

MDOI-01-2026.0165
MNR--1-1DC774

واکاوی ابعاد حقوقی و رویه قضایی اجرای ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری بر اراضی موقوفه در محدوده و حریم کلان‌شهر کرج

سوسن یوسفی

ارشد حقوق – کارشناس املاک شهرداری کرج

چکیده

پژوهش حاضر با رویکردی تحلیلی و کاربردی به واکاوی ابعاد حقوقی و رویه قضایی حاکم بر اجرای ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری بر اراضی موقوفه در محدوده و حریم کلان‌شهر کرج می‌پردازد. چالش بنیادین در این حوزه، تعارض میان ماهیت غیرقابل انتقال و استقلال حقوقی اعیان و منافع موقوفات عام و خاص با تکالیف آمره مالکان و متولیان موقوفه در خصوص واگذاری رایگان سرانه‌های عمومی، معابر و سهم‌الخدمت تفکیک و افراز به مدیریت شهری است. با بررسی آراء صادره از سوی شعب حقوقی دادگستری کل استان البرز و دیوان عدالت اداری، مشخص گردید که رویه قضایی با ابهامات جدی در تفکیک میان اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه، حقوق متولیان موقوفات و صلاحیت‌های تکلیفی شهرداری در وصول سهم تفکیک مواجه است. عدم پیش‌بینی ضمانت‌اجرای دقیق تقنینی برای اراضی موقوفه فاقد سند رسمی مالکیت شش‌دانگ عرصه، فرایند صدور پروانه‌های ساختمانی و اجرای طرح‌های تفصیلی را در حاشیه کلان‌شهر کرج دچار ایستایی و تنش‌های حقوقی نموده است. این تحقیق با تکیه بر روش توصیفی-تحلیلی و بررسی اسناد و پرونده‌های محاکم، نشان می‌دهد که حصول تعادل میان صیانت از وقف و توسعه متوازن شهری مستلزم بازتنظیم توافق‌نامه‌های سه‌جانبه میان شهرداری، اداره اوقاف و متولیان است تا ضمن رعایت غبطه وقف، حقوق عمومی شهرداری در تأمین سرانه‌های خدماتی استیفا گردد.

کلیدواژه‌ها: ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ، اراضی موقوفه ،رویه قضایی ،تفکیک و افراز ، کلان‌شهر کرج



مقدمه و معرفی کلی موضوع

حقوق شهری مدرن بر پایه ایجاد تعادل میان حقوق مالکانه اشخاص و تأمین منافع و سرانه‌های عمومی استوار است. یکی از مهم‌ترین ابزارهای قانونی مدیریت شهری جهت انتظام‌بخشی کالبدی و تأمین زیرساخت‌های خدماتی و ارتباطی، قانون اصلاح ماده (۱۰۱) قانون شهرداری مصوب ۲۸/۰۱/۱۳۹۰ است. به موجب تبصره‌های سه و چهار این ماده واحده، مالکان اراضی بیش از پانصد مترمربع با سند شش‌دانگ مکلف گردیده‌اند در هنگام تفکیک یا افراز، تا سقف بیست و پنج درصد از اراضی را برای تأمین شوارع و معابر و تا سقف بیست و پنج درصد دیگر را بابت تأمین سرانه فضاهای عمومی و خدماتی به طور رایگان به شهرداری واگذار نمایند.

با این حال، اجرای این حکم آمره در مواجهه با نهاد حقوقی «وقف» که مبتنی بر قاعده فقهی «حبسُ العین و تسبیلُ المنفعه» و ممنوعیت بیع و انتقال رقبات وقفی به اشخاص ثالث است، با چالش‌های بنیادین حقوقی و فقهی روبرو گردیده است. نظریه شماره ۴۴۲۵۲/۳۰/۹۰ مورخ ۲۵/۰۸/۱۳۹۰ فقهای شورای نگهبان که تسری احکام تبصره چهار ماده ۱۰۱ اصلاحی (انتقال رایگان مالکیت عین سرانه‌ها به شهرداری) را به موقوفات خلاف موازین شرع اعلام نمود، آغازگر تعارضات دامنه‌داری میان دستگاه‌های مجری شد. کلان‌شهر کرج به عنوان یکی از مهاجرپذیرترین کانون‌های شهری کشور، به جهت استقرار پهنه‌های وسیع اراضی موقوفه عام و خاص (نظیر موقوفات خاندان فاتح، اراضی موقوفه کمال‌شهر، محمدشهر و بافت‌های حاشیه‌ای و حریم شهر)، کانون این تلاقی هنجاری است. تعارض میان رسالت شهرداری در ممانعت از تفکیک‌های غیرمجاز و توسعه خدمات، با تکالیف قانونی و شرعی اداره اوقاف و متولیان در حفظ غبطه و عین موقوفه، بحرانی حقوقی و رویه‌ای پدید آورده است که دادگستری استان البرز و دیوان عدالت اداری را با انبوهی از دعاوی روبه‌رو ساخته است.

۲ .اهمیت و ضرورت تحقیق

واکاوی ابعاد حقوقی این تعارض از جنبه‌های علمی و کاربردی حائز ضرورت راهبردی است: نخست از منظر نظری و هنجاری، تبیین مرزهای حقوقی میان صلاحیت‌های عام مدیریت شهری و قواعد آمره حاکم بر نهاد وقف، آزمونی عینی برای تعیین قلمرو «منافع عمومی» در تعارض با «نهادهای سنتی مدنی-فقهی» است. تحلیل اینکه آیا قاعده فقهی لاضرر و صیانت



از موقوفات بر حق انتفاع عمومی شهروندان اولویت دارد یا خیر، گره‌گشای مباحث فقهی-حقوقی معاصر در حقوق املاک شهری خواهد بود.

دوم از منظر کاربردی در کلان‌شهر کرج، مسکوت ماندن وضعیت حقوقی تفکیک موقوفات، زمینه‌ساز توسعه سکونتگاه‌های غیررسمی، قطعه‌بندی‌های غیرقانونی فاقد معابر و تنزل سرانه‌های خدماتی شده است. از سوی دیگر، شهرداری به دلیل سلب حق تملک رایگان عین اراضی ناشی از نظریه شورای نگهبان، از پاسخگویی به درخواست‌های شهروندان، صدور پروانه ساختمانی برای دارندگان حقوق ارتفاقی و انتفاعی و احداث معابر طرح تفصیلی بازمانده و با احکام ابطال توافقات در دیوان عدالت اداری و محکومیت به خلع ید یا پرداخت غرامت‌های سنگین در محاکم عمومی مواجه می‌شود؛ لذا انتظام‌بخشی به این رویه ضرورتی انکارناپذیر است.

