

نگاهی بر تفاوت های ماده واحده ۱۰۱ قدیم و اصلاحیه جدید قانون شهرداری ها

بهزاد بصیری

مهندسی کشاورزی گرایش زراعت و اصلاح نباتات از دانشگاه آزاد اقلید فارس.

چکیده

پژوهش حاضر با هدف نگاهی بر تفاوت های ماده واحده ۱۰۱ قدیم و اصلاحیه جدید قانون شهرداری ها انجام شد. روش تحقیق کتابخانه ای با استفاده از کتاب و مقاله و... بود. در آغاز ماده واحد ۱۰۱ قانون شهرداری ها ارائه و سپس تفاوت های ماده واحده قدیم و اصلاحیه جدید با یکدیگر بررسی شد. در پایان نیز نکات مهم تفکیک اراضی شهری در ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها در ابعاد ترتیب تفکیک و افراز اراضی شهری، ضوابط تفکیک اراضی شهری بر اساس ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها و هزینه تفکیک اراضی شهری طبق ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها بررسی شد.

واژه‌های کلیدی: تفاوت، ماده واحد ۱۰۱، قانون، شهرداری

مقدمه

ماده ۱۰۱ قانون شهرداری در مورد مقررات مربوط به تفکیک اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها می باشد. این ماده در تاریخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۸ توسط مجلس شورای اسلامی اصلاح و در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۷ به تأیید شورای نگهبان رسید. ماده ۱۰۱ قانون شهرداری در مورد مقررات مربوط به تفکیک اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها می باشد. با توجه به اینکه گرفتن زمین یا أخذ وجه از طرف شهرداری هیچ توجیه قانونی نداشته؛ لذا بسیاری از مالکین به طرح شکایت در دیوان عدالت اداری پرداختند که دیوان نیز رأی به نفع مالکین می داد. کثرت شکایت مالکین در این زمینه منجر به صدور رأی وحدت رویه شماره ۱۸۶ در تاریخ ۱۳۷۱/۱۲/۲۵، رأی وحدت رویه شماره ۵۹ مورخ ۱۳۷۵/۴/۹، رأی وحدت رویه شماره ۴۹۲ در تاریخ ۱۳۸۹/۱۱/۴ و رأی وحدت رویه شماره ۳۳۳ مورخ ۱۳۹۰/۸/۹ گردید که در تمامی این موارد رأی صادره به نفع مالکین صادر شده بود. هیات عمومی دیوان عدالت اداری با این استدلال که شهرداری ها در این زمینه خدماتی به مالکین ارائه نمی دهند تا مستحق دریافت عوارض آن خدمات باشند، اقدام به محکومیت شهرداری نمود. در این بین اهمیت و جایگاه حقوق مالکانه اشخاص بر کسی پوشیده نیست و این مهم ضرورت بررسی در موادی همچون ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها که می تواند زمینه ساز نقض آن را فراهم نماید، ایجاب می نماید. ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها که در بر دارنده ضوابط مرتبط با نحوه تفکیک اراضی است یکی از مهمترین مواد قانون قدیمی شهرداری ها محسوب می شود که اخیراً اصلاحیه این ماده قانونی پس از رفت و برگشت های زیاد بین مجلس شورای اسلامی و شورای محترم نگهبان تصویب و ابلاغ گردیده است و اگر چه تصویب این ماده واحده برخی از مشکلات اجرائی گذشته را مرتفع نموده اما نوع نگارش و کلمات بکار گرفته شده در متن این ماده اصلاحی به نحوی است که امکان تفسیرهای متفاوت را فراهم آورده و در مقام اجرا، کارکنان شهرداری ها از یک طرف و شهروندان متقاضی امر تفکیک از طرف دیگر، این قانون را به نفع خود تفسیر می نمایند و با توجه به اینکه بسیاری از ابهامات مطرح شده نسبت به این قانون بدلیل عدم توجه به سایر مقررات مربوطه می باشد از این رو در این پژوهش نگاهی بر تفاوت های ماده واحده ۱۰۱ قدیم و اصلاحیه جدید قانون شهرداری ها انداخته می شود.

پیشینه تحقیق

۱- زیدانلو (۱۳۹۶) طی پژوهشی تحت عنوان «تحلیل و بررسی ابهامات ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری ها» بیان کردند ماده واحده اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها که اخیراً توسط مجلس شورای اسلامی تصویب گردیده دارای ابهامات فراوانی است که در این تحقیق سعی گردیده این ابهامات با لحاظ سایر قوانین و مقررات مرتبط به نحوه تفکیک اراضی مورد بررسی دقیق قرار گیرد و به سوالات فراوان شهروندان نسبت به نحوه اجرای این قانون نیز پاسخگوئی گردد.

