

Being “Public, Private or Government” of the of Public Universities’ Real Estate in Jurisprudence of Administrative Court of Justice

*Nasrin Tabatabai Hesari*¹, Soroush Safizade²*

1. Assistant professor, Department of Private & Islamic Law, Faculty of Law & Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

*. **Corresponding Author:** Email: nasrintaba@ut.ac.ir

2. Ph.D. Student in Private law, Faculty of Law, University of Tehran (Farabi Campus), Qom, Iran. Email: safizade.soroush@ut.ac.ir

ABSTRACT

Lawsuits about real estate of Public universities are among the most frequent lawsuits in the Administrative Court of Justice. The existence of contradictory regulations that do not provide a single understanding of the nature of these real estates (private, public or government) is always the main reason for filing these lawsuits, which has also led to conflicting decisions in the Court.

On the basis, two questions can be arised; First, Under which category of private, public or government property, is real estates of public universities in Iran regulated; And secondly, to what extent is the imagination of this nature for the mentioned property considered efficient in the financial management of the universities?

In this study, relying on the statutes and



S.D.I.L.
The SD Institute of Law
Research & Study



Publisher:
Shahr-e- Danesh
Research And Study
Institute of Law

Article Type:
Original Research

DOI:
10.48300/JLR.2021.277397.1622

Received:
6 April 2021

Accepted:
15 May 2021

Published:
7 June 2022



Copyright & Creative Commons:

© The Author(s). 2021 Open Access. This article is licensed under a Creative Commons Attribution Non-Commercial License 4.0, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. To view a copy of this licence, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.



decisions issued by the Court of Administrative Justice, based on the method of collecting library-documentary information and in the framework of descriptive-analytical research method, we concluded that In Iranian law, real estates possessed by public universities is organized under the legal regime of government property. Although this is an efficient nature in comparison with the public property regime, but in order to achieve the goals and policies of the universities, governmentalization of these properties is a major drawback which can not lead to the optimal function of the boards of trustees for the management of property and development of the university.

Keywords: Real estate of public universities, private property, public property, government property, financial autonomy of the university.

Funding: The author(s) received no financial support (funding, grants, sponsorship) for the research, authorship, and/or publication of this article.

Author contributions:

Nasrin Tabatabai Hesari: Conceptualization, Methodology, Validation, Formal analysis, Investigation, Resources, Data Curation, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing, Supervision, Project administration.

Soroush Safizade: Conceptualization, Software, Formal analysis, Investigation, Resources, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing.

Competing interests: The authors declare that they have no competing interests.

Citation:

Tabatabai Hesari, Nasrin & Soroush Safizade. “Being “Public, Private or Government” of the of Public Universities’ Real Estate in Jurisprudence of Adminstrative Court of Justice” *Journal of Legal Research* 21, no. 49 (June 7, 2022): 345-373.

E x t e n d e d A b s t r a c t

Iranian law in the field of “public university ownership system” has sunk into confusion and is left in the predicament of being “private”, “public” or “government”:

On the one hand, relying on some international conventions such as the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and some principles of the Constitution, such as the article Thirty-third, considers education as a public service by equipping and property allocation to universities. From this perspective, based on public service criteria, all real estate that has been provided to public universities in order to facilitate the right to education is considered a member of public property regime.

On the other hand, according to Articles 114 and 115 of the General Accounting Law, all immovable property of government-affiliated institutions, such as public universities, is considered government-owned and can be sold and transferred with the approval of the Cabinet. Permitting the sale of public universities property to the government as the owner is a testament to the government property regime of public university property;

Finally, according to Article 7 of the Law on the Establishment of the University of Tehran, paragraph A of Article 49 of the Law on Fourth development plan, Article 10 of the Law on Objectives, Duties and Organization of the Ministry of Science, Research and Technology, paragraph B of Article 20 of the Law on Fifth development plan and Article 1 of the Law on Permanent provisions for the development of the country, The legislature has recognized the independence of the university in all areas, including property and ownership. One of the effects of this independence is that universities are merely subject to the approvals of the Board of Trustees, which is the pillar that expresses the will of the legal personality of the universities; The matter is specified in the above-mentioned regulations and is a parallel to the application of the regime of private property on them.

The existence of the above contradictory laws, each of which brings to mind the different nature of real estate occupied by public universities, not only necessitates independent research in this field, but also proves that in order to provide an effective interpretation of “what is the nature of this property” , reviewing the regulations is not enough; Because according to the existing regulations, different natures for this property are conceivable. Therefore, a complementary source is needed in order to have a correct interpretation of these regulations. For this reason, in this study, review of the Administrative Court of Justice’s jurisprudence as a reference for interpreting the provisions of

administrative law is complementary to the analysis of regulations.

This research, based on the method of library collecting information and referring to legal documents and decisions issued by the Court of Administrative Justice, and in the framework of descriptive-analytical research method, in the first place seeks to identify the type of legal regime governing public universities' real estate in the context of identifying government, public or private nature. In the second place, it should be said that considering the universities for the optimal allocation of resources and the optimal use of the facilities at their disposal, they need a legal regime that has more freedom of action and can implement the policies of the boards of trustees; Therefore, it needs to introduce an efficient legal regime.

Based on this, the present article has concluded that the property owned by public universities is organized in Iranian law under the legal regime of government property. Although this is an efficient nature in comparison with the public property regime, in order to achieve the goals and policies of universities, government ownership of this property has a major problem that can not lead to the optimal functioning of boards of trustees for property management and university development.

Finally, according to the above conclusion, two recommendations are presented as follows:

First, the Iranian legislature, in order to reduce the conflict between the regulations and to expand the unity of procedure in the Iranian judiciary, instead of adopting a vague policy in the field of real estate of public universities, made this property under a single regime;

Second, in supplementing the first recommendation, the second recommendation is to recognize the financial independence of public universities in relation to the immovable property in their possession in order to facilitate property management, facilitate transfers and development of universities, and the ownership of these universities over lands.