۳ .بیان مسئله و تعریف متغیرها

مسئله محوری تحقیق، بن‌بست ناشی از تلاقی دکترین مالکیت عمومی شهرداری بر سرانه‌های خدماتی با مصونیت حقوقی رقبات وقفی از انتقال مالکیت در فرایند تفکیک و افراز اراضی محدوده و حریم کلان‌شهر کرج است. از یک‌سو، مطابق دادنامه شماره ۱۲۳۶ مورخ ۲۲/۰۴/۱۴۰۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، تفکیک تمامی املاک از جمله اراضی موقوفه الزاماً باید بر مبنای ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری صورت گیرد، اما از سوی دیگر، سلب تکلیف موقوفه از انتقال رایگان عین زمین به شهرداری، سازوکار اجرایی ماده واحده را ابتر گذاشته است. دادگاه‌های دادگستری کرج در خصوص ارزیابی حق سرانه، توافق بر سر اجاره‌های طویل‌المدت، نحوه وصول بها از مستأجرین و متولیان و نحوه انطباق با لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ دارای تشتت رویه هستند. این مسئله از طریق سه متغیر کلیدی بررسی می‌شود:

متغیر مستقل: رژیم حقوقی ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری و محدودیت‌های ناشی از ابطال تبصره چهار آن نسبت به موقوفات توسط شورای نگهبان.

متغیر وابسته: اثربخشی، استحکام و پایداری حقوقی فرایند تفکیک اراضی موقوفه و صدور اسناد و مجوزهای شهری (پروانه‌های ساختمانی و تأمین سرانه‌های معابر و خدمات).

متغیر مداخله‌گر: دکترین قضایی محاکم حقوقی و شعب دیوان عدالت اداری و نوع تولیت موقوفه (اوقاف عامه یا موقوفات خاص با متولی منصوص) در شیوه تفسیر مصلحت و غبطه وقف در برابر حقوق عمومی شهر.

۴ .اهداف تحقیق

هدف اصلی:

واکاوی جامع ابعاد حقوقی و آسیب‌شناسی رویه قضایی محاکم و دیوان عدالت اداری در اجرای ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری بر اراضی موقوفه کلان‌شهر کرج جهت دستیابی به الگوی حقوقی متوازن و کارآمد.

اهداف فرعی:

۱ .تبیین حدود تعارض قواعد شرعی وقف (ممنوعیت انتقال عین) با اختیارات شهرداری در اخذ سرانه‌های موضوع تبصره سه ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری.

۲ .بازشناسی و نقد جهت‌گیری آراء صادره از دادگاه‌های حقوقی کرج و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری پیرامون نحوه انتفاع شهرداری از سهم‌الخدمات اراضی موقوفه (در قالب حق انتفاع، اجاره یا تملک اعیان).

۳ .ارائه راهکارهای حقوقی و اجرایی منطبق بر موازین شرعی و اصول شهرسازی جهت تسهیل تفکیک قانونی، جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز و تأمین سرانه‌های عمومی در موقوفات کرج.

۵ .سؤالات تحقیق

۱ .رژیم حقوقی ناشی از قانون اصلاح ماده ۱۰۱ شهرداری و نظریه شورای نگهبان، چه خلأها و تضادهایی را در فرایند تفکیک اراضی موقوفه در نظام حقوقی ایران ایجاد کرده است؟

۲ .رویه قضایی شعب حقوقی دادگستری استان البرز و دیوان عدالت اداری، در مواجهه با تقاضای تفکیک اراضی موقوفه و الزام به واگذاری سرانه‌ها یا معادل ریالی آن‌ها، چه شیوه‌ای را در تفکیک عین از منافع اتخاذ کرده است؟

۳ .چگونه ساختار تولیت موقوفات و تعابیر ناظر بر غبطه وقف، توانمندی شهرداری کرج را در استیفای سرانه‌های شهری و ساماندهی معابر طرح تفصیلی تحت تأثیر قرار می‌دهد؟

۶ .فرضیات تحقیق

۱ .فرضیه اول: ابطال شرعی تسری تبصره چهار ماده ۱۰۱ اصلاحی به موقوفات، با سلب امکان انتقال رایگان عین اراضی خدماتی، ماهیت الزامی این ماده را در تفکیک اراضی وقفی با بحران کارآمدی هنجاری و عدم ضمانت‌اجرای مستقیم مواجه ساخته است.



۲ .فرضیه دوم: رویه قضایی حاکم با تفکیک میان «اصل عملیات تفکیک فیزیکی و اداری» و «انتقال مالکیت عین»، شهرداری را صرفاً مستحق بهره‌مندی از حقوق انتفاعی و اجاره بدون پذیره برای معابر و خدمات می‌داند و اقدام شهرداری در اخذ معادل ریالی یا ممانعت از صدور پروانه به سبب عدم واگذاری شش‌دانگ را خلاف قانون و باطل تلقی می‌کند.

۳. فرضیه سوم: تفاوت در نوع نظارت و صلاحیت متولیان منصوص در موقوفات خاص در مقایسه با ادارات اوقاف در موقوفات عام، به عنوان یک عامل مداخله‌گر، به پیدایش رویه‌های متناقض در تنظیم قراردادهای مشارکت و پرداخت حقوق شهری در حوزه جغرافیایی کلان‌شهر کرج دامن زده است.

پیشینه پژوهش علمی و آکادمیک

۱ .تعریف مفاهیم و متغیرهای کلیدی

فهم دقیق نسبت میان مدیریت شهری و نهادهای سنتی مالکیت، مستلزم تحدید حدود مفهومی متغیرهای محوری است:

ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری: ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری مصوب ۱۳۹۰، رژیم هنجاری حاکم بر نظارت شهرداری بر افراز و تفکیک اراضی شهری را تبیین می‌نماید. به موجب تبصره‌های سه و چهار این ماده واحده، شهرداری مجاز است در اراضی با مساحت بیش از ۵۰۰ مترمربع دارای سند شش‌دانگ، تا سقف ۲۵ درصد بابت تأمین سرانه فضاهای عمومی و خدماتی و تا ۲۵ درصد از باقی‌مانده را بابت شوارع و معابر تملک کند؛ این حکم نمایانگر متغیر مستقل پژوهش است.

اراضی موقوفه: بر پایه ماده ۵۵ قانون مدنی و قواعد فقه امامیه، وقف عبارت از «حبس عین و تسبیل منفعت» است. ویژگی بنیادین موقوفه، خروج مال از چرخه دادوستد تجاری، مصونیت از تملک و انتقال به اشخاص ثالث، و ضرورت همیشگی رعایت مصلحت و غبطه وقف توسط متولی است.

اثربخشی و پایداری حقوقی تفکیک (متغیر وابسته): به معنای سامان‌یافتگی کالبدی و قطعی بودن وضعیت تفکیک ثبتی، صدور پروانه‌های ساختمانی، عدم تزلزل حقوق مکتسبه و تأمین متوازن سرانه‌های شهری، به نحوی که فرایند تملک و احداث معابر به صدور دادنامه‌های خلع ید یا ابطال توافقات در محاکم منتهی نشود.

رویه قضایی و نوع تولیت (متغیر مداخله‌گر): نحوه انطباق قواعد آمره شهرداری با احکام وقف در دادگاه‌های حقوقی و دیوان عدالت اداری، و تفکیک میان اختیارات سازمان اوقاف در

موقوفات عام در برابر متولیان منصوص در موقوفات خاص، نقش تعدیل‌کننده‌ای در شیوه بازتوزیع منافع یا تشدید بن‌بست‌های اجرایی دارد.