۲- الهی و همکاران (۱۳۹۵) طی پژوهشی تحت عنوان «تفسیرهای متفاوت از ماده ۱۰۱ قانون شهرداری» بیان کردند وزارت کشور و شهرداری ها و اداره ثبت اسناد و املاک نهادهایی هستند که با ماده ۱۰۱ قانون شهرداری مستقیماً مرتبط می باشند. در نهادهای وابسته به این سه دستگاه اجرایی تفسیرهای متفاوتی از ماده ۱۰۱ قانون شهرداری وجود دارد. ماده قانونی مذکور مرتبط به تفکیک و افزاز اراضی می باشد. در برخی از موارد، برداشت نادرست احکام از قوانین راجع به آن ها دچار اختلالاتی در حوزه فعالیت این سه ارگان می گردد؛ این در حالی است که احکام صادره از دادگاه ها و تفاسیر مختلف از مواد قانون شهرداری ها نیز ممکن است در این حوزه به این اختلالات دامن زند. در این مقاله به این موضوع از منظر شهرداری ها می پردازیم و برخی از ابهامات موجود در ماده ۱۰۱ قانون شهرداری را از جمله شمول یا عدم شمول زمین های با مساحت کمتر از

۵۰۰ متر مربع در اخذ قدرالسهم شهرداری، میزان قدرالسهم شهرداری از تفکیک و افراز، اخذ قدرالسهم در تفکیک و افراز زمینی که قبلاً قدرالسهمی به شهرداری پرداخته است، نحوه انتقال این قدرالسهم به شهرداری، تعیین تکلیف اراضی ای که بر اساس طرح جامع و تفصیلی شهر در خیابان و معابر قرار می گیرند، نحوه تفکیک اراضی اوقافی و چگونگی افراز زمین های مشاعی و ارتباط آن به شهرداری، مورد بررسی قرار می دهیم.

متن ماده واحده قانون اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها

ماده واحده - ماده (۱۰۱) قانون شهرداری به شرح ذیل اصلاح می گردد:

ماده ۱۰۱- ادارات ثبت اسناد و املاک و حسب مورد دادگاهها موظفند در موقع دریافت تقاضای تفکیک یا افراز اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها، از سوی مالکین، عمل تفکیک یا افراز را براساس نقشه ای انجام دهند که قبلاً به تأیید شهرداری مربوط رسیده باشد. نقشه ای که مالک برای تفکیک زمین خود تهیه نموده و جهت تصویب در قبال رسید، تسلیم شهرداری می نماید، باید پس از کسر سطوح معابر و قدرالسهم شهرداری مربوط به خدمات عمومی از کل زمین، از طرف شهرداری حداکثر ظرف سه ماه تأیید و کتباً به مالک ابلاغ شود.

بعد از انقضاء مهلت مقرر و عدم تعیین تکلیف از سوی شهرداری مالک می تواند خود تقاضای تفکیک یا افراز را به دادگاه تسلیم نماید. دادگاه با رعایت حداکثر نصاب های مقرر در خصوص معابر، شوارع و سرانه های عمومی با أخذ نظر کمیسیون ماده (۵)، به موضوع رسیدگی و اتخاذ تصمیم می نماید.

کمیسیون ماده (۵) حداکثر ظرف دو ماه باید به دادگاه مذکور پاسخ دهد. در صورت عدم ارسال پاسخ در مدت فوق، دادگاه با ملاحظه طرح جامع و تفصیلی در چهارچوب سایر ضوابط و مقررات، به موضوع رسیدگی و رأی مقتضی صادر می نماید. تبصره ۱- رعایت حدنصاب های تفکیک و ضوابط و مقررات آخرین طرح جامع و تفصیلی مصوب در محدوده شهرها و همچنین رعایت حدنصابها، ضوابط، آیین نامه ها و دستورالعمل های مرتبط با قوانین از جمله قوانین ذیل، در تهیه و تأیید کلیه نقشه های تفکیکی موضوع این قانون توسط شهرداری ها الزامی است:

- مواد (۱۴) و (۱۵) قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶

- قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکتهای تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب سال ۱۳۸۱

- قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب سال ۱۳۷۴ و اصلاحات بعدی آن

- قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی - اقتصادی مصوب سال ۱۳۸۵ و اصلاحات بعدی آن

- ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و اصلاحات بعدی آن

تبصره ۲- در مورد اراضی دولتی، مطابق تبصره (۱) ماده (۱۱) قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶ اقدام خواهد شد.

تبصره ۳- در اراضی با مساحت بیشتر از پانصد مترمربع که دارای سند ششدانگ است شهرداری برای تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی تا سقف بیست و پنج درصد (۲۵٪) و برای تأمین اراضی موردنیاز احداث شوارع و معابر عمومی شهر در اثر تفکیک و افراز این اراضی مطابق با طرح جامع و تفصیلی با توجه به ارزش افزوده ایجادشده از عمل تفکیک برای مالک، تا

بیست و پنج درصد (۲۵٪) از باقیمانده اراضی را دریافت می‌نماید. شهرداری مجاز است با توافق مالک قدرالسهم مذکور را براساس قیمت روز زمین طبق نظر کارشناس رسمی دادگستری دریافت نماید.

