



A Legal Analysis of the Implementation of Note 3 of Article 101 of the Iranian Municipal Law: A Comparative Study with Turkish Urban Planning Law

Ataollah Zarafshan✉^{1b}

a. Assistant Professor, Department of Geography, University of Payamenour, Tehran, Iran..

Email: ata.zarafshan@pnu.ac.ir

ARTICLE INFO

ABSTRACT

Article type:

Research Paper

Received:

6 May 2025

Received in revised form:

9 July 2025

Accepted:

15 July 2025

pp.48-59

Keywords:

Article 101,
Municipal Law,
Iran,
Turkey.

Note 3 of Article 101 of Iran's Municipal Law, amended in 2011, authorizes municipalities to receive a portion of land (or its monetary equivalent) from owners of plots larger than 500 square meters during land subdivision processes, for public services and infrastructure. Despite its intended public benefit, the practical application of this provision has raised serious legal and equity concerns. These include the collection of shares from plots smaller than 500 square meters, reliance on informal and illegal subdivisions, disregard for previously allocated public spaces, and the imposition of forced agreements on landowners. This study, through a descriptive-analytical method and a comparative legal analysis with Turkey's urban planning system (İmar Kanunu), critically evaluates the legality and fairness of current municipal practices in Iran. The findings reveal that the Iranian implementation often exceeds the legal limits, infringes upon private property rights, and lacks transparency and judicial oversight. In contrast, Turkey's legal framework offers a clearer, more regulated, and equitable approach to urban land readjustment. The article concludes by emphasizing the need for regulatory reform in Iran to align its practices with legal standards and the principles of public trust and justice.

Citation: Zarafshan, A. (2025). A Legal Analysis of the Implementation of Note 3 of Article 101 of the Iranian Municipal Law: A Comparative Study with Turkish Urban Planning Law. *Journal of Geography and Urban Research*, 2(2), 48-59.

<https://doi.org/10.22130/gur.2025.2059930.1023>

© The Author(s)

Publisher: University of Maragheh.

This is an open access article under the CC BY license(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Extended Abstract

Introduction

Urban planning and land subdivision regulations form the backbone of modern urban governance. Article 101 of the Iranian Municipal Law has long served as the legislative framework governing the subdivision (tafkik) and partition (afraz) of land in cities. Originally designed to facilitate the orderly development of urban infrastructure and public services—such as roads, green spaces, and schools—this provision empowers municipalities to acquire portions of private land during the subdivision process. However, the post-2011 amendments to Article 101, particularly its third note (Tabarsi 3), have led to significant controversy. Under this amendment, municipalities are authorized to claim up to 25% of residual land for public services and an additional 25% for road development, allegedly in return for the value increment resulting from subdivision. While seemingly aligned with public interest, the broad and inconsistent application of this article has generated legal, administrative, and social tensions. Particularly troubling is the routine application of Article 101 to lands under 500 square meters, plots illegally subdivided without municipal approval, and lands located in the "harim" (periphery) of cities—contexts not explicitly covered by the statute. Municipalities often impose "qadr al-sahm" (land share) obligations as a precondition for issuing completion certificates or official deeds, thus exerting coercive pressure on landowners. This study investigates the legal implications of such practices, questioning their compatibility with constitutional protections of property rights, administrative justice, and equitable urban governance. A limited comparative analysis with Turkish land law provides further insight into more balanced regulatory frameworks.

Methodology

This research employs a qualitative, descriptive-analytical method supported by legal interpretation, case law analysis, and comparative legal reasoning. Iranian constitutional and civil legal sources (especially Articles 22, 30, and 47 of the

Constitution; Civil Code Articles on ownership; and the 2011 version of Article 101) were examined in depth. Relevant jurisprudence, including advisory opinions from Iran's Legal Department and decisions of the Administrative Justice Court, was incorporated to understand the practical impact of legal ambiguities.

In the comparative dimension, Turkey's İmar Kanunu (Urban Development Law No. 3194) was analyzed due to the country's structural and legal similarities in managing urban land. This included the examination of Turkish judicial interpretations, statutory provisions on maximum land acquisition ratios, and procedural guarantees for landowners. Secondary academic sources, legal commentaries, and policy reports were also reviewed to assess both doctrinal and practical outcomes.

Results and Discussion

The analysis revealed that while Article 101 theoretically allows municipalities to recover a portion of land for public purposes based on value-added logic, its implementation has deviated substantially from legal safeguards. The following issues emerged as critical:

1. Lack of genuine consent: The requirement for municipal-landowner "agreement" under Tabarsi 3 is, in most cases, a legal fiction. Landowners, particularly in vulnerable positions, face no realistic alternative but to accept municipal demands if they seek formal approval of their subdivision or construction plans.
2. Application in unauthorized contexts: Municipalities have extended Article 101's reach into areas not covered by law—namely the "harim" and lands already subdivided without approval—thereby violating principles of legality and administrative proportionality. Case reviews (e.g., Ruling No. 736 of the Administrative Justice Court, 2017) affirm that municipalities often exceed statutory authority.
3. Lack of procedural safeguards: The absence of independent land

valuation mechanisms and grievance redress procedures results in arbitrary implementation. While Article 101 allows compensation in monetary terms based on official valuation, this is rarely observed in practice.

4. Comparative findings (Turkey): Turkish urban development law allows municipalities to deduct up to 40% of land for public services, but only under strictly defined procedures, including mandatory notification, independent valuation, and the right to judicial review. Where the deduction exceeds 40% or lacks owner consent, municipalities are obligated to pay market-based compensation (Türkmen, 2019).
5. Conflict with constitutional property rights: Iran's Constitution (Article 47) and Civil Code establish property rights as sacred and inviolable, except through transparent legal processes and just compensation. The current implementation of Article 101 often undermines these protections and erodes public trust in administrative institutions.
6. Urban development concerns: Though municipalities justify these practices as tools for sustainable urban planning, they risk producing fragmented and informal development patterns. Owners may avoid formal subdivision altogether, resulting in a proliferation of unregulated settlements.

Conclusion

The current application of Article 101 of the Iranian Municipal Law poses serious legal and ethical challenges. It facilitates a de facto expropriation of land under the guise of urban planning without adhering to constitutional safeguards for private property. The overextension of municipal authority—especially in peripheral zones and unauthorized subdivisions—suggests a need for legislative reform and administrative oversight.

Drawing from Turkey's model, Iran could introduce binding procedural safeguards, independent valuation mechanisms, and clear judicial remedies to balance public and private interests more equitably. Without such reforms, municipalities risk perpetuating a cycle of administrative overreach, citizen disenfranchisement, and inefficient urban development.

Funding

There is no funding support.

Authors' Contribution

Authors contributed equally to the conceptualization and writing of the article. All of the authors approved the content of the manuscript and agreed on all aspects of the work declaration of competing interest none.

Conflict of Interest



Authors declared no conflict of interest.

Acknowledgments

We are grateful to all the scientific consultants of this paper.



