

(بررسی انواع اموال و اختیارات شهرداری در حوزه اموال عمومی)

محمد مهدی ایزدی

کارشناس فقه و مبانی حقوق اسلامی دانشگاه پیام نور واحد خرامه

چکیده

گسترش شهرنشینی و مشکلات ها زندگی شهری، بیش از پیش ضرورت توجه همه جانبه به راهبردهای سودمند برای بهینه سازی زندگی ساکنان شهرها را لازم ساخته است. مفهوم اموال اختصاصی و عمومی و مرزبندی منطقی چهارچوبه های قانونی میان آنها را بازشناسی می نماید. ساز و کارهای قانونی بایسته را برای جلوگیری از هرگونه سوء استفاده از اموال و شیوه های حفظ و نگهداری آنها را بررسی می کند. در بازشناسی اموال عمومی از اموال خصوصی، بیشتر حقوقدانان بر این باورند که اموال عمومی برای هدف ویژه ی ارایه ی خدمت عمومی به منظور برآوردن نیازهای همگانی بهره برداری می شوند. اموال عمومی قابل استفاده انحصاری، خرید و فروش و توقیف نیستند و همچنین اماره تصرف و مرور زمان در مورد آنها جاری نیست. ولی حق شهرداری نسبت به اموال اختصاصی شبیه حق مالکیت افراد نسبت به اموال آنهاست و شهرداری در مورد اموال مزبور دارای تمام حقوق مالکانه از قبیل حق بیع، اجاره، رهن، هبه با رعایت مقررات آمره ذیربط می باشند. اگرچه اصولاً اموال عمومی قابل انتقال به دیگران نیستند، گاه شهرداری ها به هر دلیل ناچار می شوند پاره ای از این اموال را مطابق قوانین طی قراردادی به اشخاص واگذار کنند. قراردادهایی که سازمان های اداری کشور منعقد می کنند هنگامی اداری است که برای خدمتی عمومی یا خدمتی مربوط به منافع عمومی باشد، وگرنه مدنی است. اگر ضوابط و شرایطی چون مناقصه و مزایده و نیز پاره ای مقررات کیفری پراکنده که تنظیم کننده ی رفتار دستگاه های اداری اند در عمل به درستی رعایت شود، می تواند موجب پاسداشت منافع عمومی و جلوگیری از هرگونه فساد و تبانی شود.

کلیدواژه ها: اموال شهرداری، اموال عمومی، حقوق حاکم بر اموال شهرداری

مقدمه:

مفهوم اموال و حقوق حاکم بر آن، قبل از بوجود آمدن شهر و جماعت به اصطلاح مدرن بوده است بعد از اینکه شهر تشکیل شد نیاز به قوام و نظامی که بتواند آن را مدیریت کند احساس شد. بنابراین شهرداری با هدف مختلف عامه من جمله نگهداری و ایجاد مکانهای جمعی و گسترش آن برای استفاده عموم ایجاد شد شهرداری می بایست دارای حقوق و وظایف باشد تادر جهت برآورده شدن هدفهایش با کمبود مواجه نشود و وسایل مورد نیاز حقوقی را دراین خصوص در اختیار داشته باشد. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۷۱)

شهرداری دارای اموال و دارایی‌هایی است که با کنترل و تسلط مالکانه بر آنها این امکان ایجاد می‌شود تا بهتر بتواند به خدمت‌رسانی عمومی بپردازد. به طور کلی کنترل یا تسلط مالکانه بر دارایی‌ها زمانی احراز می‌شود که بتواند از ظرفیت فعلی خدمت‌رسانی دارایی‌ها، برای ارایه خدمت به شهروندان به طور مستقیم استفاده کند یا با دارایی‌های دیگر نظیر موجودی نقد مبادله کند تا به کسب منفعت منجر شود.

طبق مواد مندرج در دستورالعمل‌های اموال شهرداری سال ۱۳۴۶ مال شهرداری به دو صورت عام و مال خاص تفکیک می‌گردد. مال خاص شهرداری مالی است که دستگاه اجرایی امکان ید مالکیتی راجع به آنها دارد مثل زمین وساختمان وامثال آن. مال عام شهرداری مالی است که در دسته بهره برداری شهروندان قرار می‌گیرد مثل معبر و گذر و کوچه و میدانها... که احداث و نگهداری و توسعه آنها برای بهره برداری شهروندان و ممانعت و رفع آن از دست اندازی سایرین از جمله وظیفه شهرداری است. شهرداری با انگیزه مختلف خدمتی و برای برطرف کردن احتیاج عامه شهروندان با نگهداری و مراقبت از تمامیت خویش ملکه‌های دارای شرایط ویژه و خاص احتیاجی خود را تحت مالکیت در می‌آورد.

سابقه و ضرورت انجام تحقیق

در زمینه‌ی موضوع، کار مستقل چندانی در حقوق ایران صورت نگرفته است، اما از لایه‌لای کتاب‌ها و نوشته‌های گوناگون حقوقی و تجربیات متخصصین در این زمینه می‌توان به بحث‌های گوناگون آن راه برد. از آن موارد می‌توان گفت:

