



نظام حقوقی نحوه تملک املاک در شهرداری‌ها

تهیه و تنظیم:

معاونت آموزشی

پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور



فصل اول

**آشنایی با نحوه تملکات املاک
در شهرداری‌ها**

اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می‌باشد:

۱. مفهوم مال و مالکیت
۲. آشنایی با اموال عمومی و خصوصی
۳. اقسام اموال عمومی
۴. اقسام نحوه تملک املاک در شهرداری‌ها

۱-۱. نحوه تملک و اقسام آن در شهرداری‌ها

شهرداری‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقلی هستند^۱، یعنی دارای وجود اعتباری و صلاحیت‌های ویژه، جدا و مستقل از اعضاء و مدیران و از این رو قطعاً دارای حقوق و تکالیف می‌باشند^۲. یکی از نتایج این اصل آن است که شهرداری می‌تواند عنوان مالک داشته و از حق مالکیت برخوردار باشد.

ناگفته نماند که مستفاد از ماده ۸۴ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ این است که شهرداری‌ها می‌توانند به ایجاد مؤسساتی وابسته به خود اقدام نمایند که این مؤسسات در قالب‌هایی چون سازمان یا شرکت ایجاد می‌شوند که این مؤسسات نیز دارای شخصیت حقوقی مستقل از شهرداری خواهند بود. با این حال باید توجه داشت، هرگاه در قانونی به ویژه قوانین مربوط به نحوه تملک حقوق مالکانه، از شهرداری سخن گفته می‌شود، مقصود هم شهرداری به معنای خاص کلمه یعنی شخصیت مذکور در ماده ۳ ق شهرداری است و هم مؤسسات وابسته به شهرداری مذکور در ماده ۸۴ ق شهرداری مورد نظر است.

شهرداری با اهداف متعدد خدماتی و در جهت رفع نیازهای عمومی شهر با حفظ موجودیت خود به ویژه برای تأمین و حفظ فضای فیزیکی و فرهنگی زیست جمعی به تملک املاک مورد نیاز خویش اقدام می‌کند.

به موجب ماده ۴۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ اموال شهرداری‌ها بر دو نوع، اموال عمومی و اموال اختصاصی تقسیم شده است.

۱. ماده ۳ قانون شهرداریها مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و ماده ۵۸۷ قانون تجارت.

۲. ماده ۵۸۸ قانون تجارت مقرر می‌دارد: «شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قایل است، مگر حقوق و وظایفی که بالطبع فقط انسان ممکن است دارای آن باشد مثل حقوق و وظایف ابوت و نبوت و امثال ذلک».

«اموال اختصاصی شهرداری اموالی است که شهرداری حق تصرف مالکانه نسبت به آنها را دارد از قبیل اراضی و ابنیه و اثاثه و نظایر آن.

اموال عمومی شهرداری اموالی است که متعلق به شهر بوده و برای استفاده عموم اختصاص یافته است مانند معابر عمومی، خیابان‌ها، میداین، پل‌ها، گورستان‌ها، سیل برگردان مجاری آب و فاضلاب و متعلقات آنها، انهار عمومی، اشجار اعم از اشجاری که شهرداری یا اشخاص در معابر و میداین عمومی غرس نموده باشند، چمن کاری، گل کاری و امثال آن.»

«حفاظت از اموال عمومی شهرداری و آماده و مهیا ساختن آن برای استفاده عموم و جلوگیری از تجاوز و تصرف اشخاص نسبت به آنها به عهده شهرداری است»^۱.

اموال یا املاک شهرداری‌ها اگر مختص به خود شخص حقوقی شهرداری باشند جزء اموال و املاک اختصاصی شهرداری و شهرداری مالک آنها به حساب می‌آید و به حکم ماده ۳۰ قانون مدنی می‌تواند در آنها تصرفات مادی و حقوقی به عمل آورد. لازم به ذکر است که شهرداری در این اموال و املاک مانند اشخاص خصوصی آزادی عمل ندارد و ناگزیر به رعایت تشریفات قانونی خاصی است. ساختمان و تجهیزات اداری و خودروهای شهرداری از این قبیل اموال و املاک هستند. حتی اراضی و املاکی که از طرق مختلف به شهرداری تملیک شده‌اند نیز جزء اموال و املاک اختصاصی شهرداری به حساب می‌آیند و شهرداری صرفاً با کسب اجازه از شورای شهر و با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و شهرداری تهران با رعایت آیین‌نامه معاملات خاص می‌تواند (به استثنای آن دسته از اراضی که قانون صراحتاً موارد استفاده از آنها را در راستای رفع نیازهای عمومی تعیین کرده است) حسب مورد به تصرفات حقوقی در آنها بپردازد.

۱. ماده ۴۶ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲.

اموال عمومی نیز به دلیل استفاده عموم، اداره کردنش بر عهده شهرداری هر شهر است و در معنای کامل کلمه، ملک در تملک شهرداری محسوب نمی‌شود و شهرداری از باب تسامح مالک این اموال است یعنی مانند هر مالک که به اداره ملک خود می‌پردازد شهرداری هر شهر نیز باید به اداره اموال عمومی بپردازد.

اموال عمومی و نحوه اداره آن در تبصره ۶ ماده ۹۶ الحاقی مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ این‌گونه بیان شده است:

«راضی کوچه‌های عمومی و میدان‌ها و پیاده‌روها و خیابان‌ها و به طور کلی معابر و بستر رودخانه‌ها و نهرها و مجاری فاضلاب شهرها و باغ‌های عمومی و گورستان‌های عمومی و درخت‌های معابر عمومی واقع در محدوده هر شهر که مورد استفاده عموم است ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری است».

۱-۲. نحوه تملکات اختصاصی شهرداری

منظور و هدف از این نوع تملکات رفع نیازهایی است که به خود شهرداری اختصاص دارند. نظام حقوقی این نوع تملکات در آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ مندرج است.

با توجه به ارزش مادی یک مال، تملک آن مال در قالب معامله جزئی، متوسط و یا عمده قرار می‌گیرد و شهرداری از طریق شهردار، کارپرداز از طریق کمیسیون معاملات و یا از طریق مزایده و مناقصه اقدام به تملک املاک می‌کند که البته این نوع تملک باید مسبوق به تصویب شورای شهر یا تفویض اختیار شورا به شهردار بوده باشد. البته اگر مال مورد معامله از آن دسته اموالی باشد که موضوعاً از شمول مقررات مناقصه و مزایده خارج است مثل آنکه شهرداری نیاز به تملک عین یا منافع یک مغازه در یک موقعیت منحصر به فرد به منظور استفاده اختصاصی داشته باشد در این صورت شهرداری درست مانند سایر اشخاص

حقوقی بوده و وضعیت برتری ندارد و باید از طریق گفت‌وگوی آزاد و با انعقاد عقد به تملک بپردازد و اصول قراردادهای خصوصی را در انعقاد این قرارداد رعایت کند.

۱-۳. تملکات عمومی شهرداری‌ها

این نوع از تملکات املاک مستقیماً یا به طور غیرمستقیم به منظور استفاده عمومی صورت می‌گیرد مثل آنکه شهرداری مساحتی از اراضی یا قطعات تفکیکی اراضی را از زمین شهری تملک نماید و به عنوان معوض املاک اشخاصی که تمام یا بخشی از ملک آنها در طرح واقع می‌شود، اختصاص دهد. نمونه بارز تملکات عمومی شهرداری‌ها به هنگامی است که شهرداری به املاک اشخاص به ویژه اشخاص خصوصی جهت اجرای طرح‌های مصوب عمومی شهری نیاز داشته و لذا به تملک آنها می‌پردازد.

در این صورت با توجه به نوع تملک که «عمومی» است دیگر نباید انتظار داشت که اصول قراردادهای حقوق خصوصی مثل اصل آزادی قراردادها و اصل حاکمیت اراده رعایت شوند. البته در این نوع تملک بدو سعی بر آن است که اصول مزبور با «تعارف و مصلحت اندیشی و ...» رعایت شوند اما اگر مالکی که ملکش تماماً یا جزئاً در طرح مصوب عمومی قرار گرفته حاضر به تملیک آن به شهرداری نباشد شهرداری اجرای طرح‌های عمومی و رفع نیازهای عمومی را معطل نخواهد گذاشت و به حکم قانون به تملک و سپس تصرف آن ملک خواهد پرداخت.

خلاصه

در قانون مدنی تعریفی از مال نشده است. مال هر چیز یا امری است که عناصر ذیل را داشته باشد:

اول: امکان اختصاص یافتن به شخص (حقیقی یا حقوقی) را داشته باشد. مطابق این ویژگی ضرورت ندارد مال مالک بالفعل داشته باشد بلکه امکان اختصاص، کفایت می‌کند.

