران ارسال گردد.

مهدي چمران
رئیس شورای اسلامی شهر تهران

بسم الله الرحمن الرحيم

گزارش کلی تخلفات پروانه‌های 1404 و 1405

مقدمه

در راستای نظارت بر عملکرد شهرداری تهران در صدور پروانه‌های ساختمانی و مغایرت‌های آن با ضوابط طرح توسعه شهری و با عنایت به مصوبات 716 - 712 و بخشنامه 1404 شهرداری تهران پس از جنگ 12 روزه مقرر شد پروانه‌های صادره در یک سال گذشته مورد بررسی قرار گرفته و گزارش فنی از دلایل مغایرت‌ها در افزایش طبقه و تراکم تهیه گردد. این گزارش به فرآیند انتخاب داده‌ها و بررسی مورد داده‌ها و تحلیل دلایل مغایرت‌ها می‌پردازد. نحوه تصمیم‌گیری در خصوص پیگیری این گزارش و اقدامات ضروری آتی نیازمند ارائه راهبرد و سیاست توسط مدیریت شورای اسلامی شهر تهران می‌باشد.

فرایند

با توجه به حجم بالای داده‌های اولیه و با هدف افزایش دقت، کاهش حجم بررسی‌های دستی و فراهم کردن امکان انجام تحلیل‌های آماری و نظارت موردی پیش از انجام بررسی‌های تخصصی، فرآیند پالایش و فیلترگذاری داده‌ها بر روی بانک اطلاعاتی پروانه‌های ساختمانی انجام شد.

جامعه اولیه مورد بررسی شامل 9100 فقره پروانه ساختمانی صادرشده در بازه زمانی ابتدای تیرماه ۱۴۰۴ تا ابتدای تیرماه ۱۴۰۵ بود. با توجه به حجم قابل توجه این جامعه و محدودیت منابع انسانی و زمانی برای بررسی تمامی پرونده‌ها، فرآیند پالایش داده‌ها در چند مرحله انجام گرفت:

۱. حذف پرونده‌های تکراری (Duplicate Data)

در نخستین مرحله، داده‌های تکراری و پرونده‌هایی که بیش از یک‌بار در بانک اطلاعاتی ثبت شده بودند، شناسایی و از مجموعه داده حذف شدند. در این مرحله، ۱'۵۶۵ پرونده تکراری از جامعه اولیه کنار گذاشته شد.

۲. اعمال فیلتر بر اساس پهنه‌های مورد مطالعه

در ادامه، با هدف ایجاد یک روش سیستماتیک و قابل تکرار برای کاهش حجم داده‌ها، فیلترگذاری بر اساس پهنه‌های شهری انجام شد. در این مرحله، پهنه‌های R122 و R251 به‌عنوان محدوده مورد مطالعه انتخاب شدند. این دو پهنه در مجموع حدود 7000 فقره از پروانه‌های موجود را شامل می‌شدند و بیش از 70 درصد از پرونده‌ها را پوشش می‌دادند.

انتخاب پهنه‌های مذکور این امکان را فراهم کرد که با استفاده از داده‌های موجود در بانک اطلاعاتی و تعریف قواعد و فرمول‌های مشخص، پرونده‌هایی که دارای اطلاعات مورد نیاز، از جمله داده‌های مربوط به تعداد و وضعیت

طبقات، بودند به صورت سیستمی شناسایی و تفکیک شوند. بدین ترتیب، بخش قابل توجهی از داده‌های غیرمرتبط از فرآیند بررسی حذف شد.

۳. حذف پرونده‌های فاقد موضوعیت در بافت فرسوده

در مرحله بعد، پرونده‌های واقع در خارج از بافت‌های فرسوده که امکان توسعه بیشتر اضافه طبقه را با توجه به عرض گذر و مساحت قطعه داشته اند فیلتر شده و مبنای بررسی قرار گرفت.

۴. کاهش جامعه داده به منظور امکان بررسی و نظارت موردی

پس از اعمال فیلترهای فوق، تعداد پرونده‌های واجد شرایط بررسی با اعمال دو مورد ذیل به 431 فقره کاهش یافت:

- کاهش پرونده‌ها بر اساس فیلترها و قواعد تعریف شده در فرآیند پالایش داده؛
 - حذف پرونده‌هایی که اطلاعات کافی و قابل استفاده برای انجام تحلیل را در بانک اطلاعاتی نداشتند.
- در نهایت، ۴۳۱ پرونده به عنوان خروجی فرآیند اولیه پالایش داده‌ها استخراج و برای بررسی دقیق‌تر در اختیار شش نفر از کارشناسان کمیسیون شهرسازی و معماری شورای اسلامی شهر تهران قرار گرفت.

