مدیریت شهری
شماره ۴۹ زمستان ۱۳۹۶
No.49 Winter 2018
۴۸۹-۴۹۷
زمان دریافت مقاله: ۱۳۹۵/۸/۲۳ زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۶/۱۰/۲۸

بررسی محدودیتهای حقوق مالکانه در قانون شهرداری‌ها

مهدی علیزاده – کارشناسی ارشد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکزی، تهران، ایران
سید محسن بهشتیان* – هیات علمی، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکزی، تهران، ایران

چکیده
حقـوق مالکانه از ادوار گذشـته، یکی از مهم‌ترین مسـائل مورد چالـش بیـن اشـخاص و دولت‌هـا بـه مفهـوم عـام کلمـه بوده اسـت. در اعصار مختلف به طـرق گوناگون، مالکیت خصوصی اشـخاص بـا دخالـت دولـت هـا تحدیـد و در مـواردی سـلب شـده اسـت به طوری کـه این مداخـلات، در زندگی خصوصی اشـخاص بـه عنوان یکـی از مخاطرات غیر قابل انکار به شـمار مـی رود. ایـن پژوهـش بـا بررسـی مفهـوم حقـوق مالکانـه در شـرع و قانـون و جایـگاه آن در برابـر منافع عمومـی، به معرفی عوامـل محدودکننـده مالکیت خصوصی در قانون شـهرداری ها پرداخته اسـت و با اشـاره بـه مصادیق محدودیت‌هـای موجود، ضمانـت های احکام صـادره و قواعد آمره در قانون شـهرداری هـا را مـورد واکاوی قـرار داده اسـت. مطالعـه منابـع و ماخـذ حقوقـی، ناکارآمـدی و قدیمی بودن قوانین مدیریت شـهری را نشـان مـی دهد که روزآمـدی ایـن قوانین موجبات سـاماندهی بخشـی از مشـکلات این حـوزه را فراهـم می نمایـد. همچنین آمـوزش و آشـنا نمـودن شـهروندان بـا فرهنـگ شهرنشـینی و مقـررات ایـن حوزه مـی تواند دولـت ها را در اعمـال مدیریت و اجـرای قوانیـن یـاری نمایـد. پذیـرش ایـن معنـا کـه تحدید حقـوق مالکانـه، برای تأمین ایمنی، سـلامتی و آسـایش زندگی شـهری و برخـورداری یکسـان آحـاد جامعـه از تسـهیلات و تجهیـزات و خدمـات عمومـی شـهری اجتنـاب ناپذیـر اسـت زمینـه هـای نیـل به شـهری مطلـوب را میسـر می سـازد. نتایج ایـن پژوهـش مـی توانـد به طـور کاربردی بـرای برنامـه ریزان حـوزه مدیریت شـهری بـه کار گرفته شـود.

واژگان کلیـدی: حقوق مالکانه، مالکیـت خصوصی، منافع عمومی، قانون شـهرداریها، فرهنگ شهرنشـینی.

Examination of the restrictions of equity law in the municipalities› law

Abstract
Equity law has been one of the most important issues of challenge between individuals and governments in the general sense of the word. In different times, private ownership of individuals has been deprived by government›s intervention and in cases such interference is considered as one of the undeniable hazards in private life. This study examines the concept of equity law in law and law and its place against public interest in the introduction of restrictions of private property in the municipality›s law, and by referring to the examples of restrictions, rules of verdicts and the binding principles of liability has been investigated in the municipality›s law. The study of the legal sources and sources shows the inefficiency and of urban management rules that regulate these rules to regulate part of the problems in this area. Also training and acquainting the citizens with the culture of urbanization and regulations of this field can help governments to apply and enforce laws. Recognizing that the limitation of equity law, to provide safety, health and comfort of urban life and the equal status of public utilities and public services, is inevitable; the results of this study can be applied applied to planners in urban management area planners.

Key words: equity law, private property, public interest, municipality›s law, urban culture.

* نویسنده مسئول مکاتبات، شماره تماس: ۰۹۱۲۵۶۰۳۷۴۵؛ رایانامه: alizade98@yahoo.com

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-01]