دکتر ناصر کاتوزیان در کتاب دوره‌ی مقدماتی حقوق مدنی (اموال و مالکیت) ضمن طرح چند نکته‌ی بنیادی درباره‌ی بازشناسی اموال دولتی از اموال و مشترک‌های عمومی و نیز چپستی حق دولت بر این اموال نگاهی به برخی دیدگاه‌های آشنا در این زمینه انداخته و توجیه‌های نظری و عملی آنها را بیان داشته است. در بیان ضابطه‌ی بازشناسی اموال دولتی از اموال و مشترک‌های عمومی، ایشان نتیجه می‌گیرد همه‌ی اموالی که به گونه‌ی مستقیم یا غیرمستقیم از سوی دولت برای برآوردن نیازمندیهای همگانی اختصاص می‌یابند اموال و مشترک‌های عمومی‌اند و دیگر اموال دولتی ملک دولت به شمار می‌آیند. دکتر محمد طاهر کنعانی در کتاب تملک اموال عمومی و مباحثات در زمینه‌ی بازشناسی اموال عمومی از اموال دولتی می‌گوید از آنجا که نظام حقوقی ایران اموال عمومی را از اموال دولتی باز نشناخت و چپستی و ویژگی‌های رژیم حقوقی این اموال را در قوانین وضعی روشن نکرد، گرفتار رویه‌های متناقض و افراط و تفریط‌های قانونگذاری، اجرایی و قضایی شده است. در زمینه‌ی انتقال و واگذاری اموال عمومی، ایشان با بررسی و واکاوی قوانین وضعی کشور بیان می‌کند که امروزه امکان تملک جزیی اموال عمومی به حکم قانون وجود دارد. آنگاه راه‌های گوناگون قانونی تملک اموال عمومی از جمله واگذاری اراضی عمومی برای نیازهای عمومی و واگذاری مالکیت اموال نظامی و عرصه و اعیان پادگان‌ها از راه مزایده را با نگاهی موشکافانه و نقادانه مورد بررسی قرار می‌دهد.

دکتر ولی الله انصاری در کتاب کلیات حقوق قراردادهای اداری ضوابط، شرایط و تشریفات معامله‌های دولتی (مزایده و مناقصه) و چپستی این تشریفات و نیز تضمین‌های قانونی برای منع مداخله‌ی کارکنان دولت در این معامله‌ها را مورد بررسی و واکاوی قرار داده است. ایشان بر این باور است که چنانچه روش‌های مزایده و مناقصه برای انعقاد قرارداد در دستگاه‌های دولتی درست اجرا شود و اجرای قوانین و مقررات از آسیب تقلب، تخلف و تبانی به دور ماند، مصالح و منافع عمومی پاس داشته خواهد شد. ۱ نظام حقوقی ایران وضع خاص و مشخص درمورد تفکیک و تشخیص دقیق اموال عام و اموال دولتی و حقوق مربوط به آنها ارایه ننموده است و پژوهشگر دچار سردرگمی و پیچیدگی در مباحث آن می‌شود و این درحالیست که هر کدام تعاریف جداگانه و قوانین و مقررات خاص خود را دارند. اموال دولتی بحثی بزرگ به صورت عام و خاص و اموال عمومی هم که بخشی از آنها برعهده شهرداری و برخی برعهده دیگر ارگانها می‌باشد و در بحث استفاده از آنها هر کدام ویژگی ساین در برابر آن را دارند و همچنین در نحوه نقل و انتقال آن وضع خاصی برقرار است و تمام هدف ما تفکیک و وضع قوانین مختص هر کدام به خود می‌باشد.

در کتب مختلف معاملات و عقود اداری دستورالعمل‌ها و نحوه انجام تشریفات در معاملات دولتی در قالب تشریفات مزایده و مناقصه مورد توجه قرار گرفته است تا هرچقدر این تشریفات به نحو کاملی و جامع با نظارت‌های پیشگیرانه کافی انجام شود، دست عوامل سلطه قدرت دولتی را در دست اندازی به بیت المال کوتاه خواهد کرد و بیش از پیش مصلحت و صلاح و صرفه عموم جامعه با جلوگیری از تقلب و تبانی پرسنل دستگاه‌های اجرایی رعایت می‌شود و مورد توجه قرار خواهد گرفت.

انواع مال و مصادیق آن

الف- مال مادی و اقسام آن

اموال مادی از جهات مختلف قابل تقسیم هستند. تقسیمات معروف اموال مادی، تقسیم این اموال به منقول و غیر منقول، مشاع و مفروز، مثلی و قیمی، ماندنی و فنا شدنی و اختصاصی و عمومی است. در این جا، ما از دو قسم مهم‌ترین این تقسیمات، یعنی تقسیم اموال به «منقول و غیر منقول» و تقسیم اموال به «اختصاصی و عمومی» سخن می‌گوییم. شایان ذکر است این دو قسم، ارتباط بیشتری با بحث ما، یعنی حقوق مالکانه واقع در طرح‌های عمومی دارد مثلاً. در طرح‌ها عمومی، حقوق مالکانه حاکم بر اموال غیر منقول، مورد بحث است؛ یا این که در اجرای طرح، وضعیت بر خورد با اموال اختصاصی و عمومی متفاوت است (بهشتیان، سید محسن، ۱۴۰۰)

۱- اموال منقول و غیر منقول

اموال یا اشیاء مادی، از حیث امکان یا عدم امکان جابه جایی فیزیکی، به دودسته منقول و غیر منقول، تقسیم شده اند. بررسی این تقسیم از این جهت دارای فایده و اهمیت است که حقوق مالکانه واقع در طرح، بر اموال غیر منقول مترتب است. ابتداء از اموال منقول و سپس از اموال غیر منقول سخن می‌گوییم.

الف- اموال منقول

ماده ۱۹ ق.م در تعریف مال منقول، می‌گوید «(اشیایی که نقل آن از محلی به محل دیگر ممکن باشد، بدون این که به خود یا محل آن خرابی وارد آید، منقول است)».

بنابراین هرگاه مالی دارای دو شرط باشد، منقول است. این دو شرط عبارت است از این که اولاً، نقل مال از محلی به محل دیگر، ممکن باشد و ثانیاً نقل آن، موجب خرابی خود مال یا محل آن نشود. مانند حیوانات، اتومبیل، اثاث خانه و... شاهباخ، سید علی حائری، ۱۳۹۹)

ب- اموال غیر منقول

ماده ۱۲ ق. م در تعریف مال غیر منقول می گوید «مال غیر منقول، آن است که از محلی به محل دیگر نتوان نقل نمود، اعم از این که استقرار آن ذاتی باشد یا به واسطه عمل انسان، به نحوی که نقل آن مستلزم خرابی یا نقص خود مال یا محل آن شود».