تحلیل و نتایج بررسی

بررسی 431 پرونده بصورت موردی و در سامانه شهرسازی انجام پذیرفت. این پرونده‌ها به صورت موردی بررسی، تفکیک و ارزیابی شدند و پس از انجام بررسی کارشناسی تعدادی از پرونده‌ها از دایره مغایرت‌ها کنار گذاشته شد، دلایل تفصیلی این موضوع خارج از چارچوب این گزارش می‌باشد که می‌توان بصورت جداگانه بدان پرداخت اما بطور خلاصه اینکه قواعد وضع شده مصوبات موردی کمیسیون ماده 5 و تراکم تشویقی بافت‌های ناپایدار را به علت نبود داده سیستمی بررسی نکرده و این موارد در بررسی کارشناسان شناسایی و از موارد مورد بررسی حذف گردید. در نهایت تعداد 175 پرونده به عنوان جامعه نهایی که فاقد مستندات و دلایل کافی برای اعطای اضافه طبقه بود مورد بررسی قرار گرفت. خلاصه نتایج مورد بررسی منتج به احصای نه گونه مغایرت (مطابق جدول ذیل) گردید. در ادامه اهم موارد بصورت تفصیلی توضیح داده می‌شود.

• عدم تعیین فرستنده در املاک گیرنده

مطابق مصوبه 716 کمیسیون ماده 5، املاک آسیب دیده از جنگ که امکان استفاده از تراکم تشویقی را نداشته اند به عنوان فرستنده تعیین شده و امکان ارسال تراکم به گیرنده را دارند. امتیاز تراکمی مصوبه 716 در واقع یک امتیاز تراکمی حمایتی (جبرانی) صرفاً جهت املاک آسیب دیده در جنگ تحمیل 12 روزه است که در قالب اعطای ۵۰ درصد تراکم مازاد بر طرح تفصیلی یا حقوق مکتسب برای جبران خسارت‌های وارده صورت پذیرفته و صرفاً یک مکانیسم جبرانی محدود و هدفمند است. در املاک مورد بررسی، املاک فرستنده تعیین نشده است و

شهرداری تهران نسبت به افزایش تراکم در املاک دیگر به استناد مصوبه فوق‌الذکر اقدام نموده است و هیچ مشخصاتی شامل مناطق فرستنده و گیرنده، ثبت نشده است.

لازم به ذکر است مصوبه مذکور فاقد مدت زمان اعتبار می‌باشد که این امر موجب افزایش تراکم به صورت گسترده در شهر تهران خواهد شد. علاوه بر این سازوکار و فرآیندی برای املاک گیرنده تعیین نشده و امتیازی که به املاک گیرنده اختصاص می‌یابد به صورت سلیقه‌ای و فاقد چارچوب مشخص انجام می‌پذیرد

• اضافه تراکم در ملک ساخته شده

درخصوص ساخت و ساز املاکی که به استناد بند 1 مصوبه 712 و بند 1 مصوبه 716 کمیسیون ماده 5 شهر تهران و یا بند 3-7 در مرحله نازک کاری یا سفت کاری اقدام به احداث طبقه یا طبقات اضافی می‌نمایند، این اقدام منجر به عدم رعایت درز انقطاع و یا عدم تأمین پارکینگ مورد نیاز و عدم رعایت محاسبات فنی ساختمان و اجرای آن مطابق با آخرین ویرایش آیین‌نامه‌های طراحی و مقررات ملی ساختمان بخصوص مبحث سوم می‌گردد. این مورد طی نامه شماره 7470/160 مورخ 12/05/1405 با موضوع جلوگیری از اعطای طبقات مازاد به استناد بند 1 مصوبات 712 و 716 کمیسیون ماده 5 شهر تهران به املاک در حال ساخت به شهرداری تهران منعکس و طی نامه شماره 563759 مورخ 24/05/1405 معاون محترم شهرسازی و معماری به شهرداران مناطق ابلاغ گردیده ولی پاسخی تا کنون دریافت نشده است.