مقدمه

امروزه مفهوم «حقوق مالکانه» یکی از پایه‌های بنیادین جوامع را تشکیل می‌دهد و جز حقوق و آزادی‌های مدنی اشخاص شمرده می‌شود. تردیدی نیست که مفهوم مال و مالکیت از تاسیسات اصلی جامعه و حمایت از آنها از اهداف مهم دولتها به شمار می‌رود؛ بنابراین، همانطور که افراد جامعه از آزادی‌های فیزیکی برخوردارند و باید بتوانند از اموال و مالکیت خصوصی خود بهره‌مند گردنند و آزادانه در مورد حقوق مالکانه خود تصمیم بگیرند، باید این حقوق و منافع مالی آنان نیز موردحمایت قانونگذار و دولت قرار گیرد و از هرگونه تعرض و محدودیت مصون بماند. از نظر اسلام و در حقوق ایران حقوق مالکانه، پذیرفته شده است و منشاء آن فطرت، عقل و چگونگی زندگی اجتماعی انسان است. اما اسباب و عامل پیدایش این رابطه و حدود و قلمرو آن، باید در ارتباط با رعایت عدالت اجتماعی و مسایل مربوط به نظم عمومی مورد توجه قرار گیرد؛ این پژوهش که تحت عنوان بررسی محدودیتهای حقوق مالکانه در قانون شهرداری‌ها نگارش گردیده پس از ٦ ماه تحقیق وبررسی و باعنایت به کمی منابع، بخشی از دخالت دولت در مالکیت خصوصی اشخاص در حیطه زندگی شهری مورد واکاوی قرار گرفته است. این تحقیق از دو بخش و چهار فصل تشکیل شده که در بخش اول طی دو فصل به شناسایی حقوق مالکانه و جایگاه آن در برابر منافع عمومی پرداخته و در بخش دوم نیز طی دو فصل به معرفی عوامل محدود کننده حقوق مالکانه در قانون شهرداری و مصادیق تحدید حقوق مالکانه و ضمانت اجراهای تخلف از قواعد آمره محدودکننده در قانون مورد بحث و بررسی واقع شده است. لذا محدودیت‌های مالکیت خصوصی در مقررات شهرداری‌ها با توجه به ضوابط شهرسازی و توسعه شهرنشینی به علل و انگیزه های مختلف، رواج یافته است که این امر بیشتر منبعث از وظایف شهرداری ها می‌باشد. در نظام حقوقی کشور ما نیز شهرداری به عنوان شخصیت حقوقی غیر دولتی (عمومی) برای انتظام بخشیدن به نظام شهر و با استفاده از نظم عمومی موجود، در جهت بسط و سامان نهادن به امورات شهری و با توجه به وظایف محوله همچون شهرسازی، خدماتی، عمرانی یکی از بارزترین حقوق منتسب به مالکان مالکیت های خصوصی را تحدید می‌نماید، بطوریکه گاه باعث محدودیت‌های مطلق و حتی در برخی موارد موجب سلب مالکیت مالکان می‌گردد و در پاره‌ای از موارد موجبات محدودیت های نسبی آنان را فراهم می‌سازد و مالکان را ملزم به رعایت مقررات شهرداری‌ها می‌کند؛ که همانا این مقررات در جهت حفظ حقوق عمومی شهر و مصالح و منافع عامه جامعه وضع گردیده است که برخلاف میل باطنی مالک، حقوق مالکانه او را تحدید کرده و قانون شهرداری‌ها به عنوان مهمترین منبع قانونی، تجویز محدودیت‌های قانونی و مشروع را براساس نیازمندی‌های عمومی و البته به قدررفع ضرورت، درنظرگرفته است؛ بنابراین لازم به نظر می‌رسد در هر مورد که مستلزم اعمال محدودیت های مقتضی و قانونی در مالکیت خصوصی اشخاص بر اساس مقررات شهرداری ها می باشد، بر اساس نص صریح قانون و استناد به قواعد عملی و فنی مسلم، و بارعایت منافع ومصالح ملی واجتماعی از ورود خسارات به مالکین مالکیت‌های خصوصی جلوگیری شود.

مفهوم حقوق مالکانه

مبحث مالکیت از مهم‌ترین مباحث به شمار می‌رود، زیرا بسیاری از دیدگاه‌های مکاتب اقتصادی برخاسته از دیدگاه آنان نسبت به مالکیت است. با شناخت شکل مالکیت و حدود آن، در هر نظام شهری و اقتصادی، می‌توان به دیدگاه آن نظام در رابطه با سایر مسایل شهری و اقتصادی نیز پی‌برد، زیرا ساختار مالکیت در جهت دادن به ساختار تولید، توزیع و مصرف نقش به سزایی دارد. مالکیت کلمه‌ای عربی و مصدر جعلی می‌باشد و در لغت به معانی مالک بودن، مالکی به کار رفته است (معین، ۱۳۸۷، ص ۳۷). در قوانین موضوعه ایران از جمله قانون مدنی از حق مالکیت تعریفی ارائه نشده است و علمای حقوق با عنایت به اوصاف و آثار مالکیت هر یک از آن تعریفی ارائه داده‌اند که به چند تعریف در ذیل اشاره می‌گردد:

مالکیت حقی است که به موجب آن یک چیزی به طور مطلق و انحصاری در اختیار و ارادهٔ

مدیریت شهری
فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۹ زمستان ۱۳۹۶
No.49 Winter 2018

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-01]

یـک نفـر واقـع می‌شـود و از کامل‌ترین حقـوق عینی اسـت (عـدل، ۱۳۷۸، ص ۵۷).

مالکیـت حقـی اسـت دائمـی کـه بـه موجـب آن شـخص می‌توانـد در حـدود قوانین تصـرف در مالی را بـه خـود اختصـاص دهـد و از تمـام منافـع آن اسـتفاده نمایـد (کاتوزیـان، ۱۳۸۰، ص ۱۰۲).

بـا عنایت بـه جمیع تعاریفـی کـه از مالکیت ارائه شـد نظـر بـه ایـن کـه تمامـی آنهـا ایـن حـق بـرای شـخص (یـک فـرد انسـانی) محتـرم شـناخته شـده، بـه نـوع مالکیـت خصوصـی یا فـردی یـا اختصاصی تعریـف شـده اسـت ولیکـن بـرای ایـن کـه بتوانیـم تعریـف صحیحـی از مالکیـت خصوصـی ارائـه بدهیـم بایـد ایـن نـوع از مالکیـت را در مقایسـه بـا نـوع دیگـری از مالکیـت که همـان مالکیـت عمومی اسـت مـورد شناسـایی قـرار دهیـم. مالکیـت عمومی همـان گونـه کـه از نامـش پیـدا اسـت حقـی اسـت کـه عمـوم مردم سـاکن یک کشـور نسـبت بـه اموال پیـدا می‌کننـد. امـوال عمومـی برابـر قانـون مدنـی به دو قسـمت تقسـیم می‌شـوند (مشـترکات عمومـی و امـوال دولتـی) و هـر یـک مشـمول مقـررات خاصی در زمینـه انتقـال (خریـد و فـروش) تملـک، نـوع و چگونگـی اسـتفاده و غیره می‌باشـند. قانـون مدنی از امـوال و مشـترکات عمومی تعریف ارائه نداده اسـت لیکـن مـواد ۲۳ لغایـت ۲۸ کـه تحـت عنـوان امـوال بـدون مالک می‌باشـد، باعث شـده کـه علمای حقوق بنابـر اسـتنباط شـخصی خویـش هـر یـک تعریفی از آن ارائـه دهنـد کـه در ذیـل بـه چنـد تعریـف اشـاره خواهد شـد.