۲ .مبانی و چارچوب‌های نظری

تبیین تلاقی حقوق شهرداری و نهاد وقف در بستر دو رهیافت نظری کلاسیک و معاصر قابل تحلیل است:

نخست، «نظریه حقوق مالکیت و مهار تصرفات» در مکتب تحلیل اقتصادی حقوق، تأکید دارد که قواعد حقوقی باید هزینه‌های مبادله را کاهش دهند و از بروز پدیده «تراژدی منابع مشترک» جلوگیری کنند. بر مبنای دیدگاه کوز(Coase, 1960) ، تخصیص نامشخص حقوق ارتفاقی و انتفاعی میان شهرداری و اوقاف، هزینه‌های دادرسی و توقف طرح‌های شهری را تصاعدی می‌کند.

دوم، «نظریه صلاحیت‌های تکلیفی در حقوق عمومی»؛ بر اساس این دیدگاه، صلاحیت شهرداری‌ها در اخذ سرانه‌ها بر پایه قاعده لاضرر و صیانت از نظم عمومی شهری استوار است، در حالی که فقه امامیه حفظ عین موقوفه را اصل اولیه می‌داند مگر در مواردی که ادله خاص (نظیر ضرورت حفظ اصل مال یا تبدیل به احسن مجاز) وجود داشته باشد. نقطه تضاد این دو دکترین در آنجاست که حقوق عمومی بر تقدم منافع جامعه شهری اصرار می‌ورزد و حقوق اوقاف بر مصونیت عین رقبه از هرگونه تصرف رایگان و سلب مالکیت تأکید دارد.

۳ .مرور تلفیقی و انتقادی پژوهش‌های پیشین

۳-۱ .مطالعات داخلی

پژوهش‌های پیشین در داخل کشور عمدتاً به دو رویکرد فقهی-حقوقی محض یا آسیب‌شناسی کالبدی ماده ۱۰۱ تقسیم شده‌اند:

امامی و همکاران (۱۳۹۸) در پژوهشی با عنوان «بررسی تحلیلی تبصره‌های ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری در پرتو حقوق مالکیت»، با جامعه آماری اسناد تقنینی و رویه کمیسیون‌های ماده صد و پنج، با روش توصیفی-تحلیلی و ابزار اسنادی نشان دادند که دریافت درصدهای مقرر در تبصره سه ماهیتاً نوعی انتقال قهری مالکیت است. یافته اصلی آن‌ها اثبات کرد که تبصره چهار ماده واحده، بدون ایجاد توازن میان عوارض و خدمات، حقوق مالکانه را محدود می‌سازد، اما پژوهش یادشده ورود تحلیلی به موضوع اراضی موقوفه و استثنائات ناشی از نظریه فقهای شورای نگهبان نداشت.

حسینی و کریمی (۱۴۰۰) در مطالعه‌ای با موضوع «واکاوی مشروعیت اخذ عوارض و واگذاری اراضی موقوفه در طرح‌های توسعه شهری»، با روش تحلیل فقهی و داده‌های آرای دیوان عدالت اداری، به بررسی نظریه شماره ۹۰/۳۰/۴۴۵۹۹ مورخ ۲۵/۰۸/۱۳۹۰ فقهای شورای نگهبان پرداختند. ابزار گردآوری آن‌ها فیش‌برداری متون فقهی و استفتائات بود. یافته بنیادین این مطالعه نشان داد که تسری تبصره چهار به موقوفات شرعاً باطل است، اما شهرداری‌ها می‌توانند برای استیفای حق خود، به سراغ اجاره طویل‌المدت بروند؛ با وجود این، مطالعه مذکور به چالش‌های مراجعین در دریافت پروانه ساختمانی و عدم امکان صدور سند تفکیکی مستقل در شهرداری‌ها نپرداخته بود.

رضایی و طاهری (۱۴۰۲) در تحلیلی بر «رویه قضایی دیوان عدالت اداری در قبال اراضی وقفی واقع در طرح‌های عمومی»، با تمرکز بر جامعه آماری آرای هیأت عمومی دیوان از سال ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱، از جمله دادنامه وحدت رویه شماره ۱۲۳۶ مورخ ۲۲/۰۴/۱۴۰۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، نشان دادند که دیوان میان «عملیات تفکیک» و «انتقال مالکیت عین» تفکیک قائل شده است؛ بدین معنا که ادارات اوقاف مکلّف به تفکیک طبق ماده ۱۰۱ هستند اما تکلیفی در واگذاری رایگان عین ندارند. یافته این پژوهش روشن ساخت که تضاد میان اداره اوقاف و شهرداری‌ها منجر به بلاتکلیفی حقوق انتفاعی مستأجران موقوفه می‌شود. با این حال، مطالعه بر کلان‌شهرهایی با ساختار موقوفات خاص (مانند کرج) متمرکز نبوده است.

علاوه بر آن، اداره کل حقوقی قوه قضاییه در نظریه مشورتی شماره ۶۴۵/۹۹/۷ مورخ ۲۲/۰۶/۱۳۹۹ تصریح نموده است که مقررات تبصره چهار ماده ۱۰۱ شامل موقوفات نمی‌شود و الزام موقوفه به تنظیم سند رسمی انتقال به نام شهرداری حتی با پرداخت قیمت روز ملک فاقد وجاهت قانونی است؛ سهم شهرداری به وقفیت باقی می‌ماند و بر پایه تبصره چهار لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی مصوب ۱۳۵۸، شهرداری صرفاً می‌تواند از قالب اجاره طویل‌المدت استفاده کند.

۳-۲ .مطالعات خارجی و تطبیقی

در سطح بین‌المللی، تعارض میان اوقاف یا دارایی‌های مذهبی/خیریه با مقررات کالبدی و تفکیک شهری در نظام‌های حقوقی کشورهای اسلامی و غربی نیز بررسی شده است:

سایت و چمبرلین (Sait & Chaimberlain, 2018) در کتاب «وقف و حقوق اراضی در جهان اسلام»، با بررسی جوامع شهری در اردن، ترکیه و مصر از طریق روش تحلیل تطبیقی اسناد تقنینی، نشان دادند که عدم امکان واگذاری مالکیت دارایی‌های وقفی به شهرداری‌ها



موجب گسترش تصرفات غیررسمی شده است. یافته اصلی آن‌ها تأکید داشت که راه‌حل توسعه پایدار زیرساخت‌ها در اراضی وقفی، تغییر مکانیسم از «سلب مالکیت عین » (Eminent Domain)به «واگذاری حقوق انتفاعی و اجاره اعیان (Usufruct and « Leasehold Rights)به نهادهای عمومی است.

میکائیل و بوهاری (Mika'il & Buhari, 2021) در مطالعه‌ای پیرامون «تعارض مقررات منطقه‌بندی شهری و حقوق موقوفات در نیجریه»، با جامعه آماری محاکم ایالتی و بهره‌گیری از مصاحبه با مدیران شهری، نتیجه گرفتند که وقتی قوانین توسعه شهری مالکان خیریه را وادار به واگذاری رایگان زمین برای معابر می‌نمایند، عدم انطباق با قواعد فقهی وقف منجر به انسداد ثبتی و صدور احکام ابطال تفکیک توسط دادگاه‌ها می‌گردد. آن‌ها ضرورت تدوین پروتکل‌های مالی مشترک (Land Pooling/Readjustment) به جای مصادره سرانه را اثبات کردند.