«عمومی، خصوصی یا دولتی» بودن اموال غیرمنقول دانشگاه‌های دولتی در بوتۀ رویۀ قضایی دیوان عدالت اداری

نسرین طباطبائی حساری*^۱، سروش صفی‌زاده^۲

۱. استادیار، گروه حقوق خصوصی و اسلامی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

* نویسنده مسئول: Email: nasrintaba@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران (پردیس فارابی)، قم، ایران.

Email: safizade.soroush@ut.ac.ir

چکیده:

دعاوی مربوط به اموال دانشگاه‌های دولتی، در زمرۀ پرتکرارترین دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری قرار دارد. وجود مقررات متناقض که درک واحدی از ماهیت این اموال (خصوصی، عمومی یا دولتی) ارائه نمی‌دهد همواره علت اصلی طرح این دعاوی محسوب می‌شود که منجر به صدور آرای متعارض در دیوان نیز گردیده است.

براین اساس دو پرسش قابل طرح است: اولاً، اموال غیرمنقول نزد دانشگاه‌های دولتی در ایران تحت رژیم کدام دسته از اموال خصوصی، عمومی یا دولتی سازماندهی می‌شوند؛ وثانیاً، اعتبار این ماهیت برای اموال مذکور تا چه حد در اداره امور مالی دانشگاه‌ها کارآمد شناخته می‌شود.

این پژوهش با اتکا به قوانین موضوعه و آرای صادره از دیوان عدالت اداری، بر مبنای روش جمع‌آوری اطلاعات کتابخانه‌ای -



پژوهشکده حقوق



نوع مقاله:

پژوهشی

DOI:

10.48300/JLR.2021.277397.1622

تاریخ دریافت:

۱۷ فروردین ۱۴۰۰

تاریخ پذیرش:

۲۵ اردیبهشت ۱۴۰۰

تاریخ انتشار:

۱۷ خرداد ۱۴۰۱

کپی‌رایت و مجوز دسترسی آزاد:



کپی‌رایت مقاله در مجله پژوهش‌های حقوقی نزد نویسنده (ها) حفظ می‌شود. کلیه مقالاتی که در مجله پژوهش‌های حقوقی منتشر می‌شوند با دسترسی آزاد هستند. مقالات تحت شرایط مجوز 4.0 Creative Commons Attribution Non-Commercial License منتشر می‌شوند که اجازه استفاده، توزیع و تولید مثل در هر رسانه‌ای را می‌دهد، به شرط آنکه به مقاله استناد شود. جهت اطلاعات بیشتر می‌توانید به صفحه سیاست‌های دسترسی آزاد نشریه مراجعه کنید.



اسنادی و در چهارچوب روش تحقیق توصیفی - تحلیلی به این نتیجه رسیده است که اموال تحت تصرف دانشگاه‌های دولتی در حقوق ایران تحت رژیم حقوقی اموال دولتی سازماندهی می‌شوند. این ماهیت اگرچه در قیاس رژیم اموال عمومی، ماهیتی کارآمد محسوب می‌شود، اما برای تحقق اهداف و سیاستگذاری‌های دانشگاه‌ها، دولتی تلقی کردن این اموال یک اشکال اساسی محسوب گردیده که نمی‌تواند کارکرد بهینه هیأت‌های امنای اداره اموال و توسعه دانشگاه را در پی داشته باشد.

کلیدواژه‌ها:

اموال غیرمنقول دانشگاه‌های دولتی، اموال خصوصی، اموال عمومی، اموال دولتی، استقلال مالی دانشگاه.

حامی مالی:

این مقاله هیچ حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان:

نسرین طباطبائی حساری: مفهوم‌سازی، روش‌شناسی، اعتبار‌سنجی، تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نظارت بر داده‌ها، نوشتن - پیش‌نویس اصلی، نوشتن - بررسی و ویرایش، نظارت، مدیریت پروژه.
سروش صفی‌زاده: مفهوم‌سازی، استفاده از نرم‌افزار، تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نوشتن - پیش‌نویس اصلی، نوشتن - بررسی و ویرایش.

تعارض منافع:

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

استناددهی:

طباطبائی حساری، نسرین و سروش صفی‌زاده، «عمومی، خصوصی یا دولتی» بودن اموال غیرمنقول دانشگاه‌های دولتی در بوتۀ رویۀ قضایی دیوان عدالت اداری». مجله پژوهش‌های حقوقی ۲۱، ش. ۴۹ (۱۷) خرداد (۱۴۰۱): ۳۴۵-۳۷۳.

مقدمه

دانشگاه‌ها برای آنکه بتوانند سیاست‌های علمی خود را در جهت توسعه و پویایی جامعه سازمان‌دهی کنند ابزار و مقدماتی لازم دارند.^۱ در وهله اول دانشگاه باید بتواند اموال گوناگونی را که در اختیار دارد در راستای اهداف خود مدیریت کند، بفروشد و یا با اموال دیگری که مورد نیاز است معاوضه نماید.^۲ این موضوع نیازمند «رژیم حقوقی» شفاف به منظور سازمان‌دهی اموال تحت تصرف دانشگاه‌ها است.