• استناد به بند 3-7 مغایر متن تفصیلی

برخی املاک به استناد بند 11 مصوبه 653 کمیسیون ماده 5 ابلاغی به شماره 1120862/114 مورخ 18/10/1401 "ضوابط بند 3-7 دفترچه ضوابط و مقررات طرح تفصیلی در ارتباط با گذرهای کمتر از 12 متر (بر مبنای وضع موجود) اقدام به احداث طبقه یا طبقات اضافی می‌نمایند. مبنای اولیه این تصمیمات بند 11 مصوبه 653 کمیسیون ماده 5 و تعمیم این بند طرح تفصیلی به املاک فاقد شرایط مندرج در طرح جامع و شیوه واگذاری تشخیص این امر به مناطق 22 گانه بوده است. این واگذاری اختیار به مناطق شهرداری تهران نه در متن بند 3-7 طرح تفصیلی و نه در مصوبه 653 تصریح شده است و هر گونه استناد به آن فاقد وجهت می‌باشد. لذا ضروری است در مناطق 22 گانه از هر گونه اعطای اضافه طبقه در حین مراحل ساخت جدا خودداری گردد و صرفاً در صورت مصوبه موردی کمیسیون ماده 5 موضوع قابل اقدام است که آن هم مغایرت قانونی خواهد داشت.

متن بند 3-7: «به منظور سامان بخشی به سیمای شهر تهران، احداث بنا در محورهایی از شهر که بیش از 60 درصد قطعات آن در طرفین گذرهای با حداقل عرض 12 متر، بر مبنای ضوابط قبلی ساخته شده اند، مطابق ضوابط قبلی (تراکم و طبقات) مجاز است. این محورها و نحوه برخورد با آنها میبایست حداکثر ظرف مدت یکسال توسط

شهرداری مشخص و به تصویب کمیسیون ماده پنج شهر تهران برسد. هرگونه اقدام بر اساس این بند منوط به تصویب محورها و ضوابط آن در کمیسیون ماده پنج می باشد.

سایر مصوبات در خصوص بند 3-7 از جمله بند 1 مصوبه 662 کمیسیون ماده 5 ابلاغی به شماره 312081/114 مورخ 28/03/1402 "تدوین دستورالعمل بند 3-7 و تدقیق سایر ضوابط مورد نیاز در طرح تفصیلی" و بند 2 صورتجلسه 688 کمیسیون ماده 5 ابلاغی طی نامه شماره 517038/114 مورخ 21/05/1403 "مرحله دوم طرح" تدوین دستورالعمل بند 3-7 و تدقیق سایر ضوابط مورد نیاز در طرح تفصیلی" و بند 10 صورتجلسه 700 کمیسیون ماده 5 "مرحله سوم طرح" تدوین دستورالعمل بند 3-7 و تدقیق سایر ضوابط مورد نیاز در طرح تفصیلی" ابلاغی طی نامه شماره 1267771/114 مورخ 20/11/1403 شهرداری در صورت استناد این موارد در شورای معماری جهت افزایش طبقه از دایره بررسی این گزارش خارج شده اند.

• استناد به بند 3-8 طرح تفصیلی

مطابق بند 2-2 ذیل بند 2 (الزامات کلی) "اصلاحیه دستورالعمل چگونگی اجرای بند 6 صورتجلسه 614 کمیسیون ماده پنج مورخ 13991008- مصوب بند 16 صورتجلسه 698 کمیسیون ماده پنج مورخ 14030912" (ابلاغ شده طی مکاتبه شماره 1303030/80 مورخ 14031129)، کاهش سطح اشغال و افزایش طبقه با حفظ حداکثر تراکم مصوب در طرح تفصیلی حاصل کلیه مشوق های تشویقی و همچنین ضوابط و مقررات مجاز می باشد. حال آنکه در حال حاضر در معاونت معماری و شهرسازی و بر اساس استنباط شخصی و در پرونده های کاهش سطح اشغال و افزایش طبقه، مبنای محاسبه تراکم طبقات را از 60 درصد به 70 درصد افزایش داده می شود. به عنوان مثال تراکم 6 طبقه مسکونی 420 درصد لحاظ شده و در 7 طبقه 60 درصد توزیع می گردد.