تحلیلی حقوقی بر اجرای تبصره ۳ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ایران با مطالعه تطبیقی در نظام شهرسازی ترکیه

عطاءاله زرافشان  

۱- استادیار گروه جغرافیا، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران [Email: ata.zarafshan@pnu.ac.ir](mailto:ata.zarafshan@pnu.ac.ir)

چکیده

اطلاعات مقاله

تبصره ۳ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری که در اصلاحیه سال ۱۳۹۰ به تصویب رسید، یکی از مهم‌ترین سازوکارهای حقوقی در تنظیم روابط میان مالکان اراضی و نهاد مدیریت شهری در فرآیند تفکیک اراضی به شمار می‌رود. بر اساس این تبصره، شهرداری می‌تواند در اراضی بیش از ۵۰۰ مترمربع که دارای سند رسمی شش‌دانگ هستند، به‌منظور تأمین سرانه‌های خدماتی و عمومی شهری، تا سقف ۵۰ درصد (۲۵٪ + ۲۵٪) از زمین را به‌صورت رایگان دریافت کند یا معادل ارزش روز آن را با نظر کارشناس رسمی اخذ نماید. در ظاهر، این حکم تلاشی برای حمایت از منافع عمومی است، اما در عمل چالش‌های متعددی، به‌ویژه در تفسیر و اجرای آن از سوی شهرداری‌ها، مشاهده می‌شود. پژوهش حاضر با هدف تحلیل حقوقی اجرای این تبصره و بررسی پیامدهای عملی آن، به‌ویژه در ارتباط با اراضی زیر ۵۰۰ مترمربع و همچنین رویه شهرداری‌ها در خصوص تفکیک‌های غیررسمی، به روش توصیفی-تحلیلی و با رویکرد تطبیقی انجام شده است. در این راستا، با بررسی تطبیقی قوانین شهرسازی ترکیه، به‌ویژه قانون عمران شهری، تلاش شده است تا ابعاد حقوقی، ساختاری و اجرایی اخذ قدرالسهم توسط نهادهای شهری در دو کشور مورد واکاوی قرار گیرد. یافته‌ها نشان می‌دهد که در ایران، شهرداری‌ها با تفسیر موسع از این تبصره، در مواردی خارج از چارچوب قانونی و گاه بدون ایجاد ارزش افزوده واقعی، اقدام به مطالبه سهم از مالکان می‌کنند؛ در حالی که در نظام حقوقی ترکیه، اخذ سهم تابع ضوابطی روشن، دقیق و نظارت‌پذیر است و تفکیک‌های غیرقانونی نه مبنای مطالبه، بلکه موضوع برخورد حقوقی محسوب می‌شود. در پایان، پیشنهادهایی برای بازنگری در دستورالعمل‌های اجرایی و شفاف‌سازی حدود اختیارات شهرداری ارائه شده است.

نوع مقاله:

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت:

۱۴۰۴/۰۲/۱۶

تاریخ بازنگری:

۱۴۰۴/۰۴/۱۸

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۴/۰۴/۲۴

صص. ۴۸-۵۹

واژگان کلیدی:

ماده ۱۰۱،

قانون شهرداری‌ها،

ایران،

ترکیه.

استناد: زرافشان، عطاءالله. (۱۴۰۴). تحلیلی حقوقی بر اجرای تبصره ۳ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ایران با مطالعه تطبیقی در نظام شهرسازی ترکیه. *مجله جغرافیا و پژوهش‌های شهری*، ۲(۲)، ۴۸-۵۹.

 <https://doi.org/10.22130/gur.2025.2059930.1023>

ناشر: دانشگاه مراغه

© نویسندگان

مقدمه

ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها یکی از مهم‌ترین ابزارهای حقوقی برای هدایت و مدیریت توسعه شهری در ایران است که هدف آن تأمین زیرساخت‌های عمومی، از جمله معابر، فضاهای سبز و خدمات رفاهی، از طریق دریافت بخشی از اراضی اشخاص در فرآیند افراز و تفکیک می‌باشد. هرچند این ماده در ابتدا با هدف تأمین منافع عمومی وضع شد، اما در طول اجراء، به‌ویژه در دهه‌های اخیر، با رویه‌هایی مواجه شده که به‌طور فزاینده‌ای نگرانی‌هایی در خصوص تعرض به مالکیت خصوصی ایجاد کرده است. از جمله مهم‌ترین این چالش‌ها می‌توان به اخذ قدرالسهم از اراضی واقع در خارج از محدوده‌های خدماتی و قانونی شهرها اشاره کرد؛ در حالی که اساساً ماده ۱۰۱ از نظر مکانی برای درون محدوده شهرها طراحی شده است (Bayrami, 2021: 47).

علاوه بر این، برخی شهرداری‌ها حتی از اراضی‌ای که تفکیک آن‌ها قانونی نیست یا مساحت آن‌ها کمتر از ۵۰۰ مترمربع است نیز مطالبه سهم می‌کنند. این اقدامات در عمل نوعی تملک غیرمستقیم بدون پرداخت غرامت به شمار می‌رود و با اصول مسلم حقوقی، نظیر اصل ۴۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل قانونی بودن تحدید مالکیت و اصل جبران عادلانه، در تضاد است. رویه‌های مذکور موجب افزایش دعاوی علیه شهرداری‌ها و، در موارد متعدد، صدور آراء ابطالی از سوی دیوان عدالت اداری شده‌اند؛ مانند رأی شماره ۷۲۴ که اجرای ماده ۱۰۱ در خارج از محدوده را خلاف قانون اعلام کرده است (Naderi, 2023: 114).

با توجه به دامنه وسیع اجرای ماده ۱۰۱ و حجم زیاد مراجعات و اعتراضات مالکان به اقدامات شهرداری‌ها، بررسی ابعاد حقوقی این ماده، به‌ویژه در حوزه‌هایی که اجرای آن مورد تردید قرار گرفته، امری ضروری است. این پژوهش می‌کوشد با تمرکز بر دو مسئله مهم، یعنی اخذ سهم از اراضی خارج از محدوده و قطعات کوچک تفکیکی، حدود مشروعیت اجرای ماده را تبیین کرده و آسیب‌های احتمالی وارده به حقوق مالکان را شناسایی کند. همچنین با استفاده از مطالعه تطبیقی، می‌توان الگوهای موفق و متوازن تری را از نظام‌های حقوقی دیگر، همچون ترکیه، استخراج کرد تا در فرآیند اصلاح قانون یا تفسیر منصفانه آن مورد بهره‌برداری قرار گیرد (Keles, 2019: 35; Yildiz, 2020: 212).

هدف این پژوهش عبارت است از: ۱- بررسی مبانی حقوقی و مشروعیت اقدامات شهرداری‌ها در اجرای ماده ۱۰۱؛ ۲- تحلیل حقوقی محدوده شمول ماده نسبت به اراضی خارج از محدوده و قطعات زیر ۵۰۰ مترمربع؛ ۳- مقایسه تطبیقی عملکرد نظام حقوقی ایران و ترکیه در زمینه تحدید مالکیت در فرآیند توسعه شهری؛ ارائه راهکارهایی برای اصلاح قوانین یا رویه‌های اجرایی ماده ۱۰۱ به نفع رعایت عدالت حقوقی و سؤالات پژوهش عبارتند از: ۱- شهرداری‌ها بر اساس چه مبنای قانونی مجازند در اراضی خارج از محدوده یا قطعات خرد، قدرالسهم مطالبه کنند؟ ۲- آیا دریافت سهم از اراضی با مساحت کمتر از ۵۰۰ مترمربع با اصول حقوقی و قانون اساسی تطابق دارد؟ ۳- در نظام حقوقی ترکیه، چه سازوکارهایی برای ایجاد تعادل میان منافع عمومی و حقوق مالکانه پیش‌بینی شده است؟ و ۴- چه اصلاحات قانونی یا تفسیری می‌تواند تضمین‌کننده اجرای عادلانه‌تر ماده ۱۰۱ باشد؟