در ایران رژیم حقوقی حاکم بر اموال «دانشگاه‌های غیردولتی» - اعم از آزاد یا غیرانتفاعی - تا حد زیادی شفاف است. دانشگاه‌های غیرانتفاعی با سازمان‌دهی در چهارچوب مدل «مالکیت خصوصی» تا حد زیادی از رژیم حقوقی روشن و آشکاری برخوردارند. در خصوص دانشگاه آزاد نیز بایستی گفت که اگرچه اجماع وجود ندارد، اما به عقیده صاحب‌نظران، با توجه به آنکه سرمایه اولیه دانشگاه آزاد از طریق کمک یک میلیون تومانی امام خمینی در سال ۱۳۶۱ از محلی غیر از بودجه عمومی تأمین شده است و پس از آن از طریق دریافت کمک دولتی، کمک سازمان‌های غیردولتی، اموال وقف شده از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی و ... افزایش یافته است تا پیش از سال ۱۳۸۸ این اراضی و املاک در مالکیت خصوصی دانشگاه آزاد اسلامی قرار داشته است^۳ و هرچند در این سال، املاک توسط هیأت مؤسس وقف عام گردید؛ اما این وقف به دلیل عدم موافقت حاکم شرع^۴ باطل بوده و اموال دانشگاه همچنان در مالکیت خصوصی شخصیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی قرار دارد.^۵

از دانشگاه‌های غیردولتی که بگذریم، حقوق ایران در حوزه «نظام مالکیت دانشگاه‌های دولتی» در یک سردرگمی و آشفتگی فرورفته است و از پاسخ بدین سؤال که رژیم حقوقی حاکم بر اموال غیرمنقول دانشگاه‌ها در چهارچوب کدام‌یک از مدل‌های مالکیت «خصوصی»، «دولتی» یا «عمومی» سازمان‌دهی شده‌اند، درمانده است:

- از یک سو یکی از وظایف بنیادین دولت‌ها بر اساس کنوانسیون‌های بین‌المللی همچون میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی و همچنین مقررات داخلی همچون اصل سی و سوم قانون اساسی، ارائه خدمات عمومی در حوزه آموزش است که در حوزه دانشگاه‌های دولتی از طریق تجهیز و اختصاص اراضی و املاک به آنها صورت می‌پذیرد؛^۶ با توجه به تلقی این اقدام

۱. سعید غیائی ندوشن و ابراهیم خلیلی، «نقش و جایگاه دولت در استقلال دانشگاه»، *دولت پژوهی* ۱۴ (۱۳۹۷)، ۱۹۳.

۲. همان، ۱۹۳.

۳. فاطمه افشاری و ولی رستمی، «بررسی چالش‌های فقهی - حقوقی وقف اموال دانشگاه آزاد اسلامی»، *مطالعات حقوق خصوصی* ۴۸ (۱۳۹۷)، ۴۷-۴۸.

۴. حاکم شرع را برخی سازمان اوقاف و برخی مقام رهبری دانسته‌اند. با این حال در جریان وقف اموال دانشگاه آزاد اسلامی، نه سازمان اوقاف و نه مقام رهبری، هیچ‌یک این وقف را مورد پذیرش قرار ندادند. (همان، ۵۳-۵۴)

۵. همان، ۵۵.

۶. فخرالسادات هاشمیان، هادی زندیان و جواد آقامحمدی، «تحلیل مشارکت بخش خصوصی در نظام آموزش ایران»، *سیاست‌های راهبردی و کلان* ۱۲ (۱۳۹۴)، ۲.

به عنوان خدمتی عمومی، کلیه اموال غیرمنقولی که در راستای تسهیل حق بر آموزش در اختیار دانشگاه‌های دولتی قرار گرفته است - همچون ساختمان‌های کلاسی، کتابخانه‌ها، محیط‌های ورزشی و مؤسسات تحقیقاتی - به عنوان اموال به کار گرفته شده در راستای خدمت عمومی قسمی از اموال عمومی تلقی می‌گردند.

تلقی عمومی بودن این اموال بدین معنا است که دانشگاه و دولت نمی‌توانند به‌طور مستقل این اموال را مورد نقل و انتقال قرار دهند؛ زیرا قاعده عمومی در خصوص اموال مذکور آن است که نقل و انتقال آنها مصوبه مجلس قانونگذار را می‌طلبد.^۷ در این خصوص تبصره ۲ بند ج ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، پایبندی به این قاعده عمومی را به ذهن متبادر می‌سازد. بر اساس این مقرر هرگونه واگذاری و برون‌سپاری در حوزه فعالیت‌های آموزشی به بخش غیردولتی تابع مصوبه دیگری از مجلس در این باب است. بر این اساس، با توجه به آنکه سیاست معمول خصوصی‌سازی در نظام آموزشی، واگذاری مالکیت مدارس و دانشگاه‌ها به بخش خصوصی در راستای گسترش مشارکت عمومی و مالکیت مردمی است،^۸ می‌توان تبصره ۲ بند ج ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در خصوص لزوم مصوبه مجلس در باب خصوصی‌سازی اموال نظام آموزش را به منزله لزوم اخذ مصوبه مجلس در واگذاری اموال بخش آموزش دانست.

- از سوی دیگر به موجب مواد ۱۱۴ و ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی کلیه اموال غیرمنقول مؤسسات زیرمجموعه دولت همچون دانشگاه‌های دولتی، در مالکیت دولت محسوب شده و با تصویب هیأت وزیران قابل فروش و واگذاری می‌باشد. این مقررات که بر عکس قانون اجرای سیاست‌های کلی، اجازه فروش اموال دانشگاه‌های دولتی را به دولت به عنوان مالک می‌دهد، قرینه‌ای بر دولتی بودن اموال دانشگاه‌های دولتی است؛

- در نهایت به موجب ماده هفت قانون اجازه تأسیس دانشگاه تهران، بند الف ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم، ماده ده قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، بند ب ماده بیست قانون برنامه پنجم و ماده یک قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانونگذار استقلال دانشگاه را در تمامی زمینه‌ها از جمله در حوزه اموال و مالکیت به رسمیت شناخته است. اگرچه این استقلال حقوقی برای مؤسسات دولتی دیگر هم بنا به ماده دو قانون مدیریت خدمات کشوری وجود دارد؛ لیکن تفاوتی که استقلال دانشگاه با استقلال سایر مراکز دارد، تصریح قانونگذار به این نکته است که دانشگاه‌ها، صرفاً تابع مصوبات هیأت‌امنا که رکن ابرازکننده اراده شخصیت حقوقی دانشگاه‌ها است، می‌باشند؛ در حالی که می‌دانیم در مؤسسات و ارگان‌های زیرمجموعه دولت، بر مبنای

۷. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری (تهران: سمت، ۱۳۹۷)، ۲۹۶-۲۹۷؛ عاطفه آجری آیسک، حقوق خصوصی‌سازی و قواعد مشترک حاکم بر قراردادهای آن (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۷)، ۳۰۷؛ حامد کرمی، حقوق اداری اموال (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۷)، ۲۳۰.

