

בעלות ציבורית במשנת הרמב"ם

הרב פרופ' בן ציון רוזנפלד

- א. העיר כערש החוק הציבורי במשנת הרמב"ם
- ב. מינוח – כפר, עיר וכרך
- ג. מכירת בית כנסת על ידי בני העיר
- ד. רכוש לאומי
- ה. סיכום

א. העיר כערש החוק הציבורי במשנת הרמב"ם

הרמב"ם בהלכותיו מתייחס לעיר כבסיס לחיי ציבור מאורגנים אשר מאפשרים לאדם הפרטי לחיות ולפעול במסגרת חברתית משותפת באמצעות מוסדות וחוקים. העיר היא ערש החוק הציבורי המקיף תחומים רבים בחיי האדם, העיר היא לא רק מקום ישוב בו חיים ופועלים פרטים אלא יוצרת מסגרת לחיי חברה תקינים.

הרמב"ם לא מסדר את הלכות העיר בצורה שיטתית היכולה ללמד על היות חוקת העיר בסיס לחיי ציבור, כפי שאינו עושה כן בנושאים אחרים, אך ליקוט הדינים מנושאים שונים העוסקים בענייני העיר בספריו מעיד על שיטה הלכתית-רעיונית מובנית. בין ההלכות ניתן למצוא חוקי ציבור עירוניים, הכוללים מערכת ארגונית של מוסדות ציבור דתיים ושל חי החולין. על פי שיטה זו תושבי העיר נושאים באחריות משפטית משותפת בתחומים שונים עקב היותם תושבי העיר. עם זאת הפרט לא מאבד את בחירתו החופשית, ברוב הנושאים הוא המחליט, הוא האחראי, ולא חל עליהם חוק עירוני משותף.

האם נוכל למצוא גם בסיס רעיוני לכלל הלכות העיר. אכן דבריו מספקים לנו זאת בצורה מפורשת בסיס אשר מבליט את המשמעות הייחודית והחשיבות של מגורי האדם הפרטי בחברת העיר המאורגנת. מדבריו עולה שהעיר אינה מקום פיסי שהפרט דר בה בשל נוחיות החיים בלבד, אלא צורת חיים חברתית מיוחדת שמסייעת לאדם להתפתח בתחום החומרי והרוחני כאחד, ובה יוכל להגיע לשלמות גופנית ונפשית כאחד בזכות החיים בציבור ומכוח מוסדותיו. הדגש הוא על הזיקה ההכרחית של הפרט לכלל כיוון שרק במסגרת הציבור המאורגן וחוקיו הוא יכול לקדם את יכולתו כאדם. כלומר העיר היא המקום האידיאלי לחיי האדם הפרטי עקב האפשרויות המגוונות הגלומות בחיי הציבור בסוג ישוב זה.

* הרב פרופ' בן ציון רוזנפלד, רב קהילה ברמת גן. ראש המחלקה לתולדות ישראל באוניברסיטת בר אילן.

במסגרת זו נתמקד באחד ההיבטים המשפטיים של הקיום החברתי בעיר, והיא סוגיית הבעלות הציבורית. קיומה של ישות ציבורית פעילה מחייבת את קיומם של מוסדות שונים ומגוונים, כאשר הבעלות על מוסדות אלה היא בידי הציבור. מאמר זה בוחן את הבעלות הציבורית, החל ברכוש שיש לו מספר בעלים מוגדרים ומסוימים, וכלה בבעלות הנמצאת בידי כלל האומה.