شایان ذکر است که استناد به نامه سال 1399 معاون شهرسازی و معماری شهر تهران خلاف بوده و در متن مصوبه اصلاحی صورتجلسه، به صراحت بیان شده است که تراکم منبعت با لحاظ تمام تشویقی های ضوابط و مقررات لحاظ شود و با آگاهی کامل بخشنامه های شهرداری در افزایش تراکم و سطح اشغال مبنا قرار نگرفته است. این موضوع طی نامه 160/12749 توسط شورای اسلامی شهر تهران به تفصیل به شهرداری تذکر داده شده است.

• تناقض ترکیب بند 3-7 و بند 3-8

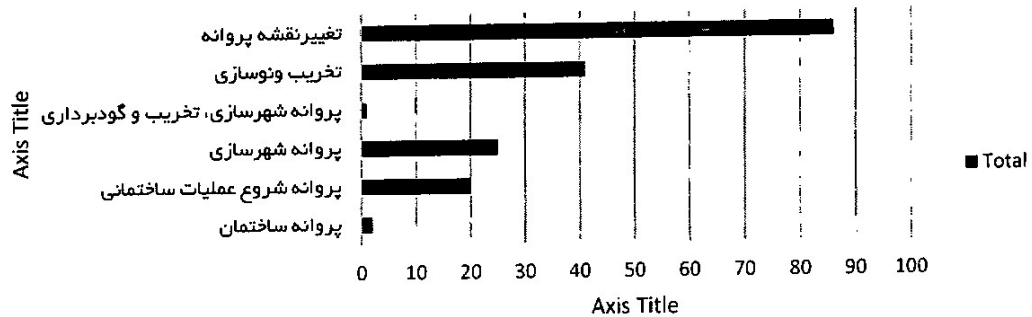
همانطور که گفته شد بند 3-7 به منظور سامان بخشی به سیمای شهر تهران در گذرهای 60 درصد شکل گرفته وضع شده است و استناد به بند 3-8 و افزایش طبقات مجدد با استناد به خط آسمان انجام می پذیرد. استناد طی چند مرحله به این دو مصوبه تناقضی را شکل می دهد که توجیه آن صرفاً در جهت افزایش مرحله ای تراکم و طبقات بر خلاف ضوابط خواهد بود.

در جدول ذیل تعداد و میانگین مساحت و تعداد طبقات و مجموع عرصه و میانگین تراکم املاک ثبت شده است.

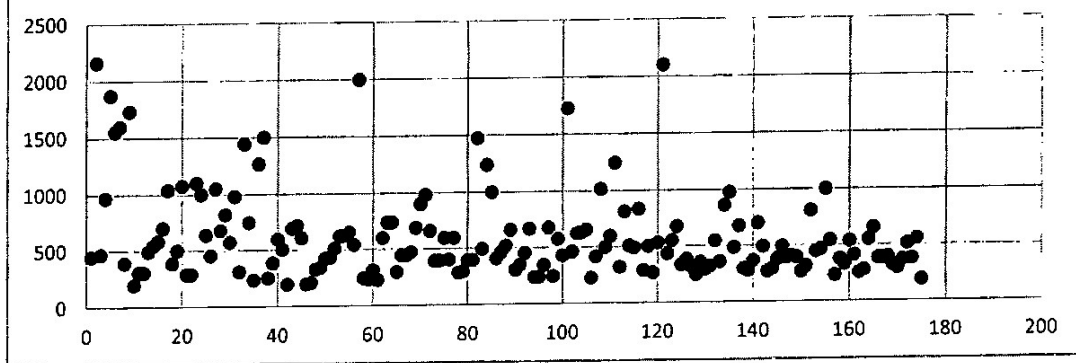
جدول 1- خلاصه اطلاعات پرونده‌های مورد بررسی به تفکیک نوع تخلف

نوع تخلف	تعداد پرونده	میانگین مساحت	میانگین تعداد طبقات	مجموع مساحت عرصه	میانگین تراکم	مجموع تعداد طبقات	تعداد طبقه آزاد
عدم تعیین فرستنده در املاک گیرنده	109	587	6.5	63,942	403.8	707	128
بند 3-8 بدون کاهش سطح اشغال	39	556	6.4	21,688	355.9	249	45
ترکیب بند 3-7 و بند 3-8 تناقض دارد	8	508	6.8	4,068	381.5	54	12
استناد به 3-7	7	424	6.0	2,966	381.1	42	7
افزایش سطح اشغال مستند به شورای معاونین	5	570	6.0	2,851	341.6	30	5
افزایش تراکم خلاف مصوبه ماده 5	3	1,138	8.0	3,414	500.0	24	5
اضافه تراکم در ملک ساخته شده	1	749	7.0	749	391.0	7	1
بند 3-8 بدون مغایر مصوبه موردی ماده 5	1	1,600	9.0	1,600	420.0	9	2
دستور العمل اراضی ذخیره رعایت نشده	1	1,244	7.0	1,244	440.0	7	1
عدم تعیین فرستنده در املاک گیرنده + بیش از دو طبقه	1	704	9.0	704	450.0	9	1
مجموع میانگین	175	590	6.5	103,224	391.5	1138	207