مسئله مشروعیت اجرای ماده ۱۰۱ و تأثیر آن بر حقوق مالکان خصوصی در سال‌های اخیر، موضوع مطالعات متعدد حقوقی بوده است. پژوهشگرانی همچون جعفری‌تبار (۲۰۱۹) و علوی‌نژاد (۲۰۱۷) با تحلیل عملکرد شهرداری‌ها، به عدم انطباق برخی رویه‌های اجرایی با قانون اساسی و اصول حقوق عمومی اشاره کرده‌اند. آنان معتقدند که رویه فعلی، در غیاب نظارت کافی و نبود تفسیر واحد، گاه منجر به نقض جدی حقوق مالکانه می‌شود. نادری (۲۰۲۳) نیز در پژوهشی دیگر نشان داده است که شهرداری‌ها با تفسیری موسع از ماده ۱۰۱، حتی نسبت به اراضی بدون طرح تفکیک یا با مساحت کم نیز مطالبه سهم می‌کنند؛ موضوعی که از منظر حقوقی، محل اشکال جدی است. در حوزه تطبیقی، پژوهش‌هایی نیز در زمینه

قانون‌گذاری شهری ترکیه انجام شده است. برای نمونه، یلدیز^۱ (۲۰۲۰) و ارسوی^۲ (۲۰۲۱) با بررسی «قانون ساخت‌وساز شهری» در ترکیه، به توازن نسبی ایجادشده میان حفظ مالکیت خصوصی و توسعه زیرساخت‌ها اشاره کرده‌اند. در این نظام، مقررات روشنی درباره نحوه مشارکت مالکان، میزان سهم قانونی و جبران خسارت‌ها وجود دارد که مانع از سوءاستفاده یا تفسیرهای سلیقه‌ای می‌شود. چنین مطالعاتی، ضرورت بازنگری در اجرای ماده ۱۰۱ در ایران را از منظر تطبیقی تقویت می‌کنند.

در سال‌های اخیر، حقوق مالکانه مورد توجه پژوهشگران حوزه حقوق عمومی و حقوق شهری نیز قرار گرفته است. بسیاری از این پژوهش‌ها بر تعارض میان اهداف توسعه شهری و الزامات صیانت از مالکیت خصوصی تأکید دارند. برای نمونه، دکتر ناصر کاتوزیان در آثار کلاسیک خود در حوزه حقوق مدنی، بر لزوم تفسیر مضیق محدودیت‌های قانونی بر مالکیت تأکید کرده و اخذ بخشی از ملک بدون رضایت یا جبران را تنها در چارچوب قوانین خاص و صریح مجاز می‌داند. بر همین اساس، پژوهشگرانی چون علیزاده و بهشتیان (۲۰۱۷) با بررسی محدودیت‌های حقوق مالکانه در قانون شهرداری‌ها دریافتند که مالکیت خصوصی اشخاص با دخالت دولت‌ها تحدید و در مواردی سلب شده است. همچنین محمدی و مظلوم‌رهنی (۲۰۲۳) در پژوهشی با عنوان «تحدید حقوق مالکانه اشخاص در اجرای طرح‌های شهری با تأکید بر رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری» اشاره می‌کنند که به‌زعم شهروندان، شهرداری‌ها بیشترین نقش را در محدود کردن اعمال حقوق مالکانه در شهرها ایفا می‌کنند.

در حوزه بین‌المللی، به‌ویژه در نظام حقوقی ترکیه، آثار پژوهشگرانی چون کلش (۲۰۱۹)، یلدیز (۲۰۲۰) و ارسوی (۲۰۲۱) توجه ویژه‌ای به نقش قوانین برنامه‌ریزی شهری در تحدید مالکیت خصوصی داشته‌اند. این پژوهشگران بیان می‌کنند که در ترکیه، قوانینی همچون «قانون ساخت‌وساز شهری» با تعیین دقیق حدود اختیارات شهرداری‌ها، پیش‌بینی تضمین‌هایی برای مشارکت مالکان و ایجاد سازوکارهای جبران، از بروز منازعات حقوقی گسترده جلوگیری می‌کند.

با وجود تمامی این تلاش‌ها، به‌نظر می‌رسد تاکنون پژوهش جامعی که به‌صورت ترکیبی و تطبیقی به تحلیل حقوقی ماده ۱۰۱ در زمینه اراضی خارج از محدوده و قطعات خرد، در مقایسه با حقوق شهری ترکیه بپردازد، انجام نشده است. مقاله حاضر می‌کوشد این خلأ علمی را پر کند و از رهگذر مطالعات تطبیقی، راهکارهای اجرایی و قانونی برای بازنگری در نحوه اجرای ماده ۱۰۱ ارائه دهد.

مبانی نظری

پژوهش حاضر بر تحلیل حقوقی اجرای قانون اصلاح ماده (۱۰۱) قانون شهرداری و تبصره ۳ آن، مصوب هفتم اردیبهشت ۱۳۹۰، استوار است؛ نقطه‌ای که تلاقی میان حقوق مالکانه و منافع عمومی در بستر توسعه شهری شکل می‌گیرد. در این راستا، سه محور کلیدی در مبانی نظری قابل شناسایی است:

حقوق مالکیت و محدودیت‌های قانونی آن

حق مالکیت در حقوق ایران، یکی از ارکان اساسی نظم حقوقی و اجتماعی است که ریشه در فقه اسلامی، قوانین مدنی و قانون اساسی دارد. اصل ۴۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مالکیت شخصی مشروع را محترم شمرده و اصل ۴۰ نیز تصریح می‌کند که هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خود را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد. بر اساس ماده ۳۰ قانون مدنی، مالک حق هرگونه تصرف در مال خود را دارد، مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد.

¹ Yıldız

² Ersoy

از این رو، هرگونه تحدید این حق باید به صراحت در قانون پیش‌بینی شده، دارای هدف عمومی مشخص باشد و با جبران عادلانه خسارت همراه گردد (Katouzian, 2014; Jafari, 2018).

مبحث تفکیک و تحلیل حقوقی تبصره ۳ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها

تفکیک اراضی را می‌توان فرآیند تقسیم زمین بکر به قطعاتی با کاربری مسکونی، خیابان و زمین‌های اختصاص یافته به فضاهای عمومی تعریف کرد (Faramarzi et al, 2012: 5). به بیان دیگر، تفکیک زمین عبارت است از تقسیم قانونی یک قطعه زمین یا یک پلاک ثبتی به چندین قطعه کوچک‌تر، بر اساس ضوابط و مقررات مصوب، با هدف حل مسائل تملک یا اختصاص آن‌ها به کاربری‌های مجاز (Badahang, 2016: 210).

با اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری در سال ۱۳۹۰، ضوابط تفکیک اراضی شهری و مفاهیمی همچون قدرالسهم شهرداری از تفکیک و افراز زمین‌های واقع در شهرها، سهم شهرداری از تفکیک اراضی دولتی، روش اجرایی و تشریفات افراز و تفکیک اراضی، و نیز حدود اختیارات اداره ثبت اسناد و املاک محل، شهرداری، دادگاه محل و در مورد اراضی دولتی، وزارت راه و شهرسازی، به یکی از مسائل مهم حقوق شهری در ارتباط میان مالکان اراضی، مقامات شهرداری، قضات و کارشناسان تبدیل شده است.

