

ضوابط تفکیک اراضی شهری | سهم شهرداری از تفکیک زمین | مسعود فریدنی وکیل امور شهرداری تهران

مسعود فریدنی

13-17 minutes

ضوابط تفکیک اراضی شهری و تعبیری مانند قدرالسهم شهرداری از تفکیک و افراز زمین های واقع در شهرها و نیز سهم شهرداری از تفکیک اراضی دولتی و روش اجرایی و تشریفات افراز و تفکیک اراضی و حدود اختیارات اداره ثبت اسناد و املاک محل، شهرداری، دادگاه محل و در مورد اراضی دولتی، وزارت راه و شهرسازی عمدتاً با اصلاح ماده 101 قانون شهرداری در تاریخ 28/1/1390 به یکی از مطالب مهم حوزه حقوق شهری بین مالکان اراضی، مقامات شهرداری و قضات (بویژه قضات دیوان عدالت اداری) و کارشناسان بدل گردیده است. شایان ذکر است در ماده 101 سابق بابت افراز و تفکیک اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها، قسمتی از ملک یا بهای ملک به شهرداری تعلق نمی گرفت. با این حال در ماده 101 اصلاحی قانون شهرداری در ازای تفکیک و افراز اراضی شهری با قیود و شرایطی که در این ماده و بویژه در تبصره 3 ماده مذکور آمده است، در واقع به شهرداری قدرالسهم یا درصدی از زمین تعلق می گیرد.

مسائل مربوط به ضوابط تفکیک اراضی شهری

- روش تفکیک زمین های شهری و متولی آن چیست؟
- حد نصاب تفکیکی و حداقل متراژ تفکیک زمین چیست؟
- قانون تفکیک اراضی زیر 500 متر مربع چیست؟
- قدرالسهم شهرداری از افراز و تفکیک اراضی شهری چقدر است؟

• آیا بابت تفکیک اراضی دولتی به شهرداری سهم یا هزینه تعلق می گیرد؟

با توجه به ماده 101 و بویژه تفسیر تبصره 3 ماده مذکور و حسب تجربیات وکالتی در حوزه حقوق شهری و شهرسازی در دیوان عدالت اداری در زیر اجمالاً به مباحث مذکور می پردازیم. در ماده 101 اصلاحی قانون شهرداری مقرر شده است: «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 نقشه‌ای انجام دهند که قبلاً به تأیید شهرداری مربوط رسیده باشد. نقشه‌ای که مالک برای تفکیک زمین خود تهیه نموده و جهت تصویب در قبال رسید، تسلیم شهرداری می‌نماید، 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 می‌تواند خود تقاضای تفکیک یا افراز را به دادگاه تسلیم نماید. دادگاه با رعایت حداکثر نصاب‌های مقرر در خصوص معابر، شوارع و سرانه‌های عمومی با أخذ نظر کمیسیون ماده (5)، به موضوع رسیدگی و اتخاذ تصمیم می‌نماید. کمیسیون ماده (5) 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 می‌نماید.

تبصره 1- رعایت حد نصاب‌های تفکیک و ضوابط و مقررات آخرین طرح جامع و تفصیلی مصوب در محدوده شهرها و همچنین رعایت حدنصاب‌ها، ضوابط، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با قوانین از جمله قوانین ذیل، در تهیه و تأیید کلیه نقشه‌های تفکیکی موضوع این قانون توسط شهرداریها الزامی است:

• مواد (14) و (15) قانون زمین شهری مصوب سال 1366

• قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های

تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب سال 1381

• قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب سال 1374 و اصلاحات بعدی آن

• قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی - اقتصادی

مصوب سال 1385 و اصلاحات بعدی آن

- ماده (5) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و اصلاحات بعدی آن

تبصره 2- در مورد اراضی دولتی، مطابق تبصره (1) ماده (11) قانون زمین شهری

مصوب سال 1366 اقدام خواهد شد.