8. E.M.M. Baine, "Privatization of Higher Education in Uganda and the Global Gender Justice Ideal: Uneasy Bedfellows?", *Educational Review* 62(2010), 316.

«اصل قانونی بودن» در نظام حقوق اداری، قوانین و مصوبات مجلس بر ساختار اداره حاکم است.^۹ این استقلال که به مفهوم خودمختاری دانشگاه در اداره امور خود می‌باشد، در دو سطح محتوایی و شکلی وجود دارد. سطح محتوایی در باب تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های مربوط به دانشگاه است؛ درحالی‌که استقلال شکلی، به خودمختاری دانشگاه در باب چگونگی اداره اموال و مدیریت درآمدها و بودجه‌های تخصیص یافته تعلق دارد.^{۱۰} تحقق این امر به معنای تثبیت رژیم مالکیت خصوصی بر اموال دانشگاه‌ها است.

وجود قوانین ضد و نقیض فوق که هر کدام ماهیت متفاوتی را برای اموال غیرمنقول تحت تصرف دانشگاه‌های دولتی به ذهن متبادر می‌کند، نه تنها پژوهشی مستقل در این حوزه را ضروری می‌سازد، بلکه این موضوع را نیز اثبات می‌کند که برای ارائه تفسیری کارآمد از «آنچه ماهیت این اموال هست»، بررسی مقررات کفایت نمی‌کند؛ زیرا بر اساس مقررات موجود ماهیت‌های متفاوتی برای این اموال قابل تصور است؛ بنابراین یک منبع مکمل نیاز است تا بتوان تفسیر درستی از این مقررات داشت. به همین دلیل در این پژوهش، بررسی رویه قضایی دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع مفسر مقررات حقوق اداری مکمل تحلیل مقررات لازم‌الاجرا است.

در خصوص پیشینه تحقیق گفتنی است که بخشی از آشفتگی رژیم حقوقی اموال غیرمنقول دانشگاه‌های دولتی مرهون عدم پرداختن دکتربین به مسأله ماهیت‌شناسی نوع اموال تحت اختیار این دانشگاه‌ها در قلمرو «آنچه هست» و «آنچه باید باشد» است. اگرچه نسبت به مبانی این موضوع که بحث «استقلال دانشگاه» در حوزه‌های مختلف از جمله استقلال مالی و مالکیتی است، پرداخت‌های متعددی از جانب اندیشمندان علم مدیریت در داخل و خارج صورت گرفته است^{۱۱}، اما تبیین ماهیت اموال غیرمنقول دانشگاه‌ها و تحلیل آن در چهارچوب منطق کارآمدی برای حرکت از آنچه هست به آنچه باید باشد موضوعی است که برای اولین بار در این مطالعه حقوقی مطرح می‌گردد.

بر اساس آنچه گفته شد، این پژوهش با تکیه بر روش جمع‌آوری اطلاعات کتابخانه‌ای و مراجعه به اسناد و مدارک قانونی و آرای صادره از دیوان عدالت اداری و در چهارچوب روش تحقیق توصیفی - تحلیلی در وهله اول درصدد شناسایی نوع رژیم حقوقی حاکم بر اموال غیرمنقول دانشگاه‌ها در چهارچوب شناسایی ماهیت عمومی، دولتی و یا خصوصی این اموال است. در وهله دوم گفتنی است که با توجه به آنکه دانشگاه‌ها برای تخصیص بهینه منابع و استفاده مطلوب از امکاناتی که در اختیار دارند، نیازمند رژیم حقوقی هستند که دارای آزادی عمل بیشتری بوده و بتواند سیاست‌های

۹. مهدی هداوند و علی مشهدی، *اصول حقوق اداری* (تهران: خرسندی، ۱۳۹۵)، ۸۵-۸۸.

۱۰. غلامرضا رحمانی میاندهی و زهرا نصرآبادی لواسانی، «استقلال دانشگاه در آینده»، *پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی* ۲۰(۱۳۸۰)، ۶۸.

۱۱. اذن‌الله آذرگشب، «بررسی کارکردهای هیأت‌های امنا و نقش آن در استقلال دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» (رساله دکتر، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۶)؛ غیائی ندوشن و خلیلی، پیشین. Thomas Estermann & Terhi Nokkala, "University Autonomy in Europe I" (Exploratory study, Brussels, European University Association, 2009), Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel, "University Autonomy in Europe II" (The Scorecard, Brussels, European University Association, 2011).

هیأت‌های امانا را عملیاتی سازد، به این موضوعات خواهد پرداخت که اولاً: رژیم حقوقی حاکم برای اراضی و املاک تحت تصرف دانشگاه تا چه میزان می‌تواند دانشگاه را به اهدافی که در صدد دستیابی به آنهاست برساند و ثانیاً: در صورت عدم کارآمدی کدام رژیم حقوقی را می‌توان کارآمد تلقی نمود.

۱- رژیم‌های حقوقی قابل تصور در حوزه اموال تحت تصرف دانشگاه‌های دولتی

مروری بر مقررات و دکترین حقوق اموال و مالکیت نشان می‌دهد که اموال غیرمنقول از حیث ماهیت‌شناسی به سه بخش قابل تقسیم‌اند: اموال عمومی، اموال دولتی و اموال خصوصی. در این بخش به معرفی هریک از این ماهیات پرداخته و ذیل هر بخش رژیم حقوقی حاکم بر اموال غیرمنقول دانشگاه‌های دولتی را بر اساس مقررات موجود با آنها تطبیق خواهیم داد.