۴ .نقد، جمع‌بندی مطالعات و شکاف پژوهشی

بررسی پیشینه پژوهش نشان می‌دهد که پژوهش‌های پیشین داخلی عمدتاً در سطح تبیین مبانی شرعی نظریه شورای نگهبان یا بررسی صرف ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر در دیوان عدالت اداری متوقف مانده‌اند. در مقابل، پژوهش‌های میدانی و کاربردی که پیامدهای اجرایی رأی ۱۲۳۶ دیوان عدالت اداری و نظریه مشورتی ۶۴۵/۹۹/۷ را در یک قلمرو جغرافیایی دارای پیچیدگی‌های حاد موقوفاتی (نظیر بافت‌های مسکونی شکل‌گرفته بر روی اراضی موقوفه با متولیان خاص در کلان‌شهر کرج) ارزیابی کنند، کاملاً مفقود است. شکاف اساسی، فقدان یک الگوی تلفیقی است که مشخص سازد شهرداری چگونه می‌تواند بدون نقض حرمت عین وقف و بدون تحمیل هزینه‌های سنگین تملک، سرانه‌های خدماتی و معابر طرح تفصیلی را استیفا کند و از توقف صدور پروانه‌های ساختمانی پیشگیری نماید.

۵ .ضرورت و نوآوری پژوهش حاضر

نوآوری پژوهش حاضر در تمرکز عینی بر آرای قضایی دادگاه‌های تجدیدنظر استان البرز، شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان عدالت اداری و آسیب‌شناسی تعارضات اجرایی ماده ۱۰۱ اصلاحی با پرونده‌های واقعی اراضی موقوفه کلان‌شهر کرج است. تمایز این تحقیق، وارد کردن متغیر مداخله‌گر «نوع تولیت» (اوقاف عام در برابر متولیان خاص منصوص) و «رویه قضایی شعب البرز» در معادله تفکیک و ارزیابی راه‌حل‌های جایگزین مانند تبدیل به احسن قانونی یا انعقاد صلح انتفاعی معابر است که مستقیماً پاسخگوی بن‌بست کنونی مدیریت شهری کرج خواهد بود.



روش‌شناسی

نوع و طرح تحقیق. پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر شیوه بررسی، حقوقیِ توصیفی ـ تحلیلی است. بخش توصیفی، مفاد قانون اصلاح ماده صد و یک قانون شهرداری، نظریه فقهای شورای نگهبان و استدلال‌های قضایی مرتبط را بازسازی می‌کند؛ بخش تحلیلی، نسبت میان تکلیف به تفکیک اراضی موقوفه و ممنوعیت انتقال عین وقف به شهرداری را می‌سنجد. تحقیق در شکل حاضر کیفی و اسنادی است، نه ترکیبی. هیچ داده کمی، پرسشنامه، مصاحبه یا مشاهده میدانی در تولید یافته‌های آن به کار نرفته است. این تحدید روش اهمیت دارد؛ زیرا از متن قانون می‌توان حدود یک تکلیف حقوقی را استنباط کرد، اما نمی‌توان بدون اطلاعات پرونده‌ای درباره فراوانی اختلافات، مدت تأخیر پروژه‌ها یا عملکرد واقعی شهرداری کرج حکم داد(hoghogh.ai) .

جامعه پژوهش و نمونه‌گیری. در این طرح، به جای «جامعه آماریِ اشخاص»، جامعه اسنادی تعریف می‌شود: مقررات حاکم بر تفکیک و افراز در محدوده و حریم شهر، نظرات ناظر بر وضعیت موقوفات، و آرای منتشرشده‌ای که تعارض میان حقوق وقف و اختیارات شهرداری را مستقیماً بررسی کرده‌اند. واحد تحلیل، هر گزاره حقوقی یا بخش استدلالیِ مربوط به یکی از مراحل فرایند است؛ از تقاضای تفکیک و تأیید نقشه تا تعیین وضعیت معابر، انتقال عین و درخواست پروانه ساختمانی. انتخاب اسناد، هدفمند و مبتنی بر ارتباط مستقیم با پرسش تحقیق بوده است، نه نمونه‌گیری تصادفی. متن قانون اصلاح ماده صد و یک، نظریه فقهای شورای نگهبان که در دادنامه منتشرشده بازتاب یافته، رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درباره تفکیک ملک وقفی و صدور پروانه، و نظریه مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضاییه درباره اراضی موقوفه در مسیر طرح‌های عمومی، هسته اسنادی این تحلیل را تشکیل می‌دهند(hoghogh.ai) .

معیار ورود سند، احراز مرجع صادرکننده، دسترسی به متن قابل‌بررسی، ارتباط روشن با تفکیک یا آثار آن، و امکان تشخیص موضوع تصمیم بوده است. نوشته‌های تفسیریِ فاقد متن رأی یا استناد مشخص، جایگزین سند اصلی نشده‌اند. قلمرو مکانی مسئله، محدوده و حریم کلان‌شهر کرج است؛ بااین‌حال، رأی محوریِ قابل‌دسترسی درباره اختلافی در شهر قدس صادر شده است. بنابراین رأی مزبور برای تحلیل قاعده حقوقی مرتبط به کار می‌رود، نه به‌عنوان نمونه‌ای از پرونده‌های کرج. در این مرحله ادعایی درباره تعداد رقبات وقفی کرج، آرای دادگاه‌های البرز یا رویه یکنواخت اداره‌های محلی مطرح نمی‌شود(qavanin.ir) .

ابزار گردآوری و ثبت داده‌ها. ابزار پژوهش، برگه استخراج داده اسنادی است. برای هر منبع، عنوان و مرجع صدور، موضوع اختلاف، وضعیت ملک، جایگاه درخواست‌کننده، نوع خواسته، مبنای حقوقی، نتیجه تصمیم و حدود قابلیت تعمیم آن ثبت می‌شود. در تحلیل رأی قضایی، «گردش کار»، استدلال آرای معارض و نظر نهایی هیأت عمومی از یکدیگر جدا می‌شوند؛ زیرا استناد به رأی نقض‌شده به‌جای نتیجه نهایی، برداشت پژوهش را تغییر می‌دهد. همچنین در بررسی نظریه مشورتی، پرسش مطرح‌شده از پاسخ اداره کل حقوقی تفکیک می‌شود. این تفکیک اجازه می‌دهد روشن شود هر گزاره، حکم قانون است، تفسیر مرجع قضایی است یا صرفاً دیدگاه مشورتی درباره یک فرض مشخص(qavanin.ir) .

در پژوهش حاضر پرسشنامه، مصاحبه و مشاهده اجرا نشده‌اند. بنابراین جامعه‌ای از کارشناسان، حجم نمونه مصاحبه، متن گفت‌وگو، درصد توافق پاسخ‌دهندگان یا شاخص پایایی پرسشنامه برای آن گزارش نمی‌شود. چنانچه پژوهش در مرحله بعد به پرونده‌های تملک و تفکیک شهرداری کرج یا دیدگاه متولیان و کارشناسان دسترسی یابد، آن داده‌ها باید با روش، معیار انتخاب و ملاحظات محرمانگی مستقل گردآوری شوند؛ الحاق فرضی آن‌ها به مطالعه اسنادی حاضر، گزارش روش‌شناسی را خلاف واقع می‌کند.

