تعارضات ضوابط و مقررات طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران با حقوق مالکیت خصوصی از منظر نهادی[1]

بهاره بهرا[1] / احسان امینی[2] / مجتبی رفیعیان[3]*

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۳/۰۲/۱۳ تاریخ پذیرش نهایی : ۱۴۰۳/۰۵/۰۳ تاریخ انتشار مقاله: ۱۴۰۳/۰۷/۰۱

چکیده

طرح‌های توسعه شهری به عنوان مقررات اداری و ضوابط فنی، دارای تأثیرات حقوقی مختلفی هستند و حقوق، تکالیف، مزایا و محدودیت‌هایی را برای مردم و دستگاه‌های اجرایی ایجاد می‌کنند و از همین رو، لازم است در چارچوب نظام حقوقی کشور و مطابق با الزامات شرع، قانون اساسی و قوانین عادی بالادست باشند. بررسی مطابقت یا تعارضات مفاد این طرح‌ها با الزامات مذکور، نیازمند تحلیل و آسیب‌شناسی مفاد طرح‌های جامع و تفصیلی از نظر حقوقی است. در همین راستا، در این مقاله طرح تفصیلی شهر تهران که در سال ۱۹۳۱ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسیده و در سال‌های بعد با اصلاحاتی همراه شده است از حیث تحدید و سلب حقوق مالکیت خصوصی در شش محور شامل «اراضی ذخیره توسعه و نوسازی»، «تفکیک اراضی»، «کاربری‌های تثبیت شده»، «الحاق به محدوده شهر»، «معابر»، «باغ‌ها و اراضی زراعی» مورد تحلیل حقوقی قرار گرفته و نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد در سه محور تفکیک اراضی، ورود به محدوده شهر و باغات و اراضی زراعی، مفاد ضوابط طرح مذکور مطابق با الزامات شرعی، قانون اساسی و قوانین عادی مرتبط می‌باشد اما در سه محور اراضی ذخیره توسعه و نوسازی، کاربری‌های تثبیت شده و معابر، مغایرت‌ها و تعارضاتی با الزامات مورد اشاره در ضوابط این طرح وجود دارد که از جمله می‌توان به مغایرت با اصول (۲۲) و (۷۴) «قانون اساسی»، مواد (۰۳) و (۱۳) «قانون مدنی»، ماده (۴) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب سال ۰۸۳۱، ماده (۱) «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی» مصوب سال ۸۵۳۱، ماده (۵) «قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» مصوب سال ۱۵۳۱ و ماده‌واحده «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها» مصوب سال ۷۶۳۱ اشاره نمود.

واژگان کلیدی: طرح تفصیلی، مالکیت، نهاد مالکیت خصوصی، حقوق مالکیت، قانون اساسی.

آباد

شماره ۹۲، زمستان ۱۴۰۳

۹۵-۱۱۲

۱- دانشجوی دوره دکترای شهرسازی، گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
۲- دانش‌آموخته کارشناسی حقوق، گروه حقوق، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قدس، تهران، ایران.
۳- استاد گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

* نویسنده مسئول: Rafiei_m@modares.ac.ir

۱- این مقاله برگرفته از بخشی از مطالعات پایه نظری رساله دکتری بهاره بهرا، در رشته شهرسازی دانشکده هنر و معماری، در دانشگاه تربیت مدرس با عنوان «الگوی تعارضات در محیط نهادی برنامه‌ریزی شهری ایران با تأکید بر مناسبات قدرت» با راهنمایی دکتر مجتبی رفیعیان و تحت حمایت مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری تهران است که جهت تبیین بهتر موضوع، از مفاهیم و مضامین حقوقی ناظر بر مطالعات انجام گرفته در قالب رساله کارشناسی ارشد آقای احسان امینی استفاده شده است.

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

مقدمه و بیان مسئله

در بسیاری از کشورها، دولت‌ها به‌طور سنتی برای دستیابی به اهداف فضایی از برنامه‌ریزی کاربری زمین تنظیمی (پهنه‌بندی) که استفاده از زمین را در مکان‌های مشخص محدود می‌کند، استفاده می‌کنند. بـا اعمال محدودیت‌هایی بر کاربری زمین، حقوق مالکیت مالک زمین تحت تأثیر قرار می‌گیرد: یعنی پهنه‌بندی، روش‌ها و شیوه‌هایی را که مردم می‌توانند از حقوق مالکیت خود استفاده کنند را محدود می‌کند (Needham, 2006، گلیج و شریف‌زادگان، ۱۴۰۱). طرح‌های توسعه شهری به‌طور عام و طرح‌های تفصیلی به‌طور خاص، چنین ابزارهایی برای مدیریت و هدایت توسعه شهرها هستند که پس از طی فرآیندهای قانونی، تهیه شده و به عنوان اسناد فنی و اداری توسط مراجع دارای صلاحیت قانونی، تصویب می‌شوند. این اسناد به منظور قاعده‌مندسازی نظام کالبدی توسعه شهرها، ضوابط و الزاماتی وضع می‌کنند که این مقررات، هرچند به عنوان ابزارهای تأمین حقوق و منفعت عمومی برقرار می‌شوند اما به عنوان مقرره اداری، لازم است ضمن انطباق با نظام حقوقی و قانونی کشور، حقوق و منافع خصوصی اشخاص را نیز رعایت نمایند.

بسیاری از اقدامات دستگاه‌های اجرایی دخیل در مدیریت شهری از جمله شهرداری‌ها و شوراهای شهر و صدور انواع مجوزها و گواهی‌های مربوط به اراضی و ساختمان‌ها در شهرها از قبیل دستور نقشه، پروانه‌ها و گواهی‌های عدم خلاف و پایانکار ساختمانی، تفکیک و افراز اراضی، تملکات و... بر مبنای ضوابط و مفاد این طرح‌ها انجام می‌گیرد؛ این در حالی است که مشاهده می‌شود در مواردی، ضوابط و مفاد طرح‌های تفصیلی با حقوق مالکیت خصوصی اشخاص در تعارض قرار گرفته و توسط مرجع ذیصلاح قانونی یعنی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ابطال می‌شوند.

این مسئله منجر به طرح دعاوی مختلف و متعددی میان مردم و دستگاه‌های اجرایی در مراجع قضایی شده و باعث ازاله خاصیت اجرایی طرح‌ها و بروز وقفه در دستیابی به اهداف مدنظر در تهیه آن‌ها و بی‌اثر شدن توصیه‌های شهرسازان در عمل می‌شود. مسئله اساسی در تدوین طرح‌های مذکور یا بازنگری آن‌ها، انطباق هرچه بیشتر ضوابط طرح‌ها با قوانین و مقررات جاری کشور است تا ضمن پیشگیری از طرح دعاوی توسط اشخاص ذینفع و ابطال این ضوابط، امکان اجرای مفاد طرح‌های تفصیلی توسط دستگاه‌های اجرایی از جمله شهرداری‌ها افزایش یافته و جلب حمایت شهروندان، دستگاه‌های نظارتی و قضایی از این طرح‌ها، فلذا مشروعیت آن‌ها ارتقاء یابد.

به این منظور، ضروری است طرح‌های تفصیلی از حیث رعایت و انطباق با اصول و قواعد حقوقی و قوانین و مقررات ملاک عمل، تحلیل شده و آسیب‌ها و تعارضات موجود، شناسایی گردند. در این راستا، ضوابط و مقررات طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران (مصوب سال ۱۳۹۱ با اصلاحات بعدی) مورد تحلیل و آسیب‌شناسی قرار گرفته و اشکالات و تعارضات موجود از منظر سلب یا تحدید حقوق مالکیت خصوصی و قوانین و مقررات مربوط به این حوزه احصاء شده است. پژوهش پیش رو سعی در پاسخگویی به این سؤال اساسی دارد که مفاد ضوابط طرح تفصیلی شهر تهران در مواردی که حقوق مالکانه اشخاص را سلب یا تحدید می‌کند، از حیث انطباق یا تعارضات با الزامات شرعی، قانون اساسی و قوانین عادی دارای چه وضعیتی است و در چه مواردی متعارض یا مطابق با الزامات مذکور است؟

پیشینه پژوهش

مرور مطالعات پیشین نشان می‌دهد تحلیل و آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در حیطه رشته شهرسازی و دیدگاه‌های متخصصین این رشته موردتوجه بوده و در بررسی علل ناکامی این طرح‌ها، آسیب‌ها و مشکلات حقوقی و قانونی به عنوان یکی از عوامل چالش‌زا در مسیر اجرای طرح‌های مذکور مورد اشاره قرار گرفته است. کولیوند و همکاران در مقاله «تحلیل زمینه‌ای بر آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در ایران»، ضعف قوانین در ارائه ضوابط اجرایی، اراضی و مالکیت، عدم ارائه ضوابط مشخص برای ساخت‌وساز، قابل تفسیر بودن قوانین، پشتیبانی و ضمانت اجرایی قوانین، تناقض و گستردگی، ناکارآمدی و منسوخ شدن، تناقض قوانین توسعه شهری با سایر قوانین کشور و تعدد و ناهماهنگی در احکام صادره را از مقولات مؤثر در ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری دانسته‌اند (کولیوند، طلاچیان و ماجدی،۱۳۹۹). پوراحمد و همکاران نیز در مقاله «آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور»، وجود نارسایی‌ها در قوانین و مقررات شهرسازی همانند قوانین مربوط به مالکیت عمومی و خصوصی و یا ابهام در قوانین و تناقض در قوانین و مقررات در مسائل مختلف همانند اراضی شهری و مانند آن را از جمله مسائل و مشکلات مربوط به محتوای طرح‌های شهرسازی و نحوه و سازمان اجرایی آن‌ها دانسته‌اند (پوراحمد، حاتمی نژاد و حسینی،۱۳۸۵). با وجود اشاره مطالعات انجام گرفته در حوزه شهرسازی به آسیب‌ها و ایرادات موجود در قوانین و مقررات مرتبط با طرح‌های توسعه شهری اما ورود به بررسی طرح‌های مذکور از حیث حقوقی و انطباق یا مغایرت مفاد این طرح‌ها با قوانین و مقررات ملاک عمل به خصوص از منظر حقوق مالکیت که نیازمند حضور و فعالیت بیشتر حقوقدانان در این حوزه و همکاری متقابل

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

میان متخصصین شهرسازی و متخصصین حقوقی است، چندان موردتوجه قرار نگرفته است. از معدود مطالعات انجام شده در این خصوص می‌توان به مقاله «تحدید حق مالکیت توسط کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در آیینه آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری» اشاره کرد که در این مقاله، حسین‌پوری و همکاران به واکاوی زوایای تحدید غیرقانونی حق مالکیت اشخاص از طریق مصوبات خارج از اختیار کمیسیون‌های ماده ۵ که در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری انعکاس یافته پرداخته‌اند و نتایج به دست آمده در این مقاله نشان می‌دهد کمیسیون‌های مذکور مکلفند علاوه بر رعایت قوانین موضوعه کشور و قواعد و موازین شرعی، از حدود و اختیارات قانونی خارج نشوند و در مواردی از قبیل الزام اشخاص به واگذاری قسمتی از املاک خود به منظور تأمین پیاده‌رو، الزام اشخاص به واگذاری رایگان املاک خود برای احداث فضاهای عمومی و خدمات و... که مصوبات کمیسیون‌ها موجب تحدید حق مالکیت افراد شده‌اند این مصوبات به دلایلی همچون مخالفت با شرع یا قانون یا خروج از صلاحیت‌های قانونی و غیره توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده‌اند (حسین‌پوری، مولائی و رهبر،۱۴۰۰).