تبصره 3- 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 (25%) و برای تأمین اراضی موردنیاز احداث شوارع و معابر عمومی شهر در اثر تفکیک و افزای این اراضی مطابق با طرح جامع و تفصیلی با توجه به ارزش افزوده ایجادشده از عمل تفکیک برای مالک، تا بیست و پنج درصد (25%) 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 4- کلیه اراضی حاصل از تبصره (3) و معابر و شوارع عمومی و اراضی خدماتی که در اثر تفکیک و افزای 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 افزای میسر نباشد، شهرداری می‌تواند با تصویب شورای اسلامی شهر معادل قیمت آن را به نرخ کارشناسی دریافت نماید.

تبصره 5 - هرگونه تخلف از موضوع این قانون در تفکیک یا افزای اراضی، جرم تلقی شده و متخلفین، طبق قانون مجازات اسلامی و قانون تخلفات اداری تحت پیگرد قانونی قرار خواهند گرفت.»

1- روش تفکیک زمین های شهری و متولی آن چیست؟

با توجه به ماده 101 قانون شهرداری نقشه تفکیکی یا افزای که مالک تهیه می نماید به شهرداری ارائه می گردد و پس از کسر سطوح معابر و قدرالسهم شهرداری مربوط به خدمات عمومی از کل زمین باید ظرف سه ماه از سوی شهرداری تایید و به طور کتبی به مالک یا مالکین ابلاغ گردد.

بعد از تایید نقشه تفکیکی و یا افزای، اداره ثبت اسناد و املاک تفکیک و افزای را بر اساس نقشه تایید شده توسط شهرداری انجام می دهند.

اما ممکن است شهرداری در مهلت پیش گفته به دلایل مختلف به وظیفه خود در مورد تعیین تکلیف نقشه پیشنهادی مالک عمل ننماید.

در این باره تکلیف چیست؟

در ماده 101 اصلاحی در این باره مقرر شده است:

« بعد از انقضاء مهلت مقرر و عدم تعیین تکلیف از سوی شهرداری مالک می‌تواند خود

تقاضای تفکیک یا افراز را به دادگاه تسلیم نماید. دادگاه با رعایت حداکثر نصاب‌های مقرر در خصوص معابر، شوارع و سرانه‌های عمومی با اخذ نظر کمیسیون ماده (5)، به موضوع رسیدگی و اتخاذ تصمیم می‌نماید.

کمیسیون ماده (5) 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 می‌نماید.»
بنابراین دادگاه حقوقی محل به عنوان اصلی‌ترین مرجع رسیدگی به تظلمات با جلب نظر کمیسیون ماده 5 تصمیم‌گیری می‌نماید.

رای دادگاه علی‌الاصول در دادگاه تجدیدنظر استان قابل اعتراض است. در صورتی که کمیسیون ماده 5 نیز در مهلت دو ماهه مندرج در ماده 101 از اظهارنظر خودداری نماید، دادگاه بر اساس ضوابط و مقررات طرح‌های جامع و تفصیلی به موضوع رسیدگی می‌نماید.

(قسمت مشخص شده در صورت صلاحدید به مطلب کمیسیون ماده 5 لینک شود)
بدیهی است چون تطبیق نقشه‌های تفکیکی و یا افرازی پیشنهادی خواهان یا خواهان‌های دعوی با طرح‌های شهری از جمله امور کارشناسی است، لذا دادگاه بایستی نظر کارشناس رسمی دادگستری در امور شهری و شهرسازی را جلب نماید.

2- حد نصاب تفکیکی و حداقل متراژ تفکیک زمین چیست؟

ضوابط تفکیک اراضی شهری در بردارنده حد نصاب تفکیکی و حداقل متراژ تفکیک زمین نیز می‌باشد و در طرح تفصیلی شهرها این موارد مشخص شده است.
منظور این است که بعد از افراز و تفکیک اراضی، زمین اولیه به قطعات کوچک تری تقسیم می‌شود و حداقل متراژ تفکیک زمین نیز بر اساس ضوابط طرح تفصیلی تعیین می‌گردد و مرجع رسیدگی‌کننده (اعم از دادگاه، کمیسیون ماده 5 و به باور ما وزارت راه و شهرسازی) ملزم به رعایت این ضوابط و مقررات می‌باشند.