تبصره ۴- کلیه اراضی حاصل از تبصره (۳) و معابر و شوارع عمومی و اراضی خدماتی که در اثر تفکیک و افراز و صدور سند مالکیت ایجاد می‌شود، متعلق به شهرداری است و شهرداری در قبال آن هیچ وجهی به صاحب ملک پرداخت نخواهد کرد.

در مواردی که امکان تأمین انواع سرانه، شوارع و معابر از زمین مورد تفکیک و افراز میسر نباشد، شهرداری می‌تواند با تصویب شورای اسلامی شهر معادل قیمت آن را به نرخ کارشناسی دریافت نماید.

تبصره ۵- هرگونه تخلف از موضوع این قانون در تفکیک یا افراز اراضی، جرم تلقی شده و متخلفین، طبق قانون مجازات اسلامی و قانون تخلفات اداری تحت پیگرد قانونی قرار خواهند گرفت.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ بیست و هشتم فروردین ماه یک هزار و سیصد و نود مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۷ به تأیید شورای نگهبان رسید.

بررسی تفاوت های ماده واحده اصلاحی و ماده ۱۰۱ قدیم

۱- ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها حکایت از آن دارد که انجام هر گونه عمل تفکیک و افراز اراضی می‌بایست مطابق ضوابط مندرج در طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها صورت پذیرد که این مهم در ماده ۱۰۱ قدیم قانون شهرداری‌ها به این نحو نگارش شده بود: «ادارات ثبت اسناد و دادگاه‌ها مکلفند در موقع تقاضای تفکیک اراضی محدوده شهر و حریم آن، عمل تفکیک را طبق نقشه ای انجام دهند که قبلاً به تصویب شهرداری‌ها رسیده باشد.»

اما ماده ۱۰۱ اصلاحی در این خصوص با اندک تغییراتی مقرر نموده «ادارات ثبت اسناد و املاک و حسب مورد دادگاه‌ها موظفند در موقع دریافت تقاضای تفکیک یا افراز اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها، از سوی مالکین عمل تفکیک یا افراز را بر اساس نقشه ای انجام دهند که قبلاً به تأیید شهرداری‌ها رسیده باشد»

از مقایسه بین ماده ۱۰۱ قانون قدیم و ماده اصلاحی جدید مشخص می‌شود در قانون قدیم صرفاً به عمل تفکیک اشاره شده و انجام عمل افراز اراضی مسکوت مانده بود حال آنکه در ماده اصلاحی جدید به عمل افراز نیز صراحتاً اشاره شده است و با عنایت به اینکه از منظر حقوقی عمل تفکیک و افراز دارای دو ماهیت متفاوت از یکدیگر می‌باشند از این رو نقص ماده ۱۰۱ قدیم در قانون جدید رفع گردیده است (کانون وکلای دادگستری خراسان، ۱۳۹۰).

۲- اگر چه قانونگذار بموجب ماده ۱۰۱ مالکان را مکلف نموده جهت انجام عملیات تفکیک و افراز اراضی، به شهرداری‌ها مراجعه نمایند اما از طرف دیگر شهرداری‌ها نیز مکلف شده اند در مدت زمان مشخصی پاسخ متقاضیان تفکیک را صادر نمایند که این مهلت زمانی در ماده ۱۰۱ قدیم به میزان ۲ ماه تعیین شده و شهرداری‌ها مکلف بودند در فاصله زمانی دو ماهه نقشه تفکیکی پیشنهادی مالک را بررسی و نظر خود را به مالک اعلام نمایند. در صورت عدم پاسخگویی در این مهلت زمانی، مالک می‌توانست با مراجعه به اداره ثبت اسناد بر اساس نقشه پیشنهادی خود اقدام به تفکیک اراضی نماید اما با توجه به اینکه مطابقت نقشه های پیشنهادی با ضوابط شهرسازی امری تخصصی و دقیق می‌باشد از این رو بررسی نقشه های تفکیک اراضی دارای مترائ بالا موسوم به اراضی بزرگ، در مدت زمان دو ماهه امکان پذیر نبوده و نتیجه این گونه مالکان پس از انقضاء مدت دو ماهه و با استفاده از اختیارات موضوع ماده ۱۰۱ قبلی مطابق نقشه پیشنهادی خویش عملیات تفکیک را به اتمام می‌رساندند که نتیجه این امر عدم رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی خصوصاً رعایت نمودن معابر عمومی بود که نهایتاً قانونگذار در جهت

حل این مشکل بموجب ماده واحده اصلاحی مدت پاسخگویی شهرداری را از ۲ ماه به ۳ ماه افزایش داده و بدین ترتیب شهرداری‌ها زمان لازم را جهت بررسی موضوع در اختیار خواهند داشت اگرچه شایسته تر بود که این مهلت صرفاً جهت تفکیک اراضی بزرگ افزایش پیدا می کرد تا شهرداری‌ها در خصوص اراضی کوچکتر شهروندان را بیشتر از حد معمول معطل ننمایند (زیدانلو، ۱۳۹۶).