مفهوم مالکیت و شرایط سلب یا تحدید آن

تعاریف و ویژگی‌های مالکیت

مالکیت در فرهنگ لغات معین به معنی «حقی که انسان نسبت به شیئی دارد و می‌تواند هرگونه تصرفی در آن بکند به جز آنچه که مورد استثنای قانون باشد» آمده و در ترمینولوژی حقوق به «حق استعمال و بهره‌برداری و انتقال یک چیز به هر صورت مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد» معنی شده است (جعفری لنگرودی،۱۳۸۲). مالکیت عنوانی است اعتباری که مبین نسبت و رابطه اشیاء با اشخاص است و دربردارنده مجموعه روابط و مناسباتی است که استیلا و تسلط انسان‌ها را بر اشیاء نشان می‌دهد. بنابراین تعریف، بین شیء موضوع مالکیت با شخص مالک، علقه و وابستگی خاصی وجود دارد که اختصاصی است و مانع ورود اغیار در این مناسبات می‌گردد (محقق داماد،۱۳۹۷). مالکیت مهم‌ترین حق عینی و عبارت از رابطه‌ای است بین شخص و شیء که به وی حق همه گونه تصرف و انتفاع را می‌دهد. مالکیت حقی است مطلق زیرا به صاحب آن اجازه می‌دهد که هرگونه تصرفی در مال خود بکند و هر نوع بهره‌ای از آن ببرد مگر آنچه به موجب قانون استثناء شده باشد. همچنین مالکیت حقی است انحصاری بدین معنی که مالک حق دارد منحصراً از مال خود بهره‌مند شود و از تصرفات دیگران در آن جلوگیری نماید هرچند که این تصرفات هیچ ضرری به حال او نداشته باشد و حقی است دائمی به این معنی که مدت معینی ندارد و تا موضوع آن باقی است مالکیت هم باقی می‌ماند و با عدم استفاده یا معطل گذاردن مال، از بین نمی‌رود (صفایی،۱۳۹۷). مالکیت در معنای آشناتر زمین و ساختمان، حال و هوای نظم، ثبات و پایداری را القا می‌کند، اما در مورد اشکال جدید مالکیت که ذاتاً منحصربه‌فرد هستند، چنین نیست (Sheehan & Small, 2002).

اهمیت و حرمت مالکیت

اهمیت اموال و مالکیت در مکاتب الهی و حتی نظام‌های غیرالهی، یک اصل اساسی و مسلم برای تنظیم روابط اجتماعی و اقتصادی افراد جامعه است به‌طوری که به موجب حدیث (حرمه مال المسلم کحرمه دمه) مال مسلمان مانند خونش محترم شمرده شده است (محمدی،۱۴۰۰:۴۶). افزون بر آن، در حدیث نبوی منقول از حضرت رسول اکرم(ص) بیان شده است (الناس مسلطون علی اموالهم) که در این حدیث به اختیار وسیع مالکان نسبت به اموالشان اشاره شده است (کامیار،۱۳۹۷:۲۱۶) و از آن به «قاعده تسلیط» نیز یاد می‌شود. براساس قاعده تسلیط هر شخصی بر مال خود مسلط است و حق انحای تصرف را در آن دارد لیکن این حق مطلق نیست و در تعارض با منافع عمومی، تحدید یا سلب می‌شود. قاعده تسلیط به‌مثابه یکی از جلوه‌های مالکیت در فقه اسلامی، نشان‌دهنده سلطه مالک بر مملوک و بیانگر رابطه محوری انسان با شیء است (ویژه و امجدیان، ۱۳۹۴). البته این تسلط، مطلق و نامحدود نیست ولی اصلی است که تا ادله و اصولی بر محدودیت آن وارد نشود، مجراست و لذا کسی نمی‌تواند مالک را از این تصرفات مانع شود یا در ملک وی تصرف نماید (سالاری،۱۳۹۶:۱۲۳). حق مالکیت خصوصی در حقوق موضوعه ایران نیز دارای جایگاه ویژه‌ای است و در اصل ۴۷ قانون اساسی نیز مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم دانسته شده و تعیین ضوابط آن به عهده قانون گذاشته شده است. اصل ۲۲ "قانون اساسی" نیز، مال و حقوق اشخاص را مگر در مواردی که قانون تجویز کند، از تعرض مصون نموده و مواد ۳۰ و ۳۱ "قانون مدنی" نیز ضمن به رسمیت شناختن حق همه گونه تصرف و انتفاع مالکین در اموالشان، موارد استثناء و خارج کردن مالی را از تصرف صاحب آن فقط به موجب قانون دانسته‌اند.

حقوق مالکیت اراضی از منظر نهادی

مهم‌ترین متون مرتبط با اثرات علّی حقوق مالکیت زمین، نشان می‌دهد که حقوق مالکیت امن، سرمایه‌گذاری را در مناطق شهری افزایش می‌دهد (Galiani & Schar-

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

grodsky: 2011). از طرفی اصلاحات قانونی که امنیت حقوق مالکیت خصوصی بر زمین را بهبود می‌بخشند، ویژگی‌های یک کالای عمومی را دارند (Cai et. al., ۲۰۲۰). آثار برجسته کوز (۱۹۳۷ و ۱۹۶۰)، از دهه ۱۹۶۰، منجر به تجدید تحقیقات دانشگاهی در مورد حقوق مالکیت (e.g. Alchian, 1965; Demsetz, 1967; Alchian and Dem-setz, 1973) و نهادها (Williamson, 1975; North, 1990) شده است (Vendryes, 2014). اعطای جایزه نوبل اقتصاد به نورث در سال ۱۹۹۳ و سپس به اوستروم و ویلیامسون در سال ۲۰۰۹، اهمیت اقتصاد نهادی جدید را در تفکر اقتصادی معاصر نشان داده است. حقوق مالکیت و نهادها به ویژه در زمینه‌های رشد و توسعه اقتصادی اهمیت دارند (Acemoglu et al., 2001 & 2005; Easterly & Levine, 2003; Rodrik et al., 2004). این عوامل که به عنوان عامل کلیدی در پیشرفت اقتصادی در نظر گرفته می‌شوند (Lin & Nugent, 1995; Shirley, 2008)، همچنین یکی از موارد مورد استناد برای ظهور تاریخی غرب و ظهور نهایی انقلاب صنعتی هستند (North & Thomas, 1973; Mokyr, 2018). از نظر دانشگاهی و همچنین سیاسی، نهادهای سالم و حقوق مالکیت خوب طراحی‌شده امروزه به عنوان عوامل تعیین‌کننده حیاتی عملکرد اقتصادی در نظر گرفته می‌شوند (Vendryes, 2014). از سویی حقوق مالکیت خصوصی ممکن است ثروت را از بین ببرد، به خصوص هنگامی که به رسمیت شناختن قانونی مالکیت خصوصی با نهادهای مالکیت مشترک که خودبه‌خود ایجاد می‌شوند، در تعارض باشد (Leeson & Harris, 2018; Os-trom, 1990).

امنیت حقوق مالکیت همچنین به نهادهای غیررسمی، مانند اعتماد و اعتقاد به نهادهای بازار بستگی دارد (Mc-Closkey, 2011; Williamson, 2009; Williamson & Kerekes, 2011). حقوق قانونی نیز تنها حقوق مرتبط نیستند (Barzel & Allen, 2023). حقوق اقتصادی که قوانین غیررسمی هستند که بر رفتار فردی تأثیر می‌گذارند، می‌توانند انگیزه‌هایی برای ایجاد ثروت نیز ایجاد کنند (Holcombe, 2014). با این حال، حتی در میان مکاتب فکری متضاد در اقتصاد نهادی، توافق قابل‌توجهی وجود دارد که حقوق مالکیت خصوصی، به ویژه حقوق قانونی، یکی از پایه‌های اقتصادهای بازار است (Commons, 2017; Hodgson, 2019; North, 1990).

در مورد این موضوع حقوق زمین در کشورهای درحال‌توسعه، یکی از فراگیرترین دیدگاه‌ها این بوده است که ترتیب نهادی بهینه، خصوصی‌سازی است. به عنوان مثال، یکی از اولین و تأثیرگذارترین مجموعه توصیه‌های سیاستی در مورد حقوق زمین، «مقاله سیاست اصلاحات زمین» منتشر شده توسط بانک جهانی (۱۹۷۵) بود که به شدت از حقوق زمین خصوصی و توسعه بازارهای زمین حمایت می‌کرد. به‌روزرسانی اخیر مواضع بانک جهانی در مورد این موضوع (World Bank,1975 & 2003) این اصول اساسی را حفظ کرده است، اما با نگرشی به مراتب تدریجی‌تر (Deininger & Binswanger, 1999) نسبت به اجرای واقعی اصلاحات و حتی تا حدودی، جنبه‌های مفید سیستم‌های عرفی مالکیت زمین را نیز تصدیق کرده است. براساس این دیدگاه، از آنجا که حقوق مالکیت خصوصی بهینه هستند، باید به تدریج و پس از تکاملی که ابتدا توسط دمستز (۱۹۶۷) مطرح شد، پدیدار شوند، زیرا مزایای آن‌ها به تدریج از هزینه ایجاد آن‌ها فراتر می‌رود. سپس می‌توان یک چرخه مطلوب از حقوق بهبود یافته و توسعه اقتصادی ایجاد کرد، زیرا هر دو فرآیند به‌طور متقابل یکدیگر را حفظ و تقویت می‌کنند. این دیدگاه دو پیامد اصلی دارد. اول اینکه توسعه و رشد اقتصادی از دو طریق با حقوق مالکیت مرتبط هستند: دومی، اولی را تسریع می‌کند، در حالی که اولی دومی را مجاز و ضروری می‌سازد. این توصیف مثبت از سازوکارهای مرتبط با خصوصی‌سازی و رشد، طبیعتاً به پیامد دوم، یعنی پیامد سیاسی هنجاری، منجر می‌شود که از اهمیت بسزایی برخوردار است: در چنین شرایطی، ظهور حقوق مالکیت خصوصی تدریجی است زیرا ایجاد آن‌ها پرهزینه است. با این حال، حقوق مالکیت خصوصی همیشه مفید هستند و اگر با مداخله خارجی ایجاد شوند، همیشه باید نتایج مثبتی به همراه داشته باشند و دخل و تصرف در این حقوق می‌تواند نتایج منفی در رشد و توسعه اقتصادی به بار آورد.