دوم: قابل نقل و انتقال باشد. مقصود امکان نقل و انتقال است.

سوم: نفع داشته باشد یعنی قابل تقویم با پول باشد.

چهارم: منفعت عقلایی داشته باشد و یک هدف عقلایی را دنبال نماید.

مال از لحاظ حقوقی آن چیزی است که ارزش داد و ستد دارد یعنی مفید است و نیازی را برآورده می‌سازد، خواه آن نیاز مادی باشد خواه معنوی و همچنین قابل اختصاص یافتن به شخص یا ملت معین می‌باشد.

مال از دیدگاه‌های گوناگون تقسیم می‌شود؛ یکی از این تقسیم‌ها تقسیم اموال به عمومی (اداری) و خصوصی است. شخص حقوقی در حقوق عمومی شخص اداری نامیده شده است مانند دولت و شهرداری و غیره. سایر اشخاص را شخص خصوصی می‌نامند خواه شخص حقیقی (طبیعی) باشد خواه شخص حقوقی، مانند شرکت‌های بازرگانی. اموال شخص اداری را *domaine* نامند.

ماده ۲۶ قانون مدنی مقرر می‌دارد:

«اموال دولتی که معد است برای مصالح یا انتفاعات عمومی مثل استحکامات و قلاع و خندق‌ها و خاک‌ریزهای نظامی و قورخانه و اسلحه و ذخیره و سفاین جنگی و همچنین اثاثه و ابنیه و عمارات دولتی و سیم‌های تلگرافی دولتی و موزه‌ها و کتابخانه‌های عمومی و

آثار تاریخ و امثال آنها و بالجمله آنچه از اموال منقوله و غیر منقوله که دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد، قابل تملک خصوصی نیست و همچنین اموالی که موافق مصالح عمومی به ایالت و ولایت یا ناحیه یا شهری اختصاص یافته باشد».

اموال شخص اداری (عمومی) بر دو قسم است:

اول: اموال عمومی

اموالی که مستقیماً در اختیار عموم برای بهره‌مندی قرار داده می‌شود مانند پل‌ها، خطوط راه آهن، میدان‌های عمومی، موزه و کتابخانه‌های عمومی و پارک‌ها.

دوم: اموال اختصاصی

شخص عمومی حقوق عمومی که در این اموال مانند اشخاص خصوصی عمل می‌کنند و نسبت به آن قواعد تملک خصوصی حکم می‌کند.

مالکیت، حق استعمال و تصرفات به هر صورت از سوی مالک در ملک و مال خود است به جز مواردی که در قانون استثناء شده باشد. حق مالکیت بر عین و منافع قابل تصور است. مالکیت عینی حق مالکیت بر اموالی است که به صورت اجسام باشند مانند زمین، اسب و فرش و مانند اینها.

خودآزمایی

- ۱- مفهوم مال از لحاظ حقوقی چیست و عناصر آن کدام است؟
- ۲- اموال عمومی چند قسم می‌باشند؟
- ۳- مفهوم اموال عمومی و اختصاصی در قانون شهرداری‌ها را بیان نمایید؟
- ۴- نحوه تملک املاک در شهرداری‌ها چند قسم می‌باشد؟ توضیح دهید.



فصل دوم

آشنایی با مفاهیم مرتبط

اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می‌باشد:

۱. مفهوم حقوق مالکانه و طرح‌های عمومی شهرداری
۲. طرح‌های عمومی در معانی خاص و عام
۳. تفاوت مفهوم طرح‌های عمومی با مفهوم کاربری و نقشه
۴. طرح‌های عمومی خاص حوزه شهری
۵. محدوده اجرای طرح
۶. مفهوم شهر و حدود آن از دیدگاه حقوقی

۲-۱. مفهوم حقوق مالکانه

استاد سیدحسن امامی در جلد اول کتاب حقوق مدنی خود حقوق مالکانه را این‌گونه تعریف می‌کند: «مقصود از حقوق مالکانه، حقوقی است که اشخاص نسبت به اموال اعم از مادی و غیرمادی دارند و لذا مقصود صرفاً حق مالکیت نیست. بلکه حق مالکیت نیز یکی از حقوق مالکانه و البته کامل‌ترین حق مالکانه است. در حقوق اسلامی نیز ملکیت در معنای وسیع‌تری استعمال شده، چنان که گفته می‌شود ملکیت منفعت، ملکیت حق خیار، ملکیت حق انتفاع و امثال آن».

حق از منظر علم حقوق، سلطه و اقتداری است که شخص بر چیزی دارد. امتیازی است که قوای صالح دولت برای شخص در برابر دیگران می‌شناسد و تنها در اجتماع به وجود می‌آید.

منظور از حقوق مالکانه نیز، حقوقی است که اولاً متعلق به اشخاص بوده و ثانیاً جنبه مالی و مادی داشته باشد. بنابراین از اوصاف حقوق مالکانه، وصف قابلیت مبادله با پول و تعلق بر اشیاء است. این دسته از حقوق، قابل مبادله و تقویم به پول است. بر این اساس حقوقی، حقوق مالکانه خواهد بود که دارای ارزش عرفی و عام پسند باشد لذا چنانچه شخصی برای خود بر مالی که عرف و عموم بر آن اعتنایی نمی‌نماید، اهمیت و ارزشی در نظر گیرد، حق مزبور یک حق مالکانه نخواهد بود.

ضمناً حقوق مالکانه از جمله حقوقی است که بر اشیاء عالم خارج و یا اشیائی با وجودی اعتباری اعمال می‌شود. آن دسته از حقوق مالکانه که بر اشیاء مادی تعلق می‌گیرد و موضوع حق یک عین است، به حقوق عینی معروف شده است.

بارزترین و بیشترین حقی که علی‌الاصول در راه اجرای طرح‌های عمومی قرار دارد، حق مالکیت است. حق مالکیت مهم‌ترین و گسترده‌ترین حقوق عینی است و حقوق دیگر از این حق ناشی می‌شوند. علاوه بر حق مالکیت، حق انتفاع و حق ارتفاق از جمله حقوق عینی هستند که به عنوان حقوق مالکانه در زمان اجرای طرح توسط شهرداری، با اجرای طرح برخورد دارند.

برابر ماده ۴۰ قانون مدنی: «حق انتفاع عبارت از حقی است که به موجب آن، شخص می‌تواند از مالی که عین آن ملک دیگری است، یا مالک خاص ندارد استفاده کند».

حق عمری، رقبی، سکنی، حبس مطلق و وقف مطابق مواد ۴۱ الی ۴۴ و ماده ۵۵ قانون مدنی از اقسام حق انتفاع محسوب می‌شوند.

حق ارتفاق نیز به عنوان یکی دیگر از حقوق عینی اصلی لازم به ذکر می‌باشد، ارتفاق از کلمه رفق (به فتح راء) به معنی مدارا مشتق می‌باشد و به این حق ارتفاق گفته شده برای اینکه مالک ملک باید با صاحب حق ارتفاق به رفق و مدارا رفتار کند و از استفاده او جلوگیری ننماید. اصطلاحاً حق ارتفاق حق کسی است در ملک دیگری برای کمال استفاده از ملک خود. ماده ۹۳ ق.م می‌گوید: «ارتفاق حقی است برای شخصی در ملک دیگری».

البته این تعریف مانع نیست زیرا شامل بعضی از موارد حق انتفاع و شامل حقوقی از قبیل حق رهن و حق مستأجر نسبت به مورد اجاره نیز می‌گردد. حق عبور، حق شرب، حق مجری و حتی حق حریم از جمله حقوق ارتفاقی است.

لازم به ذکر است که حقوق عینی آن دسته از حقوق مالکانه است که بر اموال مادی یا به تعبیری اشیاء مادی تعلق می‌گیرد و از آنجایی که موضوع حق یک عین می‌باشد به این نام معروف شده است. حق عینی، حقی است که قانون‌گذار برای شخص نسبت به یک عین که وجود خارجی و ملموس دارد، قرار داده است. حق عینی دو رکن اصلی دارد اول؛ شخصی که صاحب حق است و دوم؛ چیزی که موضوع حق قرار می‌گیرد. حقوق عینی یا

اصلی و یا تبعی هستند و همان‌طور که گفته شد «حق مالکیت»، «حق انتفاع» و «حق ارتفاق» از اقسام حقوق عینی اصلی هستند که در اجرای طرح‌های عمومی رو در روی شهرداری قرار می‌گیرد.