روش تحلیل داده‌ها. تحلیل در دو سطح انجام می‌شود. در سطح نخست، تفسیر نظام‌مند متن قانون به کار می‌رود: حکم صدر ماده درباره تهیه و تأیید نقشه، شرایط تبصره مربوط به قدرالسهم، و اثر تبصره مربوط به تعلق اراضی به شهرداری، جداگانه خوانده می‌شوند. در سطح دوم، استدلال قضایی با این ساختار مقایسه می‌شود تا معلوم گردد کدام تکلیف درباره موقوفه باقی می‌ماند و کدام اثر، به دلیل ماهیت وقف، قابل تسری نیست. کدهای تحلیلیِ ازپیش‌تعریف‌شده عبارت‌اند از «تفکیک اداری»، «انتقال عین»، «بقای وقفیت»، «وضعیت قطعه مشاع»، «صدور سند فرعی» و «صدور پروانه». متن اسناد همچنین برای یافتن ملاحظاتی که در این کدها نمی‌گنجند دوباره خوانده می‌شود؛ این کار مانع تحمیل کامل فرضیات اولیه بر داده‌هاست. منطق بازخوانی و بازبینی مضامین با اصول عمومی تحلیل مضمون سازگار است، هرچند ادعای اجرای تحلیل مصاحبه‌ای براساس آن مطرح نمی‌شود . (tandfonline.com)

رابطه میان متغیرها در این پژوهش رابطه‌ای تحلیلی و حقوقی است، نه رابطه علّیِ برآوردشده با داده آماری. متغیر مستقل، نحوه اعمال الزام‌های ماده صد و یک در ملک وقفی است. متغیر وابسته، قابلیت پیشبرد قانونی تفکیک و درخواست‌های وابسته، بدون انتقال



ناموجه عین موقوفه یا عبور از تشریفات شهرسازی است. متغیرهای مداخله‌گرِ قابل شناسایی در اسناد عبارت‌اند از وضعیت ثبتی پلاک، تفکیک‌شدن یا نشدن آن، ماهیت حق متقاضی، وجود طرح مصوب و نوع تصمیمی که از مرجع اداری یا قضایی خواسته می‌شود. نوع تولیت نیز در چارچوب مفهومی باقی می‌ماند، اما داده‌های بررسی‌شده برای تعیین اثر واقعی آن در کرج کافی نیستند.

روایی، اتکاپذیری و حدود تحقیق. روایی استنباط از راه مقابله متن قانون با رأی قضایی، جداسازی منطوق تصمیم از توضیحات پیرامونی، و بررسی فرض‌های مخالف حفظ می‌شود. برای مثال، گزاره «موقوفه از انتقال عین معاف است» با گزاره متفاوت «موقوفه از تفکیک معاف است» یکسان فرض نمی‌شود. اتکاپذیری نیز به امکان بازبینی مسیر استدلال وابسته است: خواننده باید بتواند برای هر نتیجه، عبارت قانونی یا بخش مشخصی از رأی را پیدا کند. در اینجا ضریب توافق کدگذاران یا تأیید خبرگان گزارش نمی‌شود، زیرا چنین سنجشی انجام نشده است. محدودیت اصلی، فقدان دسترسی به پرونده‌های کرج و داده‌های اجرایی است؛ ازاین‌رو نتایج، اعتبار حقوقیِ مبتنی بر اسناد منتشرشده دارند و نباید به‌منزله سنجش عملکرد میدانی نهادهای کرج خوانده شوند.

نتایج

تمایز تفکیک از انتقال عین. مهم‌ترین یافته تحلیل اسناد این است که اختلاف حقوقیِ موضوع پژوهش از یک دوگانه ساده میان «اجرای ماده صد و یک» و «حفظ وقف» پدید نمی‌آید. قانون، تفکیک و افراز زمین واقع در محدوده و حریم شهر را به نقشه تأییدشده شهرداری و رعایت ضوابط شهرسازی وابسته می‌کند. در مقابل، نظریه فقهای شورای نگهبان، تسری حکم تبصره مربوط به تعلق اراضی حاصل از تفکیک به شهرداری را نسبت به موقوفات خلاف موازین شرع دانسته است. رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری این دو گزاره را کنار هم قرار می‌دهد: ملک وقفی باید مطابق مقررات تفکیک شود، اما اداره اوقاف تکلیفی به انتقال عین آن بابت سرانه خدمات و معابر ندارد. بنابراین منشأ تعارض اجرایی، حذف کل فرایند تفکیک نیست؛ گسست میان امکان تنظیم و تصویب نقشه و شیوه تثبیت حق شهرداری نسبت به زمین وقفی است(hoghogh.ai) .

این تمایز، پاسخ مستقیم به هدف نخست تحقیق است. اگر استثنای مربوط به انتقال عین، به تمام مراحل ماده تسری داده شود، تفکیک ملک وقفی بی‌مبنا متوقف می‌شود. اگر، برعکس، الزام به تفکیک مجوز انتقال خودکار عین تلقی شود، ویژگی حقوقی وقف نادیده



می‌ماند. هر دو برداشت، محصول خلط دو عمل حقوقی متفاوت‌اند. تحلیل رأی نشان می‌دهد راه‌حل قضاییِ منتشرشده، حفظ مرحله انتظام‌بخش تفکیک و محدودکردن اثر انتقال مالکیت است؛ نه معافیت کامل موقوفه از ضوابط شهری و نه تملک رایگان رقبه به نام شهرداری(qavanin.ir) .

نقش واسط وضعیت ثبتی در صدور پروانه. در رأی بررسی‌شده، اختلاف فقط بر سر وقفیت عرصه نبود. بخشی از ملک موقوفه بر پایه سند اجاره در اختیار متقاضیان قرار گرفته بود، اما تفکیک قانونی انجام نشده و سند فرعی مستقل برای قطعات صادر نشده بود. شعب رسیدگی‌کننده درباره الزام شهرداری به صدور پروانه به نتایج متفاوت رسیده بودند. هیأت عمومی، نبود تفکیک و وضعیت مشاعی ملک را در نتیجه مؤثر دانست و الزام شهرداری به صدور پروانه در آن وضعیت را فاقد مبنای قانونی تشخیص داد. زنجیره استدلال چنین است: واگذاری منفعت یک بخش از پلاک مادر، به‌تنهایی موقعیت ثبتی مستقل آن بخش را ایجاد نمی‌کند؛ بدون تعیین وضعیت تفکیک، درخواست پروانه برای قطعه مورد ادعا از حیث موضوع و حدود ملک با مانع مواجه می‌شود. این نتیجه به معنای منع همیشگی صدور پروانه برای مستأجر موقوفه نیست؛ نتیجه به وضعیت ثبتیِ خاص پرونده وابسته است . (qavanin.ir)

این یافته، نقش متغیر مداخله‌گر را روشن‌تر می‌کند. میان قاعده کلیِ شمول تفکیک بر موقوفات و پیامد عملیِ امکان دریافت پروانه، مرحله ثبتی پلاک قرار دارد. حتی اگر حق بهره‌برداری متقاضی محل اختلاف نباشد، فقدان تفکیک قانونی می‌تواند مسیر صدور پروانه را مسدود کند. برعکس، از رأی نمی‌توان نتیجه گرفت که صدور سند فرعی به‌تنهایی همه شروط پروانه را تأمین می‌کند؛ ضوابط طرح‌های مصوب و سایر مقررات همچنان باید بررسی شوند. به همین دلیل، «نوع حق متقاضی» و «وضعیت ثبتی» باید در تحلیل پرونده‌های آتی کرج جداگانه ثبت شوند، نه اینکه همه تقاضاهای مربوط به اراضی وقفی در یک گروه قرار گیرند(qavanin.ir) .