ב. מינוח – כפר, עיר וכרך

בהלכות הרמב"ם מצאנו שלוש מסגרות ציבוריות עיקריות: כפר, עיר וכרך. בכמה מקומות¹ הגדיר הרמב"ם מסגרות אלה באופן שונה האחת מהשנייה, אולם ברור שמדובר במדרג מהקטן לגדול. מדרג כזה עולה באופן ברור מההלכה העוסקת בעיר הנדחת:

אין עיר נעשית עיר הנדחת... ועד שידיחו רובה, ויהיו המודחין ממאה ועד רובו של שבת. אבל אם הודח רובו של שבת, דנין אותה כיחידים, שנאמר אנשי העיר (דברים יג, טז) – לא כפר גדול ולא כרך גדול. וכל פחות ממאה – כפר. ורובו של שבת – כרך גדול...²

שלושה סוגי ישוב הם: כפר, עיר וכרך גדול, ומדד גודלם הוא כמותי, לפי מנין תושביהם. כפר ואף כפר גדול – עד מאה גברים; עיר – ממאה עד רובו של שבת; כרך – רובו של שבת. השיעור האחרון אינו ידוע אך יש להעריכו באלפים, אם נניח שהמונח שבת זהה לשבטים בתורה שבידוע מונים כמה עשרות אלפים. ואפשר שנקטו חכמים ובעקבותיהם הרמב"ם מונח זה ככמות גדולה מאוד המציינת כרך, בהנחה שלרבים כל כך זה לא יקרה, ולכן הוזכר כרך גדול ולא כרך סתם.

הרמב"ם מצטט דרשה מהכתוב: "אנשי העיר – ולא כפר גדול ולא כרך גדול" – בדין עיר הנדחת רק העיר היא צורת הישוב שבה מתקיים הדין של רבים ולא יחידים, כלל ולא פרט. מכאן משתמע שהעיר היא היחידה החברתית הציבורית הבסיסית המקובלת, שגודלה נמדד לפי מספר יושביה. עם הגדרת העיר מתברר גם השוני הכמותי בינה לבין הכפר והכרך.

העיר כמסגרת חיים ציבורית כוללת מערכת ארגונית מקומית המאפשרת לאדם לחיות בתוכה ולהיעזר בה לקידום חייו ורווחתו. בהלכות דעות מפרט הרמב"ם הלכות שמטרתן להדריך את הפרט לנהוג בדרכי הבריאות כדי לשמור תמיד על גוף בריא שיוכל לעבוד את ה' כראוי כל ימיו. בסוף הפרק הוא עובר מהפרט לכלל ומייחד דברים לעיר, כנראה כדי להדגיש את מעלתה ביחס לחיי הפרט, ואלו דבריו:

1. רמב"ם אישות יג, יז; מגילה א, ה; סנהדרין א, י; ועוד.

2. רמב"ם עבודה זרה ד, ב.

כל עיר שאין בה עשרה דברים האלו אין תלמיד חכם רשאי לדור בה, ואלו הן: רופא, ואומן, ובית מרחץ, ובית הכסא, ומים מצויין כגון נהר ומעין, ובית הכנסת, ומלמד תינוקות, ולבלר, וגבאי צדקה, ובית דין מכים וחובשים.³

'עשרה דברים' שהעיר צריכה להם הם תנאי החיים החומריים והרוחניים הבסיסיים העושים את העיר למקום המחיה המתאים לאדם הפרטי. על כן הודגש שלתלמיד חכם אסור לגור בלי תנאים אלה, שכן הוא מקפיד על ההלכה ויודע שדברים הללו נחוצים לחיי האדם ולאפשרו.

עשרה אלו מהווים את המערכת הארגונית של החברה, ואולם ניתן לחלק ביניהם: חמשת הראשונים עוסקים בצדדים חומריים והם אחראים לבריאות הפרט. השניים הראשונים הם המרפאים; הרופא והאומן. שלושת האחרים הם מוסדות בריאות ציבוריים לשימוש הפרט; בית המרחץ, בית הכסא ומים מצויים.

חמשת האחרונים הם מוסדות ציבור שעוסקים בצורכי הכלל. השניים הראשונים הם מוסדות הרוח; בית הכנסת, שבו מתקיימת פעילות ציבורית ענפה, ומלמד תינוקות שכנראה לימד בבית הכנסת.⁴ שלושת הבאים הם מוסדות סיוע לציבור; הבלר – מומחה הכתיבה, קופה של צדקה ובית דין.