شرایط تحدید یا سلب نهاد مالکیت

حقوق مالکیت به خوبی تعریف‌شده، اساساً تخصیص منابع را بهبود بخشیده و با محدود کردن سلب مالکیت و تسهیل معاملات بازار، سرمایه‌گذاری را در یک جامعه معین افزایش می‌دهد. در واقع، رشد اقتصادی تنها در صورتی رخ خواهد داد که حقوق مالکیت، انجام فعالیت‌های اجتماعی مولد را ارزشمند سازد (North & Thomas 1973). درنتیجه، وجود حقوق مالکیت شکننده، مانعی اساسی برای توسعه اقتصادی محسوب می‌شود (Galiani & Schargrodsky: 2011; Johnson et. al., 2002). ادبیات مربوط به رشد اقتصادی به‌طور سنتی بر انباشت سرمایه و تغییر فناوری در جهانی عاری از نهاد با حقوق مالکیت کامل متمرکز بوده است. با این حال، اکنون، رویکرد نهادی جدید به اقتصاد توسعه (از جمله نورث ۱۹۹۰)، با تکیه بر کار پیشگامانه کوز (۱۹۶۰)، تشخیص داده است که ایجاد، تعیین و اجرای حقوق مالکیت پرهزینه است و از این‌رو، این حقوق هرگز کامل نخواهند بود (Barzel & Allen, 2023)؛ بنابراین، رویکرد نهادی به توسعه اکنون اذعان می‌کند که در جهانی

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

با هزینه‌های معاملاتی مثبت که می‌توان آن را به عنوان نشان‌دهنده منابع مورد استفاده برای ایجاد و حفظ حقوق مالکیت درک کرد، تأمین حقوق مالکیت به‌طور قابل‌توجهی بر تخصیص منابع تأثیر می‌گذارد.

برخلاف حوزه حقوق خصوصی که حاکمیت و آزادی اراده، اصل و جوهره اساسی آن است، در حوزه حقوق عمومی، آمره بودن قواعد و خاصیت الزام‌آوری و غیرقابل تخطی یا توافق بودن آن‌ها، ویژگی اصلی آن است. در واقع، حقوق عمومی از آنجا که با نظم و منفعت عمومی مواجه است، قواعد و مقرراتی که وضع می‌کند برای همگان، الزام‌آور و آمره بوده و نمی‌توان به صورت تفسیری یا تکمیلی یا توافقی آن‌ها را اجرا نمود. این خاصیت حقوق عمومی ناشی از امتیازات ویژه‌ای است که از آن‌ها به امتیازات حقوق عمومی و امتیازات فوق‌العاده نیز یاد می‌شود که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

الف ـ حق دادن دستورات لازم‌الاجرا به افراد: این قبیل دستورها که سازمان‌های اداری به‌طور یک جانبه صادر می‌کنند و معادلی در حقوق خصوصی ندارند، برای افراد ایجاد حق و تکلیف نموده و افراد ملزم به رعایت آن‌ها هستند.

ب ـ اجبار افراد به تفویض قسمتی از مال خود به دولت: این امتیاز ناشی از قدرت و تسلط عالیه‌ای است که دولت نسبت به اموال اتباع کشور بر طبق مقررات قانونی دارد و می‌تواند آن‌ها را در مواقع لزوم و با تشریفات خاص به خود اختصاص دهد. (موسی زاده،۱۳۹۶)

در حقوق ایران، با توجه به قانون و 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 (بهشتیان و علیزاده،۱۳۹۶). سلب مالکیت، فرآیندی اداری و قضایی است که به موجب آن، دولت و شهرداری‌ها برای تأمین منافع عمومی با رعایت تشریفات قانونی و در قبال غرامت عادلانه و پیش از تصرف، افراد را ملزم به انتقال حقوق مالکانه می‌نمایند (کامیار،۱۳۹۴). هرچند در حوزه حقوق عمومی، دولت (به معنای عام دستگاه‌های اداری و اجرایی) از صلاحیت وضع قاعده آمره برخوردار است اما این صلاحیت، نامحدود نیست. وضع قواعد الزام‌آور در حقوق عمومی نیازمند رعایت اصول و قواعدی است که در قانون اساسی تبیین شده‌اند. در صورتی که این اصول در وضع مقررات حقوق عمومی رعایت نشوند، مقررات وضع شده خاصیت الزام‌آوری خود را از دست خواهند داد. مهم‌ترین این قواعد عبارتند از:

الف - مبتنی بودن مقررات بر شرع: طبق اصل ۴ قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید براساس موازین اسلامی‌باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است.

ب - مبتنی بودن بر قانون اساسی و قوانین عادی: طبق اصل ۷۲ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. همچنین طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز مصوبات و آیین‌نامه‌های قوه مجریه نیز نباید با متن و روح قوانین، مخالف باشد که درنتیجه این اصل، مفاد مقررات دولتی باید در چارچوب شرع، قانون اساسی و قوانین عادی باشد. به صورت خاص در موضوع تحدید یا سلب حقوق مالکیت خصوصی نیز همان‌طور که ذکر شد، ماده ۳۰ قانون مدنی ضمن تصریح بر حق مالک بر همه گونه تصرف و انتفاع در مایملک خود (قاعده تسلیط)، ایجاد هرگونه استثناء را فقط به موجب قانون دانسته است

طرح‌های شهرسازی به‌عنوان محملی برای تعیین و پیشنهاد طرح‌های عمومی و عمرانی، در بسیاری موارد با حقوق مالکانه شهروندان در تقابل هستند؛ این تقابل میان تأمین منافع عمومی با منافع و حقوق مالکانه اشخاص، از مهم‌ترین چالش‌های اجرای طرح‌های شهرسازی و مدیریت شهری است چرا که در کنار مالکیت خصوصی، موضوع تأمین حاجت عمومی نیز در فقه و قوانین مورد تأکید قرار گرفته و به‌عنوان مظاهر اضطرار، مُشَرِّع دانسته شده است؛ یعنی لزوم تأمین آن می‌تواند منجر به وضع مجوز شرعی و قانونی شود. برای مثال، مجوز تملک اراضی اشخاص جهت تأمین یک الزام عمومی، اما چالش اینجاست که به دلیل حرمت و پابرجایی اصل مالکیت، این جواز مشروط به شرایطی گردیده که نقض غرض پدید نیاید؛ یعنی برای تأمین رفاه و حمایت از جامعه و تأمین حاجت عمومی، رفاه و امنیت عده‌ای از مردم را نباید بر هم زد؛ بلکه بار اجتماعی این حاجت عمومی و هزینه‌های مربوط به آن را نیز خود جامعه باید تحمل کند (محمدی، ۳۴:۱۳۹۵). این مهم در اسناد بین‌المللی حقوقی نیز موردتوجه قرار گرفته و با توجه به ماده ۱۷ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸، سه خصوصیت را برای سلب مالکیت به سبب منافع عمومی می‌توان ذکر کرد: اولاً، سلب مالکیت می‌بایست به منظور احتیاجات عمومی‌باشد؛ ثانیاً به موجب قانون باشد؛ ثالثاً با پرداخت قیمت عادله همراه باشد (بشیری و همکاران، ۸:۱۳۹۸).

نکته قابل‌توجه در خصوص طرح‌های شهرسازی و ضوابط این طرح‌ها این است که ضوابط، قانون نیستند؛ بلکه مقرراتی الزام‌آور هستند که به تصویب مراجع اداری ذی‌صلاح قانونی (از قبیل شورای عالی شهرسازی و معماری، کمیسیون ماده ۵ و...) می‌رسند، باید در چارچوب قوانین و مقررات فرادست باشند و سلسله‌مراتب الزامات اداری را نقض نکنند

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

(امینی، ۵۲:۱۴۰۲). این مراجع هرچند صلاحیت قانونی تصویب طرح‌های تفصیلی را دارا هستند اما صلاحیت آن‌ها در چارچوب و ذیل صلاحیت‌های دستگاه‌های دولتی به عنوان زیرمجموعه‌های قوه مجریه قرار می‌گیرد و مقررات وضع شده توسط این مراجع، بدیلی برای قانون و مصوبات قوه مقننه نمی‌باشند.

روش تحقیق

پژوهش حاضر از نظر روش‌شناسی، پژوهش کیفی تلقی می‌شود. روش مورد استفاده برای جمع‌آوری داده، در پژوهش حاضر، از نوع اسنادی و کتابخانه‌ای است. برای تحلیل داده‌ها از راهبرد تحلیل محتوای کیفی با استناد به قانون اساسی، قوانین عادی مرتبط با حوزه‌های موردمطالعه از جمله قانون مدنی، قانون شهرداری، قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن، قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها و... و مقرراتی از جمله دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری، نظریات شورای نگهبان و رویه قضایی شامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با تأکید بر حقوق مالکیت اراضی استفاده شده است.

ضوابط و مقررات طرح تفصیلی یکپارچه تهران (مصوب سال ۱۳۹۱ با اصلاحات بعدی) در شش محور که دارای مفاد مرتبط با مالکیت خصوصی می‌باشند شامل «اراضی ذخیره توسعه و نوسازی»، «تفکیک اراضی»، «کاربری‌های تثبیت شده»، «الحاق به محدوده شهر»، «معابر»، «باغ‌ها و اراضی زراعی» با استفاده از تحلیل محتوای کیفی اسناد نام برده، از حیث سلب یا تحدید حقوق مالکیت خصوصی در چارچوب قوانین و مقررات مذکور مورد تحلیل حقوقی قرار گرفته و تعارضات میان ضوابط و مقررات طرح موردنظر با قوانین نام برده، استخراج شده است.

از منظر نهادی آنچه در پژوهش حاضر حائز اهمیت است، توجه به نهادهای رسمی می‌باشد. بررسی و تحلیل انطباق یا تعارض ضوابط و مقررات طرح تفصیلی با نهادهای غیررسمی از جمله ساختارها، قواعد و رویه‌های غیررسمی مؤثر بر ترجیحات اشخاص در پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود.