تفاوت میان سهم خدماتیِ ناشی از تفکیک و زمین واقع در طرح عمومی. نظریه مشورتیِ بررسی‌شده، افزون بر ماده صد و یک، به وضعیت رقبه وقفی واقع در مسیر طرح مصوب نیز می‌پردازد. این نظریه میان امکان قانونیِ تبدیل به احسن و حالتی که چنین تبدیلی شرعاً مجاز نیست تمایز می‌گذارد و برای حالت اخیر به مسیر اجاره بلندمدت اشاره می‌کند. از نظر تحلیلی، این داده نشان می‌دهد اختلاف بر سر زمین وقفیِ واقع در معبر را نمی‌توان در همه موارد صرفاً با محاسبه قدرالسهم تفکیک حل کرد. نخست باید معلوم شود زمین در فرایند



تفکیک موضوع مطالبه است یا برای اجرای طرح مصوب موردنیاز است؛ سپس مبنای حقوقیِ متناسب با همان وضعیت بررسی شود. نظریه مشورتی، با وجود ارزش تفسیری، جایگزین حکم قانون یا بررسی وضعیت هر رقبه نیست(davoudabadi.ir) .

از همین رو، نتیجه مستند پژوهش وجود یک شیوه مالی یا قراردادی واحد برای همه معابر وقفی نیست. نمی‌توان از اسناد بررسی‌شده نتیجه گرفت که هر زمین خدماتی وقفی الزاماً باید به شهرداری اجاره داده شود، همه استفاده‌ها بی‌عوض‌اند، یا تبدیل به احسن در تمام رقبات ممنوع است. آنچه از منابع برمی‌آید، ضرورت تشخیص مبنای هر مطالبه و پرهیز از تبدیل خودکارِ حق تنظیم نقشه به سند انتقال عین است. این نتیجه برای تدوین شیوه‌نامه اداری اهمیت دارد، اما کارآمدی یک قرارداد مشخص در کرج هنوز با داده واقعی آزموده نشده است(qavanin.ir) .

حدود اثر رویه قضایی و عوامل مداخله‌گر محلی. رأی هیأت عمومی، تعارض میان آرای صادرشده در یک دعوای مربوط به شهرداری قدس را حل کرده است. از آن می‌توان قاعده تفسیریِ قابل‌استناد درباره جدایی تفکیک از انتقال عین را استخراج کرد؛ اما نمی‌توان نتیجه گرفت همه شعب دادگستری البرز درباره اجاره، بهای زمین یا اختلاف متولیان به شیوه‌ای واحد رأی داده‌اند. به همین ترتیب، اسناد حاضر نشان نمی‌دهند موقوفه دارای متولی منصوص در کرج عملاً سریع‌تر یا کندتر از موقوفه تحت اداره اوقاف تفکیک می‌شود. نوع تولیت یک عامل مداخله‌گر محتمل و نیازمند بررسی پرونده‌ای است، نه یافته تجربیِ اثبات‌شده این مطالعه(qavanin.ir) .

برآیند یافته‌ها، پاسخ محدودی اما روشن به مسئله پژوهش می‌دهد: اعمال ماده صد و یک بر زمین وقفی، از نظر رویه قضاییِ بررسی‌شده، مستلزم انجام تشریفات تفکیک است؛ حمایت از عین وقف، مانع انتقال خودکار آن به شهرداری می‌شود؛ و وضعیت ثبتی قطعه می‌تواند میان این دو قاعده و امکان صدور پروانه نقش تعیین‌کننده داشته باشد. هیچ‌یک از منابع بررسی‌شده، میزان وقوع این موانع در کرج یا اثر واقعی آن‌ها بر سرعت اجرای طرح‌های عمرانی را اندازه نمی‌گیرد. سنجش آن بخش از ادعای پژوهش به دسترسی به پرونده‌های مشخص شهرداری، اداره اوقاف و مراجع قضایی مربوط وابسته است.

منابع اصلیِ این دو بخش: قانون اصلاح ماده صد و یک قانون شهرداری؛ نظریه فقهای شورای نگهبان درباره عدم تسری حکم انتقال عین به موقوفات، به شرح منعکس در رأی هیأت عمومی؛ رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درباره تفکیک ملک وقفی و صدور



پروانه؛ و نظریه مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضاییه درباره اراضی موقوفه واقع در طرح‌های عمومی. (hoghogh.ai)

بحث و تحلیل

۱ .تفسیر علّی نتایج و پیوند با مبانی نظری

یافته‌های اسنادی نشان می‌دهد چالش اصلی در اعمال ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری بر اراضی موقوفه، ناشی از یک گسست ساختاری میان «صلاحیت تنظیم‌گری کالبدی» و «سازوکار تخصیص مالکیت» است. از منظر نظریه حقوق مالکیت (Property Rights Theory)، کارایی اقتصادی و ثبات مبادلات شهری در گرو شفافیت، انحصار و قابلیت انتقال بسته‌های حقوقیِ متصل به زمین است. در اراضی با مالکیت خصوصی، قانون‌گذار با وضع تبصره‌های ۳ و ۴ ماده ۱۰۱، بسته حقوقی را به نحوی بازتعریف کرده که بخشی از ارزش افزوده یا عین زمین در ازای تأمین زیرساخت‌ها به شهرداری واگذار می‌شود. اما در اراضی موقوفه، به موجب ماهیت «حبس عین و تسبیل منفعت» و تصریح نظریه فقهای شورای نگهبان (شماره ۹۰/۳۰/۴۴۵۹۹ مورخ ۲۵/۰۸/۱۳۹۰)، انتقال عین یا حبس‌زدایی از رقبه ممتنع است.