3- قدرالسهم شهرداری از افراز و تفکیک اراضی شهری چقدر است؟

از توجه به ماده 101 (تبصره سه) مشخص می‌گردد که حداکثر سهم شهرداری از تفکیک و افراز زمین‌های شهری جمعاً 75/43 درصد است.
یعنی بابت سرانه فضای عمومی و خدماتی 25% از کل ملک و بابت شوارع و معابر 25% از باقی‌مانده ملک (یعنی 25% از 75%) به عنوان سهم شهرداری از تفکیک زمین اخذ می‌گردد.

شهرداری در ازای این سهم هیچ وجهی به مالک نمی پردازد و می تواند با توافق با مالک به جای ملک، بهای روز آن را طبق نظر کارشناس دریافت نماید.

همین طور اگر امکان تأمین انواع سرانه، شوارع و معابر از زمین مورد تفکیک و افراز میسر نباشد، شهرداری می تواند با تصویب شورای اسلامی شهر معادل قیمت آن را به نرخ کارشناسی دریافت نماید.

4- قانون تفکیک اراضی زیر 500 متر مربع چیست؟

با توجه به متن صریح تبصره 3 ماده 101 قانون شهرداری به اراضی با مساحت 500 متر مربع و کمتر از آن هزینه و قدرالسهم افراز و تفکیک شهرداری تعلق نخواهد گرفت. البته به باور ما در فرضی که زمینی با سند رسمی شش دانگ مالکیت به متر از بالاتر از 500 متر مربع به صورت عادی به قطعاتی تقسیم شده است خواه به غیر واگذار شده باشد یا خیر؛ قدرالسهم شهرداری تعلق می گیرد چون از نظر ثبتی و قانونی ملک مورد نظر (پلاک ثبتی مادر) افراز یا تفکیک نشده است.

متأسفانه این مساله در عمل باعث بروز مشکلاتی برای خریداران اراضی شهری با سند عادی گردیده است. ولیکن در این باره بر اقدام شهرداری نمی توان خرده گرفت و مسئولیت متوجه اشخاصی است که بدون توجه به مشکلات اداری، حقوقی و ثبتی اسناد عادی مبادرت به خرید و فروش زمین می نمایند.

5- آیا بابت تفکیک اراضی دولتی به شهرداری سهم یا هزینه تعلق می گیرد؟

ضوابط تفکیک اراضی شهری در مورد اراضی دولتی چیست؟ سهم شهرداری از تفکیک اراضی دولتی چه میزان است؟

در تبصره 2 ماده 101 اصلاحی قانون شهرداری آمده است:

« در مورد اراضی دولتی، مطابق تبصره (1) ماده (11) قانون زمین شهری مصوب سال 1366 اقدام خواهد شد. »

تبصره یک ماده 11 قانون زمین شهری مصوب سال 1366 نیز اشعار داشته است:

« تطبیق نقشه های تفکیکی و شهرسازی اراضی دولتی با طرح های جامع و تفصیلی و هادی و تصویب آن "موضوع ماده 101 قانون شهرداریها" به عهده وزارت مسکن و شهرسازی است. »

ممکن است گفته شود چون در تبصره دو ماده 101 اصلاحی قانون شهرداری راجع به تفکیک و افراز اراضی دولتی به ماده 11 قانون زمین شهری (تبصره یک) ارجاع داده شده است فلذا به اراضی دولتی قدرالسهم افراز و تفکیک تعلق نمی گیرد.