۲-۲. مفهوم طرح‌های عمومی شهرداری

منظور از طرح‌های عمومی شهرداری، طرح‌هایی است که اولاً در راستای انجام وظایف محوله به شهرداری و برای رسیدن به اهداف مختلف، ترسیم و اجرا می‌گردد. ثانیاً، این طرح‌ها و برنامه‌ها، از سوی سازمانی با ویژگی‌های خاصی به نام «شهرداری» جامه عمل و اجراء به خود می‌پوشد. برای این که، درک درستی از این طرح‌ها و مجری آن یعنی شهرداری داشته باشیم، ضرورت دارد تا بدواً طرح‌های عمومی از حیث مفهوم را بشناسیم. در این قسمت، ابتدا طرح‌های عمومی را تعریف و ابعاد و زوایای آن را بررسی و سپس محدوده اجرای این طرح‌ها را، یعنی محدوده‌ای مکانی، که شهرداری باید در این قلمرو مکانی، در راستای وظایف خود، طرح‌هایی را اجراء نماید، بررسی می‌نماییم. گفتار اول به «تعریف طرح» و گفتار دوم به «محدوده اجرای طرح» اختصاص دارد.

۲-۲-۱. تعریف طرح

در قوانین ما، طرح به صورت کلی، تعریف نشده است^۱. با توجه به قوانین و مقررات حاکم بر شهرداری‌ها و استفاده از این کلمه در متون مختلف قانونی، می‌توان این کلمه را دارای دو

^۱. مثلاً در بند ۱۰ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱/۱۲ «طرح عمرانی» تعریف شده است که قابل تعمیم به همه طرح‌ها نیست. در این بند در تعریف طرح عمرانی آمده: «منظور، مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود، طی مدت معین و با اعتبار معین، برای تحقق

معنای عام و خاص دانست. ابتدا از طرح در معنای عام کلمه و سپس از طرح در معنای خاص کلمه سخن می‌گوییم.

طرح در معنای عام کلمه

نگاهی اجمالی به قانون شهرداری و دیگر قوانین مربوطه، نشان می‌دهد که در این قوانین، وظایف متعددی برای شهرداری‌ها در نظر گرفته شده است. هر چند به مرور و در نتیجه اصلاحات قانونی و واگذاری وظایف شهرداری‌ها به دیگر دستگاه‌ها و نهادها وظایف پیش‌بینی شده در قانون یادشده، با کاهش زیادی روبرو بوده است، مع‌هذا در وضعیت فعلی نیز، این وظایف قابل توجه می‌باشد.

جهت اجرای این وظایف، شهرداری‌ها باید اقدام به برنامه‌ریزی نمایند و امکانات خود را در جهت تحقق اهداف مقرر بسیج نمایند. اهتمام به اجرای این وظایف، یک طرح محسوب می‌شود. مثلاً به موجب ماده ۵۵ ق. ش، شهرداری مکلف است از سد معابر عمومی و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدان‌ها و پارک‌ها و باغ‌های عمومی برای کسب و یا سکنی و یا هر عنوان دیگری جلوگیری نماید. در همین راستا، شهرداری موظف است راساً و به وسیله مأمورین خود نسبت به برداشتن دکه‌های منصوب در سطح معابر، که بدون مجوز نصب شده‌اند اقدام کند. یا مثلاً طرح‌هایی که شهرداری‌های برای کنترل ترافیک در شهرهای بزرگ به اجرا می‌گذارند.

بخشیدن به هدف‌های برنامه عمرانی ۵ ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت، شامل هزینه‌های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرایی می‌گردد و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود و به سه نوع انتفاعی، غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌گردد...».

بنابراین در معنای عام کلمه، طرح به اقداماتی گفته می‌شود که شهرداری در راستای انجام وظایف خود انجام می‌دهد که به صورت معمول نیز امکان دارد، اجرای برخی از وظایف مربوطه، به صورت ضربتی و در یک مقطع زمانی کوتاه و با بسیج همه امکانات صورت می‌پذیرد.

به نظر می‌رسد مقصود از کلمه طرح، در قوانینی که مبین نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی هستند، طرح به معنای عام کلمه است. به عنوان نمونه، در ماده ۱ ل.ق.ن.خ از «برنامه‌های عمومی» سخن گفته شده است و در ماده ۲ همین قانون در توضیح آن آمده است که «برنامه‌های مذکور^۱ در ماده یک شامل برنامه‌هایی است که اجرای به موقع آن برای امور عمومی و امنیتی دستگاه اجرایی لازم و ضروری باشد...». بنابراین از این قانون، استفاده می‌شود که طرح‌های عمرانی و شهرسازی، صرفاً قسمتی از طرح‌های عمومی را شامل می‌شود و طرح‌های عمومی، معنای وسیع‌تری که شامل همه طرح‌های با اهداف متنوعی می‌باشد، دارد.

برای شناخت بهتر طرح، لازم است در اینجا طرح در معنای عام کلمه را با عناوین مشابه دیگر مقایسه و سپس از جهات طرح، سخن بگوییم.

الف) مقایسه طرح با عناوین مشابه

در این ارتباط، برای جلوگیری از اطاله کلام، صرفاً به مقایسه طرح با دو عنوان می‌پردازیم.

۱- مقایسه طرح با کاربری:

۱. اداره کل حقوقی ریاست جمهوری در نظریه شماره ۷۲۲۵۶-۱۹/۱۳۶۶/۷ خود آورده است که: «در مورد ماده ۲ لایحه قانونی مذکور لازم به ذکر است هرچند در صدر ماده از کلمه برنامه استفاده شده لیکن با عنایت به قسمت اخیر ماده مزبور ناظر به طرح است.»

همان‌گونه که گفته شد طرح به معنای برنامه و سندی برای وصول به اهداف مشخص است. اما کاربری در واقع یکی از اجزاء طرح‌های شهرسازی (طرح به معنای خاص کلمه) است؛ به این معنا که در این قبیل طرح‌ها، یعنی طرح‌های شهرسازی که صرفاً قسمتی از طرح‌هایی است که شهرداری‌ها به اجرا می‌گذارند، مواردی از قبیل میزان تراکم ساختمان، حدنصاب تفکیک اراضی و نیز سرانه‌های لازم برای فضاهای عمومی (مثل فضای سبز، اماکن آموزشی، انتظامی و ...) و خصوصی پیش‌بینی می‌گردد.

در واقع در این طرح‌ها، میزان نیازهای هر شهر به موارد مختلف مثل فضاهای مسکونی، فرهنگی، آموزشی، انتظامی و ... مشخص می‌گردد. متعاقباً، میزان املاکی که از حیث مساحت، برای برآوردن هر یک از نیازها، لازم است تعیین و آخرالامر، نقطه و نقاطی که این نیازمندی‌ها باید در آنجا تأمین شوند مشخص می‌گردند. تعیین نقاط مربوطه که در حال حاضر، توسط کمیسیون ماده ۵ ق.ش.ع.ش.م.ا انجام می‌شود،^۱ به معنای تعیین کاربری املاک یک شهر است.^۲

بنابراین کاربری، یعنی نوع استفاده‌ای که از هر ملکی می‌توان نمود که با توجه به طرح‌های موجود، می‌توان گفت به صورت معمول در این طرح‌ها، کاربری‌هایی چون کاربری مسکونی، تجاری، مختلط، خدمات آموزشی، فرهنگی، مذهبی، درمانی، ورزشی و غیره وجود دارد.^۳

۱. در برخی کشورها مثل آلمان، طرح کاربری زمین با مشارکت نهادهای عمومی و شهروندان و پس از بررسی نظرات کارشناسان و مردم تهیه و تصویب می‌شود. ر.ک به: تدوین سرانه‌های کاربری خدمات شهری، ج ۱، ص ۵۲.

۲. در ضوابط و مقررات اجرایی طرح جامع تهران، در تعریف کاربری آمده: «کاربری عبارت است از نوع استفاده و بهره‌برداری از اراضی».

۳. مثلاً در طرح جامع تهران، ۲۲ نوع کاربری پیش‌بینی شده است. در ضوابط و مقررات اجرای طرح جامع تهران آمده است که کاربری مسکونی: «به سطوحی اطلاق می‌گردد که براساس نقشه کاربری

بنابراین، صرفاً تعیین کاربری برای املاک یک شهر به معنای ملزم بودن دستگاه‌های اجرایی به تأمین فضاهای عمومی پیش‌بینی شده نمی‌باشد و اجرایی شدن کاربری‌های عمومی و احداث فضاهای عمومی لازم، نیازمند زمان بوده و به بودجه و اعتبارات دستگاه‌های اجرایی بستگی دارد.