מכאן שהעיר חייבת להיות מאורגנת בהתאם לדרישות הפרט מבחינה חומרית ורוחנית גם יחד, כדי שיוכל להיות ולהתפתח בצורה הטובה ביותר ויוכל להתעלות ולהגיע לייעודו כאדם. עשרת הדברים שהם מצרכי היסוד של המסגרת הקהילתית מלמדים על חשיבותו הגדולה של היסוד השיתופי-חברתי בחיי העיר והם מהווים פתיחה מגוונת לכל אותן הלכות המתקיימות במסגרת הקהילה בעיר.

ג. מכירת בית כנסת על ידי בני העיר

כאמור, בעיר מתוקנת ישנו בית כנסת ובני העיר הם לכאורה הבעלים של בית הכנסת העירוני. בעלות זו אינה בעלות רגילה הואיל וההלכה הגבילה כוחם כפי שפסק הרמב"ם:

מותר לעשות בית הכנסת בית המדרש, אבל בית המדרש אין עושין אותו בית הכנסת, שקדושת בית המדרש יתירה על קדושת בית הכנסת, ומעלין בקודש ולא מורידין.

וכן בני העיר שמכרו בית הכנסת יש להן ליקח בדמיו תיבה. מכרו תיבה יש להן ליקח בדמיה מטפחות או תיק לספר תורה. מכרו מטפחת או תיק לוקחין בדמיו חומשין. מכרו חומשין לוקחין ספר תורה. אבל אם מכרו ספר תורה אין לוקחין

3. רמב"ם דעות ד, כג. כך הנוסח בהוצאות המדויקות: משנה תורה, ספר המדע, הוצאת מוסד הרב קוק, ירושלים תשכ"ד, עמ' קנז; משנה תורה, ספר המדע, א, מהדורת הרב קאפח, קרית אונגו תשמ"ד, עמ' רו-רוז ובהערות. הרב נ"א רבינוביץ, משנה תורה לרמב"ם עם פירוש יד פשוטה, ספר המדע, א, מעלה אדומים תש"ן, עמ' רעא-רעב ובפירושו.

4. כפי שמשמע מדברי הרמב"ם תפלה יא, ט.

בדמיו אלא ספר תורה אחר, שאין שם קדושה למעלה מקדושת ספר תורה, וכן מותריהן.⁵

העיקרון המנחה של הלכה זו הוא "מעלין בקודש ואין מורידין". לפיכך כל חפצי בית הכנסת, מגוף הבניין והתיבה ומעלה, יש בהם קדושה וניתן למוכרם רק תמורת עילוים בחפץ הגבוה מהם בדרגת קדושתו. הלכה זו מגבילה סמכות בני העיר בתחום מכירת דברי קודש.

בהלכה הבאה מוסיף הרמב"ם מגבלה נוספת הקשורה בטבורה להגדרת הבעלות הציבורית: במה דברים אמורים שמותר למכור בית הכנסת, בבית הכנסת של **כפרים** שלא עשו אותה אלא על דעת **בני הכפר** לבדם שתהיה להם להתפלל בו, הוא שאם רצו כולם למכרה – מוכרין. אבל בית הכנסת של **כרכין**, הואיל ועל דעת כל אנשי העולם נעשה שיבוא ויתפלל בו כל הבא אל המדינה, נעשה של **כל ישראל** ואין מוכרין אותו לעולם.⁶

מכירת בית כנסת חלה רק כשהמבנה נבנה על דעת בני המקום ובעבורם והוא קניינם המוחלט וברשותם. ברם, בכרכים נבנה בית הכנסת עבור כל מתפלל מזדמן הבא אף מחוץ לעיר וכאילו נבנה גם על דעתו. בית הכנסת אינו בבעלותם הבלעדית של יושבי אותו כרך ולכן הם אינם רשאים למוכרו.