به موجب قانون قدیم

۳- چنانکه بیان شد بموجب قانون قدیم اگر شهرداری‌ها به تکلیف قانونی خود جهت تعیین تکلیف نقشه پیشنهادی مالک عمل نمی کردند مراجع ثبتی مکلف بودند طبق نقشه ارائه شده از ناحیه مالکان اقدام به انجام عمل تفکیک نمایند حال آنکه به موجب قانون جدید بمنظور تضمین اجرای ضوابط شهرسازی مقرر گردیده در صورت عدم تعیین تکلیف نقشه پیشنهادی توسط شهرداری، مالک می بایست تقاضای تفکیک و افراز را به مراجع قضائی تسلیم نماید که در نتیجه بموجب قانون جدید دادگاه‌ها جایگزین مراجع ثبتی شده که خود یکی دیگر از اختلافات ماده اصلاحی و قانون قبلی می باشد.

شایان ذکر است اگرچه این راهکار جدید قانونگذار اجرای ضوابط شهرسازی را تضمین خواهد نمود اما عملاً متقاضیان افراز و تفکیک گرفتار سیکل قضائی جدیدی گردیده و فی الواقع یک مرحله به مراحل تفکیک اراضی اضافه شده است خصوصاً آنکه دادگاه‌ها نیز جهت صدور رای مکلف شده اند ابتدائاً نظر کمیسیون ماده پنج قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را نسبت به معابر و شوارع و سرانه های عمومی اخذ نمایند و پاسخگویی این کمیسیون نیز مقید به زمان دو ماهه شده است که در صورت انقضای این مدت و عدم ارسال پاسخ توسط کمیسیون ماده پنج دادگاه با ملاحظه طرح جامع و تفصیلی و در چهار چوب سایر ضوابط و مقررات به موضوع رسیدگی خواهد نمود و طبیعی است که به جهت تخصصی بودن امر، دادگاه‌ها ناگزیر خواهند بود موضوع را به کارشناسی ارجاع نمایند بنابراین متقاضیان تفکیک در خوشبینانه ترین حالت حداقل ۹ ماهه درگیر مراجع اداری و قضائی خواهند بود که در نتیجه بنظر می رسد پیش بینی چنین سیکل اداری و قضائی در عمل نتیجه معکوس داشته و منبهد شاهد انجام تخلفات عدیده جهت تفکیک اراضی خواهیم بود.

بنابر این با توجه به اینکه مدت زمان بررسی نقشه های تفکیکی توسط شهرداری‌ها از ۲ ماه به ۳ ماه افزایش یافته و شهرداری‌ها زمان کافی جهت بررسی موضوع را خواهند داشت از این لحاظ دلیلی جهت تغییر ضابطه قبلی و لزوم مراجعه به دادگاه‌ها وجود نداشته است. امید آنکه مجلس شورای اسلامی قبل از حدوث مشکلات جدی، مقررات ماده ۱۰۱ قدیم یعنی تکلیف مراجع ثبتی جهت تفکیک اراضی بر اساس نقشه پیشنهادی مالک را جایگزین سیکل موضوع ماده اصلاحی جدید نماید.

۴- بموجب قوانین جاری کلیه شهروندان جهت انجام عملیات تفکیک اراضی ناگزیر از مراجعه به شهرداری خواهند بود و علیرغم اینکه ماده ۱۰۱ قانون قدیم در این خصوص هیچ گونه حقوق مالی برای شهرداری‌ها در نظر نگرفته بود اما شهرداری‌ها از موقعیت ویژه ای که در این خصوص داشتند نهایت استفاده را نموده و پاسخگویی به متقاضیان تفکیک و افراز را منوط به دریافت وجوهاتی می نمودند که همین رویه عملی شهرداری‌ها موجب شد تا قانونگذار بموجب ماده ۱۰۱ اصلاحی علاوه بر سطوح معابر عمومی، قدرالسهمی را نیز برای شهرداری‌ها در نظر بگیرد که این امر یکی از مهمترین تفاوت‌های ماده قدیم و ماده اصلاحی تلقی می شود.

شایان ذکر است شهرداری‌ها در گذشته به جهت خلاء قانونی که وجود داشت مصوباتی را از شوراها و اسلامی شهرها اخذ نموده و با استناد به این نوع مصوبات درصدی از اراضی اشخاص را بصورت مجانی مطالبه می نمودند که این اقدام شهرداری‌ها هیچگاه

مورد پذیرش شهروندان قرار نگرفته و موضوع به کرات در هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیز مطرح و بدلیل غیرشرعی اعلام نمودن اقدام شهرداری‌ها جهت دریافت مجانی مقداری از اراضی شهروندان توسط شورای محترم نگهبان، آراء وحدت رویه مکرری مبنی بر ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهرها صادرگردید اما هم اکنون با تصویب قانون جدید همین امر یعنی دریافت مقداری از اراضی اشخاص بصورت مجانی مورد تایید شورای محترم نگهبان قرار گرفته است که به هر تقدیر این تصریح قانون فعلی به بسیاری از اختلافات قبلی شهرداری‌ها و شهروندان خاتمه خواهد داد.