باید دانست که هیچ چیز بر حسب ذات خود ثابت نیست، چنان که زمین و سنگ ها و معادن نیز قابل جدا شدن و حرکت دادن است. ولی حقوق به ثابت بودن، به این اطلاق نمی نگرند و داور در این مساله، جنبه عرفی دارد (امامی، سید حسن، ۱۴۰۱)

در ماده فوق الذکر، اموال غیر منقول به دو قسم غیر منقول ذاتی و غیر منقول در اثر عمل انسان تقسیم شده است که حقوق مالکانه بر حسب مورد، مترتب بر یکی از این اموال خواهد بود. (انصاری، ولی ا...، ۱۳۹۱)

اموال غیر منقول ذاتی که برخی آن را طبیعی نیز گفته اند اموالی هستند که به حکم طبیعت و بدون دخالت انسان دارای ثبات هستند. اراضی تنها فرد غیر منقول ذاتی می باشد که شامل تمامی قسمت های زیرزمین مانند معادن و سنگ و خاک و قسمت های روی زمین مثل کوهها می باشد.

اموال غیر منقول در نتیجه عمل انسان اموالی هستند که قبلاً منقول بوده ولی به واسطه عمل انسان غیر منقول شده است. قانون مدنی ابنیه و هر چه که در بنا منصوب است و نیز آیینیه و پرده نقاشی که در بنا به کار رفته را به عنوان مثال هایی برای این قبیل اموال غیر منقول ذکر می کند. پس این قسم از اموال دارای سه وصف هستند. اولاً ذاتاً منقول هستند ثانیاً در زمین یا ساختمان به کار رفته اند ثالثاً هر گاه بخواهند آن مال را از زمین یا ساختمان جدا نمایند خراب یا ناقص گردد یا نقص و خرابی در محل آن پیدا شود (همان)

اموال عمومی شهرداری

بند اول: تعریف اموال عمومی

اموال عمومی شهرداری اموالی است که متعلق به شهر بوده و برای استفاده عموم اختصاص یافته است مانند معابر عمومی، خیابان ها، میادین، پل ها، گورستان ها، سیل برگردان، مجاری آب و فاضلاب و متعلقات آن ها، اشجار اعم از اشجاری که یا اشخاص در معابر و میادین عمومی غرس نموده باشند. چمن کاری، گل کاری و امثال آن. علاوه بر این طبق تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ اراضی کوچه های عمومی و

میدان‌ها و پیاده‌روها و خیابان‌ها و به طور کلی معابر و مسیر رودخانه‌ها و مجاری فاضلاب شهرها و باغ‌های عمومی و گورستان‌های عمومی واقع در محدوده هر شهر که مورد استفاده عموم است ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری است.

اموال عمومی ملک به حساب نمی‌آیند لیکن چون مورد استفاده هستند و نیاز به اداره کردن دارند آن‌ها به عهده شهرداری هر شهر گذاشته شده است.

انواع اموال عمومی

و مواد ۲۳ تا ۲۸ قانون مدنی در مورد اموال عمومی می‌باشد و در ماده ۲۳ ق.م استفاده از اموالی که مالک خاص ندارند را مطابق قوانین مربوط به خود آن‌ها دانسته که این اموال شامل اموال عمومی و مباحات است؛ و در مواد ۲۴، ۲۵، ۲۶ و ۲۷ نمونه‌های از اموال عمومی را ذکر کرده است. و مطابق این مواد، اموال زیر جزو اموال عمومی قلمداد می‌شوند و عبارتند از: طرق، شوارع، پل‌ها و کاروانسراها و آب انبارهای عمومی و مدارس قدیمه و میدان‌گاه‌های عمومی مثل استحکامات و قلاع خندق‌ها و خاکریزهای نظامی و قورخانه و اسلحه و ذخیره و سفاین جنگی و همچنین اثاثیه و ابنیه عمارات دولتی و سیم‌های تلگرافی دولتی و موزه‌ها و کتابخانه‌های عمومی و آثار تاریخی و امثال آن‌ها و یا بالجمله آنچه که از اموال منقول و غیرمنقول که دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد، اموالی که موافق مصالح عمومی به ایالت یا ولایت یا ناحیه یا شهری اختصاص یافته باشد. (پورسلیم بناب، جلیل، ۱۳۹۸)