تبصره ۳ ماده ۱۰۱: «در اراضی با مساحت بیش از پانصد مترمربع که دارای سند شش‌دانگ هستند، شهرداری برای تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی تا سقف بیست و پنج درصد (۲۵٪) و برای تأمین اراضی مورد نیاز احداث شوارع و معابر عمومی شهر در اثر تفکیک و افراز این اراضی، مطابق طرح جامع و تفصیلی و با توجه به ارزش افزوده ایجاد شده 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 و طبق نظر کارشناس رسمی دادگستری دریافت کند». در تفسیر این تبصره، چند نکته کلیدی وجود دارد:

- اخذ قدرالسهم فقط در اراضی بیش از ۵۰۰ مترمربع مجاز است.
- اراضی خارج از محدوده قانونی شهرها مشمول این تبصره نیستند.
- در صورت نبود توافق مالک، امکان اجبار وی به پرداخت وجه یا واگذاری سهم، از نظر حقوقی محل تردید است.
- اجرای تبصره باید مطابق با طرح جامع یا تفصیلی مصوب باشد.

بنابراین، تعمیم دامنه اجرایی این تبصره به اراضی خرد یا خارج از محدوده خدماتی شهر، نه تنها فاقد مبنای قانونی روشن است، بلکه نوعی نقض اصل مالکیت خصوصی و اصل تفسیر مضیق قوانین مالیاتی و محدودکننده محسوب می‌شود (Bayrami, 2021: 45; Ghasemzadeh, 2020: 94).

مفهوم «ارزش افزوده» در تملک بخشی از ملک

یکی از مفاهیم کلیدی در تبصره ۳، «ارزش افزوده» ناشی از تفکیک است. این مفهوم به معنای افزایش قیمت زمین یا ارتقای قابلیت بهره‌برداری از آن، به واسطه صدور مجوز تفکیک و تأمین خدمات عمومی از سوی شهرداری است. در حقوق تطبیقی، این مبنا برای توجیه مشارکت مالک در تأمین هزینه‌های عمومی پذیرفته شده است، اما همواره با نظام ارزیابی شفاف، محدودیت قانونی و جبران منصفانه همراه بوده است (Ersoy, 2021: 91; Yildiz, 2020: 211).

نظام حقوقی ترکیه

در ترکیه، «قانون ساخت‌وساز شهری» مصوب ۱۹۸۵ چارچوب اصلی برنامه‌ریزی شهری و نحوه تفکیک، افراز و توسعه اراضی را تعیین می‌کند. این قانون به شهرداری‌ها و ادارات محلی اختیار می‌دهد در فرآیند تصویب نقشه‌های تفصیلی و عملیات افراز یا تفکیک، سهمی از زمین را به منظور تأمین منافع عمومی برداشت کنند. ماده ۱۸ این قانون به صراحت به

شهرداری‌ها و مقامات محلی اجازه می‌دهد که هنگام افراز یا تجمیع اراضی، درصد مشخصی از زمین را برای زیرساخت‌های عمومی مانند خیابان‌ها، پارک‌ها، مدارس، مساجد، فضاهای سبز و تأسیسات آموزشی و درمانی کسر نمایند. خلاصه ماده ۱۸ چنین است: «در زمان تجمیع یا تفکیک اراضی در چارچوب طرح‌های مصوب شهری، مقامات محلی می‌توانند بدون پرداخت غرامت، حداکثر تا ۴۰٪ از مساحت زمین را برای نیازهای عمومی مانند راه، پارک، فضای سبز، مدرسه و موارد مشابه اخذ کنند». در مناطق مختلف، این سقف معمولاً بین ۳۵٪ تا ۴۰٪ تعیین می‌شود و افزایش آن خارج از چارچوب قانون مجاز نیست (Keleş, 2019: 34).

در حالی که در ایران نصاب‌هایی مانند ۲۵٪ برای تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی و ۲۵٪ از باقیمانده برای معابر و شوارع در تبصره ۳ ماده ۱۰۱ تعیین شده است، این مقررات در بسیاری از موارد با تفسیر موسع شهرداری‌ها همراه می‌شود و گاه حتی در اراضی زیر ۵۰۰ متر یا در تفکیک‌های غیررسمی نیز مطالبه سهم صورت می‌گیرد. در مقابل، در ترکیه سهم شهرداری‌ها صرفاً در چارچوب مشخص و تحت نظارت دقیق قابل اعمال است و هرگونه تخطی از این میزان، قابلیت اعتراض در مراجع قضایی را دارد.

در مواردی که مالک تمایلی به واگذاری فیزیکی زمین ندارد یا اجرای ماده ۱۸ به هر دلیل امکان‌پذیر نیست، قانون‌گذار ترکیه سازوکار «برابری ارزش»^۱ را پیش‌بینی کرده است. بر این اساس، معادل ریالی یا جبرانی تعیین می‌شود تا توازن اقتصادی حفظ گردد و مالک، صرفاً از طریق مکانیزمی مشخص و عادلانه با نظارت کارشناسان رسمی، از کاهش ناعادلانه حقوق خود مصون بماند (Öztürk, 2017: 234). همچنین، مالک می‌تواند نسبت به نحوه محاسبه سهم، محل برداشت، یا حتی شیوه اجرای طرح شهری اعتراض کند. این شکایت‌ها در مرحله نخست در کمیته‌های ویژه شهرداری بررسی می‌شود و در صورت لزوم، به مراجع اداری و سپس قضایی ارجاع می‌گردد. در ایران، این مسیر بسیار محدودتر، پیچیده‌تر و اغلب فاقد اثربخشی حقوقی واقعی است. اجرای ماده ۱۸ در ترکیه صرفاً در صورت وجود طرح تفصیلی مصوب امکان‌پذیر است؛ بنابراین، شهرداری نمی‌تواند در غیاب طرح مصوب یا صرفاً بر اساس برداشت اداری، مطالبه سهم نماید. این قاعده مانع از اعمال سلیقه‌ای می‌شود.

روش پژوهشی

روش پژوهش در این مطالعه، تحلیلی-توصیفی-تطبیقی بوده و با رویکرد کتابخانه‌ای و اسنادی انجام می‌شود. داده‌ها از طریق بررسی منابع مکتوب شامل قوانین و مقررات موضوعه جمهوری اسلامی ایران، آرای دیوان عدالت اداری، نظریات مشورتی، منابع فقهی و دکتترین حقوقی داخلی و خارجی گردآوری و تحلیل شده‌اند. در بخش توصیفی، مبانی نظری مرتبط با حقوق مالکیت، نقش شهرداری در تفکیک اراضی و مفهوم ارزش افزوده معرفی و تشریح شده است. در بخش تحلیلی، تبصره ۳ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها از منظر حقوقی بررسی شده، دامنه مشروعیت اقدامات شهرداری‌ها در اخذ قدرالسهم سنجیده و تفسیر این مقرر با اصول قانون اساسی، قوانین مدنی و رویه قضایی تطبیق داده می‌شود.

بخش تطبیقی پژوهش به تحلیل مقایسه‌ای ساختار حقوقی مشابه در کشور ترکیه، با تأکید بر قانون شهرسازی شماره ۳۱۹۴ مصوب ۱۹۸۵، و نحوه تعامل شهرداری‌ها با مالکان در فرآیند تفکیک و تأمین خدمات عمومی اختصاص یافته است. هدف این بخش، استخراج تجربیات موفق حقوقی در ایجاد توازن میان حقوق مالکانه و منافع عمومی و ارزیابی امکان بهره‌برداری از آن در نظام حقوقی ایران می‌باشد. برای گردآوری اطلاعات، از روش فیش‌برداری از کتب، مقالات علمی-پژوهشی، پایان‌نامه‌ها، مقررات حقوق شهری و منابع الکترونیکی معتبر استفاده شده است.