۱-۱- اموال عمومی

در ترکیب اموال عمومی وصف «عمومیت» در دو معنا مورد استعمال است. گاهی عمومی بودن «ناظر به مالک» است؛ در این معنا «اموال عمومی»^{۱۲} به عنوان «اموالی که در اختیار مؤسسات عمومی قرار دارد» تعریف می‌شود و اعم از اموال دولتی و اموال عمومی در معنای خاص است.^{۱۳} در معنای دیگر که «ناظر به خود مال» است، «اموال عمومی»^{۱۴} به «اموالی گفته می‌شود که به استفاده عمومی تخصیص یافته‌اند یا برای انجام خدمت عمومی ضروری تلقی می‌شوند»^{۱۵} این مفهوم معنای خاص اموال عمومی است و در این نگارش مقصود از اموال عمومی همین معنا است.

در حقوق فرانسه بحث اموال عمومی از قدیم‌الایام یکی از مباحث رایج در میان حقوقدانان بوده است.^{۱۶} باین‌حال تا پیش از سال ۲۰۰۶ پرداختن به این اموال و نظام‌مند ساختن رژیم حقوقی حاکم بر آنها اهمیت چندانی نزد قانونگذار نداشت. در این خصوص مقنن قانون مدنی فرانسه به جای ارائه تعریفی جامع و مانع، تنها به ذکر برخی از ویژگی‌های این اموال همچون «عدم قابلیت تملک خصوصی» و «عدم قابلیت دادوستد» بسنده نموده بود؛^{۱۷} بر همین اساس رژیم حقوقی حاکم بر این اموال را هم می‌بایست از میان مقررات پراکنده‌ای که در قوانین «مالکیت دولتی»^{۱۸}، «مالکیت

12. Propriété Publique

۱۳. کرمی، پیشین، ۱۳.

14. Domaine public de l'état

۱۵. محمد جعفر جعفری لنگرودی، حقوق اموال (تهران: گنج دانش، ۱۳۹۶)، ۴۶.

۱۶. برای اطلاعات بیشتر نک: مهدی بابایی و محمدجواد رضائی زاده، «نظریه‌های مربوط به ماهیت حقوق اموال

عمومی»، فصلنامه حقوق اداری ۱۶ (۱۳۹۷)، ۳۹-۶۲.

۱۷. همان، ۱۵۲.

18. Code du domaine de l'Etat

عمومی رودخانه‌ها و کشتی‌رانی داخلی»^{۱۹} و مقررات دریایی، جاده‌ای و ریلی بود، جست‌وجو می‌کرد.^{۲۰} باین‌حال قانونگذار فرانسوی در ۲۱ آوریل ۲۰۰۶ با تصویب قانون شماره ۴۶۰-۲۰۰۶ موسوم به «قانون جامع اموال اشخاص عمومی»^{۲۱} علاوه بر آنکه رژیم حقوقی پراکنده اموال عمومی را یکپارچه نمود، برای اولین بار اموال عمومی را تعریف کرد.^{۲۲} به موجب ماده L. ۲۱۱۱-۱ این قانون، «به مجموعه اموالی که یا به‌طور مستقیم توسط عموم مردم مورد استفاده قرار می‌گیرند یا به یک خدمت عمومی اختصاص یافته است ...» اموال عمومی اطلاق می‌شود.^{۲۳}

مروری بر ادبیات حقوقی ایران حاکی از آن است که اگرچه تعریفی جامع در نظر قانونگذار حول اموال عمومی شکل نگرفته است، اما بر اساس استنباطی که مورد تأیید دکتین حقوق اموال نیز قرار دارد^{۲۴}، از جمع مواد ۲۵ و ۲۶ قانون مدنی که صراحتاً با عبارات «اموالی که مورد استفاده عموم است» و «اموال دولتی که معد است برای مصالح یا انتفاعات عمومی» اموال عمومی را مورد خطاب قرار داده است، می‌توان دریافت که نظر قانونگذار قانون مدنی نیز همان معیاری است که توسط قانونگذار فرانسوی اتخاذ شده است.

نکته شایان توجه در خصوص اموال عمومی، رابطه حقوقی است که میان دولت و این اموال وجود دارد. رابطه‌ای که اگرچه به عقیده بسیاری اساساً از جنس مالکیت نیست و رابطه مالکانه محسوب نمی‌شود، اما حتی اگر آن را مالکیت هم بدانیم، تفاوت فاحشی با مفهوم معمول و متعارف مالکیت دارد. در تشریح این موضوع شایان ذکر است که مالکیت عمومی یا *Domaine* در حقوق فرانسه از ریشه لاتین *dominium* به معنای حاکمیت یا ولایت اخذ شده است.^{۲۵}

در این مفهوم اموال عمومی به مثابه محجورینی هستند که برای آنکه بتوانند در برابر شهوت تملک خصوصی عموم جامعه حفظ شوند، نیازمند یک ولی یا سرپرست می‌باشند؛ بنابراین قوه حاکمه به عنوان قدرت برتر نقش سرپرست را ایفا نموده و در صدد نگهداری و اداره این اموال برمی‌آید؛ بنابراین اختیارات دولت در مالکیت این اموال تنها در حد نگهداری و مدیریت آنها است و به هیچ عنوان حق تملک شخصی یا واگذاری این اموال برای قوه حاکمه وجود ندارد. از مجموع صفات مالک تنها همین وصف به دولت می‌رسد و این همان نقطه مشترکی است که میان «ولایت» و «مالکیت»

19. Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure

20. Guide pratique d'utilisation du code général de la propriété des personnes publiques, collectives-locales.gouv.fr, 2007, 2.

21. Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)

22. Ibid, 5.

23. Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

۲۴. امیر ناصر کاتوزیان، *اموال و مالکیت* (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲)، ۶۸-۶۹؛ طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ۲۹۴-۲۹۵.