الف- معابر و میدانگاه‌ها

بنا بر تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری: «اراضی 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.» راجع به مالکیت و بستر رودخانه‌ها و نهرها در این ماده، ملک عمومی دانسته و تحت مالکیت شهرداری می‌داند و از سوی دیگر مواد یک و دو قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۱۶ بستر رودخانه‌ها را جزو مشترکات دانسته و در اختیار حکومت جمهوری اسلامی می‌داند در این میان وزارت نیرو به عنوان جزء لاینفک دولت تنها مرجعی است که در مورد ایجاد هر نوع اعیانی و دخل تصرف در بستر رودخانه‌ها صلاحیت صدور مجوز را دارد. با توجه به تاریخ تصویب این قانون توزیع عادلانه آب این قسمت از ماده نسخ‌ضمنی شده است. اما ماده با قید این جمله «در مالکیت شهرداری است»، نشان دهنده این است که شهرداری حفظ و نگهداری این اموال را بر عهده دارد زیرا اموال عمومی بر اساس ماده ۲۴ قانون مدنی غیرقابل تملک خصوصی هستند. لیکن اگر این اموال ویژگی و وصف عمومی خود را از دست بدهند، به تملک خصوصی درمی‌آیند. برابر ماده ۱۹ قانون نوسازی و عمران شهری، هرگاه در نتیجه اجرای طرح‌های شهرداری تمام یا قسمتی از معابر به صورت متروک درآید مجاور آن حق تقدم خواهد داشت. همچنین برابر با ماده ۲۷ آیین‌نامه اجرایی قانون ثبت اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۸ اراضی که قبلاً جزء شوارع یا میدان‌های عمومی بوده و همچنین انهار متروکه که بعداً تبدیل به ملک می‌شود، از طرف مالک یا شهرداری یا مرجع ذربیط درخواست ثبت نسبت به آن‌ها پذیرفته خواهد شد. همچنین در ماده ۱۳۸ قانون ثبت اینگونه بیان شده است: «اگر اراضی که قبلاً جزء شارع عام یا میدان‌های عمومی بوده و بدین جهت قابل ثبت نبوده است از شارع یا میدان عمومی بودن خارج و جزء املاک خصوصی شهر گردد و یا از طرف بلدی به دیگری انتقال یابد بلدی یا مالک جدید می‌تواند نسبت به آن اراضی تقاضای ثبت نماید.» (شکری، نادر، ۱۳۹۰)

ب- عمارت عمومی، باغ موزه ها و کتابخانه ها

در خصوص موزه‌ها و کتابخانه‌های عمومی و عدم تملک خصوصی آن‌ها بحث چندانی وجود ندارد. از موزه‌ها استفاده گوناگونی می‌شود اما در صورتی که این موزه‌ها حاوی اموال فرهنگی - تاریخی باشد آن موزه‌ها جزو اموال عمومی است و احکام اموال عمومی بر آن‌ها صدق می‌کند و همچنین کتابخانه‌های عمومی چون مورد استفاده عمومی قرار می‌گیرد و قابلیت تملک خصوصی ندارد جزئی از اموال عمومی است.

ج- درختان و فضای سبز شهری

فضای سبز شهری نوعی از سطح کاربری زمین شهری با پوشش گیاهی انسان ساخت است که هم واجد بازدهی اجتماعی و هم واجد، بازدهی اکولوژیکی هستند. پارک و فضای سبز شهری تاثیر بسزایی در کیفیت هوا، و حفاظت از آب و خاک دارد.

درختان و فضای سبز جزء مهمی از محیط زیست شهری است که با ایفای نقش‌هایی چون جذب پرتوهای مادون قرمز خورشیدی، جذب گرد و غبار هوا، تولید اکسیژن، از بین بردن بسیاری از باکتری‌ها و قارچ‌های تک سلولی مضر و همچنین ایجاد فرح بخشی در انسان روز به روز بر اهمیت حفظ و توسعه آن در جوامع افزوده می‌شود.

طبق اصل ۵۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حفاظت از محیط زیست که نسل‌های کنونی و آینده باید حیات اجتماعی رو به رشدی در آن داشته باشند، یک وظیفه عمومی تلقی شده است با مروری بر گذشته می‌توان به چالش‌های فراوان در فرآیند توسعه شهری از یک سو و صیانت از محیط زیست شهری از سوی دیگر پی برد. قطع درختان و از بین بردن باغات مسئولیت‌ها را متوجه مسئولان و متولیان مدیریت شهری می‌کند و در مقابل بااستناد به قوانین موجود صیانت از هر نوع درخت در معابر، میادین، بزرگراه‌ها، پارک‌ها، بوستان‌ها، باغات و نیز محل‌هایی که به عنوان باغ شناخته می‌شوند در محدوده و حریم شهر از اهم وظایف شهرداری‌هاست و هر کس درختان موضوع قانون فوق‌الذکر را عالماً و عامداً و بر خلاف قانون مذکور قطع نموده و یا موجبات از بین رفتن آن‌ها را فراهم آورد علاوه بر جبران خسارات وارده، حسب مورد به پرداخت جزای نقدی و یا حبس تعزیزی محکوم خواهد شد. (شهری غلامرضا، ۱۴۰۰)

اهمیت حفظ فضای سبز در محدوده و حریم شهر تا آنجاست که در صورتی که قطع درخت از سوی مالکین به نحوی باشد که باغی را از بین ببرند و از آن زمین به صورت تفکیک و خانه سازی استفاده شود، همه زمین به نفع شهرداری ضبط شده و به مصرف خدمات عمومی شهر و محرومین می‌رسید. از طرفی حفظ و رسیدگی به فضای سبز و حفظ درختان در سطح شهر و تعیین تکلیف راجع به آنها و جلوگیری از قطع بی‌رویه درختان توسط کمیسیون تشخیص باغات یا به عبارتی کمیسیون حفظ و گسترش فضای سبز مستقر در شورای اسلامی شهر انجام می‌شود. اعضای کمیسیون متشکل از معاون خدمات شهری، معاون شهرسازی، مدیر عامل سازمان بوستانها فضای سبز و یکی از اعضای شورای شهر می‌باشد. رای صادره از کمیسیون تشخیص باغات پس از ابلاغ ظرف سه ماه قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری می‌باشد از طرفی هر گونه احداث ساختمان و تاسیسات در داخل حریم شهر به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها، در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی و با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگل‌ها صورت خواهد پذیرفت. بنابراین شهرداری نهادی است که از مهم‌ترین و بزرگترین وظایف آن «حفظ و گسترش فضای سبز شهری» می‌باشد و

