

## ورود به محدوده شهر ذیل تبصره 4 قانون تعیین وضعیت املاک: مبانی، حدود و رویه دیوان عدالت اداری

«ورود به محدوده» در نظام حقوقی ایران مفهومی است که ذیل تبصره (۴) ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷ تعریف می‌شود.

این تبصره، ابزار حقوقی تأمین اراضی عوض طرح‌های عمومی و نیز طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری را در فرآیند توسعه محدوده‌های شهری مقرر می‌کند، با این قید که سهم رایگان شهرداری صرفاً «تا حداکثر ۲۰٪ از اراضی» (و نه اعیان) و در قبال موافقت با استفاده از مزایای ورود به محدوده، پس از انجام تعهدات عمران و آماده‌سازی و واگذاری سطوح خدمات عمومی است.

رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در سال‌های اخیر هرگونه «عوارض ورود به محدوده» فراتر از چارچوب تبصره (۴) و نیز تسری آن به «عرصه و اعیان» یا تبدیل سهم عینی به وجه نقد را خلاف قانون و خارج از حدود اختیار شناسایی و ابطال کرده است.

### چارچوب قانونی

قانون تعیین وضعیت املاک (مصوب ۱۳۶۷ با اصلاحات بعدی) یک «ماده واحده» با چند تبصره است.

تبصره (۴) تصریح می‌کند: هرگاه تهیه زمین عوض در داخل محدوده‌های مجاز ممکن نباشد و توسعه محدوده بر اساس طرح‌های مصوب مورد تأیید مراجع قانونی قرار گیرد، مراجع مزبور می‌توانند در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای بهره‌مندی از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر - علاوه بر تعهدات عمران و آماده‌سازی و واگذاری سطوح خدمات عمومی - «حداکثر تا ۲۰٪ از اراضی آنان» را برای تأمین عوض طرح‌های موضوع قانون و نیز طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری به‌طور رایگان اخذ کنند.

از سوی دیگر، تبصره (۱) همین ماده واحده ناظر به حقوق مالکانه در فاصله زمانی اجرا یا تعویق طرح است و ارتباط مستقیم با «ورود به محدوده» ندارد، ولی در بسیاری از اختلافات، هم‌زمان مورد استناد قرار می‌گیرد (به‌ویژه در باب استمرار یا تحدید حقوق مالکانه تا زمان اجرای طرح).

### ماهیت و حدود «ورود به محدوده» در تبصره (۴) قانون تعیین وضعیت املاک

الف) اختصاص به «اراضی» نه اعیان: متن صریح تبصره (۴) از «اراضی» نام می‌برد و نه اعیان. بنابراین اخذ رایگان اعیان یا تسری سهم به اعیان فاقد مستند قانونی است. رأی هیأت عمومی در پرونده شاهرود (دادنامه ۱۴۰۳/۵/۲۳) همین نکته را محور ابطال قرار داده است؛ زیرا مصوبه محل نزاع «عرصه و اعیان» را موضوع اخذ رایگان قرار داده بود و در نتیجه خلاف نص قانون شناخته شد.

ب) حد نصاب حداکثری ۲۰٪: سقف قانونی اخذ رایگان، «تا ۲۰٪» است. هر قاعده‌ای که این سقف را ثابت و الزاماً «۲۰٪» قرار ندهد یا آن را به سازوکار ارزیابی داخلی شهرداری بسپارد، از حدود قانون فراتر رفته و رویه دیوان مکرراً چنین مصوباتی را ابطال کرده است.

ج) عینی بودن سهم و ممنوعیت جایگزینی به وجه نقد خارج از چارچوب قانون: فلسفه تبصره (۴) تأمین «عینی»

زمین عوض است، نه ایجاد منبع درآمدی نقدی. تبدیل سهم عینی به بها و مطالبه وجه نقد بابت «کسری قدرالسهم» (مازاد بر سطوح خدمات عمومی) در آراء هیأت عمومی مردود شناخته شده و مستندا ابطال گردیده است.

د) رابطه با سطوح خدمات عمومی و تعهدات آماده سازی: اخذ سهم رایگان موضوع تبصره (۴) علاوه بر واگذاری «سطوح لازم برای تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی» و پس از انجام تعهدات آماده سازی است؛ بنابراین جمع همزمان اخذ سطوح خدمات عمومی + سهم رایگان حداکثر ۲۰٪ از اراضی، تنها در چهارچوب تصریح شده مجاز است و وضع هر قاعده مضاعفی به عنوان «عوارض ورود به محدوده» مبنای قانونی ندارد.

## رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

### 1- ابطال «عوارض ورود به محدوده» به عنوان منبع درآمدی

هیأت عمومی در سالهای ۱۳۹۳ و ۱۳۹۷، مصوبات شوراهای اسلامی شهر درباره «عوارض ورود املاک به محدوده شهر/قانونی» را مغایر تبصره (۴) و خارج از حدود اختیار دانسته و ابطال کرده است (دادنامه های ۱۸۱۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۰۶ و ۱۹۵۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۱ درباره اردبیل؛ و دادنامه ۲۱۵۹ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۱ درباره اسلامشهر). استدلال محوری: تبصره (۴) مجوز «عوارض» نداده، بلکه اخذ عینی «تا ۲۰٪ از اراضی» را در شرایط مشخص اجازه داده است؛ لذا اخذ وجه یا عوارض مستقل تحت این عنوان مستند ندارد.

### 2 - تأکید مجدد در رأی شماره 1190500 مورخ ۱۴۰۳/۰۵/۲۳ (پرونده شاهرود)

در این رأی، افزون بر تکرار مبانی فوق، دو نکته برجسته شد: (۱) عبارت «عرصه و اعیان» در مصوبه محلی خلاف نص تبصره (۴) (که صرفاً «اراضی» را ذکر کرده) است؛ (۲) تعیین «۲۰٪ قطعی» یا تبدیل سهم به وجه نقد، خروج از حدود اختیار است. نتیجه: ابطال مصوبه «نحوه محاسبه عوارض ورود املاک به محدوده شهر» شاهرود از تاریخ تصویب.

## آثار اجرایی برای شهرداری ها و مالکان

### ۱) برای شهرداری ها:

الف - جایگزینی «عوارض ورود به محدوده» با هر عنوانی (بهای خدمات، ارزش افزوده ورود،...)، خارج از چهارچوب تبصره (۴)، مستعد ابطال است. تصمیم گیران محلی باید صرفاً در چارچوب اخذ عینی «تا ۲۰٪ از اراضی» و پس از ایفای تعهدات آماده سازی و واگذاری سطوح خدمات عمومی اقدام کنند.

ب - تسری سهم به «اعیان» یا مطالبه وجه نقد بابت «کسری قدرالسهم» فاقد مبنای قانونی است.

### 2 - برای مالکان اراضی متقاضی ورود:

الف - بهره مندی از مزایا مشروط به پذیرش تعهدات عمران و آماده سازی و واگذاری سطوح خدمات عمومی و نهایتاً انتقال رایگان «تا ۲۰٪ از اراضی» است؛ مطالبه ای بیش از این یا متفاوت با آن (نظیر وجه نقد یا اعیان) قابل اعتراض در هیأت عمومی/شعب دیوان است.

ب - در فرض بلا تکلیفی طولانی یا عدم اقدام دستگاه مجری در مواعد قانونی نسبت به تملک/پرداخت عوض،

حقوق مالکانه زایل نمی‌شود و اصولاً صدور مجوزها باید در چارچوب قانون ادامه یابد.

یک قاضی