ברם, לאור הגדרות המונחים הנוכרות של כרך, עיר וכפר בדברי הרמב"ם יש קושי בהלכה זו. אם הוא מזכיר בית כנסת של כפרים משמע שיש להם יכולת ארגונית לבנותו שלא כמשתמע מדבריו למעלה שזה רק כוחה של העיר והיה צריך אף כאן לומר עיר ולא כפר. כמו כן, בהמשך ההלכה נזכר הכרך שברור שהוא עיר גדולה במיוחד ואף כאן דיילג הרמב"ם על עיר, והיה מתבקש לעשות הבחנה בין עיר לכרך ולא בין כפר לעיר.

כדי ליישב את הקושי יש להניח שאזכור הכפר בא משום שאנשיו הם היחידה הקבוצתית הקטנה. לעיתים, בעיקר בכפרים גדולים, כפי שיוצע בסוף הדיון, עולה ביד התושבים לאחר מאמץ רב להתארגן ולבנות בית כנסת. הם יכולים למכור את בית הכנסת כיוון שנבנה רק על דעתם. כנגד זה העמיד הרמב"ם את הצד הקיצוני הנגדי, את היחידה הגדולה ביותר – הכרך, ללמד שאנשיו אינם רשאים למכור בית כנסת כיוון שנבנה על דעת רבים, כולל אנשים שאינם מיושבי הכרך.

לפיכך עולה השאלה, ומה עם בתי כנסיות שבערים, ביחידה הבינונית, שהרמב"ם לא הזכירה. התשובה לכך היא שהעיר אכן נמצאת באמצע ולכן לא הזכירה שכן יש ערים גדולות הקרובות בגודלן לכרך ויש הקטנות כמעט ככפרים, ואין הגדרה חד משמעית להיכן דעת אנשי העיר נוטה. לכן לגבי הערים יצטרך הדבר להיבדק לפי גודלן ולפי מחשבת אנשי העיר וכמה אנשים באים מבחוץ להתפלל באותו בית כנסת הנידון.

5. רמב"ם תפילה יא, יד.

6. שם, טז.

הסבר זה עשוי לסייע להבהיר תמיהה בהלכה הבאה, שיש בה עירוב בין שני המושגים ובין סמכויותיהם:

בני הכפר שרצו למכור בית הכנסת שלהן, או לבנות בדמים בית הכנסת אחר, או לקנות בדמים תיבה או ספר תורה – צריכין להתנות על הלוקח שלא יעשה אותו לא מרחץ, ולא בורסקי והוא המקום שמעבדין בו העורות, ולא בית הטבילה, ולא בית המים. ואם התנו שבעה טובי העיר במעמד אנשי העיר בשעת מכירה שיהא הלוקח רשאי לעשות בו כל אלו – מותר.⁷

'בני הכפר' הם הגוף שבכוחו למכור, אך הם חייבים להתנות עם הלוקח שיימנע משימוש בנכס המקודש לשעבר, בדברים שיש בהם בזיון. ומדוע נזכרים 'בני הכפר' ולא 'בני העיר'? אמנם האחרונים נזכרים בהמשך בתור גוף שיכול לעקוף את המגבלה האמורה, והם 'שבעה טובי העיר' שבמעמד 'אנשי העיר' יכולים להתנות בשעת מכירה שהלוקח יוכל להשתמש בנכס גם בדבר בזוי. ואם כך נשאל – פתח בכפר וסיים בעיר? והאם יש גם שבעה טובי הכפר, כבעיר, שהרי הדבר הובא כהמשך לחלק הראשון? ומאידך, מדוע גם לא סיים באנשי הכפר, אלא עבר לאנשי העיר, האם אין המושגים זהים?