در این راستا مکلف است با تبعیت و اجرای آرای کمیسیون حفظ و گسترش فضای سبز در تصمیمات و اقدامات من جمله صدور پروانه ساختمانی برنامه های اجرایی مرتبط با این موضوع از جمله اعمال نظارت عالی در جهت ارتقاء کمی و کیفی فضای سبز شهر در قالب گروه های کارشناسی، طراحی، اجرا و نظارت بر پروژه های پارک ها و فضای سبز، توسعه و نگهداری جنگل های دست کاشت در قالب طرح هایی همچون طرح عظیم کمربند سبز پیرامون شهر، ایجاد تمهیدات لازم در جهت تهیه شناسنامه درختان از طریق مناطق شهرداری، تشکیل کمیته های برنامه ریزی آب و خاک و فضای سبز، دفع آفات و بیماری های گیاهی و بررسی آلودگی ها، پیشگیری از نابودی طبیعت درون شهری و در معنای دقیق ساماندهی فضای سبز، در دستور کار آن قرار گرفته و در شهرداری بر عهده سازمان بوستانها و فضای سبز نهاده شده است. صفایی، سید حسن، (۱۴۰۰)

اختیارات شهرداری در رابطه با اموال عمومی

بند اول: چگونگی تغییر و تبدیل نوع استفاده اموال عمومی به اختصاصی و بالعکس

۱. بر اساس ماده ۴۶ آیین نامه مالی شهرداریها مصوب ۱۳۴۶ «حفاظت از اموال عمومی شهرداری و آماده و مهیا ساختن آن برای استفاده عموم و جلوگیری از تجاوز و تصرف اشخاص نسبت به آن ها به عهده شهرداری است و در صورتی که بعضی از اموال عمومی شهر به نحوی تغییر حالت و موقعیت دهد که قابلیت استفاده عمومی از آن سلب گردد و به تشخیص انجمن شهر (شورای اسلامی شهر) جزء اموال اختصاصی شهرداری منظور و محسوب می شود.

طبق مقررات ماده ۲۴ قانون مدنی ۲ طرق و شوارع و کوچه هایی که آخر آن ها بن بست نیست قابل تملک نمی باشد، این بدان معنی است که مالکین ساختمان های اطراف مسیرهای مذکور نمی توانند مالک این گونه راهها و کوچه ها باشند زیرا در حقیقت راههای مورد بحث به لحاظ این که بن بست نیست، مسیر حرکت افراد مختلف و وسایل نقلیه بوده و مالکیت افراد بر آن با توجه به حلقه سلطه مالک که ممکن است مانع تردد افراد و وسایل نقلیه شود قانونگذار به جهت حفظ حقوق عمومی مالکیت افراد را بر آن ممنوع کرده است و ماده ۴۱ آیین نامه قانون ثبت ۳ نیز تصریح دارد بر این که نسبت به طرق و شوارع و اراضی و املاکی که مالک خاص ندارند درخواست ثبت پذیرفته نمی شود. بنابراین اگر املاکی که قبلا مالک خاصی داشته است جزء طرق و شوارع و به طور کلی اموال عمومی گردد طبق ماده ۴۵ آیین نامه قانون ثبت عمل می شود بالعکس اگر یک منطقه شامل کوچه ها و راهها و ساختمان های اطراف آن باشد، کلا در طرح های دولتی و شهرداریها قرار گیرد. به لحاظ این که از تاریخ اجرای طرح به بعد به جای استفاده افراد، سازمان های دولتی و نظامی و شهرداریها از آن استفاده کرده و کاربری آن را تغییر خواهند داد و در نتیجه محل مذکور از حالت کوچه و شوارع و راه و اموال عمومی خارج می شود در این صورت طبق مفاد ماده ۲۷ همان آیین نامه ۲ صدور سند مالکیت نسبت به آن، به نام سازمان دولتی، شهرداری یا مرجع نظامی تملک کننده فاقد اشکال خواهد بود. چنانچه ملکی به موجب ضوابط طرح جامع و تفصیلی شهر در طرح تعویض و اصلاحی گذر قرارگیرد پس از اجراء و اصلاح سند مالکیت آن مقدار جزء اموال عمومی شهرداری محسوب می گردد و هیچکس حق استفاده اختصاصی از آن حتی مالک ملک واقع در طرح نخواهد داشت حال چنانچه با تغییر ضوابط طرح

تفصیلی در آتی آن مقدار از گذر خارج گردد و بصورت متروکه در آید در این صورت جزء اموال اختصاصی شهرداری محسوب می گردد و به حکم ماده ۳۰ قانون مدنی شهرداری حق هرگونه تصرف مالکانه در آن را با رعایت مقررات قانونی خواهد داشت. نکته اینکه مالک اولیه ملک از باب تصرفات قانونی شهرداری و انتقال ملک در اولویت می باشد. طبق تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداریها بستر رودخانه و انهار واقع در محدوده شهری ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری است لکن اجرای هر گونه عملیات عمرانی در بستر رودخانه ها

توسط شهرداری منوط به موافقت وزارت نیرو گردیده است حال در صورتی که در اجرای طرح ساماندهی رودخانه و کم نمودن عرض آن موافقت وزارت نیرو و اخذ و قسمتی از بستر رودخانه آزاد شده می باشد، فروش قسمت آزاد شده با توجه به اینکه ملک شهرداری است بلامانع می باشد. طباطبایی مومنی، منوچهر، ۱۴۰۰

۲- تبدیل اموال خصوصی به عمومی

در مورد اینکه آیا اموال خصوصی قابلیت تبدیل به اموال عمومی دارد یا ندارد بحث های زیادی وجود دارد در این زمینه، لازم است در مورد نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای طرح های عمرانی و عمومی و تبدیل اموال خصوصی به عمومی بحث کنیم.