«* اموالـی کـه برای اسـتفاده مسـتقیم تمـام مردم آماده اسـت، یـا اختصاصی بـه حفظ مصالـح عمومی داده شـده و دولـت تنهـا از جهـت ولایتـی کـه بـر عمـوم دارد می‌توانـد آن را اداره کنـد ماننـد پل‌هـا، موزه‌هـا و معابـر عمومـی» (همـان، ٦٥). «* اموالـی اسـت کـه متعلـق بـه عمـوم می‌باشـد و طبـق مـاده ۲۳ ق.م اسـتفاده از آنهـا بـرای افـراد مطابـق قوانیـن مربـوط بـه آنها خواهد بود» (امامـی، ۱۳۷۵، ص ۲۵). البتـه ناگفتـه نمایند کـه مالکیت دولت ماننـد مالکیت خصوصـی اشـخاص حقـوق خصوصـی نمی‌باشـد بلکـه تصویـب برخـی قوانیـن تصرفات دولـت را در ایـن اشـتباه تـا انـدازه‌ای محـدود کـرده اسـت. مثـلاً تعامـلات وزارتخانه‌هـا و مؤسسـات دولتـی اعـم از خریـد و فـروش و اجـاره و پیمانـکاری و ... بایـد حسـب مـورد از طریق مناقصـه یا مزایده انجام شـود مگـر در مواردِ خاصی که در قانـون پیش‌بینی گردیده اسـت. یـا مثـلاً دولـت در فـروش امـوال غیـر منقول کـه از نفایـس ملی باشـد، تأسیسـات و اسـتحکامات نظامـی و کارخانجـات اسـلحه و مهمات‌سـازی، آثار و بناهـای تاریخـی ممنوع می‌باشـد. بنابرایـن مالکیت خصوصـی حقـی اسـت کـه بـه موجـب آن شـخص می‌توانـد به نفع خود نسـبت بـه اموال سـلطه مالکانه داشـته باشـد (جعفـری لنگـرودی، ۱۳۸۲، ص ٦۰۰).

اوصاف مالکیت

مالکیـت خصوصـی دارای سـه وصـف اساسـی می‌باشـد: ۱) مطلـق بـودن؛ ۲) انحصـاری بـودن؛ ۳) دائمـی بـودن، لیکـن تصویـب قوانیـن محدودکننـده اختیـارات مالک، سـبب شـده که سـه وصـف مذکور مفهـوم واقعـی خـود را از دسـت بدهنـد.

الـف: مطلـق بـودن: حـق مالکیـت از آن نظـر که مالـک می‌تواند هـر گونـه انتفاعی از ملک خـود ببرد را مطلـق گوینـد (امامـی، ۱۳۷۵، ص ٤٤) و برابـر مـاده ۳۰ ق.م کـه مقـرر مـی‌دارد «هـر مالکی نسـبت بـه مایملـک خـود حـق همـه گونـه تصـرف و انتفاع دارد، مگـر در مواردی که قانون اسـتثناء کرده باشـد.» مالـک حـق همـه گونـه تصـرف را در ملـک خـود دارد و اسـتثنائات مـاده ۳۰ چنـان فـراوان اسـت کـه بـه دشـواری می‌تـوان از اطـلاق حق مالکیت سـخن گفـت. در واقـع می‌بایسـت بـه جـای اطلاق حـق، از قیـد قانـون در حـق مالکیـت و انتفـاع مالـک آن یـاد کـرد و بیان داشـت: «حقی کـه به مالک اختیـار انتفاع و تصـرف را در حـدود قوانیـن می‌دهـد» (کاتوزیـان، ۱۳۸۰، ص ۱۰۰).

ب: انحصـاری بـودن: مالکیـت انحصار بـه مالک دارد و تمامـی افـراد بایـد آن را محترم بشـمارند و به حـق او تجـاوز ننماینـد. مـاده ۳۱ ق.م مقـرر می‌دارد: «هیـچ مالـی را از تصـرف صاحـب آن نمی‌تـوان بیـرون کـرد مگـر بـه حکـم قانـون.» مـواد ۳۰۸ ق.م بـه بعـد غاصـب را بـه رد عیـن ملـک و منابـع ملـزم می‌نمایـد و مسـؤولیت تلـف عیـن و توابـع آن را بـه عهـده او می‌نهـد. همچنیـن قانـون بـه سـود عموم به مالـکان حـق ارتفاق تحمیل کرده اسـت تا مؤسسـات عمومـی بتواننـد سـیم‌های بـرق و تلفـن و لوله‌هـای

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-01]

گاز را در محل‌های مناسب قرار دهند. حتی دولت و شهرداری‌ها می‌توانند ملک مورد نیاز خود را تملک کنند یا زمین بایر را برای آباد کردن و تملک به دیگران بدهند.

ج: دائمی بودن: حق مالکیت محدود به زمان نمی‌باشد و دائمی است و طبیعت آن با موقت بودن منافات دارد. چنانچه در قانون مدنی مالکیت با فوت مالک از بین نمی‌رود بلکه به وسیله یکی از اسباب انتقال به دیگری منتقل می‌گردد. دائمی بودن مالکیت نیز مانند سایر اوصاف مالکیت از استثناء مصون نمانده است. مانند وقف که باعث خروج مالکیت ملک از ید مالک می‌شود بدون اینکه در مالکیت منتفعان وارد گردد. یا اعراض از مالکیت مالی که مال را جزء مباحات قرار می‌دهد. بنابراین باید نتیجه گرفت هیچ یک از اوصاف مالکیت خصوصی معنی اصلی خود را حفظ نکرده بلکه فقط نامی از آنها باقی مانده است و پذیرش مواد ۳۰ و ۳۵ ق.م باید به همراه استثنائات آن باشد.