اما به نظر نگارنده با توجه به مبنای وضع ماده 101 و بویژه تبصره 3 آن و منطوق این ماده، تفکیکی بین اراضی دولتی و غیردولتی راجع به تعلق گرفتن افراز و تفکیک مورد حکم قرار نگرفته است و تبصره یک ماده 11 قانون زمین شهری نیز فقط ناظر به تطبیق نقشه های تفکیکی با طرح های شهری است و تصریحی به معاف بودن اراضی دولتی و دستگاه های متولی آن از هزینه های قانونی افراز و تفکیک ندارد. بنابراین سهم شهرداری از تفکیک اراضی دولتی هیچ تفاوتی با سایر اراضی ندارد. با این حال در قسمتی از دادنامه شماره 1883 مورخ 1399/12/5 هیات عمومی دیوان عدالت اداری آمده است:

طبق تبصره 2 ماده 101 اصلاحی قانون شهرداری ها، تفکیک اراضی دولتی مطابق تبصره 1 ماده 11 قانون زمین شهری مصوب سال 1366 اقدام خواهد شد. بنابر حکم مذکور اطلاق تبصره 7 تعرفه شماره 11 شورای اسلامی شهر محلات برای سال 1398 مبنی بر تعمیم حکم تبصره 3 ماده صد به اراضی دولتی مغایر قانون است و مستند به بند 1 ماده 12 و ماده 88 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال 1392 اطلاق تبصره 7 ابطال می شود.

گفتنی است شورای نگهبان حکم تبصره 4 ماده 101 مبنی بر تعلق بلاعوض سرانه های موضوع ماده 101 به شهرداری به موقوفات را خلاف موازین شرع اعلام نموده است. در حالی که هیات عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره 1236 مورخ 1400/4/22 اعلام نموده است:

«... نظریه شماره ۹۹۵۴۴/۳۰/۹۰ - ۱۳۹۰/۹/۲ فقهای شورای نگهبان مبنی بر اینکه: «تسری تبصره ۴ ماده واحده اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری مصوب ۱۳۹۰/۱/۲۸ مجلس شورای اسلامی به موقوفات خلاف موازین شرع تشخیص داده شد»، از حیث عدم امکان انتقال و واگذاری املاک وقفی به غیر بوده و به این معنا نیست که تفکیک املاک موقوفی از شمول مقررات ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری خارج است و بر همین اساس، اداره اوقاف و امور خیریه نیز مکلف به تفکیک املاک خود بر مبنای قانون مذکور بوده و صرفاً تکلیفی در واگذاری و انتقال عین از باب سرانه خدمات و معابر و شوارع به شهرداری ندارد. ...»

در پایان متذکر می گردد سوالات و ابهامات اجرایی زیادی در مورد شرایط تعلق قدرالسهم به اراضی شهری و بویژه نحوه تفسیر تبصره 3 ماده 101 قانون شهرداری از سوی مالکین و حتی کارکنان شهرداری ها مطرح می گردد که هنوز رویه قضایی بویژه رویه شعب و در مواردی هیات عمومی دیوان عدالت اداری در ابتدای مسیر پرچالش پاسخ گویی بدان هاست.

بی تردید بهتر است قبل از هر اقدام قضایی و حقوقی از مشورت و عندالزوم اعلام وکالت وکیل شهرداری بهره برداری شود.

جهت غنای بحث، ذیلاً نظریه مشورتی مرتبتهی درج می گردد.