¹ Değer eşitliği

یافته‌های پژوهش

یافته‌های این پژوهش مبتنی بر روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از مطالعه اسناد حقوقی، قوانین داخلی و تطبیقی و آرای دیوان عدالت اداری به دست آمده است. همچنین، روش تطبیقی با قوانین ترکیه به عنوان یکی از نمونه‌های موفق در نظام‌مند کردن اخذ سهم عمومی از اراضی به کار گرفته شده است. داده‌های کیفی از متون قانونی (مانند ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها و ماده ۱۸ قانون ۳۱۹۴ ترکیه)، رویه‌های اداری شهرداری‌ها، آراء مراجع قضایی و تفاسیر حقوق دانان گردآوری و سپس تحلیل تطبیقی شده‌اند. در این روند، هم ابعاد حقوقی-نظری موضوع و هم کاربردهای عملی آن در نظام اداری ایران با دقت بررسی شده است.

تحلیلی حقوقی بر اجرای تبصره ۳ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ایران با مطالعه تطبیقی در نظام شهرسازی ترکیه

گسترش غیرقانونی دایره شمول تبصره ۳ ماده ۱۰۱ توسط شهرداری‌ها

تبصره ۳ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری (اصلاحی ۱۳۹۰) ناظر به تفکیک یا افراز اراضی با شرایط خاصی است:

- اراضی باید دارای سند شش‌دانگ باشند؛
- مساحت آنها بیش از ۵۰۰ مترمربع باشد؛
- تفکیک مطابق با طرح جامع و تفصیلی مصوب باشد.

با وجود این محدودیت‌ها، شهرداری‌ها در عمل دامنه اجرای این ماده را گسترش داده‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که حتی در اراضی کوچکتر از ۵۰۰ مترمربع، شهرداری‌ها هنگام درخواست صدور سند رسمی یا اخذ پروانه، مالک را ملزم به پرداخت یا واگذاری قدرالسهم می‌کنند؛ استدلال رایج آن‌ها این است که در سند مادر سهم شهرداری قبلاً دریافت نشده و اکنون باید جبران شود.

استناد به تفکیک غیرقانونی پیشین و عدم اخذ قدرالسهم از سند مادر

شهرداری‌ها با این استدلال که تفکیک‌های غیرقانونی و عرفی در گذشته انجام شده و سهم شهرداری در زمان تفکیک مادر پرداخت نشده است، مالکین را هنگام درخواست صدور سند رسمی یا پروانه ساخت، ملزم به واگذاری سهم می‌کنند. این در حالی است که:

- ملاک قانونی، مساحت قطعه در زمان تقاضا است، نه فرآیندهای پیشین؛
 - در برخی موارد، مالک فعلی هیچ نقشی در تفکیک گذشته نداشته و صرفاً انتقال‌گیرنده است؛
- اجرای این الزام به‌عنوان تحمیل اجباری تلقی شده و با اصل تسری‌ناپذیری تکالیف مالکیتی به اشخاص ثالث در تعارض است.

نادیده گرفتن معابر و فضاهای عمومی موجود

با این حال، در بسیاری از این قطعات تفکیک‌شده به‌صورت عرفی، مالکان قسمتی از ملک را به‌عنوان معبر یا فضای عمومی در اختیار عموم قرار داده‌اند، اما:

- شهرداری در زمان رسمی شدن اسناد، آن بخش‌ها را به رسمیت نمی‌شناسد؛
 - مالک را موظف به واگذاری مجدد سهم برای همان مقاصد می‌داند؛
- این روند گاه باعث دریافت دوگانه سهم شهرداری شده و حقوق مالکانه را نقض می‌کند.

تحمیل «توافق» به‌منابه شرط صدور سند یا پروانه

براساس یافته‌ها، یکی از روش‌های فشار شهرداری‌ها، تنظیم توافق‌نامه‌ای است که ظاهراً داوطلبانه با مالک امضا می‌شود. در این توافق:

مالک تعهد می‌دهد بخشی از ملک را واگذار کند یا معادل ریالی آن را بپردازد؛ در عمل، بدون انعقاد این توافق، صدور پروانه ساخت یا موافقت با انتقال سند انجام نمی‌پذیرد؛ این توافق‌ها از منظر حقوقی فاقد شرایط صحت قرارداد، به‌ویژه رضایت واقعی و اختیار، بوده و ممکن است قابل ابطال یا بی‌اثر شناخته شوند.

ابهام در تشخیص و ارزیابی «ارزش افزوده ناشی از تفکیک»

یکی از نقاط ضعف تبصره ۳ ماده ۱۰۱، عدم تعریف دقیق و عملی «ارزش افزوده ناشی از تفکیک» است. در عمل، شهرداری‌ها بدون داشتن معیار مشخص، مبالغی را به‌عنوان معادل ارزش افزوده تعیین می‌کنند؛ ارجاع به کارشناس رسمی دادگستری در بسیاری موارد رعایت نشده یا به‌صورت صوری انجام می‌شود؛ این امر موجب افزایش ناراضی و بروز دعاوی متعدد در دیوان عدالت اداری شده است.

مقایسه تطبیقی: نظام حقوقی شهرسازی ترکیه

در ترکیه، ضوابط مربوط به تفکیک و افراز اراضی شهری در قانون شهرسازی مصوب ۱۹۸۵ و آیین‌نامه‌های اجرایی آن تعیین شده است. یافته‌های مقایسه تطبیقی را می‌توان از چهار جنبه مورد بررسی قرار داد:

الف) میزان سهم شهرداری‌ها

بر اساس ماده ۱۸ قانون شهرسازی ترکیه، در صورت تفکیک رسمی زمین توسط مالک، شهرداری می‌تواند تا سقف ۴۰٪ از اراضی را برای احداث خیابان، پارک، مدرسه، مسجد، فضای سبز و سایر خدمات عمومی بدون پرداخت غرامت دریافت کند؛ این سهم تنها زمانی قابل مطالبه است که تفکیک تحت نظارت رسمی و مطابق با طرح توسعه شهری انجام شود. تفاوت کلیدی: در ایران، سهم شهرداری حداکثر ۲۵٪ برای خدمات عمومی و ۲۵٪ از باقیمانده اراضی برای معابر و شوارع است که در مجموع به ۴۳٫۷۵٪ می‌رسد، مشروط به اینکه مساحت زمین بیش از ۵۰۰ متر باشد و ارزش افزوده ایجاد شده باشد. در حالی که در ترکیه، سقف قانونی سهم شهرداری کمتر و برابر با ۴۰٪ است، اما اجرای آن در فرآیند تفکیک رسمی و به‌صورت شفاف انجام می‌گیرد.

ب) شرط لازم برای اخذ سهم: تفکیک رسمی

در ترکیه، شهرداری تنها زمانی مجاز به دریافت سهم خود است که فرآیند تفکیک به‌صورت رسمی و از طریق اداره ثبت اسناد^۱ انجام شده باشد. در تفکیک‌های عرفی یا غیرقانونی، شهرداری حق مطالبه سهم ندارد و مسئولیت پیگیری و انسداد حقوقی این قطعات بر عهده نهادهای قضایی و ثبتی است.