تبصره های پنج گانه ماده اصلاحی جدید

۵- در ماده اصلاحی جدید تبصر پنج گانه ای پیش بینی شده اند که این تبصره ها در ماده ۱۰۱ قدیم وجود نداشته و از ابداعات جدید این قانون محسوب می شوند. آنچه بیان گردید تفاوت های ظاهری ماده ۱۰۱ قدیم با ماده اصلاحی فعلی است اما چون قانون فعلی در مقام اجرا سوالات و ابهامات فراوانی را در بر دارد. در ادامه مهمترین آنها مورد بررسی قرار خواهد گرفت (کانون وکلای دادگستری خراسان، ۱۳۹۱).

نکات مهم تفکیک اراضی شهری در ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها

ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری‌ها مقرر می دارد: ادارات ثبت اسناد و املاک و حسب مورد دادگاه ها موظفند در موقع دریافت تقاضای تفکیک یا افراز اراضی واقع در محدوده و حریم شهر ها، از سوی مالکین، عمل تفکیک یا افراز را براساس نقشه ای انجام دهند که قبلاً به تأیید شهرداری مربوط رسیده باشد. نقشه ای که مالک برای تفکیک زمین خود تهیه نموده و جهت تصویب در قبال رسید، تسلیم شهرداری می نماید، باید پس از کسر سطوح معابر و قدرالسهم شهرداری مربوط به خدمات عمومی از کل زمین، از طرف شهرداری حداکثر ظرف سه ماه تأیید و کتباً به مالک ابلاغ شود. بعد از انقضای مهلت مقرر و عدم تعیین تکلیف از سوی شهرداری مالک می تواند خود تقاضای تفکیک یا افراز را به دادگاه تسلیم نماید. دادگاه با رعایت حداکثر نصاب‌های مقرر در خصوص معابر، شوارع و سرانه های عمومی با أخذ نظر کمیسیون ماده (۵)، به موضوع رسیدگی و اتخاذ تصمیم می نماید.

کمیسیون ماده (۵) حداکثر ظرف دو ماه باید به دادگاه مذکور پاسخ دهد. در صورت عدم ارسال پاسخ در مدت فوق، دادگاه با ملاحظه طرح جامع و تفصیلی در چهارچوب سایر ضوابط و مقررات، به موضوع رسیدگی و رأی مقتضی صادر می نماید. تبصره ۱ - رعایت حدنصاب‌های تفکیک و ضوابط و مقررات آخرین طرح جامع و تفصیلی مصوب در محدوده شهر ها و همچنین رعایت حدنصاب ها، ضوابط، آیین نامه ها و دستورالعمل‌های مرتبط با قوانین از جمله قوانین ذیل، در تهیه و تأیید کلیه نقشه های تفکیکی موضوع این قانون توسط شهرداری ها الزامی است:

- مواد (۱۴) و (۱۵) قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶

- قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکتهای تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب سال ۱۳۸۱

- قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها مصوب سال ۱۳۷۴ و اصلاحات بعدی آن

- قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی - اقتصادی مصوب سال ۱۳۸۵ و اصلاحات بعدی آن

ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و اصلاحات بعدی آن

تبصره ۲ - در مورد اراضی دولتی، مطابق تبصره (۱) ماده (۱۱) قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶ اقدام خواهد شد.

تبصره ۳ - در اراضی با مساحت بیشتر از پانصد مترمربع که دارای سند شش دانگ است شهرداری برای تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی تا سقف بیست و پنج درصد (۲۵ درصد) و برای تأمین اراضی موردنیاز احداث شوارع و معابر عمومی شهر در اثر تفکیک و افزاز این اراضی مطابق با طرح جامع و تفصیلی با توجه به ارزش افزوده ایجاد شده از عمل تفکیک برای مالک، تا بیست و پنج درصد (۲۵ درصد) از باقیمانده اراضی را دریافت می نماید. شهرداری مجاز است با توافق مالک قدرالسهم مذکور را براساس قیمت روز زمین طبق نظر کار شناس رسمی دادگستری دریافت نماید.

تبصره ۴ - کلیه اراضی حاصل از تبصره (۳) و معابر و شوارع عمومی و اراضی خدماتی که در اثر تفکیک و افزاز و صدور سند مالکیت ایجاد می شود، متعلق به شهرداری است و شهرداری در قبال آن هیچ وجهی به صاحب ملک پرداخت نخواهد کرد.