احترام به مالکیت خصوصی در اصل ۱۵ قانون اساسی مشروطه این گونه بیان شده است: «هیچ ملکی را از تصرف صاحب ملک نمی توان بیرون کرد مگر با مجوز شرعی و آن نیز پس از تعیین و تأدیه قیمت عادلانه است.» با تأدیه قیمت نه تنها حق تصرف بلکه کلیه سایر حقوق مالک به خریدار انتقال می یابد. بنابراین با توجه به این اصل می توان گفت؛ حق مالکیت را نمی توان از کسی سلب کرد مگر با رعایت ضوابط و شرایط مقرر در این اصل، زیرا که حق مالکیت محترم است و چه اشخاص حقیقی و چه حقوقی باید نسبت به این حق احترام بگذارند. با عام بودن این اصل باعث می شد که دست قوه قضاییه باز باشد تا بتواند با گذاردن قوانین ناظر بر تملک و تصرف، ملک افراد را با هدف و بسته به مقتضیات زمانی و مکانی از طرق قانون تملک کند.

مجلس شورای ملی در اولین دوره قانونگذاری قانون بلدیة را تصویب نمود لیکن در این قانون ضوابطی را برای تملک املاک مورد نیاز شهرداری پیش بینی نگردید. گسترش تدریجی شهرها و لزوم تسهیل عبور و مرور موجب شد در سال ۱۳۱۲ قانون راجع به احداث، توسعه معابر و خیابان ها به تصویب برسد. و در سال ۱۳۲۰ مورد اصلاح قرار بگیرد. در ماده ۱ این قانون آمده است: «هرگاه شهرداری ها توسعه یا اصلاح یا احداث برزن - خیابان - میدان - گذر - کوی - انهار یا قنوات را برای تسهیل آمد و شد یا زیبایی شهر و یا برای سایر نیازمندیهای شهر لازم بدانند طبق مقررات این قانون رفتار خواهد شد (عظیمی آقداش، محمد، ۱۳۹۰)

بند دوم: نحوه فروش اموال عمومی و دلایل واگذاری آنها

اموال عمومی شهرداری غیرقابل فروش و تصرف حقوقی مالکانه می‌باشد و شهرداری صرفاً وظیفه حفظ و حراست از آن جهت استفاده بهینه عموم مردم را برعهده دارد. حالیه چنانچه این اموال عمومی به نحوی تغییر حالت و موقعیت دهد که قابلیت استفاده و انتفاع عمومی از آن سلب گردد به تشخیص شورای اسلامی شهر جزء اموال اختصاصی شهرداری متصور و محسوب می‌شود و تنها در این صورت است که براساس شرایط مندرج در آیین نامه مالی شهرداری خصوصاً ماده ۱۳ این آیین نامه فروش اموال منقول و غیرمنقول و اجاره اموال غیرمنقول از طریق مزایده کتبی انجام خواهد گرفت. نکته اینکه مطابق آیین نامه معاملات شهرداری ها قراردادهای منعقد شهرداری با اشخاص حقیقی و حقوقی نیاز به رعایت تشریفات مناقصه و مزایده دارد و چنانچه شهرداری بدون رعایت شرایط مذکور قراردادی را منعقد نماید چنین قراردادی بلااثر و باطل می‌باشد. (کاتوزیان، ناصر، ۱۴۰۰)

۱- دلایل اقتصادی واگذاری

در نظم حقوقی کنونی ایران دو پدیده اقتصادی به گسترش روند واگذاری اموال عمومی به دیگران دامن زده است: نخست آن که پس از انقلاب اسلامی برابر اصل‌های ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز پاره‌ای قوانین وضعی، چنانکه پیشتر نیز گفته شد، بر شمار اموال عمومی افزوده شد و بسیاری از عرصه‌های اقتصادی در قلمرو مالکیت عمومی جای گرفت. با این همه، تجربه‌های برآمده از ناکارآمدی اقتصاد دولتی و کارایی اقتصاد رقابتی و آزاد، قانون‌گذار را امروزه بر آن داشته تا برابر سیاست‌های کلی نظام امکان واگذاری مالکیت عمومی و گسترش بخش خصوصی را در قوانین گوناگون بگنجاند. این دگرگون شدن رویکرد اگرچه به خودی خود می‌تواند از دیدگاه اقتصادی درست و سودمند باشد، از آنجا که در چهارچوب یک رشته قوانین عادی در مجلس شورای اسلامی، تصویب شده از دیدگاه حقوقی به نظریه اشکال رو به رواست؛ دومین پدیده، دگرگونی‌های روابط و مناسبات جهانی و پیشرفت روزافزون تجارت بین‌المللی است. امروزه در روند بی‌بازگشت جهانی شدن، بزرگان اقتصاد و سیاست بدین باور رسیده‌اند که بهترین راه پیشرفت و شکوفایی اقتصاد ملی، ایجاد امنیت سرمایه‌گذاری و احترام به مالکیت خصوصی است و گسترش هر چه بیشتر اقتصاد رقابتی و رقابت اقتصادی. وانگهی، جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی، برانگیختن مردم به سرمایه‌گذاری در زمینه‌های سودمند و مورد نیاز جامعه و ایجاد انگیزه رقابت در نهادهای اقتصادی همه و همه در گرو شکل‌گیری بخش خصوصی تلاشگر و کارآمد است. در این راستا دولت‌ها معمولاً پاره‌ای از اموال و مشترک‌های عمومی را برابر قانون به اشخاص خصوصی واگذار می‌کنند. کریمی، عبا و پرتو، حمیدرضا، ۱۳۹۷)

۲- مبنای حقوقی واگذاری

اصل ۸۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، درباره واگذاری اموال عمومی می‌گوید: «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد.»

بنابراین، پیداست اموال و بناهایی را که از نفایس ملی غیر منحصر به فردند می‌توان با تصویب مجلس به دیگران واگذار کرد.