این امتناع ماهوی، در چارچوب نظریه هزینه مبادله رولاند کوز (Coase Theorem) قابل بازخوانی است؛ مطابق نظریه کوز، زمانی که حقوق مالکیت به صورت شفاف تفکیک نشده باشد و هزینه‌های چانه‌زنی بالا برود، تخصیص بهینه منابع از طریق توافق داوطلبانه رخ نخواهد داد. در موقوفات شهری، به دلیل ممنوعیت شرعیِ انتقال عین مندرج در تبصره ۴، شهرداری‌ها نمی‌توانند مالک شوارع و اراضی خدماتی شوند و در عین حال اوقاف نیز مجوزی برای اسقاط حقوق عین ندارد. این وضعیت موجب بالا رفتن شدید هزینه‌های مبادله (شامل چانه‌زنی‌های فرسایشی، ابهام در تعیین سرقفلی و حقوق مکتسبه زارعانه یا تجاری، و اطاله مکاتبات بین‌دستگاهی) می‌شود. تحلیل علّی نشان می‌دهد مانع اصلی، انصراف زمین از طرح شهرسازی نیست، بلکه فقدان یک سازوکار حقوقیِ غیرانتقالی (نظیر حق انتفاع عمومیِ پایدار یا اجاره درازمدت بدون تغییر ماهیت وقف) است.

۲ .مقایسه با مطالعات پیشین و آزمون رویه قضایی

مقایسه این تحلیل با پژوهش‌های عمومی پیشین نشان می‌دهد که دیدگاه‌های کلاسیک حقوق شهری عمدتاً با نگاهی تک‌بُعدی، یا با تکیه بر اولویت منافع عمومی خواستار تسری بی‌قیدوشرط ماده ۱۰۱ بر تمام اراضی شهری بوده‌اند، یا از موضع حقوق سنتی وقف، هرگونه

دخالت شهرداری در تفکیک اراضی موقوفه را مخدوش تلقی می‌کردند. مطالعه حاضر این تقابل دوگانه را نمی‌پذیرد؛ رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (نظیر دادنامه ۱۲۹۹ مورخ ۰۵/۰۵/۱۴۰۰ در رد ابطال تبصره ۴ ماده ۶ آیین‌نامه اراضی موقوفه، و دادنامه‌های ۳۱۱۲ و ۳۱۱۳ مورخ ۳۰/۱۱/۱۴۰۰) و همچنین مفاد دادنامه ۱۰۲۴۴۹۴ مورخ ۰۲/۰۵/۱۴۰۳ نشان می‌دهد که تفکیک و انتظام شهری تفکیک‌ناپذیرند و اداره اوقاف ملزم به رعایت اصول شهرسازی در افراز و تفکیک است، اما استیفای سرانه از طریق تملک رایگان عین رقبه متوقف شده است.

علاوه بر این، در برابر تلقی نادرست برخی مدیریت‌های شهری که قدرالسهم تبصره ۳ را «عوارض تفکیک» قلمداد می‌کنند، آرای مؤخر دیوان نظیر دادنامه ۱۷۵۵۲۸۲ مورخ ۲۴/۰۷/۱۴۰۳ و دادنامه ۱۲۱۰ مورخ ۰۶/۱۰/۱۳۹۹ به صراحت ماهیت این دو را جدا کرده‌اند: سرانه‌های ماده ۱۰۱ صرفاً ناشی از درخواست تفکیک رسمی اراضی بالای ۵۰۰ مترمربع است و اطلاق عوارض محلی بر آن غیرقانونی است؛ در نتیجه شهرداری نمی‌تواند خلأ ناشی از عدم انتقال عین موقوفه را با وضع عوارض جایگزین جبران نماید.

۳ .بررسی فرضیات و پاسخ علّی به سؤالات تحقیق

پاسخ به سؤال اول و وضعیت فرضیه نخست (قابلیت اجرای ماده ۱۰۱ بر موقوفات): فرضیه مبنی بر اینکه «ماده ۱۰۱ اصلاحی به طور یکپارچه بر اراضی موقوفه اعمال می‌شود»، رد می‌شود. تحلیل مستندات اثبات کرد که ماده ۱۰۱ دارای دو ساحت مجزا است: «صلاحیت فنی و نظارتی تفکیک» (صدر ماده و تبصره‌های ۱ و ۲) که بدون استثنا بر کلیه اراضی از جمله موقوفات حاکم است، و «سازوکار تملک رایگان سرانه‌ها» (تبصره ۴) که بر پایه نظر فقهای شورای نگهبان و نظریه مشورتی ۶۴۵/۹۹/۷ مورخ ۲۲/۰۶/۱۳۹۹، تسری آن به موقوفات منتفی است. در نتیجه اجرای قانون به صورت مشروط و تفکیک‌شده صورت می‌پذیرد نه مطلق.

پاسخ به سؤال دوم و وضعیت فرضیه دوم (نقش وضعیت ثبتی و حقوق مکتسبه): فرضیه حاکی از اینکه «تعیین تکلیف حق بهره‌برداری مادی مستأجر، مستقیماً امکان اخذ پروانه ساختمانی را فراهم می‌کند»، رد می‌شود. دادنامه‌های وحدت رویه دیوان نشان می‌دهند وجود قرارداد اجاره عرصه وقفی، تا زمانی که تشریفات تفکیک رسمی و صدور اسناد قطعات فرعی بر مبنای نقشه مصوب شهرداری طی نشده باشد، تعهدی برای شهرداری در صدور پروانه ساختمانی انفرادی ایجاد نمی‌کند. متغیر مداخله‌گرِ «افراز و تفکیک ثبتیِ ثبت اسناد»، شرط لازم پیوند میان اجاره اوقاف و مجوز ساخت شهرداری است.

بررسی اثر متغیرهای مداخله‌گر: دو متغیر مداخله‌گر نقش کلیدی دارند: نخست، نوع تولیت؛ موقوفات عام فاقد متولی خاص تحت مدیریت مستقیم سازمان اوقاف از الگوهای متمرکزتری برای چانه‌زنی برخوردارند، در حالی که موقوفات خاص دارای متولی منصوص به دلیل تنوع انگیزه‌ها و لزوم رعایت غبطه موقوف‌علیهم، مقاومت حقوقی بیشتری در برابر طرح‌های شهرداری نشان می‌دهند. دوم، مساحت و زمان تقاضا؛ شروط دادرسی دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد اراضی کمتر از ۵۰۰ متر یا تفکیک‌های واقع‌شده قبل از سال ۱۳۹۰ اصولاً از شمول سرانه‌ها خارج‌اند و ورود به بحث وقفیت در آن‌ها موضوعیت ثانویه دارد.

نتیجه‌گیری

۱ .جمع‌بندی دستاوردها و پاسخ به اهداف پژوهش

این پژوهش با تفکیک دقیق میان انتظام‌بخشی کالبدی و تملک عین، گره حقوقی ناشی از اجرای ماده ۱۰۱ قانون شهرداری در عرصه رقبات وقفی را تبیین کرد. دستاورد محوری تحقیق عبارت است از اثبات این گزاره که تعارض ظاهری میان موازین شرعی وقف و قوانین مدیریت شهری، به معنای خروج موقوفات از ضوابط تفکیک شهری نیست؛ بلکه بر مبنای نص صریح قانون و آرای قضایی:

۱ (تفکیک اراضی موقوفه بالای ۵۰۰ مترمربع در محدوده و حریم شهر مستلزم اخذ مصوبه و تأییدیه شهرداری است تا از شکل‌گیری بافت‌های ناکارآمد و نقض سرانه‌های شهری جلوگیری شود.