پس در واقع، اولاً اگر یک دستگاه اجرایی مثل شهرداری، بخواهد در راستای وظایف خود مثلاً پارکی ایجاد کند، باید این پارک و این طرح خود را در مکان‌ها و املاکی احداث و به اجرا درآورد که دارای کاربری فضای سبز است و این امکان برای شهرداری نیست که در کاربری‌های مسکونی این عمل را انجام دهد؛ کما این که اشخاص نیز اگر بخواهند محل سکونت بسازند باید این کار را در املاکی انجام دهند که دارای کاربری مسکونی است. ثانیاً، این که در کاربری‌های عمومی این امکان نیز وجود دارد که اشخاصی غیر از دستگاه‌های اجرایی، اقدام به عملیاتی مطابق با کاربری مربوطه نمایند، مثلاً شخصی در ملکی که دارای کاربری ورزشی است یک باشگاه ورزشی خصوصی بسازد.^۱

اراضی، جهت احداث واحدها و مجموعه‌های مسکونی اختصاص یافته‌اند» و در تعریف کاربری تجاری گفته شده که: «کاربری تجاری، برای انواع فعالیت‌های بازرگانی، مغازه‌ها و فروشگاه‌ها، کسب و پیشه و دوائر نمایندگی‌های مختلف، براساس سلسله مراتب خدمات شهری در نظر گرفته شده است» و در تعریف کاربری فضای سبز آمده که: «کاربری فضای سبز، اختصاص به فضای سبز، پارک‌ها و جنگل کاری شهر دارد». برای مطالعه بیشتر ر.ک به: سرانه کاربری‌های خدمات شهری، ج ۱، ص ۴۵ به بعد و نیز سعیدنیا، احمد: کتاب سبز راهنمای شهرداری‌ها، ج ۲، کاربری زمین شهری. ص ۱۴ به بعد.

^۱. موضوع کاربری زمین و چگونگی برنامه‌ریزی و نظارت بر آن یکی از مشکلات مهم اجتماعی، اقتصادی در شهرنشینی و شهرسازی جهان سوم محسوب می‌شود. در این کشورها، مسأله زمین، مسکن و سیاست‌های مربوط به نحوه استفاده از زمین، معمولاً ابعادی وسیع‌تر از برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌ریزی کاربری زمین به خود گرفته و گاه به ظهور بحران‌های سیاسی و اجتماعی بدل شده است. در کشورهایی مثل هند، مراکش، عراق و مکزیک طرح‌های شهری با شکست مواجه شده است. ر.ک به: تدوین سرانه‌های کاربری خدمات شهری ج ۱، ص ۵۲. در کشور ما نیز موضوع

۲-۲-۲. مقایسه طرح با نقشه

طرح معمولاً به صورت سندی است که در پی بیان وضعیت موجود و وضعیت آتی با استفاده از کلمات و آمار و ارقام می‌باشد. اما نقشه در واقع بیان موضوعات با استفاده از خطوط و دیگر ابزارهای هندسی است. ممکن است یک نقشه، صرفاً بیان‌گر قسمتی از عناصر یک طرح باشد. همان‌طور که گفته شد، میزان سرانه‌های لازم برای رفع نیازهای مختلف در یک شهر، یکی از عناصر طرح‌های شهرسازی است. نمایش دادن مساحت هر یک از این سرانه‌ها و نشان دادن نقاطی که به نظر کارشناسان امر، برای تأمین سرانه‌ها مناسب است چیزی به نام نقشه را ایجاد و تولید می‌کند.

از نقشه‌هایی که بیشتر در حوزه شهرسازی تهیه می‌شود می‌توانیم به نقشه طرح تفصیلی و نقشه کاربری زمین اشاره کنیم. هر کدام از این نقشه‌ها در حقیقت بیانگر قسمتی از یک طرح هستند.

ب) جهات طرح

طرح‌های در معنای عام کلمه، مبتنی بر جهات مختلفی می‌باشد که ذیلاً مهم‌ترین این جهات را ذکر می‌کنیم:

۱- شهرسازی و عمرانی

کاربری‌های پیش‌بینی شده در طرح‌های مربوطه و محدودیت‌های ایجاد شده برای مالکین در استفاده از ملک خود، به عنوان یک فضای مسکونی، همیشه اعتراضاتی را به دنبال داشته است. قانون‌گذار نیز با وضع قوانین سعی کرده این وضعیت را تعدیل کند. تصویب قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری در سال ۱۳۶۷ هـ.ش مبنی بر تعیین یک ضرب‌الاجل برای دستگاه‌های اجرایی در استفاده از کاربری‌های عمومی و نیز تبصره ۸۴ ق برنامہ دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مبنی بر اعلام صریح دستگاه‌های اجرایی به نیاز یا عدم نیاز به کاربری‌های عمومی، نمونه‌ای از این تلاش‌ها است.

طرح‌های مربوط به شهرسازی، طرح‌هایی است که در جهت تحقق یکی از مهم‌ترین وظایف شهرداری‌ها، یعنی نوسازی و عمران شهر (بند ۱ ماده ۵۵ ق.ش و ماده ۱ ق.ن.ع.ش) و ساخت و توسعه شهر براساس اصول و ضوابط منطقی، تهیه و اجرا می‌گردد.

امور مربوط به شهرسازی و انجام وظیفه توسط شهرداری در این خصوص، به صورت معمول، در چهارچوب برنامه‌ها و نقشه‌هایی است که مراجع صالح، مثل شورای عالی شهرسازی و معماری و کمیسیون ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری، اقدام به تنظیم آنها می‌نمایند. به تعبیر دیگر این که، شهرداری‌ها، جهت اجرای طرح‌های شهرسازی و عمرانی، آزادی عمل لازم ندارند و موظف هستند این طرح‌ها را به اندازه و مقداری که مراجع اعلام داشته‌اند و حتی در مکان‌هایی که این مراجع معلوم می‌کنند به انجام رسانند^۱.

پس همان‌طور که گفته شد، طرح‌های شهرسازی، فقط یکی از طرح‌های شهرداری‌ها است. با این حال، قسمت مهمی از درآمدهای شهرداری، صرف اجرای چنین طرح‌هایی می‌شود که در حال حاضر شهرداری‌ها در تهیه و تدوین آن نقش چندانی ندارند. به هر صورت، اجرای این قبیل طرح‌ها در بسیاری از موارد با حقوق مالکانه اشخاص برخورد دارد.

۲- فرهنگی، اجتماعی

^۱ با توجه به قوانین و مقررات مربوطه از جمله ق.ن.ع.ش، تهیه طرح‌های مربوط به شهرسازی و عمران و آبادانی شهر که بر حسب مورد به طرح‌های جامع، تفصیلی و ... شهرت یافته‌اند، ابتدا به ساکن به عهده خود شهرداری‌ها بوده است. ولی بعداً با تصویب قوانین دیگر، تهیه و تدوین این طرح‌ها به دلایلی از جمله ایجاد هماهنگی در این خصوص، بین شهرهای کشور و یا یک استان به شوراها و کمیسیون‌های خارج از شهرداری‌ها واگذار شده است. با این حال هنوز هم شاهد هستیم که این گرایش وجود دارد که این کمیسیون‌های قسمتی از وظایف خود را به شهرداری‌ها واگذار کنند. امری که مورد مخالفت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.

یکی از وظایف شهرداری‌ها، انجام امور فرهنگی و اموری است که به ارتقای سطح فرهنگ شهروندان کمک می‌کند (مستفاد از بندهای ۶ و ۲۲ ماده ۵۵ ق.ش) در این راستا، شهرداری‌ها، طرح‌هایی تهیه و اجرا می‌نمایند. هرچند در اجرای چنین طرح‌هایی نیز، در بعضی مواقع، نسخه‌های از پیش نوشته شده‌ای از سوی مراجع خارج از شهرداری وجود دارد و شهرداری بر حسب الزامات مربوطه، مجبور به تبعیت از آنها در اجراشان می‌شود مع‌هذا شهرداری‌ها در اجرای طرح‌های غیر شهرسازی و غیر عمران، آزادی عمل زیادی دارند و می‌توانند در راستای انجام وظایف خود در زمینه‌ی امور فرهنگی، طرح‌های لازم را توسط کارشناسان خود تهیه، تدوین و اجرا نمایند. طرح‌هایی مثل دایر کردن نمایشگاه، مراکز فرهنگی، برگزاری مسابقات و ... از جمله طرح‌های فرهنگی می‌باشد که اجرای آنها بعضاً مستلزم دخالت در حقوق مالکانه اشخاص می‌باشد.