ج) مرجع رسیدگی به اعتراض مالک

اگر مالک از میزان سهم اخذ شده ناراضی باشد، می‌تواند:

- به دادگاه اداری^۲ شکایت کند؛
 - در صورتی که سهم به جای زمین به صورت نقدی مطالبه شود، مالک می‌تواند نسبت به برآورد ارزش زمین اعتراض کند و کارشناس رسمی دادگستری ترکیه را به‌عنوان مرجع تعیین ارزش معرفی نماید.
- در ایران، مطابق ماده ۱۰۱، «ادارات ثبت اسناد و املاک و در صورت لزوم دادگاه‌ها موظف‌اند هنگام دریافت تقاضای تفکیک یا افراز اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها از سوی مالکین، عمل تفکیک یا افراز را بر اساس نقشه‌ای انجام دهند که قبلاً توسط شهرداری مربوطه تأیید شده باشد. نقشه‌ای که مالک برای تفکیک زمین خود تهیه کرده و با ارائه رسید به شهرداری تسلیم می‌نماید، باید پس از کسر سطوح معابر و قدرالسهم شهرداری بابت خدمات عمومی از کل زمین،

1. Tapu ve Kadastro Müdürlüğü

2. İdare Mahkemesi

حداکثر ظرف سه ماه توسط شهرداری تأیید و به صورت کتبی به مالک ابلاغ شود.» در تبصره ۵ این ماده، هرگونه تخلف در زمینه تفکیک یا افزای اراضی جرم محسوب شده و متخلفان بر اساس قانون مجازات اسلامی و قانون تخلفات اداری تحت پیگرد قانونی قرار می‌گیرند. با بررسی این تبصره مشخص می‌شود که روند شفافی برای اعتراض مالکین نسبت به عملکرد شهرداری وجود ندارد. در واقع، امکان اعتراض عملی و مؤثر در بسیاری موارد فراهم نیست یا درگیر بوروکراسی پیچیده‌ای است و نظارت دادگاه‌ها بر توافقات یا ارزیابی‌ها بسیار محدود می‌باشد.

(د) تعیین ارزش افزوده و حق اعتراض مالک

در ترکیه، ارزش افزوده یا ارزش زمین باید صرفاً توسط کارشناس رسمی و مستقل دادگستری برآورد شود. اگر شهرداری تمایل داشته باشد به جای زمین مبلغی را دریافت کند، این مبلغ باید منطبق با نظر کارشناس رسمی باشد. مالک نیز حق دارد نظر کارشناس را به چالش بکشد یا درخواست کارشناسی مجدد کند. در نظام حقوقی ایران، مالکین می‌توانند به نظر کارشناس در خصوص برآورد ارزش ملک خود اعتراض کنند و این اعتراض معمولاً به ارجاع ارزیابی به هیأت‌های کارشناسی منجر می‌شود که خود شهرداری آنها را انتخاب می‌کند. در بقیه موارد، از جمله نحوه اعتراض یا شکایت در خصوص میزان اخذ قدرالسهم، روند شفافی وجود ندارد. جدول شماره یک، مقایسه تطبیقی عملکرد شهرداری‌ها در اجرای ماده ۱۰۱ قانون شهرداری با قانون مشابه آن در نظام حقوقی ترکیه را نشان می‌دهد.

جدول ۱. نتیجه مقایسه تطبیقی قوانین ایران و ترکیه

ترکیه	ایران	مقایسه
بین ۳۵ تا ۴۰٪ کل زمین	۲۵٪ برای خدمات + ۲۵٪ برای معابر از باقیمانده زمین	سقف قانونی سهم شهرداری
ندارد	بیشتر از ۵۰۰ متر	شرط مساحتی
شهرداری حق ندارد دخالت کند	ممکن است مستمسک اخذ سهم شود	تفکیک غیررسمی
صرفاً کارشناس رسمی دادگستری	ارجاع به کارشناس رسمی	نهاد تعیین ارزش زمین
رسیدگی قضایی شفاف و سریع در دادگاه اداری	محدود و دیوان عدالت اداری	امکان اعتراض
قوی و قابل استناد	ضعیف	تضمین حقوق مالک

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۴۰۴

بحث

تبصره ۳ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری که در اصلاحیه سال ۱۳۹۰ به آن افزوده شد، با هدف تأمین اراضی لازم برای ایجاد معابر و کاربری‌های خدماتی و عمومی در فرآیند توسعه شهری طراحی شده است. این ماده، شهرداری را مجاز می‌داند که در صورت تفکیک اراضی بیش از ۵۰۰ مترمربع که دارای سند شش‌دانگ رسمی هستند، تا ۲۵ درصد از باقیمانده زمین را به‌عنوان سهم معابر و تا ۲۵ درصد دیگر را به‌عنوان سهم فضاهای خدماتی دریافت کند، مشروط به ایجاد ارزش افزوده از تفکیک. در عمل اما، این ماده توسط بسیاری از شهرداری‌ها به گونه‌ای اجرا شده است که فراتر از حدود و ثغور مقرر در قانون بوده و گاه موجب سلب حقوق مالکانه مشروع و قانونی شهروندان شده است. به‌ویژه در مواردی مانند:

- مطالبه قدرالسهم از اراضی با مساحت کمتر از ۵۰۰ مترمربع؛
- استناد به تفکیک‌های عرفی و غیرقانونی برای اخذ سهم از مالکان جدید؛
- بی‌اعتنایی به معابر و فضاهای عمومی‌ای که قبلاً توسط مالکان تأمین شده‌اند؛

- تحمیل توافقی نام‌های ظاهراً داوطلبانه اما در عمل اجباری؛
- نبود مبنای شفاف برای برآورد ارزش افزوده ناشی از تفکیک؛
- و نداشتن فرآیند اعتراض حقوقی مؤثر برای مالکان.

همه این موارد منجر به بروز بحران در عدالت شهری و خدشه‌دار شدن امنیت حقوقی شهروندان شده است. چنین وضعیتی نقض صریح اصل «قانون‌مداری اداری» و اصل «اعتماد مشروع» در حقوق عمومی محسوب می‌شود. شهرداری‌ها در برخی موارد، اقدام به اخذ قدرالسهم در اراضی زیر ۵۰۰ مترمربع می‌کنند، با این استدلال که:

- در زمان تفکیک اولیه، سهم شهرداری دریافت نشده است؛
- معابر موجود در طرح رسمی به رسمیت شناخته نشده‌اند؛
- مالک فعلی باید سهم متناسب با ارزش افزوده را بپردازد.

این رویه از چند جهت قابل انتقاد جدی است: اولاً، قانون به‌صراحت مقرر کرده است که این ماده صرفاً در مورد اراضی بیش از ۵۰۰ متر با سند شش‌دانگ و در فرآیند تفکیک رسمی قابل اجراست؛ ثانیاً، مالک فعلی الزاماً مسئول تخلف گذشته نیست و تحمیل جبران به وی، ناقض اصل «شخصی بودن مسئولیت» است؛ ثالثاً، در بسیاری از موارد، معابر یا فضای عمومی قبلاً توسط مالک اختصاص داده شده و نادیده گرفتن آن، مصداق اخذ مضاعف است؛ رابعاً، در فرض وجود تفکیک غیررسمی، شهرداری به‌جای مقابله قانونی، از آن بهره‌برداری مالی می‌کند که نوعی تساهل در برابر تخلف و کسب درآمد از آن محسوب می‌شود.