در مواردی که امکان تأمین انواع سرانه، شوارع و معابر از زمین موردتفکیک و افزاز می سر نباشد، شهرداری می تواند با تصویب شورای اسلامی شهر معادل قیمت آن را به نرخ کار شناسی دریافت نماید.

تبصره ۵ - هرگونه تخلف از موضوع این قانون در تفکیک یا افزاز اراضی، جرم تلقی شده و متخلفین، طبق قانون مجازات اسلامی و قانون تخلفات اداری تحت پیگرد قانونی قرار خواهند گرفت. قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ بیست و هشتم فروردین ماه یک هزار و سیصد و نود مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۷ به تأیید شورای نگهبان رسید.

۱- ترتیب تفکیک و افزاز اراضی شهری

با توجه به ماده ۱۰۱ قانون شهرداریها برای تفکیک و افزاز اراضی می بایست اداره ثبت اسناد در املاک نیز رجوع نمود. چون تفکیک اراضی شهرداری و افزاز آنها از موضوعاتی است که در حوزه اختیارات و تکالیف سازمانی اداره ثبت اسناد املاک محل و شهرداری مربوطه می باشد.

اما چون تفکیک اراضی و افزاز آنها، تأثیر مستقیمی بر موضوعاتی مانند نقشه های مصوب شهری و میزان فضای لازم برای خدمات و معابر و ... دارد و در نتیجه، اجرای نادرست آن موجب لطمه به اصول و ضوابط شهرسازی منعکس شده در طرح جامع و طرح تفصیلی شهر می گردد، مقرر شده است؛ تفکیک و افزاز اراضی شهری بر اساس نقشه ای باشد که به تأیید شهرداری محل رسیده است.

ماده ۱۵۴ قانون ثبت اسناد و املاک (اصلاحی ۱۳۶۵/۴/۳۱) نیز در این باره دارای حکم مشابهی است این ماده تفکیک اراضی شهری و افزاز آنها را موکول به اعلام نظر شهرداری ها بر اساس ضوابط طرح های شهری اعلام نموده و مقرر داشته است:

«دادگاهها و ادارات ثبت اسناد و املاک باید طبق نقشه تفکیکی که به تأیید شهرداری محل رسیده باشد نسبت به افزاز و تفکیک کلیه اراضی واقع در محدوده شهرها و حریم آنها اقدام نمایند و شهرداریها مکلفند براساس ضوابط طرح جامع تفصیلی یا هادی و دیگر ضوابط مربوط به شهرسازی نسبت به نقشه ارسالی از ناحیه دادگاه یا ثبت ظرف دو ماه اظهارنظر و نظریه کتبی را ضمن اعاده نقشه به مرجع ارسال کننده اعلام دارند در غیراین صورت دادگاهها و ادارات ثبت نسبت به افزاز و تفکیک رأساً اقدام خواهند نمود.»

شهرداری ها باید ظرف سه ماه از تاریخ نقشه ای که مالک برای تفکیک اراضی ارائه می نماید، اظهار نظر نمایند. براساس ماده ۱۵۴ قانون ثبت، در صورت عدم اعلام نظر شهرداری در مورد نقشه ارسالی از دادگاه یا ثبت در مورد تفکیک اراضی، دادگاه ها و اداره ثبت رأساً نسبت به موضوع رسیدگی می نمایند.

در ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها بر خلاف ماده ۱۵۴ قانون ثبت به نحو دقیق تری به موضوع پرداخته شده است. در واقع در این ماده مهلت اعلام نظر شهرداری سه ماه می باشد و بعد از گذشت این مدت و عدم تعیین تکلیف موضوع از ناحیه شهرداری، مالک مجاز است تقاضای تفکیک اراضی خود یا افزاز آنها را به دادگاه تسلیم نماید.

دادگاه نیز با لحاظ حداکثر نصاب های مقرر در خصوص معابر، شوارع و سرانه های عمومی با اخذ نظر کمیسیون موضوع ماده پنج قانون شورای شهرسازی و معماری ایران، به موضوع رسیدگی و رأی صادر می نماید.

اما اعلام نظر کمیسیون ماده پنج نیز مقید به مهلت دو ماهه است.

چنانچه کمیسیون ماده پنج نیز در این مدت پاسخی به استعلام دادگاه ندهد، دادگاه با ملاحظه مفاد طرح های جامع و تفصیلی رسیدگی و رأی مقتضی صادر می نماید.

با توجه به آنچه بیان شد می توان گفت که تفکیک اراضی بر اساس ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها با مدیریت و تولیت شهرداری انجام می پذیرد و اداره ثبت و دادگاه ها در موقع رسیدگی به درخواست های مانند درخواست تفکیک و افزاز یا تقسیم ترکه بر اساس نقشه ی تفکیکی که به تأیید شهردار رسیده است، مبادرت به تفکیک و افزاز اراضی می نمایند.