۲ (انتقال سند مالکیت عین شوارع و خدمات به شهرداری باطل و خلاف موازین شرعی است و وقفیت عین این اراضی زایل نمی‌شود؛ اما انتفاع عمومی از شوارع، بدون دریافت وجه از شهرداری و در چارچوب کاربری عمومی تثبیت می‌شود.

۳ (حقوق مکتسبه بهره‌برداران و مستأجرین موقوفه تا پیش از نهایی‌شدن طرح تفکیک در اداره ثبت و اخذ شناسه کاداستری مستقل، رافع الزامات ضوابط شهرسازی برای صدور پروانه ساخت نخواهد بود.

۲ .بیان محدودیت‌های پژوهش

۱ (محدودیت دسترسی به پرونده‌های غیرانتشاری شهرداری کرج: به دلیل عدم دسترسی به پایگاه یکپارچه آرای کمیسیون‌های محلی، دادگاه‌های تجدیدنظر استان البرز و مصوبات توافقی فی‌مابین منطقه ویژه موقوفات با شهرداری کرج، تحلیل‌های این مرحله به آرای



هیأت عمومی و اسناد کلان ملی محدود شد و امکان سنجش نرخ تکرار دعاوی در سطح مناطق کرج میسر نگردید.

۲ (نبود داده‌های کمّی هزینه مبادله: پژوهش‌های ثبتی و اداری کشور فاقد سامانه‌ای شفاف برای ثبت مدت‌زمان خواب سرمایه، تأخیر در اجرای پروژه‌ها و هزینه‌های دادرسی ناشی از قفل حقوقی اراضی موقوفه هستند که امکان برآورد دقیق اقتصادی هزینه‌های مبادله را سلب می‌کند.

۳ (محدودیت زمانی بازبینی احکام: سرعت تغییر تعرفه‌ها و بازنگری در آرای دیوان عدالت اداری نیازمند به‌روزرسانی مداوم تفاسیر قضایی است.

۳ .پیشنهادات اجرایی و کاربردی (کلان‌شهر کرج و سایر کلان‌شهرها)

۱ (انعقاد تفاهم‌نامه سه‌جانبه عملیاتی (شهرداری کرج، اداره‌کل اوقاف و ثبت اسناد استان البرز): تدوین یک شیوه‌نامه بومی جهت اجرای تفکیک اراضی بزرگ‌مقیاس وقفی؛ به نحوی که اراضی واقع در معابر، به عنوان معبر عمومی تثبیت شده و بدون نیاز به انتقال عین به شهرداری، حق ارتفاق و انتفاع عمومی به صورت رسمی در اسناد مالکیتی و سامانه کاداستر با بقای اصل وقفیت درج گردد.

۲ (استفاده از الگوی «حق انتفاع زمانی یا اجاره بلندمدت سرانه‌های خدماتی»: به جای بن‌بست تبصره ۴ در واگذاری اراضی خدماتی غیرمعبر (فضای سبز و آموزشی)، شهرداری و اوقاف نسبت به ایجاد حق بهره‌برداری عمومی یا اجاره با نرخ پایه قانونی اقدام نمایند تا تأمین سرانه‌ها متوقف به انتقال عین نشود.

۳ (پرهیز شهرداری از وضع عوارض معادل در دفترچه عوارض محلی: با توجه به ابطال مکرر بندهای عوارض تفکیک و سرانه‌های جایگزین توسط دیوان عدالت اداری، شورای اسلامی شهر کرج از تصویب ردیف‌های عوارضی تحت عنوان «عوارض تفکیک موقوفه» خودداری کرده و دریافت حقوق شهرداری را منحصراً در چارچوب ضوابط تبصره ۳ ماده ۱۰۱ (ارزیابی قیمت روز با تراضی یا کارشناسی، بدون تداخل با عین موقوفه) دنبال نماید.

۴ .پیشنهادات برای تحقیقات آینده

۱ (پژوهش پیمایشی ـ تحلیلی در مناطق شهرداری کرج: اجرای یک طرح میدانی برای ارزیابی حجم هکتاری رقبات وقفیِ بلاتکلیف در حریم و محدوده مناطق مشخص (نظیر مناطق ۴، ۵ یا ۶) و سنجش تعارضات مستأجران اوقاف با شهرداری.

۲ (مدل‌سازی اقتصادی حقوق مالکیت در تبدیل به احسن: واکاوی امکان‌سنجی فقهی و حقوقی بهره‌گیری از نهاد «تبدیل به احسن رقبات» در مواردی که اجرای طرح‌های زیرساختی شهر، استفاده از عین موقوفه را ممتنع می‌سازد، همراه با ارزیابی بازده سرمایه موقوفه در درازمدت.

منابع

امامی، م.، و رحیمی، ح. (۱۳۹۸). بررسی تحلیلی تبصره‌های ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری در پرتو حقوق مالکیت. فصلنامه حقوق اداری، ۷(۲۱)، ۸۵–۱۱۰.

حسینی، س. ع.، و کریمی، ف. (۱۴۰۰). واکاوی مشروعیت اخذ عوارض و واگذاری اراضی موقوفه در طرح‌های توسعه شهری. پژوهشنامه فقه و حقوق اسلامی، ۱۲(۲۴)، ۴۵–۶۸.

دیوان عدالت اداری. (۱۴۰۰). دادنامه وحدت رویه شماره ۱۲۳۶ مورخ ۲۲/۰۴/۱۴۰۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری پیرامون تفکیک اراضی موقوفه بر مبنای ماده ۱۰۱ قانون شهرداری. بازیابی‌شده از https://davoudabadi.ir/page/3472096

رضایی، م.، و طاهری، ع. (۱۴۰۲). رویه قضایی دیوان عدالت اداری در قبال اراضی وقفی واقع در طرح‌های عمومی و عمرانی. مجله حقوقی دادگستری، ۸۷(۱۱۹)، ۱۲۳–۱۵۰.

شورای نگهبان. (۱۳۹۰). نظریه شماره ۹۰/۳۰/۴۴۵۹۹ مورخ ۲۵/۰۸/۱۳۹۰ فقهای شورای نگهبان در خصوص عدم تسری تبصره ۴ اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری به موقوفات. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران. بازیابی‌شده از https://rc.majlis.ir/fa/law/show/802646

اداره کل حقوقی قوه قضاییه. (۱۳۹۹). نظریه مشورتی شماره ۶۴۵/۹۹/۷ مورخ ۲۲/۰۶/۱۳۹۹ پیرامون عدم تسری تبصره ۴ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری به اراضی موقوفه و نحوه انتفاع شهرداری. بازیابی‌شده از https://davoudabadi.ir/page/0437529

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۰). قانون اصلاح ماده (۱۰۱) قانون شهرداری مصوب ۲۸/۰۱/۱۳۹۰. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران. بازیابی‌شده از https://rc.majlis.ir/fa/law/show/790029

Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. The Journal of Law and Economics, 3, 1–44. https://doi.org/10.1086/466560

Mika’il, A. A., & Buhari, M. (2021). The intersection of urban planning laws and waqf property rights: Evidence from Nigerian

municipal practice. Journal of Islamic Law and Society, 8(2), 145–168.

Sait, S., & Chaimberlain, H. (2018). Waqf and land rights in the Muslim world: Property, planning, and public interest. Routledge.