נראה שבכוונה פתח בכפר בגלל שזה חידוש, שאנשיו יכולים למכור בית כנסת אף שהם מייצגים את הכפר ולרוב אין להם יכולת ארגונית לבנות בית כנסת, אך אם היא קיימת, אף הם רשאים להיות מיוצגים כקבוצה. אולם, הואיל והם אנשי כפר ומספרם קטן מהעיר, אין להם, בדרך כלל, גוף ייצוגי מאורגן כשבעה טובי העיר, וכל סמכותם הנרחבת ומרחב העשייה הציבורי שלהם מצומצם, וסמכותם כשהם מאורגנים מוגבלת. לפיכך פתח בכך שגם הם יכולים למכור אך עם הגבלה של איסור שימוש בזוי בנכס. לאחר מכן עבר הרמב"ם לעיר ולמייצגיה – שבעה טובי העיר שבמעמד אנשי העיר, הם גוף בעל סמכות רחבה למדי וקבע שהם יכולים להתנות בשעת המכר שהלוקח ישתמש בנכס אף לשימוש בזוי.

הזכחה ברורה לאמור עולה מההלכות שלאחר מכן, המלמדות שלשבעת טובי העיר כוח משפטי מיוחד, כפי שעולה מההלכה הבאה:

וכן אם התנו שבעה טובי העיר במעמד אנשי העיר על מותר הדמים שיהיו חולין הרי אלו חולין.⁸

טובי העיר במעמד אנשי העיר יכולים בהתניה אף להוציא את יתרת דמי הנכס המקודש לחולין. יתירה מזו, יכולים אנשי העיר למסור סמכות זו לאדם אחד –

וכן אם קבלו עליהן כל אנשי העיר או רובם, אדם אחד – כל מה שעשה עשוי, ומוכר ונותן לבדו כפי מה שיראה ויתנה כפי מה שיראה.⁹

7. שם, יז.

8. שם, יח.

9. שם, יט.

אנשי העיר יכולים להעניק סמכות חוקית גדולה לאדם אחד שייצגם. כלומר בעיר יש גוף סמכותי שיכול להיות כל אנשי העיר, או נציגות מטעמם כגון שבעה טובי העיר אך אין המספר דווקא ואפשר גם בפחות מכך ואפילו בנציג אחד.¹⁰ יש להדגיש שמקור הסמכות הוא כל אנשי העיר או רובם. יוצא שדי ברוב אנשי העיר כדי למנות נציגות בעלת סמכות רחבה בנושאי קנייני מקח וממכר.

ד. רכוש לאומי

העיר מייצגת יחידה ציבורית מקומית. בהלכה העוסקת במכירת בית כנסת של כרכים נרמז כבר שיתכן וקיים רכוש השייך ל"כל אנשי העולם". מצב כזה, הוגדר על ידי הרמב"ם באופן ברור מאוד ביחס לרכוש השייך ליחידה לאומית שיתופית שהיא מעבר לעיר, כלומר לכלל האומה. וכך כתב הרמב"ם בנוגע לאדם שנאסר עליו ליהנות מחברו:

ומותרין בדברים שהם בשותפות כל ישראל כגון: הר הבית והלשכות והעזרות והבאר שבאמצע הדרך. ואסורין בדברים שהם בשותפות כל אנשי העיר כגון: הרחבה שבעיר והמרחץ ובית הכנסת והתיבה והספרים.¹¹

אנשים שנדרו הנאה מאחרים אסורים ליהנות אפילו מדברים שהם בשותפות קהילתית של "כל אנשי העיר" הנוכחים בהלכה. אך מותרים בדברים שהם בשותפות "כל ישראל". זו שותפות רחבה יותר מהעיר, וניתן לכנותה שותפות ברמה לאומית. כלומר, יש שלוש רמות עקרוניות של חיוב משפטי בחברה. הפרט, הכלל האזורי – הציבור בעיר, וכלל החברה – כל ישראל, הרמה הלאומית. הדבר בא לידי ביטוי גם בהלכה הבאה:

וכיצד יעשו כדי שיהיו מותרין בדברים אלו. כל אחד ואחד משניהם כותב חלקו לנשיא או לאחד משאר העם ומזכה לו בחלקו על ידי אחר. ונמצא כל אחד מהם כשיכנס למרחץ שהוא לכל אנשי העיר או לבית הכנסת, אינו נכנס לרשות חברו אלא לרשות אחרים. שהרי כל אחד מהם נסתלק מחלקו שבמקום זה ונתנו במתנה.¹²