از طرفی فرآیند تفکیک اراضی شهری در ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها کاملاً زمان بندی شده است و شهرداری و کمیسیون ماده پنج، ظرف مهلت های قانونی حسب مورد مکلف به اعلام نظر در مورد تأیید یا عدم تأیید نقشه تفکیکی و استعلام دادگاه در مورد تأیید نقشه تفکیکی ابرازی مالک هستند.

۲_ ضوابط تفکیک اراضی شهری بر اساس ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها

تفکیک اراضی محدوده و حریم شهرداری دارای ضوابطی است که مهمترین آنها رعایت ضوابط و حد نصاب های تفکیک است. در تبصره یک ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها، علاوه بر معیار ها و ضوابط بالا، رعایت و تبعیت از ضوابط و حد نصاب ها و آیین نامه های قوانین مرتبط با موضوع که در ماده مذکور به عنوان نمونه ذکر گردیده اند، الزامی اعلامی شده است:

در واقع در مواد ۱۵ و ۱۴ قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶ به رعایت ضوابط و مقررات وزارت مسکن و شهرسازی (وزارت راه و شهرسازی امروزی) در مورد تفکیک اراضی و افزاز آنها جهت احداث بنا، تبدیل و تغییر کاربری و تفکیک باغات و اراضی کشاورزی و ... تصریح شده است.

در قانون منع فروشی و واگذاری اراضی فاقد کاربری ... مصوب سال ۱۳۸۱ نیز تفکیک اراضی موضوع قانون یعنی اراضی فاقد کاربری مسکونی و نیز افزاز آنها که بدون رعایت مفاد قانون یاد شده و مقررات مرتبط باشد، ممنوع اعلام شده است.

در ماده ۱۴ آیین نامه قانون فوق (مصوب ۱۳۸۳/۳/۶ هیأت وزیران) آمده است : مراجع پاسخ دهنده به استعلام موظفند استعلام های به عمل آمده از سوی ادارات ثبت اسناد و املاک در مورد نقشه های تفکیکی اراضی را که می بایست منضم به نقشه تفکیکی خوانا در مقیاس مناسب و سایر اطلاعات و مشخصات مورد نیاز برای تشخیص زمین باشد، حداکثر ظرف دو ماه از تاریخ وصول استعلام پاسخ دهند.

لازم به ذکر است رعایت مقررات مندرج در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها با مقوله تفکیک اراضی شهری و افراز نیز مرتبط است. زیرا سازمان جهاد کشاورزی در مورد اراضی زراعی و باغ‌های واقع در حریم شهر نیز مانند اراضی کشاورزی خارج از حریم شهرها دارای صلاحیت و اختیاراتی است. پس در حریم شهر، هم شهرداری و هم جهاد کشاورزی دارای اختیارات مشخصی باشند.

در تبصره ۳ اصلاحی ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ با اصلاحات ۱۳۸۵/۸/۱ آمده است:

«ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی و سایر هیأت‌ها و مراجع مربوط مکلفند در موارد تفکیک، افراز و تقسیم اراضی و باغ‌ها و تغییر کاربری آنها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها از سازمان‌های جهاد کشاورزی وزارت جهاد کشاورزی استعلام نموده و نظر وزارت مذکور را اعمال نمایند»

همچنین تبصره ۲ ماده ۳ اصلاحی قانون یاد شده در مقام وضع ضمانت اجرا برای مقامات، کارمندان و سازمان‌های متخلف از قانون، اعلام داشته است «هر یک از کارکنان دولت و شهرداری‌ها و نهادها که در اجرای این قانون به تشخیص دادگاه صالحه تخطی نموده باشند ضمن ابطال مجوز صادره به جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار، علاوه بر جریمه مذکور به انفصال دائم از خدمات دولتی و شهرداری‌ها محکوم خواهند شد.

سر دفتران متخلف نیز به شش ماه تا دو سال تعلیق از خدمت و در صورت تکرار به شش ماه حبس و محرومیت از سر دفتری محکوم می‌شوند.»

در ماده ۲ قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ نیز تصریح شده است:

«تفکیک و افراز اراضی مذکور به قطعات کمتر از نصاب تعیین شده ممنوع است. ارایه هر گونه خدمات ثبتی از قبیل صدور سند مالکیت تفکیکی اسناد به طور مشاعی بلامانع است.»

رعایت ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نیز در تبصره یک ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها مورد تصریح قانونگذار قرار گرفته است.

ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران راجع است به اعطای اختیار به کمیسیون موضوع آن ماده درباره بررسی و تصویب طرح تفصیلی و تغییرات احتمالی آن.

متذکر می‌گردد طرح تفصیلی؛ طرحی است که کاربری قسمت‌های مختلف اراضی شهری و مساحت آنها را معین می‌نماید. بنابراین مراجعی مانند شهرداری و دادگاه بایستی با ملاحظه آخرین تغییرات و آخرین نسخه طرح تفصیلی هر شهر نسبت به تفکیک و افراز اراضی شهری اقدام نمایند.