یکی دیگر از وظایف شهرداری‌ها، ارائه برخی خدمات اجتماعی است (مستفاد از بندهای ۵، ۱۲، ۱۳، ۲۰ و ۲۱ ماده ۵۵ ق.ش) مثلاً شهرداری طبق بند ۵ ماده ۵۵ ق.ش، موظف به جلوگیری از گدایی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزش عمومی و غیره است. شهرداری در اجرای این وظیفه، می‌تواند توسط کارشناسان امور اجتماعی خود، طرح‌های لازم را تدوین و به وهله اجرا گذارد. اجرای این طرح‌ها، بعضاً ممکن است با حقوق مالکانه اشخاص برخورد داشته باشد. فرض کنید شهرداری جهت ساختن مرکزی برای ایجاد کار برای این دسته از اشخاص، یا تهیه محلی برای اسکان آنها، نیاز به ملک خصوصی افراد پیدا کند که در این صورت می‌گوییم در اجرای یک طرح عمومی با مسئله حقوق مالکانه خصوصی برخورد شده است.

۲-۲-۳. طرح در معنای خاص کلمه

طرح به معنای خاص کلمه، به برنامه‌هایی گفته می‌شود که علی‌الاصول نوشته شده و مصوب مراکز و مراجع ذیصلاح است. در عین حال این طرح‌ها، عموماً ناظر به امور عمرانی و شهرسازی و مربوط به آبادانی شهر می‌باشند. با این وصف، طرح‌های عمرانی و شهرسازی، تنها بخشی از طرح‌هایی هستند که شهرداری‌ها در اجرای وظایف خود، به اجرا درمی‌آورند. با این حال چون این طرح‌ها، قسمت عمده‌ای از وقت و درآمد شهرداری‌ها را به خود اختصاص می‌دهند، شناخت این قبیل طرح‌ها به صورت جداگانه ضروری است. در کشور ما، الگوهای متفاوتی برای رسیدن به این هدف تهیه و به عنوان برنامه کاری در اختیار شهرداری‌ها و دیگر نهادهای مسوؤل گذاشته می‌شود که شایسته است مهم‌ترین آنها و مراجع تصویب آنها را بشناسیم.^۱

الف) طرح جامع

در این خصوص، ابتدا با تعریف و اهداف طرح جامع و سپس مراحل و مرجع تصویب آن آشنا می‌شویم.

^۱. ملاحظه سیر تاریخی تصویب این قبیل طرح‌ها، یعنی طرح‌های به معنای خاص کلمه، نشان می‌دهد که اولین این‌گونه طرح‌ها در تهران، و در سال ۱۳۰۹ هـ.ش به عنوان «نقشه خیابان‌ها» بوده است. متعاقباً در سال ۱۳۱۰ هـ.ش نقشه‌ای تحت همین عنوان، برای شهر همدان تصویب می‌شود. قانون بلدیة مصوب سال ۱۳۰۹ هـ.ش محل مناسبی برای اجرایی شدن این طرح‌ها بود. تصویب قانون «تعریض و توسعه معابر و خیابان‌ها» در سال ۱۳۱۲ هـ.ش مهر تاییدی بر اجرای این قبیل طرح‌ها بود. در سال ۱۳۱۶ هـ.ش نقشه‌ای برای گسترش و توسعه شهر تهران تهیه می‌گردد. در سال ۱۳۳۹ هـ.ش «قانون تملک اراضی برای اجرای برنامه‌های شهرسازی» زمینه مناسبی برای اجرای طرح‌های شهرسازی فراهم می‌آورد. با تصویب «قانون نوسازی و عمران شهری» در سال ۱۳۴۷ هـ.ش لزوم وجود طرح‌های عمرانی و شهرسازی برای شهرها، رسمیت قانونی می‌یابد و بالاخره این که با تصویب «قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» در سال ۱۳۵۱ هـ.ش لزوم و وجوب تهیه و اجرای طرح‌های شهرسازی و انجام امور عمرانی و شهرسازی بر مبنای این طرح‌ها در نظام حقوقی و شهرسازی ایران ماندگار می‌شود. برای توضیح بیشتر ر.ک به: حبیبی، سید محسن: از شار تا شهر، ص ۱۵۸ به بعد.

تعریف و اهداف:

طرح جامع شهری، عبارت است از طرح بلند مدتی که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری، کشاورزی، تأسیسات و تجهیزات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهر، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (ترمینال) و فرودگاه‌ها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی و نیازمندی‌های عمومی شهر، مناطق نوسازی و بهسازی و اولویت‌های مربوط به آنها تعیین می‌شود و ضوابط مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نهادهای تاریخی و مناظر طبیعی، تهیه و تنظیم می‌گردد.^۱ همچنین در تعریف طرح جامع، گفته شده که طرح جامع، یک سند رسمی عمومی می‌باشد که در آن، نه تنها یک سری اهداف مشخص شده، بلکه خط مشی‌های دستیابی به آن اهداف نیز معین گشته است. طرح جامع خط مشی بلند مدتی، برای توزیع فضایی اشیاء و عناصر، عملکردها، فعالیت و اهداف می‌باشد. این طرح در جهت هماهنگ نمودن فعالیت‌های مختلف دولتی در سطح ملی و نیز کنترل عملکردهای بخش خصوصی در مورد توسعه اراضی خدمت می‌نماید و بر مبنای تحلیل از موقعیت کلی شهر و تحلیل دقیق انگاره‌های فضایی موجود، پی‌ریزی می‌شود. طرح جامع، اشاره به یک راه و روش کلی دارد که به کمک آن رهبران جامعه شهری، کیفیت و نحوه توسعه جامعه را در ۲۰ الی ۳۰ سال آینده مشخص می‌نمایند.

۱. بند ۲ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳ ه. ش به طور مثال در طرح جامع تهران مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۱۲ آمده است: «... ۱- مساحت محدوده طرح توسعه ۷۰۷/۵۱ کیلومتر مربع مطابق نقشه ۲- حد نهایی جمعیت در محدوده فوق ۷/۶۵۰ میلیون نفر تعیین می‌گردد ... ۳- شهر تهران به ۵ حوزه و ۲۲ منطقه و هر منطقه به چند ناحیه و هر ناحیه به چند محله تقسیم می‌شود ...».

در تصویب طرح جامع، اهدافی چون مشخص نمودن نیازها و احتیاجات جامعه شهری، تعیین امکانات و محدودیت در زمینه و تسهیلات موجود و شناخت هدف‌ها و سیاست‌های کلی اقتصادی و اجتماعی در سطوح مختلف دنبال می‌شود.^۱

مراحل و مرجع تصویب

برای تصویب طرح جامع معمولاً مراحل ذیل بایستی طی شود:

تشخیص ضرورت تدوین طرح جامع، فرم‌گیری و تهیه طرح جامع، ارائه طرح به شورای شهرسازی استان و تصویب آن توسط منابع صلاحیت دار، ارائه و قرار دادن طرح در دید مردم شهر و دریافت نظریات مردم و استفاده از این نظریات، ارائه طرح به شورای عالی شهرسازی و معماری و تصویب یا رد آن در شورا.^۲

طبق بند ۲ ماده ۲ ق.ت.ش.ع.ش.م.ا، تصویب طرح جامع از وظایف و اختیارات شورای عالی شهرسازی و معماری است.^۳ قوانین مربوطه به نحوی است که در تصویب این

۲. رضویان، محمدتقی، مدیریت عمران شهری، ص ۱۶۴.

۱. همان منبع، ص ۱۶۵. همچنین ر.ک به: سعید نیا، احمد: همان منبع، ج ۵، طراحی شهری در ایران، ص ۸۲.

۲. ماده ۲، ق.ت.ش.ع.ش.م.ا، مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ در خصوص وظایف این شورا مقرر می‌دارد: «وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری به شرح زیر است: ۱- بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی برای طرح در هیأت وزیران ۲- اظهار نظر نسبت به پیشنهادهای و لوایح شهرسازی و مقررات مربوط به طرح‌های جامع شهری که شامل منطقه‌بندی، نحوه استفاده از زمین، تعیین مناطق صنعتی بازرگانی، اداری، مسکونی، تأسیسات عمومی، فضای سبز و سایر نیازمندی‌های عمومی شهر می‌باشد. ۳- بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه‌های تفصیلی ۴- تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی، همچنین ماده ۳ همین قانون در خصوص ترکیب اعضای این شورا بیان می‌دارد: «اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران عبارتند از: ۱- وزیر مسکن و شهرسازی ۲- وزیر کشور ۳- وزیر اقتصاد

طرح، صاحبان حقوق مالکانه در یک شهر، کمترین اطلاع و دخالت در تصویب این طرح را دارند.