حدود مالکیت

در فقه شیعه و حقوق ایران بنا بر قاعده تسلیط، اختیار کامل مالک در تصرف و انتفاع از ملک خود تأیید شده است. لیکن این اختیارات گستردهٔ مالک تنها به عنوان «اصل» پذیرفته شده است. اصلی که استثناهای فراوان پیدا کرده و اعتبار و توان آن به سود منافع اجتماعی و اجرای عدالت کاسته شده است. در این مبحث طی دو گفتار به جای سخن گفتن از دامنهٔ اختیارات مالک، حدود این اختیارات در فقه و حقوق کنونی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. در فقه شیعه، برابر قاعده فقهی «الناس مسلطون علی اموالهم» اشخاص نسبت به اموال خود حق همه گونه تصرف و انتفاع را دارند و می‌توانند هر گونه که صلاح می‌دانند از آن بهره‌برداری نمایند. لیکن این قاعده به موجب قواعد دیگری مانند قاعده لاضرر و نفی عسر و حرج محدود شده است. با توجه به احکام قواعد اخیرالذکر، مالکین دیگر نمی‌توانند به طور مطلق از ملک خود منتفع شوند بلکه انتفاع مالک در چارچوب قواعدی محصور گردیده که به بررسی آن می‌پردازیم.

قاعده لاضرر

یکی از مهم‌ترین قواعد فقهی که در بیشتر ابواب فقه مانند عبادات، معاملات و غیره به آن استناد می‌شود قاعده لاضرر است. رسول اکرم (ص) با بیان این قاعده هر گونه ضرر را نفی، لزوم جبران آن را تشریع و اثبات کرده‌اند. به زعم فقهای اسلام این قاعده پدیدهٔ مسؤولیت و الزام‌آور بود ن جبران آن اعم از حقوقی و کیفری در حقوق اسلام بیان این قاعده از مستغلات عقلیه است. یعنی بدون آن که شارع و قانونگذار حکمی در جهت آن داشته باشند خود عقل به آن می‌رسد. به طوری که اگر قاعده لاضرر هم وجود نداشت باز مالک حق نداشت در تصرفات خود موجبات اضرار به غیر را فراهم نماید. یعنی تصرفات مالک در ملک خود باید عقلایی باشد. به عبارتی به گونه‌ای باشد که عقلا بر آن صحه بگذارند. برای روشن شدن موضوع ابتدا معنی ضرر را در فقه مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱. ضرر عبارت است از فوت آنچه، انسان آن را واجد است، نفس باشد یا عرض یا مال یا جوارح و... بلکه بر حسب عرف عدم النفع هم درمواردی که متعلق به آن تمام و کامل باشد ضرر محسوب می‌شود (موسوی بجنوردی، ۱۳۸۹، ص ۱۷۹).
۲. ضرر عبارتست از نداشتن و از دست دادن هر یک از مواهب زندگی، جان، مال، حیثیت و هر چیز دیگری که از آن بهره‌مند می‌شویم (محمدی، ۱۳۷٤، ص ۱۷۳).
۳. ضرر در مورد نفس و مال استعمال می‌شود ولیکن در مورد احترام و تجلیل و آبرو کمتر استعمال می‌شود. مثلاً گفته می‌شود فلانی در معامله ضرر کرد یا دارویی که مصرف کرد مضر بود ولی اگر کسی از دیگری هتک آبرو کند اصطلاحاً گفته نمی شود که به او ضرر زده است (محقق داماد، ۱۳۷۳، ص ۱٤۳).

اما در حقوق ایران مالکیت خصوصی و انتفاع مالک از مایملک خود به صورت مطلق، مورد پذیرش نمی‌باشد و در خصوص تصرفات مالک در ملک خود از حقوق اسلامی پیروی می‌شود. به عبارت دیگر قاعده تسلیط به عنوان یک اصل در استفاده مالک از ملکش دارای استثنائات زیادی

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-01]

شده و از اعتبار و توان آن به سود منافع اجتماعی و اجرای عدالت کاسته شده است. به عبارت دیگر حقوق مالکانه در حقوق ایران با توجه به قانون، نظریه علمای حقوق و رویه قضایی، دارای محدودیت می‌باشد و مالک در انتفاع از ملکش ملزم به رعایت حد قانونی، عرفی و شرعی می‌باشد.