25. Emmanuelle Gillet Lorenzi and Seydou Traoré, *Droit administrative des biens* (Paris: CNFPT, 2007), 17.

وجود دارد و سبب پدید آمدن مفهوم مالکیت عمومی گردیده است.^{۲۶}

۱-۱-۱- اموال تحت تصرف دانشگاه به مثابه اموال عمومی

در دنیای مدرن بشری، آموزش و پرورش نه تنها به عنوان یک حق بلکه به عنوان یک نیاز عمومی مطرح می‌شود و دولت‌ها برای بقای جامعه در حوزه‌های مختلف، مکلف به تجهیز سیستم آموزشی از نظر مالی و تخصیص محیط آموزشی به دانشگاه‌ها و مدارس جهت برآورده ساختن این نیاز است.^{۲۷} در همین راستا هم فراز سوم از بند دو ماده ۱۳ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی، دولت‌ها را مکلف به فراهم نمودن کلیه وسایل مقتضی در راستای رشد و توسعه نظام آموزش عالی نموده است.^{۲۸} قانون اساسی هم در اصل سوم «تسهیل و تعمیم آموزش عالی» و در اصل سی‌ام «گسترش رایگان وسایل تحصیلات عالی تا سر حد خودکفایی کشور» را از جمله تکالیف دولت ایران برشمرده است. لذا شکی نیست که آموزش و پرورش در سطح آموزش عالی یکی از مهم‌ترین و ضروری‌ترین خدمات عمومی است و دولت با تأسیس دانشگاه‌های دولتی درصدد برآورده ساختن این نیاز برآمده است. شاید بی‌دلیل نباشد که به دانشگاه‌های دولتی در ادبیات انگلیسی Public University گفته می‌شود؛ مفهومی که بیشتر بر بُعد عمومی و ملی بودن این دانشگاه‌ها تأکید دارد و به همین دلیل در فارسی به «دانشگاه ملی» ترجمه شده است. بر مبنای معیار خدمت عمومی، اموال غیرمنقولی نظیر اراضی و ساختمان دانشکده‌ها، کتابخانه‌ها، محیط‌های ورزشی و مؤسسات تحقیقاتی که در اختیار دانشگاه‌ها قرار دارد و در جهت برطرف نمودن نیاز به آموزش عالی مورد استفاده قرار می‌گیرند، می‌توانند در زمره اموال عمومی تلقی گردند؛ خصوصاً آنکه بسیاری از این فضاها و ساختمان‌ها نه تنها به آموزش عالی تخصیص یافته‌اند، بلکه سبک معماری ساختمانی و فضاسازی‌ها به گونه‌ای است که جز اختصاص به یک محیط آموزشی آکادمیک مصرف دیگری ندارند.

بررسی مقررات مربوط به دانشگاه‌های دولتی در ایران نشان می‌دهد که اگرچه قانونگذار هیچ‌گاه به صراحت ماهیت عمومی بودن این اموال را نپذیرفته است، لیکن از برخی از مقررات می‌توان تلقی عمومی بودن این اموال را داشت. در این خصوص می‌توان به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ اشاره کرد. یکی از حوزه‌هایی که به موجب تبصره دوم بند ج ماده سه قانون مذکور از حیطه مقررات خصوصی‌سازی قانون سیاست‌های کلی مستثنی شده است، حوزه آموزش است و قانونگذار خصوصی‌سازی در این بخش را نیازمند قانونی جداگانه دانسته است.^{۲۹}

26. Helene Saugez, "L'affectation des biens à l'utilité publique : Contribution à la théorie générale du domaine public" (PhD diss., Université d'Orléans, 2012), 10.

27. F. K. Alexander, "The Changing Face of Accountability: Monitoring and Assessing Institutional Performance in Higher Education", *Journal of Higher Education* 71(2000), 412 - 415.

۲۸. آموزش و پرورش عالی باید به کلیه وسایل مقتضی به ویژه به وسیله معمول کردن تدریجی آموزش و پرورش مجانی به تساوی کامل بر اساس استعداد هر کس در دسترس عموم قرار گیرد.

۲۹. تبصره ۲- فعالیتهای حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون نیست و هرگونه ←

در تشریح مقررۀ فوق شایان ذکر است که خصوصی‌سازی در تعریف صاحب‌نظران به مجموعه اقداماتی گفته می‌شود که کنترل، مالکیت و یا مدیریت را از بخش دولتی به بخش خصوصی منتقل می‌کند^{۳۰} و در سطوح و بخش‌های گوناگونی از جمله حوزه آموزش قابل اعمال است. بنا به نظر صاحب‌نظران، در حوزه آموزش متداول‌ترین شیوه در امر خصوصی‌سازی مراکز آموزشی، انتقال مالکیت مراکز آموزشی دولتی به بخش خصوصی است.^{۳۱} لذا تبصرۀ دوم بند ج ماده سه در خصوص لزوم اخذ مصوبۀ مجلس در حوزه خصوصی‌سازی اموال حوزه آموزش را می‌توان این‌گونه تفسیر کرد که قانونگذار واگذاری مالکیت مراکز آموزشی دولتی به بخش خصوصی را نیازمند مصوبۀ مجلس دانسته است. همان‌طور که پیش‌تر نیز گفته شد، لزوم اخذ مجوز از مجلس اصولاً تنها زمانی صورت می‌پذیرد که موضوع واگذاری، «اموال عمومی» باشد و این قاعده‌ای است که در حقوق کشورهای متعددی همچون آمریکا و فرانسه مورد پذیرش قرار گرفته است و در حقوق ایران اگرچه به صراحت از جانب قانونگذار تبیین نشده است^{۳۲}، اما به عقیدۀ صاحب‌نظران، تصویب مقررات گوناگونی در باب اعطای مجوز واگذاری اموال عمومی شکی باقی نمی‌گذارد که در حقوق ایران نیز این قاعده مورد پذیرش است؛ زیرا مالک حقیقی این اموال عموم مردم می‌باشند و تصمیم‌گیری درباره واگذاری این اموال موضوعی است که بایستی قوه مقننه به عنوان نمایندگان عمومی نسبت به آن تصمیم‌گیری نمایند.^{۳۳} بنابراین اگر تبصرۀ ۲ بند ج ماده ۳ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴، خصوصی‌سازی اموال حوزه آموزش را منوط به قانون مصوب مجلس می‌داند، این موضوع را می‌توان دلالت بر عدم مالکیت دولت و دانشگاه‌ها بر اموال این بخش دانسته و ماهیت عمومی بودن این اموال را استنباط نمود.