بنابراین، پیداست برخلاف قانون مدنی که اموال عمومی را واگذار ناشدنی و تملک ناپذیر می‌داند، قوانین وضعی کنونی بر بنیان پاره‌ای ملاحظه‌ها و چاره‌اندیشی‌ها امکان و اگذاری، این اموال را به هر گونه راهی فراهم کرده‌اند. با این همه، در نظام حقوقی ایران این نکته که اموال عمومی تنها باید با اجازه‌ی روشن قانون‌گذار واگذار شود هنوز درست و رسا جا نیفتاده است. دستگاه‌های دست‌اندرکار اموال عمومی مانند شهرداری با بهره‌گیری از پاره‌ای ابهام‌ها و شکاف‌های قانونی این اموال را با دستی باز به اشخاص واگذار می‌کنند. در این میانه و میدان، سازمان‌های عمومی در گرفتن زمین‌های عمومی و تغییر کاربری آن‌ها با دست بالا گوی سبقت را از دیگران می‌ریابند. از آنجا که مرزبندی روشنی میان مالکیت عمومی و مالکیت خصوصی دولت از دیدگاه قانونی و عملی نیست، گمان همگان بر آن است که واگذاری زمین‌های عمومی به سازمان‌های دولتی و عمومی چون دانشگاه‌ها و بنگاه‌های خیریه جنبه‌ی قانونی دارد. آن‌ها نیز این زمین‌ها را با تشکیل تعاونی‌های مسکن کارکنان یا به مالکیت خصوصی خود در می‌آورند و در خوش‌بینانه‌ترین حالت از آن‌ها برای واگذاری به همین تعاونی‌های مسکن و ساختن خانه‌های سازمانی بهره‌برداری کرده، به گسترش بی‌رویه‌ی شهرها و شهرک‌ها دامن می‌زنند.

نتیجه‌گیری

اموال شهرداری اعم از منقول و غیرمنقول شامل اموال اختصاصی و اموال عمومی می‌باشد که اموال اختصاصی شهرداری اموالی است که شهرداری حق تصرف مالکانه نسبت به آن‌ها را دارد از قبیل اراضی، ساختمان‌ها، اثاثه و لوازم اداری و نظایر آن. اموال یا املاک شهرداری‌ها اگر مختص به خود شخص شهرداری باشند جزء اموال اختصاصی می‌باشد و شهرداری مالک آن بحساب می‌آید و به حکم ماده ۳۰ قانون مدنی و قاعده تسلیط می‌تواند در آن‌ها تصرف مادی و حقوقی بعمل آورد. نکته اینکه شهرداری در این اموال مانند اشخاص حقوقی آزادی عمل ندارد و ناگزیر به رعایت تشریفات قانونی خاصی است که در آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، نظام حقوقی آن مشخص گردید ۱۳۶۱/۲/۱۴ و اصلاحی ۱۳۸۹/۵/۲۷ مشروط به صدور حکم قطعی دادگاه‌ها و گذشت یک سال از تاریخ صدور اجراییه می‌باشد.

- اموال عمومی اموالی است که متعلق به شهر بوده و برای استفاده عموم اختصاص یافته و هیچکس نمی‌تواند در این گونه اموال تصرفی نماید به گونه‌ای که دیگران از استفاده از آن محروم شوند مانند معابر عمومی، خیابان‌ها و... و مستقیم و بی‌واسطه در دسترس عموم است.

چون اموال عمومی به عموم ملت تعلق دارد، قانونگذار آن‌ها را از قلمرو حقوق مدنی خارج کرده و تابع مقررات مالکیت عمومی قرار داده است که دارای احکام و ویژگی‌هایی هستند ۱- منع استفاده انحصاری از اموال عمومی ۲- منع انتقال و فروش اموال عمومی ۳- عدم اعتبار اماره تصرف درباره آن‌ها ۴- عدم جاری شدن مرور زمان در مورد اموال عمومی ۵- تجاوز به اموال عمومی یا تصرف و تملک غیر قانونی آن‌ها به موجب قوانین جزایی جرم محسوب می‌شود و مجازات دارد

۶- اموال عمومی در برابر عملیات اجرایی قابل توقیف نیست.

۴- تشخیص اموال عمومی از اموال اختصاصی دارای فوایدی است که از قابل تملک نبودن اموال عمومی ناشی می‌شود. یکی اینکه در اموال اختصاصی، مالکیت شهرداری مانند مالکیت خصوصی است و حق مالکیت شهرداری، مالکیت مطلق و انحصاری است، شهرداری به عنوان یک شخصیت حقوقی مالک اموال خود است و می‌تواند بدون نیاز به مجوز قانونی هرگونه اعمال حق مالکانه را بنماید، هر چند قانونگذار تشریفات و محدودیت‌های در نحوه اعمال مالکیت شهرداری وضع کرده، ولی اصل بر اختیار مالکانه شهرداری است ولی اموال عمومی ملک همه مردم است و در مالکیت مردم به معنای عام است و شهرداری به نمایندگی از مردم حق اداره و حفاظت و حراست از آنها را دارد، حال این حق اداره چه مالکیت اداری نامیده شود یا حق تولیت شهرداری بدون اجازه قانونی نمی‌تواند در آنها اعمال مالکیت نماید.