جایگاه حقوق مالکانه در برابر منافع عمومی در قانون ایران

الف: تقدم منفعت خصوصی بر منفعت عمومی در ایران از حیث جامعه‌شناسی و ساختار سیاسی

معمولاً در شرایط عادی یک جامعه، تزاحم اساسی میان منافع فرد و منافع جامعه وجود ندارد و به قول جامعه‌شناسان، فرایند جامعه‌پذیری به گونه‌ای عمل می‌کند که فرد در تعقیب منافع فردی خود هنجارمند عمل می‌کند و به این نحو بدون اینکه اجباری در کار باشد، منافع فردی از گذر پایبندی به هنجارهای اجتماعی محقق می‌شود. اما همیشه این گونه نیست و شرایطی در جامعه پیش می‌آید که منافع فرد در جامعه در تنازع با یکدیگر قرار می‌گیرند و از این‌رو بی‌نظمی و نابسامانی عمومیت می‌یابد. چنین شرایطی را آنومیک می‌گویند و معمولاً در این وضعیت، حرمت هنجارهای مرسوم شکسته شده، نظام اجتماعی از اعتبار می‌افتد و افراد در تحقق منافع خصوصی خود، حقوق اجتماعی را نادیده گرفته و زیر پا می‌گذارند. هرج و مرج و بی‌قانونی و انواع جرایم و انحرافات اجتماعی شایع شده و هم فرد و هم جامعه آسیب‌های جدی می‌بینند. جامعه محل امن برای افراد نیست و انزواطلبی و گریز از جامعه، پیشهٔ اصلی افراد می‌شود. به نظر می‌رسد که شرایط فعلی در ایران، امروز این گونه است و عدم پایبندی افراد به قانون و مقررات از یک سو و احساس یأس و نومیدی و بدبینی در میان افراد از سوی دیگر، سرمنشأ بسیاری از مشکلات اجتماعی امروز می‌باشد. ایران تا قبل از ورود به دنیای جدید و آشنایی با تحولات غرب، یعنی در اوایل دوران قاجار و حتی شاید بتوان گفت عملاً تا قبل از قرن اخیر شمسی، درگیر شرایط آنومیک نیست و ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی پیشین، قدرت و اعتبار خود را برای کنترل نظام اجتماعی دارد. لیکن اجرای برنامه‌های مدرنیزاسیون در ایران، جامعه را در یک وضعیت انتقالی قرار داد و شتاب تغییرات به ویژه از دههٔ ۴۰ به این طرف و نیز ناموزونی تغییرات در تمام بخش‌های نظام اجتماعی، شرایط آنومیک سال‌های اخیر را شدت بخشیده است. در این شرایط، ارزش‌ها و هنجارهای نظام اجتماعی پیشین با تغییر سریع شیوه‌های معیشتی، تحولات جمعیتی، شهرنشینی گسترده، شیوه‌های جدید تحرک اجتماعی و تعلیم و تربیت، تحولات ساختار سیاسی در چند دههٔ اخیر به کلی بی‌اعتبار گشته و قدرت خود را بر کنترل نظام اجتماعی از دست داده است؛ به نظر می‌رسد ایرانی‌ها بیش از هر ملتی تجربهٔ زندگی در شرایط دشوار و بی‌نظمی را داشته باشند. در واقع از آنجا که نظام اجتماعی ایران به دلیل ساختار سیاسی عشایری و نیز موقعیت استراتژیکی‌اش همیشه دچار ناپایداری درونی بوده، ایرانی‌ها بیش از هر ملتی، شیوه‌های حل فردی را آموخته‌اند و این بُعد از تربیت ایرانی، بسیار قوی و نیرومند است. از حیث ساختار سیاسی، حکومت‌ها در ایران استبدادی بوده و فرهنگ آمریت که ریشه در استبداد شرقی دارد بر فرهنگ سیاسی ایران حاکم بوده است. در این فرهنگ «قدرت» همه چیز است و حاکم به عنوان موجودی برتر و قهرمان مطرح می‌باشد و از این‌رو تسلیم‌پذیری در مقابل قدرت برتر، قاعده اساسی است؛ در چنین فرهنگی، فرد می‌کوشد تا به هر نحو ممکن، رضایت حاکم را به دست آورد و به حریم او نزدیک شود، همین امر سبب می‌شد مسؤولیت‌پذیری در ایرانی همواره خطرناک باشد و افراد بر حفظ جان و مالشان همواره از حکام اطاعتی بنده‌وار و تملق‌آمیز داشته باشند.

ب: راه حل مناسب جهت رفع تعارض بین منفعت عمومی با منفعت خصوصی

انسان‌ها هر کدام به تنهایی دارای حقوق و آزادی‌های اساسی‌ای هستند که ناشی از ماهیت وجودی آنها به عنوان بشر است. هر انسانی از آغاز تولد، حقوقی دارد و در انجام آنچه به صلاح

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-01]

خـود می‌دانـد، آزاد و محـق اسـت امـا از دیگر سـو، انسـان‌ها بـه طـرزی ذاتـی بـه زندگـی جمعـی خـود گرفته‌انـد و زندگـی اجتماعـی، غریزهٔ ذاتی آنها شـده اسـت. بنابرایـن فـرد و جمع هـر دو، هم تشـخّص و هویـت متمایـز و هـم عینیـت خارجـی دارنـد. چنین عینیت و تجسـمی، نشـانگر آن اسـت که فرد و جمع هـر دو بنـا بـه ماهیـت وجـودی خـود دارای حقوقی هسـتند کـه نمی‌تـوان از هیـچ کـدام به زیـان دیگری چشـم پوشـید، بنابراین چـون هر دو به طـور غریزی از حسـن تـداوم بقـا و حیـات برخوردارنـد و تلاش می‌کننـد کـه بـه شـیوه‌های گوناگـون و بـا بهـره‌وری از ابزارهای بسـیار، بهترین و بیشـترین منافع را از آن خـود کننـد، چنین اسـت کـه بین دو منفعـت تعارض ایجـاد می‌شـود.

شناسایی مفهوم تملک قهری

تملـک ملـک اشـخاص بـدون رضایـت آنهـا توسـط دولـت یـا شـهرداری‌ها، تملـک قهـری نامیـده می‌شـود. نظـر بـه ایـن کـه در تملـک قهـری بـه عنـوان یـک تأسـیس قانونـی، رضایـت مالـک وجود نـدارد و از آنجایـی کـه ایـن تأسـیس بـا تأسیسـات مشـابه همچـون ملی کـردن و ضبط و مصـادره دارای تفاوت‌هایـی می‌باشـد، لـذا در ایـن گفتار بـه تعریف و شناسـایی ماهیـت حقوقـی تملک قهـری، و تفاوت آن بـا تأسیسـات مشـابه مـورد بحـث و بررسـی قرار می‌گیـرد.