نتیجه تطبیقی با نظام شهرسازی ترکیه

مقایسه با قانون شهرسازی ترکیه، که در آن نیز شهرداری مجاز به اخذ سهمی از زمین در فرآیند تفکیک رسمی است، نشان می‌دهد که در این کشور، فرآیند اخذ سهم صرفاً در قالب تفکیک رسمی قابل اعمال است:

- سقف سهم شهرداری بین ۳۵ تا ۴۰ درصد است و تنها در چارچوب مشخص، بدون امکان تفسیر شخصی، اجرا می‌شود.
 - ارزش زمین صرفاً با نظر کارشناسان رسمی دادگستری و با حق اعتراض مالک تعیین می‌شود؛
 - تفکیک‌های غیرقانونی هیچ‌گاه مبنای مطالبه سهم نیستند، بلکه مورد برخورد قانونی قرار می‌گیرند؛
 - فرآیند شفاف، قانونی، دادگاهی و نظارت‌پذیر در ترکیه، حقوق شهروندان را به‌خوبی تضمین می‌کند.
- در ایران، این ظرفیت قانونی به‌دلیل نبود شفافیت، فقدان دستورالعمل‌های اجرایی روشن، ضعف نظارت و استفاده ابزاری از توافقی‌نامه‌ها، به ابزاری برای مطالبه غیرموجه سهم از مالکان بی‌اطلاع یا بی‌دفاع تبدیل شده است.

پیامدهای اجتماعی و حقوقی

اجرای نادرست تبصره ۳ ماده ۱۰۱ پیامدهای متعددی به‌دنبال دارد:

- بی‌اعتمادی گسترده به نهاد شهرداری و خدشه به مشروعیت آن؛
- افزایش پرونده‌های شکایت در دیوان عدالت اداری؛
- گرانی بی‌ضابطه زمین و مسکن به‌علت هزینه‌های پنهان در فرآیند تفکیک و نقل‌وانتقال؛
- ایجاد نابرابری حقوقی میان مالکان با شرایط یکسان؛
- و در نهایت، فرسایش حاکمیت قانون در شهرسازی.

نتیجه‌گیری

مطالعه حاضر، با تمرکز بر تبصره ۳ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ایران و بررسی شیوه اجرای آن، به‌ویژه در مورد اراضی با مساحت کمتر از ۵۰۰ متر مربع و در بستر تفکیک‌های غیرقانونی، به نتایج مهمی در ابعاد حقوقی، اجرایی و تطبیقی دست یافته است.

در نظام حقوقی ایران، ماده ۱۰۱ و به‌ویژه تبصره ۳ آن، ابزاری برای تأمین خدمات عمومی از طریق اخذ بخشی از اراضی مالکان در فرآیند تفکیک رسمی محسوب می‌شود. این مقرر در اصل با هدف ایجاد تعادل میان منافع عمومی شهر و حقوق فردی مالک وضع شده است. با این حال، بررسی‌های میدانی و اسنادی نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد، شهرداری‌ها این تبصره را به‌صورت موسع، غیرشفاف و گاه مغایر با روح قانون تفسیر و اجرا می‌کنند. از جمله مصادیق بارز این رویه نادرست، مطالبه قدرالسهم از اراضی کمتر از ۵۰۰ مترمربع یا از املاکی است که بدون انجام تفکیک رسمی و صرفاً بر اثر معاملات عرفی، قطعه‌قطعه شده‌اند.

شهرداری‌ها این اقدامات را عمدتاً با استناد به نبود سهم در سند مادر یا به بهانه جبران تخلفات مالک سابق انجام می‌دهند، اما این استدلال‌ها از منظر حقوقی وجاهت ندارند؛ زیرا اولاً، اجرای تبصره ۳ منوط به تحقق شرایطی مانند وجود سند رسمی شش‌دانگ، مساحت بیش از ۵۰۰ مترمربع و انجام تفکیک بر اساس طرح‌های مصوب است. ثانیاً، مسئولیت ناشی از تخلفات پیشین را نمی‌توان به خریداران بعدی که با حسن نیت معامله کرده‌اند، منتقل کرد. ثالثاً، شهرداری‌ها در بسیاری از موارد معابر و فضاهای عمومی ایجادشده قبلی را به رسمیت نمی‌شناسند و با وجود بهره‌برداری از این زیرساخت‌ها، مجدداً مطالبه سهم می‌کنند.

در این وضعیت، حقوق مالکانه که از اصول اساسی حقوق خصوصی در ایران و مورد تأکید اصول ۲۲، ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی است، به‌شدت در معرض تضعیف قرار می‌گیرد و شهروندان در مواجهه با ادارات شهرداری عملاً در موضع ضعف قرار دارند. همچنین، اعتماد عمومی به نهادهای مدیریت شهری با اعمال چنین رویه‌هایی که فاقد شفافیت، انصاف و قانون‌مداری است، به مخاطره می‌افتد.

در تحلیل تطبیقی، بررسی نظام حقوقی شهرسازی ترکیه نشان داد که با وجود مشابهت‌هایی در ساختار قانونی، تفاوت‌های چشمگیری در شیوه اجرا، ضمانت‌اجراها، شفافیت و رعایت حقوق مالکانه وجود دارد. در ترکیه، فرآیند اخذ سهم در زمان تفکیک تابع نظام اداری مشخص و همراه با امکان اعتراض حقوقی است. همچنین، شهرداری‌ها تنها در شرایط دقیق و محدود مجاز به دریافت سهم هستند و تکرار برداشت یا تفسیر موسع از قانون با محدودیت‌های جدی مواجه می‌شود. این وضعیت نشان می‌دهد که صرف وجود یک متن قانونی مشابه، تضمین‌کننده عدالت نیست، بلکه نحوه اجرا و ظرفیت نهادی در تضمین حقوق شهروندان نقشی کلیدی ایفا می‌کند.

در نتیجه، می‌توان گفت که ضعف در نگارش روشن قانون، فقدان دستورالعمل‌های اجرایی شفاف، تفسیرهای سلیقه‌ای و نبود سازوکار نظارتی مؤثر، مهم‌ترین عواملی هستند که موجب انحراف اجرای تبصره ۳ ماده ۱۰۱ از هدف اصلی آن شده‌اند. به‌جای اینکه این تبصره ابزاری برای توسعه عدالت‌محور شهری باشد، به منبع درآمدی ناپایدار، غیرشفاف و گاه ناعادلانه برای شهرداری‌ها تبدیل شده است.

بنابراین، اصلاح رویه‌ها و قوانین موجود نه تنها ضرورتی حقوقی، بلکه الزامی اجتماعی و توسعه‌ای است. بازتعریف دقیق دامنه اجرایی تبصره، شفاف‌سازی معیارهای اخذ سهم، ارجاع اجباری به کارشناس بی‌طرف، ایجاد نهاد نظارت بر شهرداری‌ها و بازنگری در حقوق مالکان خرد و خریداران با حسن نیت، می‌تواند به بهبود وضعیت موجود و جلوگیری از

تضییع گسترده حقوق شهروندان منجر شود. الگوبرداری از تجارب موفق بین‌المللی، همچون ترکیه، نیز می‌تواند در این مسیر راهگشا باشد.

در نهایت، تحقق مدیریت شهری عدالت‌محور تنها با ترکیب قانون‌نویسی دقیق، اجرای منصفانه و پاسخ‌گویی نهادی امکان‌پذیر است. بازگشت به اصول بنیادین حقوق عمومی و رعایت عملی حق مالکیت، گامی ضروری در بازسازی رابطه پرچالش میان مردم و مدیریت شهری خواهد بود.