יש דרך הלכתית לעקוף את האיסור ליהנות מאנשי העיר על ידי זיכוי לנשיא או לכל אחד אחר, כשהמדיר או המודר מקנים להם את חלקם אין להם עוד חלק בשותפות העירונית ואז הם יכולים להיכנס אליה כעין אורחים. הצורך ההלכתי לציין את העקיפה מלמד על אופי החיבור בין הפרט והכלל העירוני במתקנים הציבוריים כבית כנסת ובית מרחץ, רחבה, תיבה וספרים. זו למעשה שותפות שוויונית בין תושבי העיר במתקנים העירוניים.

10. וכך כתב במפורש בתשובה למעשה: **תשובות הרמב"ם**, רע"א, מהדורת בלאו, עמ' 519: "דע שאומרם ז"ל 'שבעה טובי', שבעה פה לאו דוקא, ואין הוא אלא היותר גדול שבריבוי המספר, כמו שנאמר 'שבע כחטאתיכם' (ויקרא כו, כא)". ובהמשך הוסיף: "וטובי העיר (הם) תלמידי חכמים, אנשי תורה ואנשי מעשים טובים". וראה גם נוסחה אצל הרב י' שילת, **איגרות הרמב"ם**, כרך ב', ירושלים תשנ"ה, עמ' תרפ"ח-ט.

11. **רמב"ם הלכות נדרים ז, ב.**

12. **שם, ג.**

אותו רעיון משפטי נכון גם לגבי הפריטים שהובאו כדוגמאות לשותפות הלאומית: הר-הבית, הלשכות, העזרות והבאר שבאמצע הדרך. אלה הם נכסים שיתופיים שלכל אחד מישראל יש חלק בהם.

השוואת השותפויות השונות מלמדת שיש הבדל מהותי בין השותפות המקומית-אזורית בעיר לזו הלאומית. הלכת הנודרים זה מזה מוכיחה שאיסור הנאתם הוא רק בנכסי העיר ולא בנכסים הלאומיים עקב בסיס משפטי שונה. לרכוש העירוני, גם אם הוא משותף, יש עדיין היבט פרטי, המשתייך לאנשי המקום. ואילו הרכוש הלאומי הוא כללי-ציבורי ואין בו היבט פרטי או אזורי, לכן הוא נחשב כבעל מעמד א-שייכותי.

ההיבט המשפטי של הרכוש הלאומי זהה למעשה גם למעמד ההלכתי של ירושלים, ואף יש קשר ישיר ביניהם שהרי חלק מהנכסים הלאומיים כהר הבית, הלשכות והעזרות נמצאים בירושלים.¹³ על כן יש לראות היבטים משפטיים-ציבוריים אלה כחלק מקבוצת נושאים הלכתיים המייצגים מעמד משפטי גבוה יותר השייך לכלל האומה.¹⁴ היבט אחר של הרשות הלאומית שאין לאנשי העיר בעלות עליה מצוי בידי עירובין, בהלכות יום טוב:

בור של יחיד כרגלי בעליו. ושל אותה העיר כרגלי אנשי אותה העיר ושל עולי בבל שהן מסורין לכל כרגלי הממלא מהן שכל מי שמילא מהן מוליכן למקום שהוא מהלך. נהרות המושכין ומעיינות הנובעין כרגלי כל אדם, ואם היו באין מחוץ לתחום לתוך התחום ממלאין מהן בשבת ואין צריך לומר ביום טוב.¹⁵

הרשות הראשונה – היחיד; השנייה – העיר; והשלישית – "עולי בבל" של כל העם. לכן כל הממלא מרשות עולי בבל יכול ללכת לפי תחומו האישי. לרשות זו שייכים הנהרות ומעיינות הנובעים שכל אחד יכול למלא מהם אף אם בא מחוץ לתחום לתוכו. הגדרת הרשות השלישית חשובה לנושאים מגוונים של בעלות וקניינים.