همچنین ممکن است اراضی مورد درخواست تفکیک یا افراز از اراضی دولتی باشند. در این باره بر اساس ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها رعایت مفاد تبصره یک ماده ۱۱ قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶ ضروری است.

تبصره ماده اخیر بیان می‌دارد «تطبیق نقشه‌های تفکیکی و شهرسازی اراضی دولتی با طرح‌های جامع و تفصیلی و هادی و تصویب آن (موضوع ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها) به عهده وزارت مسکن و شهرسازی است.»

طبق تبصره پنج ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها، تخلف از مفاد این ماده در مورد تفکیک یا افراز اراضی، جرم تلقی شده است ولی بر خلاف اصول حقوق کیفری میزان مجازات و اینکه تحت چه عنوانی به تخلف متخلفین رسیدگی می‌شود، مشخص نگردیده است. به هر حال ضوابط تفکیک اراضی شهری علاوه بر معیارها و ضوابط طرح‌های شهری، مقررات و الزامات قوانین پیش گفته می‌باشد.

۳_ هزینه تفکیک اراضی شهری طبق ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها

تفکیک اراضی در اصلاحیه سال ۹۰ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها، هزینه مند گردیده است. بدین ترتیب که در زمین‌هایی که دارای سند شش دانگ و با متراژ بیش از ۵۰۰ متر مربع هستند شهرداری جهت تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی نهایتاً بیست و پنج درصد و جهت تأمین زمین‌های مورد نیاز برای ایجاد خیابان‌ها و معبرهای عمومی شهر در اثر تفکیک و افراز این اراضی مطابق با طرح جامع و تفصیلی با توجه به ارزش افزوده ایجاد شده از عمل تفکیک برای مالک، تا سقف بیست و پنج درصد از باقی مانده اراضی را دریافت می‌نماید. طبق تبصره ۳ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها، شهرداری می‌تواند با توافق مالک قدرالسهم مذکور را بر اساس قیمت روز زمین که با جلب نظر کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌شود، از مالک دریافت نماید. در این باره دعاوی متعددی در دیوان عدالت اداری و بعضاً دادگاه‌های عمومی بین مالکین و شهرداری‌ها از جهت نحوه اجرای مقررات پیش گفته شده، حادث می‌گردد که بدون شک استفاده از خدمات یک وکیل شهرداری، موثر و به مصلحت مالکین خواهد بود. بر اساس تبصره ۴ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها نیز همه زمین‌هایی که در اجرای تبصره ۳ آن ماده به شهرداری داده می‌شود و نیز خیابان‌ها و معابر عمومی و اراضی خدماتی که در اثر تفکیک و افراز و صدور سند مالکیت ایجاد می‌شود، متعلق به شهرداری است و شهرداری در قبال آن هیچ وجهی نمی‌پردازد. شایان ذکر که شورای نگهبان، تسری مفاد تبصره ۴ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها را به موقوفات خلاف موازین شرع اعلام نموده است. این مطلب در ارتباط با قدرالسهم شهرداری از تفکیک یا روش تفکیک زمین، کلاً با محوریت ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها تنظیم گردیده است.

منابع و مأخذ

۱. قانون مدنی.
۲. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحیه‌های آن.
۳. ارگان داخلی قانون وکلای دادگستری خراسان. (۱۳۹۰-۱۳۹۱). فصلنامه وکیل مدافع، سال نخست، شماره سوم، زمستان ۱۳۹۰ و سال دوم، شماره چهارم / بهار ۱۳۹۱.
۴. الهی، محمد و سلیمانی پور، محمد مهدی و خضری پور قرایی، محمد (۱۳۹۵) تفسیرهای متفاوت از ماده ۱۰۱ قانون شهرداری، دومین کنفرانس بین‌المللی مهندسی و علوم کاربردی.
۵. زیدانلو، هادی. (۱۳۹۶). تحلیل و بررسی ابهامات ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری‌ها. وکیل مدافع ۱ (۳)، ۲۷-۴۳.
۶. کاتوزیان، ناصر. (۱۳۸۲) دوره حقوق مدنی اموال و مالکیت، تهران، میزان، چاپ هفتم.

A Look at the Differences between the Old Article 101 and the New Amendment of the Municipalities Law

Abstract

The current research was conducted with the aim of looking at the differences between the old article 101 and the new amendment of the Municipalities Law. The research method was a library using books, articles, etc. At the beginning, Article 101 of the Law of Municipalities was presented, and then the differences between the old article and the new amendment were examined. In the end, the important points of urban land separation in Article 101 of the Law of Municipalities were examined in terms of the order of separation and allocation of urban land, criteria for the separation of urban land according to Article 101 of the Law of Municipalities and the cost of separation of urban land according to Article 101 of the Law of Municipalities.

Keywords: Difference, Article 101, Law, Municipality.