پیشنهادات

الف) اصلاحات قانونی

- تعیین صریح ممنوعیت اخذ قدرالسهم از اراضی با مساحت کمتر از ۵۰۰ مترمربع؛ با توجه به اینکه شهرداری‌ها در حال حاضر با تفسیر موسع از تبصره ۳ ماده ۱۰۱، از اراضی زیر ۵۰۰ متر نیز مطالبه سهم می‌کنند، پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار با افزودن یک بند یا تبصره الحاقی، اخذ قدرالسهم از اراضی کمتر از حد نصاب را صراحتاً ممنوع نماید، مگر در موارد خاصی که در آیین‌نامه مشخص شده باشد، مانند تجمیع داوطلبانه برای طرح‌های مصوب شهری.
- تعیین قاعده حقوقی برای تفکیک‌های غیررسمی و اراضی دارای پیشینه کاربری عمومی: ضروری است وضعیت اراضی که پیش‌تر به شکل عرفی یا غیرقانونی تفکیک شده و دارای معابر، فضای سبز یا خدمات شهری هستند، مشخص گردد. پیشنهاد می‌شود مالکانی که شواهد معتبری از اختصاص معابر و فضاهای عمومی در زمان تفکیک دارند، مانند نقشه‌های هوایی، استعلام‌ها یا قبوض خدماتی، از پرداخت مجدد قدرالسهم معاف شوند.
- پیش‌بینی ضوابط کارشناسی الزامی برای ارزش‌گذاری قدرالسهم: قانون‌گذار باید شهرداری را مکلف کند که ارزش‌گذاری زمین موضوع تبصره صرفاً از طریق کارشناسان رسمی دادگستری و با امکان اعتراض مالک در مراجع ثالث، مانند هیئت حل اختلاف مستقل، انجام شود. این اقدام از تصمیمات سلیقه‌ای و تبعیض‌آمیز جلوگیری خواهد کرد.

ب) اصلاحات اجرایی و نهادی

- تدوین دستورالعمل شفاف و سراسری برای اجرای ماده ۱۰۱: پیشنهاد می‌شود وزارت کشور و سازمان شهرداری‌ها، با همکاری قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری، یک دستورالعمل ملی دقیق، الزام‌آور و در دسترس عموم درباره اجرای ماده ۱۰۱ و تبصره‌های آن تدوین کنند، به‌گونه‌ای که شرایط، مراحل، مدارک لازم، حقوق متقابل و فرآیند اعتراض به‌صورت روشن مشخص شده باشد.
- ایجاد سامانه ملی شفاف‌سازی وضعیت تفکیک اراضی: ضروری است یک سامانه ملی آنلاین ایجاد شود که وضعیت تفکیکی اراضی (رسمی، غیررسمی، با قدرالسهم پرداخت‌شده یا نشده) را به‌روزرسانی و شفاف کند، تا خریداران، مالکان و مشاوران املاک بتوانند پیش از نقل و انتقال، وضعیت حقوقی ملک را بررسی کنند.
- لزام به مستندسازی همه توافقات شهرداری با مالکان: تمام توافقات مربوط به قدرالسهم باید مکتوب، رسمی، دارای کد رهگیری و قابل دسترسی باشد. در حال حاضر، بسیاری از توافقات به‌صورت شفاهی یا در قالب‌های غیررسمی انجام می‌شود که موجب سوءتفاهم و فساد می‌گردد.
- تقویت نقش نظارتی دیوان عدالت اداری و دادستانی کل کشور: دیوان عدالت اداری باید با صدور آرای وحدت‌رویه و دستورالعمل‌های تفسیر قانون، رویه‌های متضاد و سلیقه‌ای شهرداری‌ها را محدود کند. همچنین دادستانی، به‌عنوان مدعی‌العموم، باید در پرونده‌هایی که حقوق عامه در معرض تهدید است، نقش فعال‌تری ایفا نماید.
- الگوبرداری نهادی از ترکیه در زمینه نهادهای حل اختلاف: در ترکیه، کمیسیون‌های حل اختلاف و ارزیابی شهری با حضور نماینده مالک، شهرداری، کارشناس مستقل و نماینده دولت محلی تشکیل می‌شوند. ایجاد چنین

نهاد بی‌طرفی در ایران برای حل و فصل اختلافات مربوط به قدرالسهم می‌تواند جایگزین روندهای یک‌طرفه و اداری فعلی شود.

در مجموع، اصلاح ماده ۱۰۱ و تبصره‌های آن نباید صرفاً از منظر درآمدی برای شهرداری‌ها دیده شود، بلکه باید در خدمت تحقق عدالت فضایی، امنیت حقوقی شهروندان و توسعه پایدار شهری باشد. اجرای پیشنهادهای فوق می‌تواند گامی مؤثر در جهت کاهش تعارضات، افزایش رضایت عمومی، کاهش پرونده‌های دیوان عدالت اداری و ارتقاء حکمرانی شهری مبتنی بر قانون و اعتماد باشد.

References

1. Alavi-Nejad, R. (2017). Conflict between municipal land acquisition shares and property rights. *Journal of Urban Law Journal*, 12(2), 78–99. [in Persian]
2. Alizadeh, M., & Beheshtian, S. M. (2017). A legal review of restrictions on property rights under the Municipal Law. *Journal of Urban Management*, 16(49), 489–497. [in Persian]
3. Badahang, A. (2016). The impact of urban land subdivision characteristics in different textures on urban landscape and appearance. *Journal of Geography and Regional Planning*, 6(4), 207–222. [in Persian]
4. Bayrami, A. (2021). Barresi-ye hoquq-e melkiyat dar tafkik-e arāzi-ye khord dar shahrhā. *Journal of Majalleh-ye Hoquq-e Shahri*, 7(2), 44–63.
5. Beheshtian, S. M. (2017). *Expropriation of Lands by Municipalities*. Tehran: Majd Publications.
6. Ersoy, M. (2021). Urban planning and property rights in Turkey: Legal boundaries and public interest. *Journal of Urban Law*, 14(2), 89–110.
7. Faramarzi, M., Ebrahimi, H., & Barati, N. (2012). The concept of land subdivision in new urban expansions: A comparative study based on residents' satisfaction in three subdivision patterns in Zanzan City. *Journal of Bagh-e Nazar*, 9(23), 3–10. [in Persian]
8. Ghasemzadeh, H. (2020). Mabani-ye hoquq-e melkiyat dar toseh-ye shahri. *Journal of Majalleh-ye Hoquq-e Omumi Iran*, 7(3), 93–115.
9. Jafari, M. (2018). *Foundations and rules of land subdivision and partition under Iranian registration law*. Tehran: Majd Publications. [In Persian]
10. Jafari-Tabar, M. (2019). A legal analysis of Article 101 of the Municipalities Act in lands outside the urban boundary. *Journal of Public Law*, 25(3), 45–68. [in Persian]
11. Katouzian, N. (2014). *Hoquq-e madani: ghavāed-e omumi-ye qorārdād-hā*. Tehran: Mizan.
12. Keleş, R. (2019). Urbanization policies and expropriation practices in Turkey. *Journal of Public Administration*, 52(1), 33–58.
13. Mohammadi, O., & Mazlom Rahni, A. (2023). Restriction of private property rights in the implementation of urban plans: Emphasis on the General Board of the Administrative Justice Court's practice. *Journal of Civil Law*, 11(22), 10–21. [in Persian]
14. Naderi, F. (2023). Critical analysis of Article 101 implementation practices with emphasis on compensation principles. *Journal of Public Law Research*, 30(4), 112–134. [in Persian]
15. Öztürk, B. (2017). Land Readjustment in Turkish Planning Law: An analysis of Article 18 applications. *Journal of Urban Legal Review*, 12(3), 233–250.
16. Yıldız, M. (2020). Legal framework for urban development in Turkey. *Journal of Urban Law*, 45(2), 210–235.