در اثبات ماهیت اموال غیرمنقول تحت تصرف دانشگاه‌های دولتی اگرچه رویۀ عملی متشدد است، اما آرای می‌توان یافت که حاکی از عمومی بودن ماهیت این اموال است. در این خصوص دادنامه شماره ۹۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در خصوص شکایتی که توسط سازمان بازرسی کل کشور علیه دانشگاه جامع علمی کاربردی به خواستۀ ابطال مصوبۀ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۵ شورای دانشگاه جامع علمی کاربردی در سال ۹۸ صادر شد، شایان توجه است. گفتنی است که شورای مرکزی دانشگاه در سال ۹۵ مقرره‌ای را مصوب نمود که بر اساس آن به دانشگاه اجازه داده می‌شد تا در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و در راستای تمرکززدایی و کاهش تصدی‌گری دانشگاه در امور اجرایی آموزش‌های علمی - کاربردی، مراکز علمی - کاربردی وابسته به دانشگاه را بر اساس دستورالعملی که به تصویب هیأت رئیسه دانشگاه می‌رسد، در چهارچوب ضوابط و مقررات مالی -

توسعه توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌ها مطابق لایحه‌ای خواهد بود که ظرف مدت یکسال از ابلاغ این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

۳۰. آجری آیسک، پیشین، ۲۱.

31. M. Bray, *The cost and financing of education: Trends and policy implications* (Mandaluyong City: Asian Development Bank, 2002), 43.

۳۲. آجری آیسک، پیشین، ۱۹۴-۱۹۶.

۳۳. همان، ۱۹۴-۱۹۶.

اداری و پس از اخذ مجوز از هیأت امنا واگذار کند؛ اما هیأت عمومی دیوان به استناد تبصره ۲ بند ج ماده ۳ این اموال را اساساً از چهارچوب مقررۀ مذکور مستثنی نموده و با توجه به آنکه قانونی در مورد نحوه واگذاری این اموال به تصویب مجلس قانونگذار نرسیده است، این اموال را قابل واگذاری ندانسته و رأی به ابطال مقررۀ مذکور داد.

دانشگاه جامع علمی - کاربردی ماهیتاً یک دانشگاه دولتی است؛ زیرا اگرچه دریافتی‌هایی به عنوان هزینه تحصیل در دانشگاه دارد، لیکن به موجب ماده ۱۳ اساسنامه این دانشگاه «منابع لازم برای انجام وظایف و مأموریت‌های دانشگاه جامع و حمایت از آموزش‌های علمی - کاربردی از محل بودجۀ عمومی، کمک دولت و سهمی که دستگاه‌های اجرایی در امر آموزشی دارند، تأمین می‌شوند.» علاوه بر این به موجب ماده ۱۳ آیین‌نامه شورای عالی آموزش‌های علمی - کاربردی، بودجه و اعتبارات طرح‌ها و برنامه‌ها، هزینه‌های اداری و سرمایه‌ای برای انجام دادن وظایف و نیل به اهداف شورای عالی همه ساله توسط دبیر کل تهیه شده و ردیف مشخصی در بودجۀ سالیانه دارد؛ بنابراین به نظر می‌رسد هر دانشگاه دولتی که به‌جای دانشگاه جامع علمی - کاربردی طرف این شکایت سازمان بازرسی قرار می‌گرفت، با این حکم مواجه می‌شد.

۱-۲- اموال دولتی^{۳۴}

اموال دولتی را بنا به یک تفسیر می‌توان در قلمرو اموال عمومی به معنای اعم و بنا به تفسیری دیگر در زمرۀ اموال خصوصی به معنای اعم قلمداد نمود. اگر شاخص دسته‌بندی اموال «شخص مالک» باشد، اموال دولتی نوعی از اموال عمومی محسوب می‌شوند که در مالکیت دولت قرار دارند؛^{۳۵} اما اگر معیار طبقه‌بندی را نوع مقررات حقوقی حاکم بر اموال غیرمنقول بدانیم اموال دولتی مشابه اموال خصوصی است و علی‌القاعده تابع مقررات مدنی و تجاری‌اند.^{۳۶} همین دوجانبه‌گرایی باعث شده است اموال دولتی را به عنوان یک رژیم حقوقی مستقل که مابین اموال عمومی و خصوصی است تلقی کنیم.

در خصوص اموال دولتی تعاریف متعددی ارائه شده است. عده‌ای معتقدند به‌واسطه آنکه ثبت املاک باعث می‌شود حقوقی قطعی و غیرقابل انکار نسبت به اراضی تحت مالکیت خصوصی دولت ایجاد شود، آن دسته از اراضی و املاک دولتی شناخته می‌شوند که به نام دولت ثبت مالکیت شده باشند.^{۳۷} این تعریف از دو جهت دارای اشکال است:

اولاً، در برخی کشورها همچون ایران بسیاری از املاک تشریفات ثبتی را طی نکرده و در دفتر املاک به ثبت نرسیده‌اند؛ اگر بنا باشد این تعریف در این نظام‌های حقوقی مجری باشد بسیاری از املاکی که دولت بر آنها حق مالکیت دارد اما به ثبت نرسیده است از مایملک دولت خارج شده و

34. Domaine privé de l'état

35. Saugez, op. cit., 7-8.

36. Ibid, 7-8.

37. Samba Amineta Sarr, "La domanialité des biens de l'Administration publique à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels : le cas du Mali" (PhD diss, Université de Grenoble, 2012), 231.