الـف: تعریـف و ماهیـت تملک قهـری: تملک در لغـت بـه معانـی دارا شـدن، بـه چنـگ آوردن، مالـک شـدن، بـه ملکیت خـود درآوردن بـه کار رفته و در مقابـل آن تملیـک اسـت کـه مقصـود از آن مال خـود را بـه ملکیت دیگـری درآورد می‌باشـد (معین، ج اول، ۱۳۸۷، ص ۱۱٤۲). قهـری نیـز بـه معانـی اضطـراری، جبـری، غلبـه و چیـره شـدن اجبـاری و غیـر اداری به کار می‌رود (معیـن، ج دوم، ۱۳۸۷، ص ۲۷۵۵). از نظـر اصـلاح حقوقی قصد انشـاء در قبول مالکیـت را تملـک گوینـد کـه در مقابـل آن تملیـک قـرار دارد. تملـک از جانـب قبول‌کننـده و تملیـک از جانـب ایجاب‌کننـده اسـت (لنگـرودی، ۱۳۸۲، ص ۱۷۸). تملـک قهـری عبـارت اسـت از «مـال دیگری را بـه اجبـار و بـدون رضایـت و اراده او بـه ملکیـت خـود درآوردن»؛ ماهیـت تملـک قهـری همـان گونه کـه از تعریـف حقوقـی آن مشـخص اسـت همـان ماهیـت قراردادهـای خصوصی اشـخاص ماننـد بیع، صلـح و ... اسـت. بـا ایـن تفـاوت کـه فاقـد یکـی از شـرایط اساسـی صحـت معامـلات می‌باشـد کـه این نیـز از اسـتثنائات هـر قانون خاص بوده و می‌بایسـت قانونگـذار آن را تصریـح نمایـد؛ شـرایط اساسـی صحـت معاملـه برابر مـاده ۱۹۰ قانون مدنـی عبارتند از:

۱. قصد طرفین و رضای آنان؛
۲. اهلیت طرفین؛
۳. موضوع معین که مورد معامله باشد؛
٤. مشروعیت جهت معامله.

کـه فقـدان هر یـک از این شـرایط باعـث بطلان، یـا عـدم نفـوذ آن عقد و قـرارداد خواهد شـد.

عوامل محدود کننده حقوق مالکانه در قانون شهرداری

علـت محدودیت‌هـای ایجـاد شـده و وضـع مقررات محدودکننـده مالکیـت خصوصی در قانون شـهرداری دو عامـل کلـی به نـام طرح‌های شـهری، محـدوده و حریم شـهر می‌باشـد

طرح‌های شهری

از نظـر لغوی و نیز شهرسـازی واژه طـرح معادل کلمهٔ انگلیسـی plan بـه معنـای تصویر، نقشـه و برنامهٔ عمل می‌باشـد. در اصطـلاح، برنامه‌ریـزی دقیق و منظمی که در آن، خواسـته‌ها و مطلوب‌هـای شـهروندان نسـبت بـه آینـده لحـاظ و بـا حفـظ آثـار و ابنیـه تاریخـی و خاطـرات گذشـته شـهروندان سـبب می‌شـود کالبـد شـهر بـه صـورت منطقـی و مـوزون رشـد و توسـعه یابـد. توسـعه‌ای کـه قابلیت‌هـای موجـود، تعقـل و آینده‌نگـری، خمیرمایـهٔ آن را تشـکیل می‌دهنـد و هـدف ایـن برنامه‌ریزی، بـه وجـود آوردن چهارچوبی بـرای شـبکه‌های ارتباطـی، فضای بـاز و سـاختمان‌ها و همچنیـن حصـول به اهـداف اجتماعـی و اقتصادی جامعـه و سـهولت در زیباسـازی محیط اسـت.

انواع طرح‌های شهری

طـرح جامـع، طـرح تفصیلـی، طـرح هـادی، طـرح اجرایـی و... از انـواع طرح‌هـای شـهری تعریـف شـده در ضوابـط و مقررات شـهرداری و شهرسـازی می‌باشـند کـه ذیـلاً بـه آنهـا پرداختـه می‌شـود.

مدیریت شهری
فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۹ زمستان ۱۳۹۶
No.49 Winter 2018

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-01]

طرح تفصیلی شهری

در سلسله مراتب برنامه‌ریزی، طرح تفصیلی پس از طرح جامع شهر قرار می‌گیرد. تفاوت طرح تفصیلی با طرح جامع در جزئیات است، بدین صورت که کلیات طرح جامع و متن و نمودارهای آن به شکل نقاط، خطوط و سطوح مشخص بر روی نقشه ترسیم می‌شوند (نوریان و شریف، ۱۳۷۵). در حقیقت طرح تفصیلی تنظیم برنامه‌های مفصل و انجام اقدامات جزءبه‌جزء در مناطق و محلات شهری و طراحی آنهاست (شیعه، ۱۳۷۵). در قانون تغییرنام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی آمده است: «طرح تفصیلی عبارت است از طرحی که براساس معیارها و ضوابط کلی و طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هریک از آنها، وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری، اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی، نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود و نقشه‌ها و مشخصات مربوط به مالکیت براساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌گردد» (حجتی‌اشرفی، ۱۳۷٦).