بحث: آسیب‌شناسی سند طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران (۱۳۹۱)

مطابق با بند ۳ ماده ۱ «قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن» مصوب سال ۱۳۵۳ با اصلاحات بعدی، «طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که براساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آن‌ها و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان و تراکم 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 و نقشه‌ها و مشخصات مربوط به مالکیت براساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌گردد». مجموعه ضوابط و مقررات طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران براساس ضوابط و مقررات طرح جامع شهر تهران (بند ششم سند اصلی مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، آذرماه ۱۳۸۶) تدوین شده و مشتمل بر ضوابط خاص استفاده از اراضی و ساخت‌وساز در هر یک از پهنه‌های شهر تهران و همچنین ضوابط و مقررات عام ساخت‌وساز و شهرسازی در محدوده شهر تهران است. این طرح طی بند ۱ صورتجلسه شماره ۵۰۶ مورخ ۱۳۹۱/۰۲/۱۱ در کمیسیون ماده پنج شهر تهران تصویب و در اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۱ نیز به شماره ۹۱/۳۰۰/۵۵۷۳ به تأیید شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسیده (سند ضوابط و مقررات یکپارچه طرح تفصیلی شهر تهران، ۱۳۹۱) و اصلاحات آن طبق مصوبه شماره ۳۰۰/۴۲۰۶۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۲۸ در شورای عالی مذکور تصویب شده است. طرح تفصیلی شهر تهران در شش محور، ضوابط و الزاماتی را که منجر به تحدید یا سلب حقوق مالکیت خصوصی اشخاص می‌شود وضع نموده که در ادامه مورد تحلیل و آسیب‌شناسی حقوقی قرار می‌گیرد

• تعارضات در حوزه اراضی ذخیره توسعه و نوسازی

طرح تفصیلی شهر تهران در بند ششم با عنوان «اراضی ذخیره توسعه و نوسازی شهری»، کلیه اراضی بزرگ‌تر از یک هکتار را به‌عنوان "اراضی ذخیره" در نظر گرفته و استفاده از آن‌ها را به بازسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و تأمین خدمات، محدود و استفاده مسکونی از آن‌ها را مشروط به رعایت سقف جمعیت‌پذیری هر منطقه در طرح تفصیلی نموده است. در اصلاحات صورت گرفته در ضوابط طرح در بند ۱-۶ نیز مالکین املاک و اراضی، برای اخذ مجوز ساخت‌وساز در اراضی ذخیره، در تهیه طرح توجیهی، ملزم به لحاظ نمودن حداقل ۵۰٪ از عرصه این اراضی به خدمات هفت‌گانه غیرانتفاعی شده‌اند. تحدید مالکیت اشخاص یا خارج کردن مالی از تصرف آن‌ها محصور در موارد تصریح شده قانونی است و شهرداری یا دستگاه دولتی نمی‌تواند به‌موجب مصوبه یا آیین‌نامه خود، الزامی در واگذاری یا تحدید مالکیت، ایجاد نماید. قانون‌گذار در ماده‌واحده «قانون اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها» مصوب سال ۱۳۹۰، در تبصره‌های ۳ و ۴ این قانون،

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

امکان اخذ رایگان اراضی اشخاص را در قبال تفکیک یا افراز زمین به منظور تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی و معابر تا سقف ۴۳٫۷۵٪ (مشتمل بر ۲۵٪ از کل زمین برای تأمین خدمات و ۲۵٪ از باقیمانده برای تأمین معابر) تجویز نموده است. مستفاد از این ماده این است که اخذ رایگان زمین فقط در قبال تفکیک یا افراز و آن هم حداکثر تا سقف ۴۳٫۷۵٪ امکان‌پذیر است و اخذ بلاعوض مازاد بر آن یا در قبال موضوعی به جز تفکیک یا افراز زمین، جواز قانونی ندارد. این مهم، در رویه قضایی نیز موردتوجه بوده و شورای نگهبان نیز در نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۳۴۴۱ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۲ در پاسخ به استعلام دیوان عدالت اداری، گرفتن اراضی اشخاص به صورت رایگان و بدون رضایت آنان و بدون وجود مجوز قانونی را بلاوجه و خلاف شرع دانسته است.

در ماده ۴ «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب سال ۱۳۸۰ نیز دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی در غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده، ممنوع اعلام شده است. از طرف دیگر، در ماده یک «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی» مصوب سال ۱۳۵۸ آمده است:

ماده ۱- هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام باشد و از این پس «دستگاه اجرایی» نامیده می‌شوند به اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً به وسیله «دستگاه اجرایی» یا از طرف سازمان برنامه‌وبودجه تأمین شده باشد «دستگاه اجرایی» می‌تواند موردنیاز را مستقیماً یا به وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید

مستفاد از ماده فوق این است که اختصاص اراضی و املاک اشخاص به تأمین خدمات عمومی، فقط می‌تواند از طریق خریداری توسط دستگاه‌های دولتی صورت گیرد و اخذ رایگان آن‌ها به‌عنوان تأمین خدمات، خلاف قانون است. این امر در رویه قضایی نیز موردتوجه بوده و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای صادره خود آورده است:

- **دادنامه شماره ۴۵۳ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۵:**

نظر به این که به‌موجب ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱ با اصلاحات بعدی، وظیفه و مسؤولیت قانونی کمیسیون موضوع ماده مذکور، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در محدوده تعریف طرح تفصیلی مذکور در بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب سال ۱۳۵۳، با اصلاحیه بعدی آن است، لذا وضع قاعده خاصی مبنی بر اختصاص و واگذاری بخشی از زمین برای تأمین خدمات و کاربری‌های عمومی به صورت رایگان به شهرداری، از مقوله تصویب طرح‌های تفصیلی و امور مربوط به آن به شمار نمی‌رود و حسب مقررات، کمیسیون مزبور اجازه و اختیاری در این باب ندارد.

- **دادنامه شماره ۴۵۴ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۵:**

نظر به این که به‌موجب ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱ با اصلاحات بعدی، وظیفه و مسؤولیت قانونی کمیسیون موضوع ماده مذکور، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در محدوده تعریف طرح تفصیلی مذکور در بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب سال ۱۳۵۳، با اصلاحیه بعدی آن است، لذا وضع قاعده خاصی مبنی بر مشروط کردن تغییر کاربری قطعات موردنظر از ذخیره شهری به مسکونی مطابق طرح تفکیکی پیشنهادی به واگذاری بلاعوض ۳۵ درصد مساحت هر قطعه پس از تعریض به شهرداری به عنوان سهم خدمات، از مقوله تصویب طرح‌های تفصیلی و امور مربوط به آن به شمار نمی‌رود و حسب مقررات، کمیسیون مزبور اجازه و اختیاری در این باب ندارد.

- **دادنامه ۴۳۷-۴۳۸ مورخ ۱۳۸۶/۶/۲۵:**

... مالکین اراضی مذکور شخصاً الزامی به انجام تکالیف واحدهای دولتی و شهرداری‌ها در استفاده از اراضی و املاک خود به‌صورت طرح‌های عمومی یا عمرانی مصوب ندارند... .

شورای نگهبان نیز در نظریه شماره ۹۱/۳۰/۴۷۰۴۷ مورخ ۱۳۹۱/۴/۳، در صورتی که کمیسیون ماده ۵، مطابق قانون اختیار جعل واگذاری بلاعوض مقداری از ملک اشخاص به شهرداری را نداشته باشد، چنین مصوباتی را خلاف موازین شرع دانسته است و تشخیص آن را به عهده دیوان عدالت اداری قرار داده است. لازم به ذکر است با توجه به مسبوق به سابقه بودن این موضوع در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، طرح مجدد آن در طرح تفصیلی شهر تهران، در مغایرت با لازم‌الاتباع بودن آرای هیأت عمومی دیوان برای دستگاه‌های اجرایی می‌باشد.

به‌این‌ترتیب، نتیجه می‌شود قرار دادن اراضی و املاک اشخاص در لایه اراضی ذخیره و تحدید حقوق مالکانه

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

آن‌ها در تسلط بر ملک خویش و سپس الزام مالکان به اختصاص بخشی از اراضی خود به‌منظور تأمین خدمات عمومی در قبال تغییر کاربری یا صدور اجازه ساخت‌وساز در اراضی و نه تفکیک آن‌ها، هرچند به‌منظور تأمین نظم و منفعت عمومی انجام می‌شود؛ اما با مبانی شرعی (قاعده تسلیط)، قانون اساسی (اصول ۲۲ و ۴۷) و مفاد قوانین عادی (ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری و ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی) از جهت تحدید بلاوجه حقوق مالکیت اشخاص، مغایر و متعارض به نظر می‌رسد.

- **تعارضات در حوزه تفکیک اراضی**

بند ۹ ضوابط طرح تفصیلی شهر تهران، به موضوع تفکیک، افراز و تجمیع قطعات (پلاک‌ها) اختصاص یافته است. در بحث تفکیک عرصه، مهم‌ترین قانون، ماده واحده «قانون اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری» مصوب ۱۳۹۰/۱/۲۸ است. در این قانون، جواز اخذ رایگان قسمتی از اراضی اشخاص در قبال تفکیک تا سقف ۴۳٫۷۵٪ از کل مساحت زمین به منظور تأمین خدمات و معابر توسط قانون‌گذار داده شده است. نکات قابل‌توجه در مورد این قانون، عبارتند از:

۱. اخذ رایگان این میزان از زمین اشخاص، طبق جواز قانونی، الزامی و از مصادیق نظم و منفعت عمومی است.

۲. قانون‌گذار در این ماده‌واحده، با تعیین حداکثر قدرالسهم شهرداری و عدم اشاره به حداقل آن، در مقام بیان ابعاد فنی موضوع تفکیک نبوده و فقط، جواز حقوقی و قانونی اخذ رایگان زمین در قبال تفکیک را صادر کرده است. ازاین‌رو، تعیین میزان قدرالسهم، با توجه به شرایط و ویژگی‌های هر شهر، موضوعی فنی است که لازم است در طرح تفصیلی، به آن پرداخته شده و مشخص شود که در امر تفکیک، اخذ چه میزان زمین، پاسخگوی نیازهای شهر به خدمات و معابر خواهد بود.

۳. در ذیل تبصره‌های ۳ و ۴ ماده ۱۰۱ اصلاحی، امکان اخذ قیمت زمین در قالب توافق شهرداری و مالک یا به دلیل عدم امکان تأمین سرانه و معابر از زمین، فراهم شده است.

۴. امکان اخذ قدرالسهم رایگان، فقط در قبال جواز تفکیک و افراز زمین وجود دارد.

در بند ۹-۱ ضوابط طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران در اصلاحات سال ۱۳۹۸، مقرر شده است تفکیک یا افراز اراضی و املاک، ضمن رعایت مفاد قانون اصلاح ماده (۱۰۱) قانون شهرداری (۱۳۹۰/۰۱/۲۸) و دستورالعمل اصلاحی ماده ۱۴ قانون زمین شهری (۱۳۹۸/۰۴/۰۳) در زیرپهنه‌های مسکونی شهر با وسعت کمتر از ۱۰۰۰ مترمربع بعد از رعایت برهای اصلاحی و در سایر پهنه‌ها با وسعت کمتر از ۲۰۰۰ مترمربع بعد از رعایت برهای اصلاحی، ممنوع است. به این ترتیب، بر ضرورت رعایت قانون مربوطه در ضوابط طرح تفصیلی، تصریح و تأکید شده است اما در طرح مذکور، چارچوب مشخصی برای تعیین قدرالسهم شهرداری در موارد تفکیک زمین، تعیین نشده که این نقص و سکوت ضوابط، باعث شده است در رویه اجرایی، کمیسیون ماده ۵ شهر تهران برخوردهای متفاوتی با درخواست‌های تفکیک داشته باشد و در بعضی موارد مانند نمونه‌های مندرج در جدول (۱)، نسبت به اخذ رایگان و بلاعوض زمین، مازاد بر ۴۳٫۷۵٪ مقرر در ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری در قبال موافقت با طرح تفکیکی اقدام کرده و حقوق مالکیت خصوصی مالکین زمین تحدید و سلب گردد.