در ایتالیا، انگلستان و فرانسه، طرح جامع باید به تصویب وزیر برسد. در فرانسه طرح‌های جامع توسط فرمانداران یا بخشداران تهیه، تصویب و پس از تأیید فرمانداران به تصویب وزیر مسکن و آبادانی می‌رسد.^۱ بی شک شناسایی نظامی که بر حقوق مالکانه در برابر اجرای طرح‌های عمومی حاکم است، تا حدودی متوقف به شناسایی نظامی است که بر تهیه و تصویب این طرح‌ها حاکم است. لذا امکان دخالت یا عدم دخالت شهروندان در تصویب طرح‌های شهری، از جمله طرح جامع و میزان امکان دخالت آنها، نوع نظامی را که بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی حاکم است تا حدی تغییر می‌دهد.

ب) طرح‌های دیگر

بعد از توضیح طرح جامع به عنوان مهم‌ترین سند برنامه‌ریزی شهری، در این فرصت، از الگوهای دیگر برنامه‌ریزی نیز به صورت خلاصه یاد می‌کنیم.

۱- طرح تفصیلی: طرح تفصیلی، طرحی است که در آن براساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع، نحوه استفاده از زمین‌های شهری را در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و

۴- وزیر فرهنگ و هنر ۵- وزیر آب و برق ۶- وزیر کشاورزی و منابع طبیعی ۷- وزیر جنگ ۸- رییس سازمان برنامه و بودجه ۹- وزیر اطلاعات و جهانگردی ۱۰- رییس سازمان حفاظت محیط زیست». ناگفته نماند، قانون الحاق یک بند به ماده «۳» قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری مصوب ۱۳۷۶/۱/۱۷ تغییراتی در ترکیب مزبور ایجاد نموده است. این قانون می‌گوید: «ماده واحده: متن زیر به عنوان بند (۹) به ماده (۳) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ الحاق می‌گردد. ۹- یک نفر از اعضای کمیسیون مسکن و شهرسازی و راه و ترابری مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون و انتخاب مجلس، به عنوان ناظر در جلسات شورای عالی شهرسازی و معماری شرکت خواهد کرد. تبصره: در ماده (۳) وزیر راه و ترابری به اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران افزوده می‌گردد».

۱. رضویان، محمدتقی، همان منبع، ص ۱۱۳.

مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود^۱.

این طرح‌ها، حاوی جزئیاتی هستند که در طرح‌های جامع شهری به صورتی کلی‌تر به آنها پرداخته شده است. اهداف طرح‌های تفصیلی، همانند طرح‌های جامع، تعادل بخشیدن به شیوه استقرار در کاربری‌های شهری و یکسان کردن سطح خدمات و تأسیسات در نقاط گوناگون شهر است^۲.

مرجع تصویب طرح تفصیلی، کمیسیون موضوع ماده ۵ ق.ت.ش.ع.ش.م.ا می‌باشد^۳. اما در شهر تهران مرجع تصویب طرح تفصیلی، کمیسیون موضوع تبصره همین ماده است^۴.

۱. بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و وظایف آن مصوب ۱۳۵۳ هـ.ش

۲. رضویان، محمد تقی: همان منبع، ص ۱۱۲.

۳. ماده ۵ ق.ت.ش.ع.ش.م.ا مقرر می‌دارد: «بررسی و تصویب طرح‌های شهری و تغییرات آنها در هر استان یا فرمانداری کل به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار یا فرماندار کل و به عضویت رییس انجمن شهرستان و شهردار و نمایندگان وزارت فرهنگ و هنر و مسکن و شهرسازی و نماینده مهندس مشاور تهیه کننده طرح انجام می‌شود. آن قسمت از نقشه‌های تفصیلی که به تصویب انجمن شهر برسد برای شهرسازی لازم‌الاجرا خواهد بود. تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر در اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد باید به تایید شورای عالی شهرسازی برسد...».

۴. تبصره ماده ۵ ق.ت.ش.ع.ش.م.ا مقرر می‌دارد: «بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در شهر تهران به عهده کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزراء مسکن و شهرسازی، کشور، نیرو (در حد معاونت مربوطه)، سرپرست سازمان حفاظت محیط زیست و شهردار تهران یا نماینده تام‌الاختیار او و رییس شورای شهر تهران می‌باشد. محل دبیرخانه کمیسیون، در شهرداری و دبیر آن شهردار تهران و یا نماینده تام‌الاختیار او خواهد بود و جلسات آن با حضور اکثریت اعضا رسمیت یافته و تصمیمات کمیسیون حداقل با ۴ رای موافق معتبر است. ضمناً تا تشکیل شوراهای

مع هذا در عمل مشاهده شده که کمیسیون مزبور، اختیارات خود را به مراجع دیگری تفویض کرده است که این اقدام به دلیل این که مغایر با قانون و شأن کمیسیون مربوطه بوده است از سوی هیات عمومی دیوان عدالت اداری، ابطال شده است.^۱

با توجه به قوانین مربوطه، ملاحظه می‌شود که متأسفانه در خصوص تصویب طرح‌های تفصیلی نیز، صرفاً یک مرجع اداری و بدون هیچ‌گونه اطلاع و دخالت صاحبان حقوق مالکانه یعنی شهروندان، تصمیم‌گیری می‌نماید.

۲- طرح هادی و دیگر طرح‌ها: طرح هادی، طرحی است که در آن، برای گسترش آتی شهر و نحوه استفاده از زمین‌های شهری برای عملکردهای مختلف، به منظور حل مشکلات حاد و فوری شهر و ارایه راه‌حل‌های کوتاه مدت و مناسب برای شهرهایی که دارای طرح جامع نیستند تهیه می‌شود.^۲ طرح‌های هادی تا سال ۱۳۵۵ هـ ش برای دوره‌های پنج ساله تهیه می‌شدند. لیکن از این سال به بعد، مدت آنها به ده سال افزایش یافت و زمینه‌های مطالعاتی آنها علاوه بر خود شهر، محدوده‌های پیرامون آن و حوزه نفوذ شهری را نیز شامل می‌شود. قبلاً تهیه طرح‌های هادی، از وظایف وزارت کشور محسوب می‌شد که بر مبنای قرارداد تیپ توسط دفتر فنی وزارت کشور انجام می‌گرفت. بعدها با تأسیس دفاتر فنی

شهر، نماینده وزیر کشور به عنوان قائم مقامی رییس شورای شهر تهران هم در کمیسیون مزبور شرکت خواهد کرد». شایان ذکر است که به موجب ماده ۵ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ «از تاریخ تصویب این قانون، نماینده وزارت کشاورزی در کمیسیون ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، عضویت خواهد داشت».

۱. ر.ک به: آراء شماره‌های ۱۳۸۱/۱۰/۱-۳۴۵ و ۱۳۸۳/۹/۲۲-۴۶۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. بند ۱ ماده ۴ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳ هـ ش.

استانداری‌ها، وظیفه تهیه طرح‌های هادی در هر استان به آن دفاتر واگذار شد. این طرح‌ها به وسیله کمیته بررسی و تصویب طرح‌های استان مورد بررسی کارشناسی و تصویب قرار می‌گیرند. پس از بررسی و تصویب طرح هادی در کمیته فنی استان، طرح مذکور توسط استاندار تأیید و برای اجرا به شهرداری ذی‌ربط ابلاغ می‌شود.^۱

برای تکمیل نقش طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی در نظم بخشیدن به توسعه شهرها، علاوه بر این طرح‌ها، طرح‌هایی دیگری نیز طی سال‌های گذشته در عرصه شهرسازی کشور مطرح شده است. طرح‌هایی چون طرح‌های کالبدی، طرح‌های منطقه شهری، طرح‌های ناحیه‌ای، طرح‌های جامع شهرستان، طرح‌های آماده‌سازی زمین، طرح‌های جزییات شهرسازی، طرح‌های بهسازی و طرح‌های روان‌بخشی از جمله این طرح‌ها هستند. بخشی از طرح‌های مذکور، طرح‌های فرادست طرح‌های جامع و تفصیلی و هادی، و بخشی دیگر، طرح‌های پایین دست این طرح‌ها هستند.

۲-۳. محدوده اجرای طرح

صرف‌نظر از موارد استثنایی، شهرداری در جایی تشکیل می‌شود که شهری ایجاد گردد. طرح‌های عمومی نیز در محدوده شهر ایجاد می‌شود. بنابراین ضرورت دارد با مفهوم و معنای شهر و سپس محدوده شهر یعنی محدوده‌ای که شهرداری در آن به اجرای وظیفه می‌پردازد آشنا شویم.

۲-۳-۱. شهر

^۱. رضویان، محمد تقی: همان منبع، ص ۱۸۰.

برای شناخت شهر، ابتدا از دیدگاه جامعه شناسی و سپس از دیدگاه حقوقی، موضوع را بررسی می‌کنیم.