محدودهٔ شهر

آنچه حد و مرز داشته باشد و بتوان آن را تعریف نمود محدوده نامیده می‌شود. در حقوق شهری محدوده‌ای است که ضوابط و مقررات شهرسازی شامل طرح‌های جامع شهری، طرح تفصیلی و نیز اعمال وظایف شهرداری‌ها در مدیریت امور شهر و نظارت بر عملیات عمرانی و نوسازی، در این محدوده انجام می‌پذیرد و برای شهروندان و مدیران شهری ایجاد حق و تکلیف می‌نماید. به عنوان مثال شهرداری‌ها خارج از محدوده شهر حق دریافت عوارض ندارند و یا در مورد املاک واقع در محدوده و حریم مکلّف به صدور پروانه ساختمان هستند. به موجب ماده یک قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، منتشر شده در روزنامهٔ رسمی شماره ۱۷۷۵٤ مورخ ۸٤/۱۱/۱۳، محدوده شهر عبارت است از «حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم‌الاجرا می‌باشد.» منظور از حد کالبدی موجود شهر حدود و مساحت مشخص و معینی است که شهرداری‌ها مکلف به ارائه خدمات شهری و انجام اقدامات عمرانی و نوسازی، طبق ضوابط و مقررات طرح‌های جامع و تفصیلی در آن می‌باشند (مستفاد از مواد ۲ و ٥٦ قانون شهرداری‌ها و ماده ۲۳ قانون نوسازی عمران شهری) و منظور از توسعه آتی شهر، محدوده‌ای است که در نقشه طرح جامع حدود آن مشخص شده لیکن شهرداری در یک برنامهٔ زمانی معین در آینده مکلف به ارائه خدمات در آن محدوده می‌باشد. در نقشه طرح جامع شهر تهران مصوب سال ٤۸ دو محدودهٔ یاد شده فوق به ۵ ساله و ۲۵ ساله تقسیم و حدود آن مشخص شده است. از سوی دیگر حریم شهر محدوده‌ای مشخص و معین شده در پیرامون شهر که جهت گسترش بعدی شهر در زمانی آتی در بلند مدت در نظر گرفته می‌شود و به تعبیر دیگر همان خط کمربندی یا منطقه‌ای است که تحت نفوذ سیستم گسترش شهر قرار دارد و شامل اراضی و املاک متصل به حد خارجی محدودهٔ شهر است (هاشمی، ۱۳٦۹، ص ۱٦۷).

مصداق‌های تملک و تحدید آن

دستگاه‌های تملک کننده برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی خود به اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور و متعلق به اشخاص حقیقی و حقوقی نیاز داشته باشند. (ماده یک قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوب ۱۳۵۸). منظور از نیازهای دولت و شهرداریها (دستگاههای تملک کننده) در ماده ۹ قانون زمین شهری عبارت است از:

الف) تفکیک و فروش توسط وزارت مسکن و شهر سازی به افراد واجد شرایط دریافت زمین جهت مسکن و یا اجرای طرحهای ساختمان سازی مسکونی.

ب) ایجاد تأسیسات عمومی و عمرانی و اداری و اجرای طرحهای مصوب شهری و عوض طرح‌های

مدیریت شهری
فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۹ زمستان ۱۳۹۶
No.49 Winter 2018

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-01]

شـهری که حسب مورد به وسـیله وزارتخانه ها، شهر داری هـا وشـرکتهای دولتی و نهادها و مؤسسـاتی که شـمول قانون برآنها مسـتلزم ذکرنام است.

ج) حفاظـت از میـراث فرهنگـی کشـور؛ منظـور از برنامه‌هـای مذکـور در مـاده یـک لایحـه قانونـی تملـک آن چنـان برنامـه هایـی اسـت کـه اجـرای به موقـع آن بـرای امـور عمومـی و امنیتی دسـتگاههای اجرایـی لازم و ضـروری اسـت.

رعایت تشریفات تملک

پـس از آنکـه دسـتگاه اجرایـی مطمئـن شـد کـه شـرایط لازم بـرای تملـک امـلاک دارد، ملـزم بـه اجـرای تشـریفاتی اسـت کـه عـدم اجـرای هریک از آن تشـریفات میتوانـد بـا شـکایت ذی نفـع موجبات ابطـال کلیـه عملیات خریـداری و تملـک را به حکم دیـوان عدالـت اداری فراهـم نمایـد. ایـن تشـریفات عبارتنـد از: تقاضـای تعیـن تکلیـف وضعیـت ثبتـی.

الف: اعلام قصد تملک

دسـتگاه مجـری طرح تملـک بعد از اعـلام مراتب به ثبـت محـل و پـس از اخـذ نظریه کمیسـیون در مورد نـوع زمین مـورد نیاز خـود مبنی بر تملک بـه مالکان زمیـن و صاحبـان سـایر حقـوق قانونـی اعـلام نماید (مـاده ۲۵ آئیـن نامـه قانـون زمیـن شـهری). بدیهـی اسـت سـازمان تملـک کننـده در صورتـی مکلـف به اعـلام ایـن امر بـه صاحبان سـایر حقوق غیـر از حق مالکیـت میباشـد کـه نـام دارنـدگان حقـوق در سـند مالکیـت یا در پاسـخ اسـتعلام از ثبت اسـناد و املاک محـل بـه عنـوان دارنـده حـق (اعـم از اسـتیجاری یا رهـن یـا حقـوق زارعانـه و ...) قیـد شـده باشـد. در غیـر اینصـورت هیـچ تکلیفـی بـه اعلام قصـد تملک خـود بـه مدعیان حـق نخواهد داشـت.

ب: انعقاد قرارداد

پـس از آنکـه دسـتگاه تملـک کننده مقدمـات لازم را فراهـم کـرد و اقدامـات قانونـی مربوطـه را یکی پس از دیگـری انجـام داد، نوبـت بـه یکـی از مهمتریـن مراحـل کـه انجـام معاملـه و انتقـال رسـمی زمیـن و ملـک موضوع تملک اسـت می‌رسـد. در ایـن مرحله، بـا پرداخـت قیمـت مناسـب و جلـب نظـر مالـک تملـک، جنبـه یـک عقـد و معاملـه واقعـی بـه خـود گرفتـه و قضیـه خاتمـه می‌یابـد. و یا با عـدم رضایت مالـک دسـتگاه مجـری رأسـاً اقـدام بـه تملـک زمین بـدون جلـب رضایـت مالـک مینماید.

اقسام نحوه تملک املاک در شهرداریها

در قانـون مدنـی تعریفی از مال نشـده اسـت. مال هر چیـز یـا امری اسـت که عناصر ذیل را داشـته باشـد:

اول: امـکان اختصـاص یافتـن به‌شـخص (حقیقی یـا حقوقـی) را داشـته باشـد. مطابـق ایـن ویژگـی ضـرورت نـدارد مال مالک بالفعل داشـته باشـد. بلکه امـکان اختصـاص، کفایـت می‌کنـد.