جدول ۱- نمونه‌هایی از مصوبات کمیسیون ماده ۵ شهر تهران در موضوع تفکیک اراضی

صورت‌جلسه	تاریخ	بند	موضوع	نظر کارگروه	نظر کمیسیون	توضیحات
۵۲۶	۱۳۹۳/۴/۱۶	۱۲	تفکیک	موافقت	موافقت	اخذ ۵۰٪
۵۴۱	۱۳۹۴/۳/۴	۴	تفکیک	اصلاح و طرح مجدد	اصلاح و طرح مجدد	قدرالسهم طبق قانون (۴۳٫۷۵٪)
۵۶۱	۱۳۹۵/۵/۴	۵	تفکیک و احداث بنا	موافقت با اعمال برخی تغییرات	موافقت با اعمال برخی تغییرات	قدرالسهم ۶۰٪

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

- **تعارضات در حوزه کاربری‌های تثبیت شده**

طرح جامع شهر تهران مصوب سال ۱۳۸۶ در بندهای ۳ و ۴ پیوست شماره ۵ به منظور تأمین فضاهای خدماتی آموزشی، ورزشی، بهداشتی ـ درمانی و فرهنگی ـ مذهبی موردنیاز شهر، اقدام به تثبیت کاربری‌های محقق شده و در حال بهره‌برداری نموده و کاربری‌های فضاهای سبز و پارک، تأسیسات و تجهیزات شهری پیش‌بینی و تثبیت شده در طرح تفصیلی ملاک عمل قبلی شهر تهران کماکان ملاک عمل بوده و مقرر شده است تا پایان سال ۱۳۹۰، کاربری‌های موردنیاز در چارچوب طرح تفصیلی جدید تأمین شوند که این زمان نیز در مصوبات بعدی شورای عالی شهرسازی و معماری ابتدا تا پایان سال ۱۳۹۵ و سپس تا پایان سال ۱۴۰۵ (براساس مصوبه ۳۰۰/۶۶۷۸۳ مورخ ۱۴۰۱/۵/۱) تمدید شده است. طرح تفصیلی شهر تهران نیز در بند ۸-۱۶، به تثبیت کاربری‌های خدماتی اشاره و تأمین آن‌ها را در یک فرآیند تدریجی از طریق تملک، مقرر کرده است.

در اثر تثبیت کاربری‌های خدماتی، حقوق مالکانه اشخاص، تحدید شده و امکان تسلط بر ملک و برخورداری از انحای حقوق مالکانه برای ایشان، محدود می‌گردد که هرچند باهدف تأمین نظم و منفعت عمومی صورت می‌گیرد؛ اما از جهت تحدید مالکیت، نیاز به انطباق با چارچوب‌های شرعی و قانونی موجود دارد. مسئله اساسی در مورد کاربری‌های تثبیت شده در طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران، عدم تعیین ضوابط خاص در مورد حذف لایه تثبیتی از ملک و صدور جواز ساخت در آن است. تنها مقرره در این زمینه، تبصره بند ۸-۱۶ طرح تفصیلی است که حذف کاربری خدماتی تثبیت شده را به شرط تأمین سرانه‌های خدماتی طبق طرح تفصیلی جدید شهر در منطقه، منوط به کنترل و تأیید کمیسیون ماده ۵ و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نموده است. فقدان ضابطه خاص در مورد چگونگی و شرایط حذف لایه تثبیتی نیز باعث برخوردهای موردی کمیسیون ماده ۵ با درخواست‌های حذف تثبیت شده و رویه واحد و مشخصی در این باره شکل نگرفته است.

از نظر حقوقی، در موضوع اختصاص اراضی و املاک در مالکیت خصوصی اشخاص به طرح‌های عمومی و خدماتی، مهم‌ترین قانون، «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها» مصوب سال ۱۳۶۷ است؛ ماده واحده این قانون، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها، نهادها، شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت و شهرداری‌ها و مؤسساتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام باشد را مکلف نموده است در طرح‌های عمومی یا عمرانی که ضرورت اجراء آن‌ها توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی با رعایت ضوابط مربوطه تصویب و اعلان شده باشد و در اراضی و املاک شرعی و قانونی اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی قرار داشته و در داخل محدوده شهرها و شهرک‌ها و حریم استحفاظی آن‌ها باشد، پس از اعلام رسمی وجود طرح، حداکثر ظرف مدت هجده ماه نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بهاء یا عوض آن طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند. تبصره ۱ اصلاحی ماده واحده مذکور نیز مقرر داشته است:

ماده واحده - تبصره ۱- در صورتی که اجرای طرح و تملک املاک واقع در آن به موجب برنامه زمان‌بندی مصوب به حداقل ۵ سال بعد موکول شده باشد، مالکین املاک واقع در طرح از کلیه حقوق مالکانه مانند احداث یا تجدید بنا یا افزایش بنا و تعمیر و فروش و اجاره و رهن و غیره برخوردارند و درصورتی که کمتر از ۵ سال باشد مالک هنگام اخذ پروانه تعهد می‌نماید هرگاه زمان اجرای طرح قبل از ۵ سال شروع شود حق مطالبه هزینه احداث و تجدید بنا را ندارد.

ماده ۱ "لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی «مصوب ۱۳۵۸ نیز اختصاص اراضی و املاک اشخاص را برای طرح‌های عمومی صرفاً» از طریق خریداری و تملک، امکان‌پذیر نموده است. مستفاد از دو ماده قانونی فوق:

۱. اختصاص اراضی و املاک در مالکیت خصوصی اشخاص به طرح‌های عمومی بدون تأمین معوض و پرداخت بها، خلاف قانون است.

۲. قرارگیری ملک در طرح عمومی به معنی انتقال مالکیت به دستگاه دولتی نیست.

۳. ضرورت اجرای طرح باید به تصویب بالاترین مقام دستگاه اجرایی برسد و موضوعی شخصی، سلیقه‌ای یا درون اداره‌ای نیست.

۴. تحدید حقوق مالکانه اشخاص نمی‌تواند مُوَبَّد بوده یا موجب بلاتکلیفی مالکان گردد.

۵. مالکیت فرد باید شرعی و قانونی باشد و تصرف غصبی یا بلاحق، موجد حقی در این زمینه نخواهد بود.

۶. وجود طرح باید به‌صورت رسمی اعلام شده باشد و نقل‌قول شفاهی و غیررسمی، الزام‌آور نخواهد بود.

۷. مبدأ محاسبه ۱۸ ماه، از تاریخ اعلام رسمی وجود طرح (ابلاغ) است نه تاریخی که شهرداری یا دیگر دستگاه‌های اجرایی مدعی آن باشند.

به‌این‌ترتیب، محرومیت اشخاص از اعمال حقوق مالکانه به مدت نامعلوم و نامحدود، خلاف اصل تسلیط است و دادنامه شماره ۱۹۷ مورخ ۱۳۸۶/۴/۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این زمینه مقرر داشته است:

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

جدول ۲- نمونه‌های مصوبات کمیسیون ماده ۵ شهر تهران در موضوع کاربری‌های تثبیت شده

صورت‌جلسه	تاریخ	بند	موضوع	نظر کارگروه	نظر کمیسیون	توضیحات
۵۰۷	۱۳۹۱/۳/۸	۲	تغییر کاربری خدماتی (تفریحی - ورزشی) تثبیت شده به مسکونی	موافقت	موافقت	(باغ) - واگذاری ۷۰ درصد از ملک جهت تأمین سطوح و سرانه‌های سبز و خدمات شهری به شهرداری
۵۰۸	۱۳۹۱/۴/۲۶	۸	تغییر کاربری پارکینگ تثبیت شده به مجتمع خدماتی، ورزشی، مسکونی و پارکینگ	موافقت	موافقت	(غیر باغ) - واگذاری ۷۰ درصد از ملک و ساخت دو طبقه پارکینگ
۵۲۶	۱۳۹۳/۴/۱۶	۱۱	حذف فضای سبز تثبیت شده و احداث بنا متناسب با ضوابط زیرپهنه R131	موافقت	موافقت	(بایر) - واگذاری ۷۰ درصد ملک به شهرداری
۵۳۷	۱۳۹۳/۱۲/۱۰	۳۶	حذف کاربری تثبیت شده فضای سبز و احداث ساختمان با کاربری بهداشتی-درمانی	موافقت	موافقت	(غیر باغ) - مشروط به اختصاص ۵۰ درصد پلاک به فضای سبز و الحاق چند پلاک مجاور
۵۵۴	۱۳۹۴/۱۱/۲۶	۷	حذف کاربری تثبیت شده تجهیزات شهری و احداث بنای اداری	موافقت	موافقت	(بایر) - سلب حقوق مالک ناشی از دادنامه شماره ۹۰۰۹۹۷۲۱۶۰۱۰۰۹۲۱ مورخ ۹۰/۹/۳۰ شعبه ۳۶ دادگاه عمومی مبنی بر اجرت‌المثل ایام تصرف
۵۶۲	۱۳۹۵/۶/۱	۳	احداث بنای مسکونی در زیرپهنه R122 با کاربری تثبیت شده فضای سبز	موافقت	موافقت	(بایر) - اخذ ۷۰٪ زمین و استعلام نحوه برخورد با موضوع از مجلس شورای اسلامی در انطباق با قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن مصوب ۱۳۸۱
۵۷۴	۱۳۹۶/۵/۹	۳	حذف تثبیت فضای سبز	موافقت	موافقت	(بایر) - واگذاری ۷۵٪
		۴	حذف تثبیت فضای سبز	موافقت	موافقت	(مزروعی) - واگذاری ۷۰٪
۵۷۵	۱۳۹۶/۵/۲۳	۳	حذف تثبیت فضای سبز تغییر پهنه از G به R	موافق تغییر به S	موافقت تغییر به M	(باغ)- واگذاری ۷۰٪
۵۹۲	۱۳۹۸/۹/۱۱	۴	ادامه صورت‌جلسه ۵۸۶ بند ۲ الزام کمیسیون توسط دیوان به حذف تثبیت کاربری	موافقت	موافقت	الزام کمیسیون توسط شعبه ۱ اجرای احکام دیوان عدالت مبنی بر اجرای دادنامه ۱۶۴۰ - حذف تثبیت در حد وضع موجود (تجاری ساخته شده)

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

- *... به اعتبار اصل تسلیط و حرمت مالکیت مشروع و اینکه محرومیت اشخاص از اعمال حقوق مالکانه به مدت نامعلوم و نامحدود به بهانه وجود طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب مراجع و مقامات مختلف و در اشکال گوناگون، علی‌الاطلاق مغایر اصول فوق‌الذکر و ناقض حق اعمال مالکیت و آثار مترتب بر آن است و همچنین اجبار مالک به استفاده از زمین خود یا احداث بنا متناسب با طرح‌های مصوب دولتی و شهرداری نافی اراده آزاد اشخاص در کیفیت اعمال انحای حقوق مالکانه متناسب با نیازمندی‌های آنان با رعایت ضوابط مربوط می‌باشد... .*

سرنوشت طرح و کاربری خدماتی پس از مضی زمان مقرر در قانون تعیین وضعیت، از دیگر موضوعات بحث‌برانگیز در رویه قضایی است. هیئت عمومی دیوان در دادنامه ۱۰۲ مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۵ آورده است:

- *حکم مقرر در قانون تعیین وضعیت دلالتی بر ابطال طرح‌های عمومی و عمرانی دستگاه‌های مصرح در متن ماده‌واحده، در صورت عدم اجرا در مهلت مقرر ۵ ساله قانونی ندارد و فقط بر حفظ حقوق مالکان املاک واقع در طرح‌های عمرانی و عمومی از حیث احداث یا تجدید بنا یا افزایش بنا، تعمیر، فروش، اجاره و رهن و غیره تأکید دارد. ازاین‌رو با عدم اجرای طرح در مهلت مقرر ۵ ساله، موجبی برای ابطال طرح مصوب وجود ندارد.*

به‌این‌ترتیب، اخذ رایگان قسمتی از زمین در قبال موافقت با حذف لایه تثبیتی در کمیسیون ماده ۵:

- ✓ اولاً؛ نیازمند تصریح قانونی مبنی بر جواز اخذ رایگان زمین در قبال حذف لایه تثبیت یا تغییر کاربری یا انتفای کاربری خدماتی و برخورداری از حقوق مالکانه است درحالی‌که قانونی در این زمینه، موجود نبوده فلذا چنین رویه‌ای برخلاف اصول ۲۲ و ۴۰ و ۴۷ «قانون اساسی»، مواد ۳۰ و ۳۱ «قانون مدنی»، ماده ۱ «لایحه قانونی نحوه خرید...»، ماده واحده «قانون تعیین وضعیت املاک...»، ماده ۴ «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» و دادنامه‌های شماره ۴۵۳ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۵ و ۵۶۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد.
- ✓ ثانیاً طبق نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۸۵۸۱ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۷ شورای نگهبان، شمول مصوبه کمیسیون ماده ۵ نسبت به مواردی که ملک مالک را از قابلیت انتفاع مناسب، مجاناً خارج کند خلاف‌شرع است. فلذا سلب رایگان انتفاع مالکانه در ازای حذف لایه تثبیت و تغییر کاربری خدماتی، مخالف با موازین شرعی است.
- ✓ ثالثاً، توافق در این خصوص نمی‌تواند ملاک عمل باشد و در «قانون تعیین وضعیت املاک...» مصوب ۱۳۶۷، اشاره‌ای به توافق جهت برخورداری از حقوق مالکانه نشده و مالک پس از گذشت مهلت‌های مقرر در قانون، به‌طور مطلق از حقوق مالکانه برخوردار خواهد بود. به بیان دیگر، برخورداری از حقوق مالکانه، حق قانونی مالک و تأمین حقوق مالکانه، تکلیف قانونی دستگاه دولتی است و هیچ‌کدام از این حق و تکلیف، به عنوان موضوع قابل توافق در قانون مطرح نشده است.
- ✓ رابعاً، وفق مفاد دادنامه ۴۵۳ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، اختصاص و واگذاری بخشی از زمین برای تأمین خدمات و کاربری‌های عمومی به صورت رایگان به شهرداری از مقوله تصویب طرح‌های تفصیلی و امور آن به شمار نمی‌رود و حسب مقررات، کمیسیون ماده ۵ اجازه و اختیار (صلاحیت) در این باب ندارد. درنتیجه این رأی، موافقت کمیسیون مذکور با تغییر کاربری‌های خدماتی و برخورداری از حقوق مالکانه در ازای واگذاری رایگان بخشی از زمین، خارج از صلاحیت قانونی کمیسیون مذکور و گامی در جهت تحدید حقوق مالکانه اشخاص ناشی از نقص مفاد طرح تفصیلی شهر تهران است.

- **تعارضات در حوزه الحاق به محدوده شهر**

با تصویب طرح جامع شهر تهران در سال ۱۳۸۶، محدوده شهر تهران گسترش یافته و اراضی جدیدی به این محدوده الحاق می‌شوند. در خصوص ورود اراضی به محدوده‌های شهری در تبصره ۴ ماده واحده «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها» مصوب سال ۱۳۶۷ مقرر شده است:

تبصره ۴- در مواردی که تهیه زمین عوض در داخل محدوده‌های مجاز برای قطعه‌بندی و تفکیک و ساختمان‌سازی میسر نباشد و احتیاج به توسعه محدوده مزبور طبق طرح‌های مصوب توسعه شهری مورد تأیید مراجع قانونی قرار بگیرد، مراجع مزبور می‌توانند در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر، علاوه بر انجام تعهدات مربوط به عمران و آماده‌سازی زمین و واگذاری سطوح لازم برای تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی، حداکثر تا ۲۰٪ از اراضی آن‌ها را برای تأمین عوض اراضی واقع در طرح‌های موضوع این قانون و همچنین اراضی عوض طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری، به‌طور رایگان دریافت نمایند.

این در حالی است که در بند ۳۰-۱۶ ضوابط طرح تفصیلی مصوب سال ۱۳۹۱ شهر تهران، صدور پروانه ساخت‌وساز در قطعاتی از اراضی که با تدقیق خط محدوده مصوب

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

طرح جامع شهر تهران (مصوب ۱۳۸۶/۹/۳) به محدوده شهر منضم شده‌اند، منوط به واگذاری ۷۰٪ وسعت قطعه به شهرداری برای تأمین خدمات عمومی شهر شده و مالک مجاز بود از ۳۰٪ ملک برای ساخت‌وساز طبق پهنه مربوطه استفاده نماید. نسبت به این بند در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دادخواست ابطال به دلیل مغایرت با شرع و قانون مطرح و پس از استعلام دیوان مذکور از شورای نگهبان، آن شورا در نظریه شماره ۹۵/۱۰۰/۵۳۰ مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۳ اعلام می‌دارد:

- *در مورد بند ۳۰-۱۶ مورد شکایت اخذ هر مقدار از زمینی که ملک اشخاص است خلاف موازین شرع است و اگر بخواهند به موجب تبصره ۴ مصوبه ۱۳۶۷ عمل شود در صورتی که مالکین اراضی خارج از محدوده متقاضی اخذ مزایای ورود به محدوده باشند به حسب تبصره مذکور فقط حق اخذ ۲۰٪ را دارند و اخذ بیش از آن مغایر قانون و خلاف موازین شرع است.*

هیئت عمومی دیوان نیز در دادنامه شماره ۶۲۸ مورخ ۱۳۹۶/۰۷/۰۴ با عنایت به لازم‌الاتباع بودن نظر فقهای شورای نگهبان، بند ۳۰-۱۶ را به دلیل مخالفت با شرع، از تاریخ تصویب ابطال می‌نماید. به همین دلیل در اصلاحات سال ۱۳۹۸ طرح تفصیلی شهر تهران، ایراد مذکور مرتفع گردیده و مقرر می‌شود صدور پروانه ساخت‌وساز در کلیه قطعاتی که براساس طرح جامع و تدقیق خط محدوده به محدوده مصوب طرح جامع شهر تهران (مصوب ۱۳۸۶/۹/۳) منضم شده‌اند، منوط به رعایت مفاد تبصره ۴ "قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی ..." و همچنین ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری جهت تأمین سرانه موردنیاز خدماتی شهر و شهروندان می‌باشد. درنتیجه ضوابط طرح تفصیلی شهر تهران از حیث الحاق به محدوده شهر فاقد تعارض با شرع و قوانین ملاک عمل می‌باشد.

- **تعارضات در حوزه معابر**

در بندهای ۲-۳ و ۴-۴ ضوابط طرح تفصیلی شهر تهران مقرر شده است، عقب‌نشینی توده ساختمان و تورفتگی در طبقه همکف با آزادسازی فضا برای تردد، تجمع و مکث عابرین پیاده در محورهای فعالیت زیرپهنه‌های S1 و S2 و محورهای مختلط M111 و M112 و M113 به میزان حداقل ۳ متر الزامی است و فضای حاصل از عقب‌نشینی توده ساختمان، تحت مالکیت صاحب ملک بوده و جزو تراکم و سطح اشغال محسوب نمی‌گردد ولی مالک مکلف است موجبات استفاده عمومی از این فضاها را فراهم سازد. در نمونه‌ای مشابه در دادنامه شماره ۱۷۲-۱۷۳ مورخ ۱۳۸۱/۵/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، دادخواستی جهت ابطال بند ۱-۲-۵ طرح تفصیلی شهر قزوین مصوب ۱۳۷۳ از جهت خلاف شرع و خلاف قانون بودن، ارائه شده است. در این بند، مقرر شده بود: در تمام طول کاربری تجاری خطی، در کلیه پلاک‌ها، در طبقه همکف و در مجاورت محور تجاری، به عمق حداقل ۳ متر و به طول بر پلاک بایستی فضای باز تأمین گردد. در حالی که مالکیت این فضا اختصاصی است، اما استفاده آن عمومی و صرفاً برای عبور پیاده میباشد. هیأت عمومی دیوان موضوع را از شورای نگهبان، استعلام و این شورا در نظریه شماره ۸۰/۲۱/۲۸۷۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲، اعلام نموده است:

- *درصورتی‌که قانون چنین حقی را به کمیسیون مقرر در ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران داده باشد مصوبه این کمیسیون بلااشکال است وگرنه می‌بایست دیوان عدالت از نظر غیرقانونی بودن، مصوبه را ابطال نماید.*

بدین ترتیب، رأی هیئت عمومی دیوان به شرح زیر صادر شده است:

- *طبق ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ وظیفه و مسئولیت کمیسیون ماده ۵ بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری حسب مقررات مربوط است. نظر به اینکه وضع قاعده آمره در جهت تحدید یا سلب مالکیت مشروع و قانونی اشخاص اختصاص به حکم صریح قانون‌گذار دارد بنابراین مصوبه مورخ ۱۳۷۳/۷/۲۳ کمیسیون ماده پنج شهرستان قزوین مبنی بر الزام اشخاص به واگذاری قسمتی از املاک خود در مجاورت محور تجاری به عمق حداقل ۳ متر و به طول بر پلاک به منظور تأمین پیاده‌رو مغایر حکم مقنن در باب حرمت مالکیت اشخاص و اصل تسلیط و خارج از حدود اختیارات آن کمیسیون در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.*

با وحدت ملاک از دادنامه فوق‌الذکر، ضابطه بندهای ۲-۳ و ۴-۴ طرح تفصیلی شهر تهران نیز از جهت وضع قاعده آمره در تحدید حقوق مالکانه اشخاص در تعارض با قاعده تسلیط به صورت رایگان، خلاف قانون و شرع می‌نماید.

- **تعارضات در حوزه باغ‌ها و اراضی زراعی**

در بند ۱۴ ضوابط طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران با عنوان حفاظت از میراث طبیعی شهر (اراضی مزروعی و باغات)، با توجه به نقش حیاتی باغات تهران به عنوان ریه‌های تنفسی شهر و نیاز مبرم شهر و شهروندان به حفظ آن‌ها، تضاد میان انتفاع مالکیت خصوصی و نیازها و منافع عمومی، چالش‌های مختلفی را به وجود آورده است.