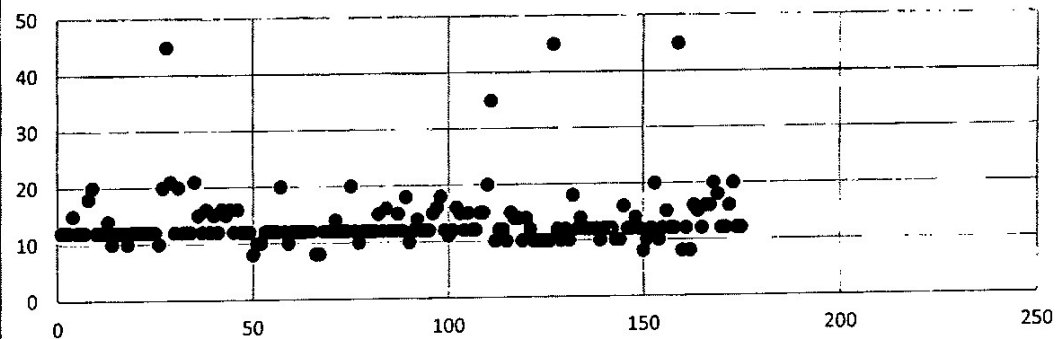
تعداد پرونده بر حسب نوع درخواست



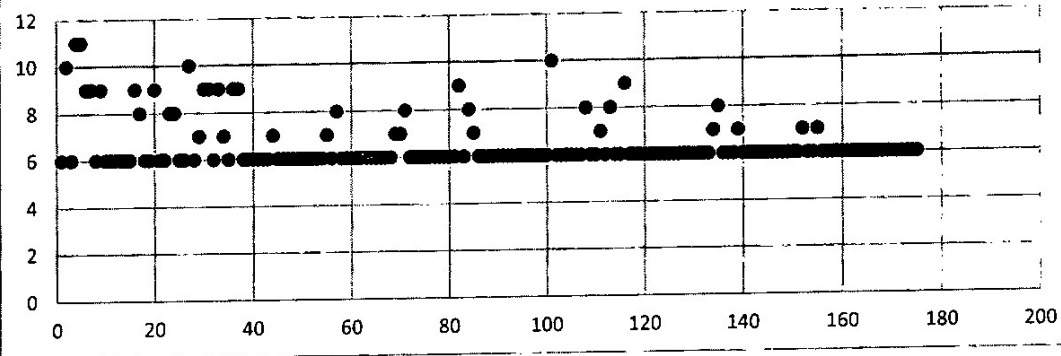
تعداد پرونده ها بر حسب مساحت



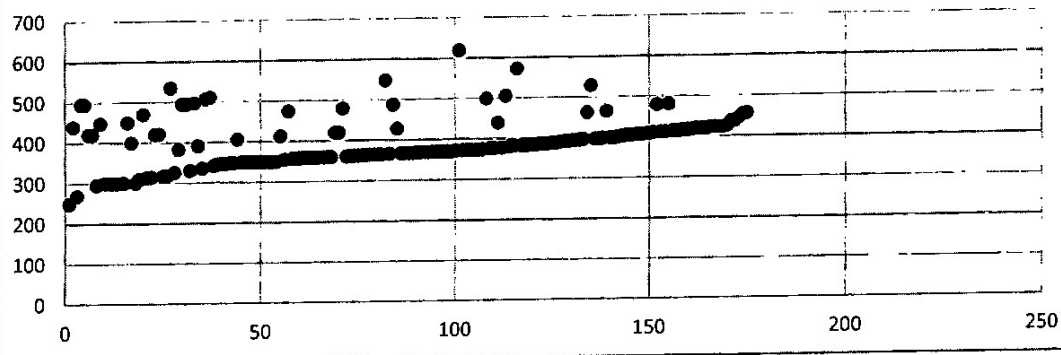
عرض گذر طرح تفصیلی



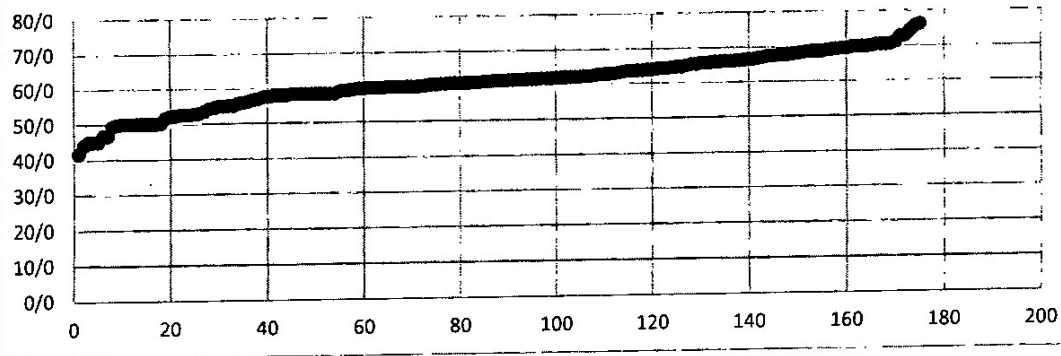
تعداد پرونده بر حسب تعداد طبقات اعطایی



تعداد پرونده بر حسب درصد تراکم اعطایی

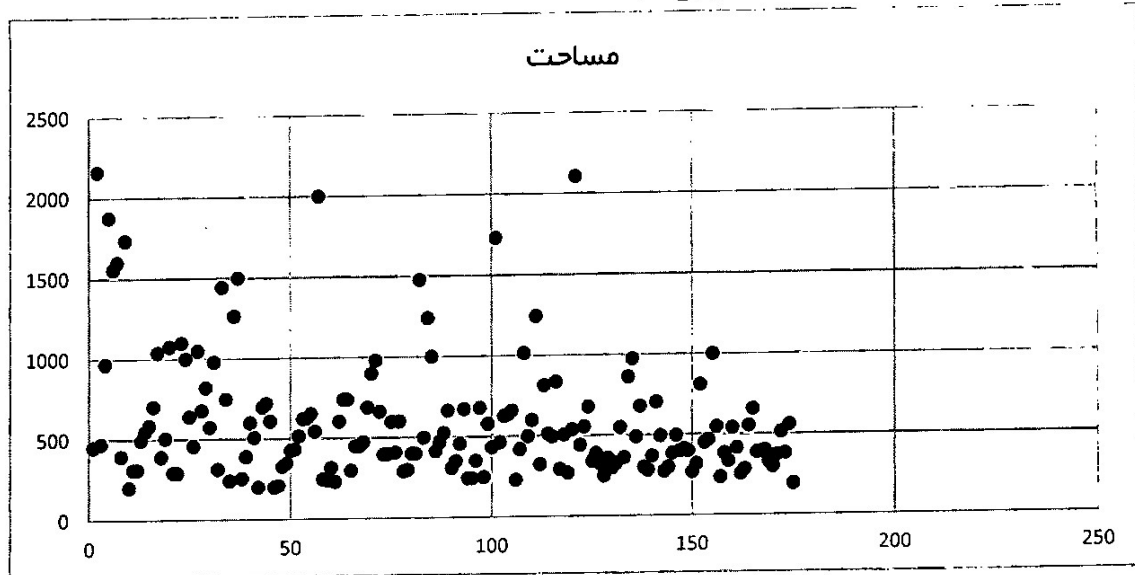


تعداد پرونده بر حسب سطح اشغال هر طبقه



بررسی تعداد املاک اضافه طبقه املاک گیرنده

مطابق نمودار زیر از 109 پرونده مشمول اضافه طبقه ناشی از بند 1 مصوبه 712 و 716 فقط 13 پرونده دارای مساحت 1000 متر و بیشتر است و 75 پرونده مساحت کمتر از 600 متر مربع دارد.



طبقات اعطایی در این پرونده‌ها کمتر از 6 طبقه نبوده و در مساحت 700 متر به بالا تعداد طبقات 7 طبقه و بیشتر بوده و حداکثر تعداد طبقات نیز 11 طبقه می‌باشد.