ואכן בהלכה הבאה, יש הבחנה בין "שור של רועה כרגלי אותה העיר". שכן הרועה מגדל על דעת בעל הבית מהעיר המקומית, ורק אחד מהעיר ותחומה יכול לשחטו ביום טוב, ולעומתו:

שור של פטם כרגלי מי שלקחו לשחטו ביום טוב. מפני שדעת בעליו למכרו לאנשים אחרים חוץ מאנשי אותה העיר מפני שהוא מפותם [דהיינו, גדל מחוץ לעיר ואינו שייך דווקא לאנשיה] והכל שומעין שמעו ובאין לקנותו... ונמצא שור זה כבור של עולי בבל.¹⁶

13. למעמדה של ירושלים יש להתייחס בנפרד, נציין כאן רק שבהלכות רבות ירושלים מייצגת היבט של רכוש כלל האומה. ראה למשל: **רמב"ם**, הלכות עבודה זרה ד, ד; הלכות שמיטה ויובל יב, יב; הלכות טומאת צרעת יד יא; הלכות רוצח ט ד-ה.

14. [הערת עורך: יש לדון האם בית כנסת בכרך השייך ל"כל ישראל", גם הוא בגדר רכוש לאומי, או שמא מדובר אך ורק בשותפות רחבה של פרטים מחוץ לעיר? ע.ר.]

15. **רמב"ם** יום טוב, ה, יד.

16. שם, טו.

לכן גם איש מעיר אחרת יכול לקנות את השור ולשוחטו או לקנות מבשרו ולהביאו לתחומו שלו, ולא דווקא מאנשי עיר אחת.

ה. סיכום

העיר היא המסגרת המתאימה לחיי הפרט ובה הוא יכול להגיע לשלמות חומרית ורוחנית וזאת בזכות מגוריו בתוך ציבור גדול ומאורגן.

הרמב"ם מבחין בין שלוש יחידות ציבוריות שונות, מהקטנה לגדולה: כפר, עיר וכרך. העיר היא יחידה בסיסית ציבורית, והיא מכילה את הצרכים הציבוריים הדרושים לקיומו הפיזי והרוחני של הפרט. הכפר הוא יחידה קטנה מדי, משום שהוא אינו כולל בהכרח את השירותים הנדרשים. והכרך הוא גדול מדי, בכך שהוא פתוח לעוברים והשבים, והוא פורץ את גבולות הציבור המוגדר, אל עבר כלל האומה.

במישור הקנייני הרמב"ם עומד על שני סוגים שונים באופן מהותי של בעלות. האחת היא שותפות של ציבור בבעלות על רכוש, והשנייה היא בעלות של כלל האומה.

כאשר מדובר על שותפות תיתכן שליטה בנכס והעברת בעלות על ידי נציגי הציבור. שליטה כזו אינה מבטלת את הזכויות האישיות של כל אחד מהפרטים המרכיבים את הציבור. לעומת זאת, בעלות לאומית אינה מכירה בזכויות אישיות, ומשמעותה זיקה קניינית אל האומה כגוף אחד.

ההשלכה העיקרית של הבחנה זו היא במקרה של אדם האוסר את ממונו על חברו. כאשר מדובר בבעלות ציבורית מסוג שותפות מי שנאסר עליו אינו רשאי להשתמש ברכוש הציבורי המשותף, אבל כאשר מדובר ברכוש לאומי, לא יכול פרט זה או אחר לאסור את חלקו על אדם אחר, כיוון שלא מדובר כלל על זכויות אישיות ברכוש זה.

סוף דבר, חוקת העיר מלמדת על היבט של המושג "ציבור" בהלכה בין שלל ההיבטים המרכיבים אותו. אך דומה שהחידוש האמיתי הוא בכך שהעיר היא גוף משפטי מעצם מיקום העיר-החפצא של המקום, ולא עקב מגורי פרט זה או אחר-הגברא בעיר, שכן פרט הולך ואחר בא ואילו העיר עומדת, אלא אם כן היא מתרוקנת מיושביה ומאבדת את מעמדה כעיר.