تصویب مصوبه موسوم به برج - باغ در سال ۱۳۸۲ توسط

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

شورای اسلامی شهر تهران و سپس تصویب پیوست شماره ۳ طرح جامع سال ۱۳۸۶ شهر تهران با عنوان دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری تهران، از مهم‌ترین مقررات تأثیرگذار در مورد باغات بوده‌اند. در پیوست ۳ طرح جامع در قسمت (الف) بند ۳، مقرر می‌شود که مالکین اراضی و املاک باغات می‌توانند با واگذاری ۷۰٪ ملک خود به صورت رایگان به شهرداری، ۳۰٪ باقیمانده را تغییر کاربری داده و از انواع کاربری‌های متناسب با ضوابط و کاربری پهنه مربوطه استفاده کنند. در بند ۲ قسمت (ب) نیز تبدیل و تغییر کاربری اراضی کشاورزی یا آیش داخل محدوده شهر منوط و مشروط به توافق با شهرداری و واگذاری سهم ۷۰ درصدی از زمین به شهرداری جهت تبدیل به فضای سبز عمومی شده است. بندهای ۱۴-۴ و ۱۴-۵ طرح تفصیلی شهر تهران مصوب سال ۱۳۹۱ نیز بر همین اساس، واگذاری رایگان حداقل ۷۰٪ از اراضی باغات و کشاورزی داخل محدوده شهر را جهت برخورداری از ضوابط زیرپهنه مربوطه (کاربری، تراکم و...) در باقیمانده زمین وضع می‌کند.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، به‌موجب دادنامه ۱۲۱۱ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۴ بند ۳ پیوست ۳ طرح جامع را با این استدلال که ضرورت واگذاری رایگان بخشی از زمین باغات جهت اخذ تغییر کاربری در میزان باقیمانده، برخلاف ماده ۱۴ «قانون زمین شهری» و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب است، ابطال می‌نماید. پس از تغییر و تحولاتی شورای عالی شهرسازی و معماری در تاریخ ۱۳۹۸/۴/۳ به پیشنهاد شورای اسلامی شهر تهران، «دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری تهران (پیوست ۳ طرح جامع)» را اصلاح و دستورالعمل جدید را موسوم به خانه-باغ تصویب می‌نماید که جایگزین پیوست ۳ طرح جامع شهر تهران شده و در اصلاحات طرح تفصیلی شهر تهران در سال ۱۳۹۸ نیز ملاک عمل قرار می‌گیرد. در این مصوبه، طیفی از کاربری‌ها به عنوان کاربری‌های قابل استقرار در باغات در نظر گرفته می‌شود و در بند ۶-۳ ماده ۲ و بند ۲ ماده ۳، قاعده ۳۰-۷۰ به منظور برخورداری از سطح اشغال (۶۰٪ در ۳۰٪ باقیمانده زمین) و تراکم بیشتر (۲۴۰٪ در حداکثر ۴ طبقه)، وضع می‌گردد. همچنین مقرر می‌شود درصورتی که تراکم زیرپهنه مصوب، ۳۰۰٪ یا بیشتر باشد، حداکثر تراکم مجاز در ۳۰٪ باقیمانده ملک معادل ۳۰۰٪ با سطح اشغال ۶۰٪ حداکثر در ۵ طبقه باشد.

نسبت به مصوبه جدید نیز دادخواست ابطال در دیوان عدالت اداری مطرح شده و این بار هیئت عمومی دیوان مذکور، از نظر قبلی خود (دادنامه ۱۲۱۱ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۴) عدول نموده و در دادنامه ۳۱۹۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۰۲ مقرر می‌دارد:

- *بند ۶-۳ ماده ۲ و بند ۲ ماده ۳ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون اصلاح پیوست ۳ طرح جامع تهران- دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری (ابلاغی به شماره ۶۳۶۴۰/۳۱۰-۲/۵/۱۳۹۸) که متضمن تغییر کاربری باغ‌ها و اراضی کشاورزی و مزروعی واقع در محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرها و شهرک‌ها از طریق توافق مالک با شهرداری و واگذاری بخشی از زمین تحت مالکیت با رضایت و درخواست وی به شهرداری و اختصاص زمین واگذارشده به فضای سبز عمومی است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار نبوده و ابطال نشد.*

لازم به ذکر است شورای نگهبان نیز طی نظریه شماره ۳۴۳۰۳/۱۰۲ مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۲۳، بندهای مورد اشاره را خلاف شرع ندانسته و اعلام داشته است:

- *مصوبه مورد شکایت فی‌نفسه خلاف‌شرع شناخته نشد. تشخیص صلاحیت و رعایت موازین قانونی برعهده دیوان محترم عدالت اداری است.*

به‌این‌ترتیب، مصوبه جدید خانه-باغ و به‌تبع آن، طرح تفصیلی شهر تهران از جهت وضع قاعده در مورد تملک رایگان بخشی از باغات یا اراضی زراعی، به تشخیص مراجع ذی‌صلاح قانونی، متعارض با شرع و قانون نمی‌باشد هرچند که تغییر دیدگاه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با توجه به اینکه در ماده ۱۴ قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶، مجوزی برای اخذ رایگان بخشی از اراضی زراعی و باغات اشخاص در ازای تغییر کاربری یا برخورداری از سطح اشغال و تراکم ساختمانی بیشتر داده نشده، محل نقد و ابهام است.

نتیجه‌گیری

در این پژوهش، شش محور از ضوابط طرح تفصیلی شهر تهران مصوب سال ۱۳۹۱ با اصلاحات بعدی شامل اراضی ذخیره توسعه و نوسازی، تفکیک اراضی، کاربری‌های تثبیت شده، الحاق به محدوده شهر، معابر، باغات و اراضی زراعی از حیث ایجاد الزام جهت اخذ رایگان و بلاعوض بخشی از اراضی اشخاص مورد تحلیل حقوقی قرار گرفته و مشخص گردید سه مورد از محورهای مذکور شامل تفکیک اراضی، الحاق به محدوده شهر و باغات و اراضی زراعی فاقد تعارض با شرع، قانون اساسی و قوانین عادی است اما سه محور دیگر شامل اراضی ذخیره توسعه و نوسازی، کاربری‌های تثبیت شده و معابر، با قواعد شرعی، قانون اساسی کشور، قوانین عادی و مقررات ملاک عمل دارای تعارض و مغایرت است و حقوق مالکانه و مالکیت خصوصی اشخاص را تحدید و سلب کرده و ضروری است در اصلاحات و بازنگری‌های آتی، مفاد و ضوابط دارای مغایرت در این طرح در انطباق با چارچوب‌ها و نظام حقوقی کشور مورد تجدیدنظر قرار گیرند.

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

مهم‌ترین نکته‌ای که در این خصوص باید موردتوجه قرار گیرد، ضرورت ایجاد جواز تحدید یا سلب مالکیت، صرفاً توسط قانون‌گذار است و سایر مراجع از قبیل شورای عالی شهرسازی و معماری، کمیسیون ماده ۵، شورای اسلامی شهر و غیره در اسنادی مانند طرح تفصیلی یا سایر مصوبات موردی، نمی‌توانند به‌تنهایی و بدون جواز قانون‌گذار به عنوان مرجع فرادست یا فراتر از جواز ایجاد شده توسط قوه مقننه، اقدام به وضع ضوابطی به منظور تحدید یا سلب مالکیت خصوصی نمایند. همچنین لازم است مفاد طرح تفصیلی شهر تهران به‌گونه‌ای اصلاح و تکمیل شود که وجود ابهام یا نقص در ضوابط طرح باعث امکان تفاسیر و برداشت‌های متفاوت و متعارض و درنتیجه شکل‌گیری رویه‌های گوناگون نشود.

جدول ۳- جمع‌بندی تعارضات ضوابط و مقررات طرح تفصیلی شهر تهران (۱۳۹۱ با اصلاحات بعدی) با حقوق مالکیت خصوصی

مفاد طرح تفصیلی شهر تهران	الزام گزاره حکمی	مبتنی بودن بر شرع	مبتنی بودن بر قانون اساسی	مبتنی بودن بر قانون عادی
اراضی ذخیره توسعه و نوسازی	بند ۱ـ۶ـ مالکین املاک و اراضی ذخیره توسعه و نوسازی، برای اخذ مجوز ساخت‌وساز در این اراضی، ملزم به تهیه طرح توجیهی اولیه با لحاظ نموده حداقل ۵۰٪ عرصه این اراضی به خدمات هفت‌گانه غیرانتفاعی بوده ...	با توجه به عدم صلاحیت قانونی کمیسیون ماده ۵ در ایجاد الزام برای واگذاری بلاعوض مقداری از ملک اشخاص به شهرداری، **خلاف شرع است**. (نظریه‌های شماره ۹۱/۳۰/۴۷۰۴۷ مورخ ۱۳۹۱/۴/۳ و ۹۶/۱۰۲/۳۴۴۱ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۲ شورای نگهبان)	**تعارض** با اصول ۲۲ و ۴۷ قانون اساسی مبنی بر ممنوعیت سلب یا تحدید مالکیت خصوصی مگر به موجب قانون	**تعارض** با مواد ۳۰ و ۳۱ قانون مدنی، ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰، ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی مصوب سال ۱۳۵۸، ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱
کاربری‌های تثبیت شده	بند ۸ ـ ۱۶ ـ تبصره ـ شهرداری تهران ... در مناطقی که سرانه‌های خدماتی، طبق طرح تفصیلی جدید شهر، تأمین شده، می‌تواند نسبت به حذف کاربری‌های خدماتی مذکور، با کنترل و تأیید کمیسیون ماده پنج و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران اقدام نماید.	شمول مصوبه کمیسیون ماده ۵ نسبت به مواردی که ملک مالک را از قابلیت انتفاع مناسب، مجاناً خارج کند خلاف شرع است. فلذا سلب رایگان انتفاع مالکانه در ازای حذف لایه تثبیت و تغییر کاربری خدماتی، **مخالف با موازین شرعی است**. (نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۸۵۸۱ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۷ شورای نگهبان)	**تعارض** با اصول ۲۲ و ۴۷ قانون اساسی مبنی بر ممنوعیت سلب یا تحدید مالکیت خصوصی مگر به موجب قانون	**تعارض** با ماده‌واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۶۷، مواد ۳۰ و ۳۱ قانون مدنی، ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰، ماده ۱ "لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی" مصوب سال ۱۳۵۸، ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱
معابر	بند ۲-۳ و ۴-۴- عقب‌نشینی توده ساختمان و تورفتگی در طبقه همکف با آزادسازی فضا برای تردد، تجمع و مکث عابرین پیاده در محورهای فعالیت زیرپهنه‌های S1 و S2 و محورهای مختلط M111 و M112 و M113 به میزان حداقل ۳ متر الزامی است و فضای حاصل از عقب‌نشینی توده ساختمان، تحت مالکیت صاحب ملک بوده و جزو تراکم و سطح اشغال محسوب نمی‌گردد ولی مالک مکلف است موجبات استفاده عمومی از این فضاها را فراهم سازد.	**تعارض با شرع** - درصورتی‌که قانون چنین حقی را به کمیسیون مقرر در ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران داده باشد مصوبه این کمیسیون بلااشکال است وگرنه میبایست دیوان عدالت از نظر غیرقانونی بودن، مصوبه را ابطال نماید. (نظریه شماره ۸۰/۲۱/۲۸۷۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲ شورای نگهبان)	**تعارض** با اصول ۲۲ و ۴۷ قانون اساسی مبنی بر ممنوعیت سلب یا تحدید مالکیت خصوصی مگر به موجب قانون	**تعارض** با ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