الف) از دیدگاه جامعه شناسی

بررسی متون به جا مانده، چه در مقیاس کشوری و چه در مقیاس جهانی، و نیز مطالعات میدانی در زمینه چگونگی شکل‌گیری کانون‌های زیستی در معنای عام کلمه و شهر در معنای خاص کلمه، چند عامل را روشن می‌سازد. این عوامل را می‌توان در چند گروه مطرح کرد:

۱- عامل جهان‌بینی

این عامل دین، مذهب، مسلک و فرق متفاوت اجتماعی و مذهبی و ... را شامل می‌شده و تأثیر و تأثر آنها را در شکل بخشیدن به این کانون زیستی نشان می‌دهد.

۲- عامل اقتصادی و محیطی

عامل اقتصادی، عمدتاً بر چگونگی تولید و توزیع ثروت، نحوه تولید، توزیع و مصرف محصولات و رابطه آن با ساخت کالبدی نظر دارد.

عامل محیط یا اقلیم نیز، آب و هوا، همواری و ناهمواری و به طور کلی، عناصر محیط زیست طبیعی را نشان می‌دهد. محیط زیست، در شکل‌گیری کانون‌های زیستی و شهر نقش اساسی داشته است.^۱

^۱ حبیبی، سید محسن: همان منبع، صص ۳ و ۴. ضمناً ایشان شهر را مکان جمع شدن سه جامعه روستایی، ایلی و شهری می‌داند. ص ۷. البته برخی معتقدند، ایجاد شهرها، روند اجتماعی برجسته‌ای

ب) از دیدگاه حقوقی

برای بررسی حقوقی مفهوم شهر، باید ضابطه تشخیص و مرجع تشخیص را بررسی کرد:

۱- **ضابطه تشخیص:** از دیدگاه حقوقی، برای شناخت شهر، به ضوابط و معیارهای قانونی و مصوبات مراجع ذیصلاح توجه می‌شود.

در ماده ۴ ق.ت.ض.ت.ک، در تعریف شهر آمده: «شهر محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل، دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود بوده، به طوری که اکثریت ساکنان دائمی آن در مشاغل کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری، اشتغال داشته و در زمینه خدمات شهری از خودکفایی نسبی برخوردار و کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی حوزه جذب و نفوذ پیرامون خود بوده و حداقل دارای ده هزار نفر جمعیت باشد». بنابراین با توجه به ماده فوق در شناخت شهر از لحاظ حقوقی و قانونی باید به چند نکته توجه نمود:

اولاً، این که، هر چند قانون‌گذار به شرح ماده فوق، عوامل اقلیمی و اقتصادی را نیز در شناخت منطقه‌ای به نام شهر مؤثر دانسته است، با این حال طبق ماده ۱۳ ق.ت.ض.ت.ک ایجاد شهر از اختیارات هیأت وزیران است؛ لذا تشخیص یا عدم تشخیص منطقه‌ای به نام «شهر» با یک مقام و مرجع ذیصلاح قانونی است و در صورتی که مرجع قانونی، با وصف وجود شرایط اقلیمی و اقتصادی، موجودیت شهری را اعلام نکند، منطقه مورد نظر شهر نامیده نخواهد شد.

بود که بیشتر موجب دگرگونی در روابط متقابل انسان با انسان‌های دیگر گردید تا تغییر در واکنش‌های او نسبت به محیط زیست ر.ک به: مجید زاده، یوسف: آغاز شهر نشینی در ایران، ص ۹.

ثانیاً این که شهر با توجه به ماده مزبور و دیگر مواد همین قانون، منطقه‌ای است که متفاوت از دهستان، ولی زیر مجموعه مناطقی به نام بخش و شهرستان قرار می‌گیرد^۱. بدین ترتیب نباید این مفاهیم را به ویژه، دو مفهوم «شهر» و «شهرستان» را از لحاظ قانونی با یکدیگر مخلوط نماییم. ناگفته نماند که ملاک تشکیل یا عدم تشکیل شهرداری در یک منطقه، همین ملاک و دیدگاه حقوقی است.

۲- مرجع تشخیص: طبق ماده ۱۳ ق.ت.ض.ت.ک، مرجع تشخیص این که، آیا منطقه‌ای شرایط و ضوابط قانونی لازم را برای این که آن منطقه، به عنوان شهر شناخته شود دارا می‌باشد یا خیر، هیأت وزیران است. لذا تا زمانی که این مرجع، منطقه‌ای را به نام شهر شناسد از لحاظ قانونی، آن منطقه شهر نخواهد بود.

۲-۳-۲. حدود شهر

۱. طبق ماده ۳ ق.ت.ض.ت.ک «دهستان کوچک‌ترین واحد تقسیمات کشوری است که دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از به هم پیوستن چند روستا، مکان، مزرعه همجوار تشکیل می‌شود که از لحاظ محیط طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی همگن بوده و امکان خدمات‌رسانی و برنامه‌ریزی در سیستم و شبکه واحدی را فراهم می‌نماید» و طبق ماده ۶ همین قانون «بخش واحدی است از تقسیمات کشوری که دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از به هم پیوستن چند دهستان همجوار مشتمل بر چندین مزرعه، مکان، روستا و احیاناً شهر که در آن عوامل طبیعی و اوضاع اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی، واحد همگنی را به وجود می‌آورد، به نحوی که با در نظر گرفتن تناسب، وسعت، جمعیت، ارتباطات و دسترسی و سایر موقعیت‌ها، نیل به اهداف و برنامه‌ریزی‌های دولت در جهت احیاء امکانات طبیعی و استعدادهای اجتماعی و توسعه امور رفاهی و اقتصادی آن تسهیل گردد» و طبق ماده ۷ قانون مزبور، «شهرستان، واحدی از تقسیمات کشوری با محدوده جغرافیایی معین که از به هم پیوستن چند بخش همجوار که از نظر عوامل طبیعی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی، واحد متناسب و همگنی را به وجود آورده‌اند».

شناخت حدود شهر، از این حیث دارای اهمیت است که منطقاً، طرح‌های عمومی شهر باید در حدود و قلمرو شهر اجرا شوند. به تعبیر دیگر، شهرداری در خارج از شهر، وظیفه و اختیاری در جهت اجرای طرح ندارد و طبیعتاً حق استفاده از مقررات مربوط به اجرای طرح‌های عمومی یا استناد به آنها در خارج از شهر را هم ندارد.

متأسفانه یکی از ابهامات قانونی در ایران، همین موضوع حدود شهر و محدوده‌ای است که شهرداری می‌تواند یا باید در آن محدوده به ایفای نقش، به ویژه اجرای طرح‌های عمومی بپردازد. به همین دلیل، اصطلاحات مختلف را که به نوعی در صدد بیان محدوده شهر هستند بیان می‌نماییم. بدیهی است با مشخص شدن محدوده شهر، محدوده اجرای طرح‌های عمومی نیز معلوم خواهد شد. به همین منظور از محدوده شهر و حریم شهر سخن گفته می‌شود.

محدوده شهر و حریم

با توجه به حاکمیت قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن^۱ آنچه در حال حاضر مبنا و ملاک تعیین محدوده شهر است، همین قانون بوده و لذا شایسته است تعابیر مزبور را از منظر این قانون بررسی نماییم.

۱- **محدوده شهر:** در ماده ۱ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر... آمده است: «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 لازم‌الاجراء می‌باشد. شهرداری‌ها علاوه بر اجرای طرح‌های عمرانی از جمله احداث و توسعه معابر و

^۱ مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ ه.ش.

تأمین خدمات شهری و تأسیسات زیربنایی در چارچوب وظایف قانونی خود، کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات و سایر اقدامات مربوط به توسعه و عمران در داخل محدود شهر را نیز بر عهده دارند» و در ماده ۱۰ قانون مورد بحث نیز آمده که هیچ یک از شهرها، محدوده و حریم دیگری به جز محدوده و حریم موضوع مواد این قانون نخواهد داشت و کلیه عناوین مشابه ملغی شده محسوب است.

از توجه به مواد قانونی فوق الذکر می توان نتیجه گرفت که اولاً: با تصویب قانون تعاریف محدوده و حریم شهر...، اصطلاحات دیگری چون محدوده قانونی و خدماتی حداقل در خصوص تعیین محدوده ای که شهرداری ها در آن محدوده به ایفای نقش می پردازند کاربردی نخواهد داشت.

ثانیاً، مقنن محدوده تعیین شده در طرح های جامع یا هادی را حسب مورد، ملاک و مبنای تعیین محدوده شهر قرار داده است، یعنی هر چند شناخته شدن محلی به عنوان شهر، هنوز با روش مقرر در ق. ت. ض. ت. ک صورت می گیرد ولی محدوده آن توسط مراجع ذی صلاح جهت تصویب طرح های جامع یا هادی تعیین خواهد شد.