۵- 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. یکی از راه‌های مهم برای حفظ و نگهداری اموال شهرداریها بیمه اموال شهرداری است. چرا که هر چند شهرداری مکلف است در راستای حفظ و نگهداری اموال شهرداری در صورتیکه توسط اشخاص خسارتی بر اموال بوجود آید از طریق مقامات قضایی پیگیری نماید. ما گاهی مقصری وجود ندارد از قبیل سیل، آتش‌سوزی و غیره. ۶- اصل بر عدم قابلیت نقل و انتقال اموال عمومی شهرداری می‌باشد مگر آنکه این اموال به نوعی تغییر حالت و موقعیت دهد که قابلیت استفاده عمومی از آن سلب گردد در آن صورت به تشخیص شورای اسلامی شهر، جزء اموال اختصاصی شهرداری محسوب و نظام حقوقی حاکم بر اموال خصوصی در مورد آن قابل اعمال خواهد بود. (کنعانی، محمدطاهر، ۱۳۹۷)

پیشنهادهای

با توجه به رویکردهای نوین در کارکرد شهرداری و کیفیت و چگونگی عملکرد آن، اموالی که در اختیار شهرداری است و سیاست‌هایی که شهرداری در مورد اموال در پیش گرفته است و نیز ابهاماتی که در قوانین موضوعه در مورد اموال اختصاصی و اموال عمومی مطرح است لزوم بازنگری در تعیین حدود و ثغور اموال خصوصی و عمومی، ضروری به نظر می‌رسد. زیرا نظام حقوقی حاکم بر تصدی شهرداری در اداره و بهره‌برداری از اموال عمومی و اختصاصی با رابطه اشخاص خصوصی نسبت به اموال تحت تملک آنها یکسان نبوده و دارای تفاوت‌های اساسی است و حیطه تصرفات شهرداری در حیطه قوانین و مقررات به رسمیت شناخته شده است.

آیین نامه معاملات شهرداری‌ها در کنار نقاط قوتی که در قیاس با اکثر آیین نامه‌های داخلی سازمانها و نهادهای مستثنی از قانون برگزاری مناقصات برخوردار است، دارای ایرادات جدی متعددی نیز می‌باشد که می‌توان به عدم تضمین حقوق اشخاص طرف قرارداد، مغایرت با قانون اساسی در خصوص حل اختلاف و عدم توجه به حمایت از ساخت داخل اشاره نمود. لذا تلاش در خصوص رفع ایرادات و افزایش تطابق آن با نیازهای اقتصادی کشور، لزوم بازنگری کلی در آن را ضروری ساخته است.

منابع:

۱. امامی، سید حسن، ۱۴۰۱، حقوق مدنی، تهران، اسلامی، جلد اول، چاپ چهارم.
۲. انصاری، ولی ا...، ۱۳۹۱، کلیات حقوق قراردادهای اداری، تهران، نشر دانش نگار و حقوقدانان، چاپ پنجم.
۳. بهشتیان، سید محسن، ۱۴۰۰، تملک اراضی توسط شهرداریها، تهران، انتشارات مجد، چاپ چهارم.
۴. پورسلیم بناب، جلیل، ۱۳۲۶، حقوق مردم در شهرداری ها، تهران، انتشارات فردوسی، چاپ چهارم.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ۱۳۷۱، ترمینولوژی حقوقی، تهران، گنج دانش، چاپ پنجم.
۶. شاهباخ، سید علی حائری، ۱۳۹۹، شرح قانون مدنی، نشر گنج دانش، چاپ پنجم.
۷. شکری، نادری، ۱۳۹۰، نظام حقوقی نحوه کمک املاک در شهرداریها، انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، زاهدان، چاپ اول.
۸. شهری، غلامرضا، ۱۴۰۰، حقوق ثبت اسناد و املاک، تهران، نشر جهاد دانشگاهی، چاپ پنجاه و ششم.
۹. صفایی، سید حسن، ۱۴۰۰، حقوق مدنی اشخاص و اموال، تهران، نشر میزان، چاپ سی و یکم، جلد یک
۱۰. طباطبایی مومنی، منوچهر، ۱۴۰۰، حقوق اداری، تهران، نشر سمت، چاپ بیست و چهار
۱۱. عظیمی آقداش، محمد، ۱۳۹۰، آئیننامه معاملات شهرداری ها، نشر آیدین- فروغ آزادی، چاپ دوم.
۱۲. کاتوزیان، ناصر، ۱۴۰۰، دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت، تهران، نشر میزان، چاپ پنجاه و پنجم.
۱۳. کریمی، عبا و پرتو، حمیدرضا، ۱۳۹۷، حقوق داوری داخلی، تهران، انتشارات دادگستر، چاپ ششم
۱۴. کنعانی، محمدطاهر، ۱۳۹۷، تملک اموال عمومی و مباحثات، تهران، نشر میزان، چاپ دوم

Examination of the types of property and powers of the municipality in the field of public property

Muhammad Mehdi Izadi

Expert in jurisprudence and the foundations of Islamic
law at the University of Sajan Nur Kharama
unitKharama unit

1-1-

Abstract - ۲-۱

The expansion of urbanization and the problems of urban life have made it more necessary than ever to pay all-round attention to useful strategies to optimize the lives of urban residents. It recognizes the concept of private and public property and the logical boundary of the legal frameworks between them. It examines the legal mechanisms necessary to prevent any misuse of property and their maintenance practices. In the recognition of public property from private property, most lawyers believe that public property is used for the special purpose of providing public service to meet public needs. Public property cannot be used exclusively, bought and sold and seized, nor is the seizure and passage of time current in their case. But the right of the municipality to private property is similar to the right of ownership of individuals to their property, and the municipality has all property rights in the case of the said property, such as the right to sell, rent, mortgage, gift, subject to the relevant regulations. Although public property is not transferable to others, sometimes municipalities are forced to give some of this property to individuals for any reason according to the rules of the contract. Contracts concluded by the country's administrative agencies are administrative when they are for public service or for public interest, or they are civil. If the conditions such as tenders and auctions, as well as some scattered criminal regulations that regulate the behavior of the administrative apparatus, are properly observed, it can protect the public interest and prevent any corruption and corruption.

Keywords: municipal property, public property, rights governing municipal property “,”. - ۱-۳