مفاد طرح تفصیلی شهر تهران	الزام گزاره حکمی	مبتنی بودن بر شرع	مبتنی بودن بر قانون اساسی	مبتنی بودن بر قانون عادی
تفکیک اراضی	بند ۹-۱- تفکیک یا افراز اراضی و املاک، ضمن رعایت مفاد قانون اصلاح ماده (۱۰۱) قانون شهرداری (۱۳۹۰/۰۱/۲۸) و دستورالعمل اصلاحی ماده ۱۴ قانون زمین شهری (۱۳۹۸/۰۴/۰۳) در زیرپهنه‌های مسکونی شهر با وسعت کمتر از ۱۰۰۰ مترمربع بعد از رعایت برهای اصلاحی و در سایر پهنه‌ها با وسعت کمتر از ۲۰۰۰ مترمربع بعد از رعایت برهای اصلاحی، ممنوع است.	**عدم تعارض** با شرع (نظریه شماره ۹۲/۳۰/۵۱۰۶۷ مورخ ۱۳۹۲/۴/۱ شورای نگهبان)	**عدم تعارض** با اصول قانون اساسی	**عدم تعارض** با ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۹۰
ورود به محدوده شهر	بند ۳۰-۱۶ (اصلاحی سال ۱۳۹۸)- صدور پروانه ساخت‌وساز در کلیه قطعاتی که براساس طرح جامع و تدقیق خط محدوده به محدوده مصوب طرح جامع شهر تهران (مصوب ۱۳۸۶/۹/۳) منضم شده‌اند، منوط به رعایت مفاد تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی همچنین ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری جهت تأمین سرانه موردنیاز خدماتی شهر و شهروندان می‌باشد.	**عدم تعارض با شرع** (نظریه شماره ۹۵/۱۰۰/۵۳۰ مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۳ شورای نگهبان)	**عدم تعارض** با اصول قانون اساسی	**عدم تعارض** با تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۶۷
باغات و اراضی زراعی	بندهای ۱۴-۴ و ۱۴-۵- درخواست کتبی و محضری مالک مبنی بر تبدیل ۷۰٪ از مساحت عرصه ملک به فضای سبز عمومی تجهیز شده و واگذاری قانونی آن به شهرداری و احداث بنا در ۳۰٪ باقیمانده با سطح اشغال ۶۰٪ و تراکم ۲۴۰٪ حداکثر در ۴ طبقه	**عدم تعارض** با شرع (نظریه شماره ۳۴۳۰۳/۱۰۲ مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۲۳ شورای نگهبان)	**عدم تعارض** با اصول قانون اساسی	**عدم تعارض** با ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱ و ماده ۱۴ قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

منابع

- امینی، احسان (۱۴۰۲)، مفاهیم و رویه‌های کاربردی در حقوق شهری و شهرسازی، انتشارات آذرخش، چاپ اول.
- بشیری، عباس و داودپور، حمید (۱۳۹۸)، تملک املاک، اراضی، مستحدثات دولتی و شهرداری‌ها، انتشارات جاودانه، چاپ اول.
- بهشتیان، سید محسن و علیزاده، مهدی (۱۳۹۶)، بررسی محدودیت‌های حقوق مالکانه در قانون شهرداری‌ها، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۴۹.
- پوراحمد، احمد و حاتمی نژاد، حسین و حسینی، سیدهادی (۱۳۸۵)، آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور، نشریه پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۵۸.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۲)، ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش، چاپ ۱۳.
- حسین‌پوری، احمد و مولائی، آیت و رهبر، ناصر (۱۴۰۰)، تحدید حق مالکیت توسط کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در آیینه آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱۵.
- سالاری، مصطفی (۱۳۹۶)، تحصیل و تملک اراضی توسط دولت، نشر دانش‌گستر، چاپ چهارم.
- سند طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران (۱۳۹۱)، معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران.
- صفایی، سید حسین (۱۳۹۷)، دوره مقدماتی حقوق مدنی، جلد اول، اشخاص و اموال، تهران، انتشارات میزان، چاپ ۲۵.
- کامیار، غلامرضا (۱۳۹۴)، حقوق اداری اموال (سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی- مطالعه تطبیقی ایران و فرانسه)، تهران، انتشارات مجد، چاپ دوم.
- کامیار، غلامرضا (۱۳۹۷)، حقوق شهری و شهرسازی، تهران، انتشارات مجد، چاپ دهم.
- کولیوند، حجت اله و طلاچیان، مرتضی و ماجدی، حمید (۱۳۹۹)، تحلیل زمینه‌ای بر آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در ایران، نشریه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره ۲۴، شماره ۴.
- گلیج، محمدرضا و شریف زادگان، محمدحسین (۲۰۲۲). به‌کارگیری رهیافت حقوق مالکیت در برنامه‌ریزی شهری برای حل مشکل آثار بیرونی. اقتصاد و برنامه‌ریزی شهری، ۳(۲)، ۱۳۵-۱۲۲.
- محقق داماد، سید مصطفی (۱۳۹۷)، قواعد فقه ـ بخش مدنی (مالکیت و مسئولیت)، مرکز نشر علوم اسلامی، چاپ ۵۱.
- محمدی، امید (۱۳۹۵)، تحدید حقوق مالکانه در طرح‌های عمومی و عمرانی، تهران، انتشارات جاودانه، چاپ اول.
- محمدی، امید (۱۴۰۰)، اصول و قواعد فقه در حقوق شوراها و شهرداری‌ها، تهران، انتشارات جاودانه، چاپ اول.
- موسی‌زاده، رضا (۱۳۹۶)، حقوق اداری ۱و۲، تهران، نشر میزان.
- ویژه، محمدرضا و امجدیان، حسن (۱۳۹۴)، رویکرد فقهای شورای نگهبان در زمینه رویارویی مالکیت خصوصی و منفعت عمومی؛ مطالعات رویه‌ای، دو فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال چهارم، شماره ۱۲.

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. American economic review, 91(5), 1369-1401.
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. Handbook of economic growth, 1, 385-472.
- Barzel, Y., & Allen, D. W. (2023). Economic analysis of property rights. Cambridge university press.
- Cai, M., Murtazashvili, I., & Murtazashvili, J. (2020). The politics of land property rights. Journal of Institutional Economics, 16(2), 151-167.
- Commons, J. R. (2017). Legal foundations of capitalism. Routledge.
- Deinlnger, K., & Binswanger, H. (1999). The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience, and future challenges. The World Bank Research Observer, 14(2), 247-276.
- Easterly, W., & Levine, R. (2003). Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development. Journal of monetary economics, 50(1), 3-39.
- Galiani, S., & Schargrodsky, E. (2011). Land property rights and resource allocation. The journal of law and economics, 54(S4), S329-S345.
- Hodgson, G. M. (2019). Conceptualizing capitalism: Institutions, evolution, future. University of Chicago Press.
- Holcombe, R. G. (2014). The economic theory of rights. Journal of Institutional Economics, 10(3), 471-491.
- Johnson, S., McMillan, J., & Woodruff, C. (2002). Property rights and finance. American Economic Review, 92(5), 1335-1356.
- Leeson, Peter T., and Colin Harris. "Wealth-destroying private property rights." World Development 107 (2018): 1-9.
- Lin, J. Y., & Nugent, J. B. (1995). Institutions and economic development. Handbook of development economics, 3, 2301-2370.
- McCloskey, D. N. (2011). Bourgeois dignity: Why economics can't explain the modern world. University of Chicago Press.
- Mokyr, J. (2018). Editor's introduction: The new economic history and the Industrial Revolution. In The British industrial revolution (pp. 1-127). Routledge.
- Needham, B. (2006). Planning, Law and Economics: The rules we make for using land. Routledge.
- North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University.

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

- North, D. C., & Thomas, R. P. (1973). The rise of the western world: A new economic history. Cambridge university press.
- Ostrom, E. (1990). Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge university press.
- Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. Journal of economic growth, 9, 131-165.
- Sheehan, J., & Small, G. (2002). Towards a definition of property rights. UTS Property Research Unit, University of Technology, Sydney.
- Shirley, M.M. (2008) Institutions and Development. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Vendryes, T. (2014). Peasants against private property rights: A review of the literature. Journal of Economic Surveys, 28(5), 971-995.
- Williamson, C. R. (2009). Informal institutions rule: institutional arrangements and economic performance. Public Choice, 139, 371-387.
- Williamson, C. R., & Kerekes, C. B. (2011). Securing private property: formal versus informal institutions. The Journal of Law and Economics, 54(3), 537-572.
- World Bank (1975) Land Reform Policy Paper. Discussion paper, World Bank Land Reform Division.
- World Bank (2003) Land Policies for Growth and Poverty Reduction. Washington, DC: World Bank.

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]

Conflicts between the rules and regulations of the integrated detailed plan of Tehran and private property rights from an institutionalist perspective

Bahareh Bahra[1]/ **Ehsan Amini**[2] / **Mojtaba Rafieian**[2*]

Received: 2024/07/03 Accepted: 2025/11/18 Available Online: 2025/12/21

Abstract

Urban development plans, as administrative regulations and technical rules, have different legal effects and create rights, duties, benefits and restrictions for people and executive bodies, and therefore, it is necessary to be in the framework of the legal system of the country and in accordance with the requirements of Sharia, the constitution and the normal laws above. Examining the conformity or contradiction of the provisions of these plans with the aforementioned requirements requires the analysis and pathology of the provisions of the comprehensive and detailed plans from the legal point of view. In this regard, in this article, the detailed plan of the city of Tehran, which was approved by the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran in 2013 and has been accompanied by reforms in the following years, in terms of the limitation and deprivation of private property rights in six axes, including development reserve and renovation lands, lands separation, fixed land uses, entering the city borders, roads, gardens and agricultural lands have been subjected to legal analysis and the results of the investigations show that in the three axes of lands separation, entering the city borders, gardens and agricultural lands, the provisions of the aforementioned plans are in accordance with Sharia requirements, the constitution and normal laws, but there are discrepancies with the aforementioned requirements in the rules provisions of this plans in the three axes of development reserve and renovation lands, fixed land uses and roads.

آباد

No. 92 / Winter 2025

95-112

Keywords: Detailed plan, Property, Private Property Institution, Property right, Constitution.

1- Ph.D. Student in Urban Planning, Department of Urban Planning, Faculty of Art and Architecture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

2- B.A. Graduate in Law, Department of Law, Faculty of Law, Islamic Azad University, Qods Branch, Tehran, Iran

3- Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Art and Architecture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

* Corresponding Author: Rafiei_m@modares.ac.ir

[Downloaded from journalabadi.ir on 2026-11-19]