ثالثاً، این که بالاخره بعد از مدت ها نزاع در خصوص معانی اصطلاحات مختلف و متنوع موجود در قوانین مختلف، مقنن محدوده تعیین شده در طرح های جامع یا به قولی محدوده تعیین شده در طرح های شهرسازی را بر دیگر محدوده ها ترجیح داده و آن را به عنوان مبنای تمامی تصمیم گیری ها در خصوص یک شهر قرار داده است. با این حال هنوز هم ابهام باقی است که پرداختن به آنها از حوصله این بحث خارج است.

رابعاً، این که در مورد بحث ما یعنی حدود و محدوده ای که شهرداری ها، باید به فعالیت های عمرانی پردازند و به تعبیری محدوده ای که شهرداری ها خواهند توانست از قوانین مربوطه جهت تملک املاک اشخاص استفاده کنند، این محدوده همان خواهد بود که در طرح های جامع یا هادی بر حسب مورد تعیین شده و لاغیر.

۲- **حریم:** صرف‌نظر از معنای لغوی این کلمه^۱ و قطع نظر از معنای اصطلاحی آن در نظام حقوقی به صورت عام^۲ در این جا، در صدد بررسی معنای این اصطلاح در متون مربوط به موضوع بحث هستیم و در پی آنیم که ببینیم آیا این لفظ، ملاکی برای تعیین محدوده‌ای که شهرداری باید در آن به ایفای وظیفه و از جمله اجرای طرح‌های عمومی بپردازد می‌باشد یا خیر؟

از این لفظ، از جمله در ماده ۹۹ ق.ش.م.صوب ۱۳۳۴ استفاده شده است. منظور از حریم در این قانون با توجه به ماده ۲ که از حدود «حوزه شهرداری»^۳ سخن به میان آورده، محدوده‌ای است بزرگ‌تر و وسیع‌تر از حوزه شهری موضوع ماده ۲، که برای حفاظت و حراست از حوزه شهری تعیین شده و مانند کمربندی برای آن عمل می‌کند. در این محدوده یعنی حریم، ضوابط مربوط به قطعه‌بندی، تفکیک اراضی، ایجاد ساختمان و غیره متفاوت از ضوابط مقرر در حوزه شهری است.

در بعضی از متون نیز به جای کلمه حریم، از عبارت «حریم استحفاظی» استفاده شده است^۴ که منظور از این عبارت، همانا حریم مذکور در ماده ۹۹ ق.ش.م.صوب است. مؤید این ادعا،

۱. حریم از حرمت به معنی منع است. همچنین به معنای مکانی که حمایت و دفاع از آن واجب باشد. ر.ک به: معین، محمد: همان منبع، ج ۱، ص ۵۹۰.

۲. طبق ماده ۱۳۶ ق.م «حریم مقداری از اراضی اطراف ملک و قنات و نهر و امثال آن است که برای کمال انتفاع از آن، ضرورت دارد».

۳. ماده ۲ قانون شهرداری می‌گوید: «حدود حوزه هر شهرداری، با تصویب انجمن شهر (در حال حاضر شورای شهر) تعیین می‌شود و پس از موافقت شورای شهرستان و تصویب وزارت کشور قابل اجراء است».

۴. مثلاً در طرح جامع تهران مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۱۲ ه.ش، عبارت «محدوده استحفاظی» مورد استفاده قرار گرفته که در ضوابط و مقررات اجرایی این طرح، در تعریف این عبارت گفته شده «محدوده استحفاظی، عبارت است از محدوده‌ای بزرگ‌تر به دور محدوده طرح جامع که اراضی واقع

این که طبق بند ۲ ماده ۱ آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها^۱ گفته شده که: «در شهرهایی که طرح جامع یا هادی برای آنها تهیه و به تصویب مراجع ذی‌ربط رسیده و در طرح‌های مذکور، محدوده استحفاظی یا نفوذی مشخص گردیده است، حریم شهر، همان محدوده استحفاظی یا نفوذی است و در مورد شهرهایی که فاقد طرح جامع یا هادی بوده و یا محدوده استحفاظی یا نفوذی در طرح‌های مذکور تعیین نشده باشد، حریم شهر براساس ماده ۹۹ الحاقی به ق.ش. تعیین می‌گردد»^۲.

در قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن و در ماده ۲ آن آمده است: «حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوطه تجاوز ننماید. به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگل‌ها، هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر، تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکان‌پذیر خواهد بود. نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرح‌ها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر مجاز شناخته شده و

در آن در مقیاس توسعه منطقه شهری بلندمدت، تحت ضوابط خاصی مورد حفاظت و یا بهره‌برداری کنترل شده قرار می‌گیرد». شایان ذکر است که علاوه بر استفاده از کلمه حریم استحفاظی، از عناوین دیگری نیز مثل حوزه نفوذی در بعضی متون استفاده شده، اما تعریفی برای آن نشده است که به نظر می‌رسد مترادف با «حریم» و «حوزه استحفاظی» باشد. ر.ک به: ذکایی، مرجان: محدوده یا محدودیت، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۲۶، ص ۶.

^۱. مصوب ۱۳۵۵/۲/۲۲ ه.ش.

^۲. در تأیید این ادعا ر.ک به: نظریور و پور ارشد، نادر: همان منبع، ص ۲۶.

حفاظت از حریم به استثنای شهرک‌های صنعتی (که در هر حال از محدوده قانون و حریم شهرها و قانون شهرداری‌ها مستثنی می‌باشند) به عهده شهرداری مربوط می‌باشد...».

بنابراین با توجه به مراتب فوق باید گفت در حال حاضر، شهرداری‌ها علاوه بر این که مکلف به اجرای طرح در محدوده شهر می‌باشند، مکلف به اجرای طرح‌های عمرانی در حریم شهر نیز هستند. بنابراین با توجه به مراتب فوق باید گفت، در حال حاضر، منظور از حریم شهر، همان است که در قانون تعاریف محدوده و حریم شهر... آمده است و تعاریف دیگر از حریم شهر فاقد اعتبار قانونی است و حریم مزبور در طرح جامع یا هادی بر حسب مورد تعیین می‌شود.

ناگفته نماند که با این توصیف، شهرداری‌ها علاوه بر این که مکلف به اجرای طرح در محدوده شهر می‌باشند، مکلف به اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی در حریم شهر نیز هستند. تبصره ۵ ماده ۳ قانون مورد بحث در این راستا آورده: «در هر محدوده یا حریمی که شهرداری عوارض ساختمانی و غیره را دریافت می‌نماید موظف به ارائه کلیه خدمات شهری است.».

خلاصه

از آنجایی که موضوع مورد بحث ما نظام حقوقی تملک املاک و تأمین حقوق مالکانه اشخاص در برابر طرح‌های عمومی شهرداری است ابتدا مفاهیم مرتبط مورد بررسی قرار گرفتند. آشنایی با مفهوم «حقوق مالکانه» و «طرح‌های عمومی شهرداری» ابتدا به ساکن لازمه مبحث‌های بعدی است. در این راستا آشنایی با مفهوم طرح در معنای عام و خاص و مقایسه آن با مفاهیم مشابه، محدوده اجرای طرح و بررسی مفاهیم شهر و حریم در این مبحث ارائه گردید.

خودآزمایی

- ۱- تفاوت حقوق مالکانه با حق مالکیت چیست؟
- ۲- طرح های عمومی را در معنای خاص و عام توضیح داده و در آخر بیان نمایید منظور از لفظ طرح های عمومی طرح در مفهوم خاص است یا عام؟
- ۳- طرح به معنای خاص را با بیان نمونه هایی از آن توضیح دهید؟
- ۴- طرح جامع به چه معناست؟
- ۵- طرح تفصیلی را به استناد قانون بیان کنید؟
- ۶- محدوده اجرای طرح های عمومی را توضیح دهید؟
- ۷- شهر و حدود آن از لحاظ حقوقی را بیان نمایید؟
- ۸- آیا شهرداری ملزم به اجرای طرح در حریم شهر نیز می باشد؟ توضیح دهید.
- ۹- مبانی فقهی تقدم حقوق عمومی بر حقوق مالکانه را توضیح دهید؟
- ۱۰- مبانی غیر فقهی تقدم حقوق عمومی بر حقوق مالکانه کدام است؟ توضیح دهید.
- ۱۱- منابع حقوقی عمومی و خاص تحدید و یا سلب حقوق مالکانه افراد را توضیح دهید؟