دوم: قابـل نقـل و انتقـال باشـد. مقصـود امـکان نقـل و انتقـال اسـت.

سـوم: نفع داشـته باشـد یعنـی قابل تقویـم با پول باشد.

چهـارم: منفعـت عقلایـی داشـته باشـد و یـک هـدف عقلایـی را دنبـال نمایـد.

مـال از لحـاظ حقوقـی آن چیزی اسـت که ارزش داد و سـتد دارد. یعنی مفید اسـت و نیازی را برآورده می‌سـازد، خـواه آن نیـاز مادی باشـد خـواه معنوی و همچنیـن قابـل اختصـاص یافتـن به شـخص یا ملت معین می‌باشـد.

مـال از دیدگاه‌هـای گوناگـون تقسـیم می‌شـود؛ یکـی ازایـن تقسـیمها تقسـیم امـوال بـه عمومـی (اداری) و خصوصـی اسـت. شـخص حقوقـی در حقوق عمومیشـخص اداری نامیده شـده اسـت مانند دولت و شـهرداری و غیره. سـایر اشخاص را شخص خصوصـی می‌نامنـد، خواه شـخص حقیقـی (طبیعی) باشـد خـواه شـخص حقوقـی ماننـد شـرکت‌های بازرگانـی. امـوال شـخص اداری را domaine نامنـد.

اموال شخص اداری (عمومی) بر دو قسم است:

اول: امـوال عمومـی، اموالـی کـه مسـتقیماً در اختیـار عمـوم بـرای بهره‌منـدی قـرار داده می‌شـود. ماننـد پل‌هـا، خطـوط راه آهـن، میدان‌هـای عمومـی، مـوزه و کتابخانه‌هـای عمومـی و پارک‌هـا.

دوم: امـوال اختصاصـی، حقـوق عمومـی کـه در ایـن امـوال ماننـد اشـخاص خصوصی عمـل می‌کنند و نسـبت بـه آن قواعـد تملـک خصوصـی حکـم می‌کنـد.

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۹ زمستان ۱۳۹۶
No.49 Winter 2018

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-01]

نتیجه‌گیری و جمعبندی

۱. کنکاش در منابع و اسناد نشان می‌دهد شارع مقدس و همچنین قانونگذار در حقوق ایران ضمن پذیرش حقوق مالکانه محدودیت هایی را نیز برای آن در نظر داشته است:

- اسلام برای مالکیت شخصی فرد در جامعه احترام ویژه ای قائل شده است لکن تا جایی که موجب ضرر به دیگران و منافع عمومی نشود و این قاعده باعث می‌گردد (قاعده تسلیط) حقوق مالکانه محدود گردد.
- در حقوق ایران نیز با توجه به قانون، نظریه علمای حقوق و رویه‌های قضایی، مالکیت شخصی فرد دارای محدودیت می‌باشد و مالک ضمن انتفاع از ملکش ملزم به رعایت حدود قانونی، عرفی و شرعی می‌باشد.

۲. یافته‌های پژوهش نمایانگر افزایش محدودیت‌های ایجاد شده در حقوق مالکانه اشخاص در قوانین و مقررات به دلیل الزامات توسعه شهرنشینی است که این امر بیشتر منبعث از وظایف محوله قانونگذار به شهرداری ها می‌باشد. منشأ اغلب این محدودیت‌ها در قانون به دو دسته تقسیم می‌شود:

- محدودیت‌های ناشی از اجرای طرح‌های شهری؛
- محدودیت‌های ناشی از وقوع ملک در محدوده شهری؛

۳. یافته‌های پژوهش اشاره دارد مشکلات عدیده‌ای که اشخاص با شهرداری ها در زمینه حقوق مالکانه دارند از منظر منشاء به دو دسته تقسیم می‌شوند:

- عدم آگاهی شهروندان به قانون و مقررات مدیریت شهری؛ (حجم زیاد و موضوع پرونده‌های مطروحه در دادگستری و دیوان عدالت اداری مبین این مساله است.)
- روزآمد نبودن قانون شهرداری که یکی از مهم‌ترین منابع مربوط به حقوق شهری به شمار میرود؛ (این قانون در سال ۱۳۲٤ و در زمانی که شهر و شهرنشینی روندی آرام و طبیعی داشت به رشته تحریر درآمده است.)

منابع و مأخذ

۱. امامی، حسن (۱۳۷۵)، حقوق مدنی، جلد اول، انتشارات کتابفروشی اسلامیه، دی‌ماه.
۲. جعفری لنگرودی، محمد جعفر(۱۳۸۲)، ترمینولوژی حقوق، کتابخانه گنج دانش، چاپ سیزدهم.
۳. عدل، مصطفی (۱۳۷۸)، حقوق مدنی، نشر طه، قزوین.
٤. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۰)، اموال و مالکیت، نشر دادگستر.
۵. محقق داماد، سید مصطفی (۱۳۷۳)، قواعد فقه، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چاپ چهارم، پائیز.
٦. محمدی، ابوالحسن(۱۳۷٤)، قواعد فقه، نشر یلدا، چاپ دوم، پائیز.
۷. معین، محمدی (۱۳۸۷)، فرهنگ فارسی (لغت‌نامه)، چاپخانۀ سپهر، تهران.
۸. موسوی بجنوردی، سید میرزا حسن (۱۳۸۹)، القواعد الفقیهه، چاپ اول، جلد اول، انتشار مطبعه الاداب، نجف اشرف.
۹. هاشمی، فضل‌الله (۱۳٦۹)، حقوق شهری و قوانین شهرسازی، تهران، چاپخانه رودکی، چاپ دوم

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-01]