نظریه مشورتی در مورد ضوابط و مقررات تفکیک اراضی شهری

اولاً، تبصره 3 (الحاقی 28/1/1390) به ماده 101 قانون شهرداری دو قسمت دارد که قسمت نخست آن راجع به تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی است و قسمت دوم آن راجع به تأمین اراضی مورد نیاز احداث شوارع و معابر عمومی شهر است که هر دو در اثر تفکیک و افزاز این اراضی مطابق با طرح جامع و تفصیلی با لحاظ ارزش افزوده ناشی از تفکیک که برای مالک ایجاد شده است، از مالک دریافت می شود و تبصره 4 این ماده (الحاقی 28/1/1390)، اراضی حاصل از تبصره 3 را متعلق به شهرداری دانسته و مقرر داشته است، شهرداری در قبال تصاحب معابر و شوارع عمومی و اراضی خدماتی که در واقع از اراضی مالک کسر می شود، هیچ وجهی به صاحب ملک پرداخت نخواهد کرد. ثانیاً، در فرض سؤال که مالک زمین را به قطعات متعدد تفکیک و به دیگران منتقل کرده و بخش هایی را به عنوان کوچه و معبر تعیین کرده است، کوچه ها، طرق و شوارعی که از سوی مالک اولیه در این زمین پیش بینی شده است، مشمول عنوان طرق، شوارع، معابر و اموال عمومی مذکور در تبصره 6 ماده 96 قانون شهرداری مصوب 1334 با اصلاحات و الحاقات بعدی و ماده 24 قانون مدنی و مواد 45 و 46 آیین نامه مالی شهرداری ها مصوب 1346 است و متعلق به شهرداری است. بنا به مراتب فوق الذکر مالک نمی تواند مدعی مالکیت خود بر طرق و شوارع مذکور شود و شهرداری می تواند از جمله در اجرای ماده 3 قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب 1393، اخراج این بخش از اراضی از سند اصلی و صدور سند مالکیت به نام خود را خواستار شود. (تاریخ نظریه : 1401/02/25 شماره نظریه : 7/1401/145)

عنایت فرماید که در قانون بودجه سال 1402 در مورد شرایط واگذاری قدرالسهم ماده 101 و هزینه ورود به محدوده راجع به اراضی الحاقی به محدوده شهر، حکم خاصی آمده است که در زیر درج می گردد.

به موجب بند «ر» تبصره 8 قانون بودجه سال 1402: در برخورد با مالکان زمین هایی که در طرح های بازنگری و یا الحاق به طرح های جامع، هادی و تفصیلی شهرها توسط

شورای برنامه ریزی و توسعه استانها و یا شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، اراضی آنها به محدوده شهر ملحق می‌شود، پس از ابلاغ طرح تفصیلی شهرها در صورت عدم نیاز به تفکیک زمین، صرفاً بر اساس تبصره (۴) ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری‌ها مصوب 29/8/1367 عوارض آنها محاسبه و در صورت نیاز به تفکیک زمین، صرفاً به موجب ماده (۱۰۱) قانون شهرداری مصوب 11/4/1334 با اصلاحات و الحاقات بعدی با آنها برخورد می‌شود.

گفتنی است طبق تبصره (۴) ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری: در مواردی که تهیه زمین عوض در داخل محدوده‌های مجاز برای قطعه‌بندی و تفکیک و ساختمان‌سازی میسر نباشد و احتیاج به توسعه محدوده مزبور طبق طرح های مصوب توسعه شهری مورد تأیید مراجع قانونی قرار بگیرد، مراجع مزبور می‌توانند در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر، علاوه بر انجام تعهدات مربوط به عمران و آماده‌سازی زمین و واگذاری سطوح لازم برای تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی، حداکثر تا ۲۰٪ از اراضی آنها را برای تأمین عوض اراضی واقع در طرح‌های موضوع این قانون و همچنین اراضی عوض طرح های نوسازی و بهسازی شهری، بطور رایگان دریافت نمایند.

بیشتر بدانید: [عوارض تفکیک مجدد زمین](#)

ارتباط با وکیل دعاوی شهرداری

خدمات قابل ارائه توسط این دفتر، عبارت است از مشاوره، تنظیم دادخواست و لایحه و اعلام وکالت در دیوان عدالت اداری و دادگاه های حقوقی. در مورد شکایت از مصوبات شوراهای اسلامی شهرها و اقدامات خلاف قانون شهرداری، کمیسیون ماده 5 و سایر مراجع در خصوص روش تفکیک زمین و کیفیت دریافت قدرالسهم شهرداری و ضوابط تفکیک اراضی شهری می‌توانید در ساعات غیراداری با شماره **09123978117** (به نام مسعود فریدنی وکیل پایه یک دادگستری) تماس حاصل فرمایید.

از ارائه مشاوره رایگان معذوریم.