دولت را تضعیف می‌کند. موضوعی که در نهایت منتهی به ضرر عموم جامعه می‌شود. ثانیاً، این تعریف اگرچه در مقام تمییز مالکیت دولتی از خصوصی، تعریف کارآمدی است اما در تمییز اموال عمومی از دولتی ناکارآمد است؛ زیرا اگرچه جنس مالکیت دولت در اموال عمومی و دولتی متفاوت است، اما مالکیت هردوی این اموال به نام دولت ثبت می‌شود و از نظر صدور سند ثبتی به نام دولت هیچ تفاوتی میان اموال عمومی و دولتی وجود ندارد؛ در این خصوص اگرچه عده‌ای از دکترین حقوق ثبت املاک به واسطه آنکه اموال عمومی به طور اختصاصی قابل تملک اختصاصی نمی‌باشند آنها را غیرقابل ثبت می‌دانند^{۳۸}، لیکن به نظر می‌رسد بسیاری از اراضی و املاک عمومی برای صیانت از تجاوز متجاوزین بایستی به ثبت برسند و اصلاً بخشی از نقش ولایت‌مدارانه دولت در خصوص این اموال لزوم طی تشریفات ثبتی در راستای جلوگیری از دست‌اندازی دیگران است؛^{۳۹} لذا مدعای دکترین مذکور نمی‌تواند مقرون به صحت باشد.

در تعریفی دیگر که ماده ۱-۲۲۱۱-L قانون جامع اموال عمومی ارائه داده است، اموال دولتی به آن دسته از اموال تحت تملک دولت اطلاق می‌گردد که در دسته اموال عمومی نباشند.^{۴۰} این تعریف اگرچه ایرادات تعریف سابق را ندارد و ضمن توجه به مالکیت دولت، تفاوت میان اموال عمومی و دولتی را نیز مدنظر قرار داده است، اما مخاطب را با معیاری روشن در تفکیک میان اموال عمومی و دولتی مواجه نمی‌سازد.

به عقیده بسیاری از اندیشمندان وجه ممیزه اموال دولتی از عمومی که باعث می‌شود اندیشمندان مالکیت دولت بر اموال عمومی را مالکیت محسوب نکنند، «قابلیت انتقال و واگذاری» است.^{۴۱} آنچه از نظریه صاحب‌نظران حقوق اداری اموال برمی‌آید آن است که دولت در کنار آنکه وظیفه خدمت عمومی را برعهده دارد، همانند اشخاص خصوصی درصدد کسب سود نیز می‌باشد. در این راستا اگرچه بخشی از اموال دولت، عمومی محسوب شده و خارج از قلمرو تجارت است، اما بخش دیگری از اموال از رژیم حقوق خصوصی تبعیت می‌کند و قابل انتقال است.^{۴۲} بر این اساس اموال دولتی به آن دسته از اموال تحت تملک دولت گفته می‌شود که «اصولاً بر مبنای مقررات مدنی و بازرگانی اداره می‌شود و به هر شخص حقیقی و حقوقی قابل انتقال و واگذاری است.»^{۴۳}

۳۸. داریوش بهرامی، *حقوق ثبت املاک در ایران* (تهران: میزان، ۱۳۹۴)، ۵۷.

۳۹. محمد جعفر جعفری لنگرودی، *حقوق ثبت* (تهران: گنج دانش، ۱۳۹۳)، ۲۲۹۳-۳۱۶.

40. Font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre Ier du livre Ier. Il en va notamment ainsi des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public.

۴۱. کرمی، پیشین، ۱۸-۱۹.

42. Sarr, Ibid, 286.

۴۳. طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ۲۹۹.

۱-۲-۱- اموال تحت تصرف دانشگاه به مثابه اموال دولتی

مطابق تعریف ماده سه قانون محاسبات عمومی هر واحد سازمانی که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره شود و عنوان وزارتخانه نداشته باشد، مؤسسه دولتی نام دارد. بنا به این تعریف دانشگاه‌های دولتی نیز قسمی از مؤسسات دولتی تلقی می‌شوند. مؤسساتی که به موجب قوانین مصوب مجلس قانونگذار^{۴۴} یا مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی^{۴۵} - که در حکم قانون تلقی می‌شود^{۴۶} - ایجاد شده‌اند و حسب مورد زیرمجموعه یکی از قوا یا وزارتخانه‌ها قرار می‌گیرند. در این خصوص ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی کلیه اموال غیرمنقول مؤسسات دولتی را متعلق به دولت می‌داند. اگر صرفاً به این گزاره توجه شود به هیچ عنوان نمی‌توان دولتی یا عمومی بودن این اموال را تشخیص داد؛ هرچند که خصوصی بودن آن را منتفی می‌سازد.

با این حال مقررۀ ۱۱۵ قانون محاسبات به امکان فروش این اموال با مجوز هیأت وزیران اشاره دارد؛ در حالی که می‌دانیم واگذاری اموال عمومی، تنها با مجوز مجلس در چهارچوب تصویب قانون امکان‌پذیر است. لذا به نظر می‌رسد این مقررۀ را باید دلیلی بر مالکیت اختصاصی دولت بر اموال مؤسسات زیرمجموعه خود دانست. در این راستا هیأت وزیران در سال ۱۳۷۲ آیین‌نامه جدید اموال دولتی را به تصویب رساند. در این آیین‌نامه، اموال دولتی به مجموعه اموالی تعریف شده است که توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و یا شرکت‌های دولتی خریداری می‌شود یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا درمی‌آیند.^{۴۷} تأکید قانونگذار بر قابلیت خریداری و تملک به هر طریق قانونی دیگر، بیش از هر چیز قابلیت نقل و انتقال اموال مؤسسات دولتی را به ذهن متبادر می‌سازد. به همین دلیل هم در بخش‌های چهارم و پنجم این آیین‌نامه مقرراتی در باب امکان انتقال و واگذاری مالکیت این اموال ارائه شده است؛ موضوعی که دلیل دیگری بر دولتی بودن اموال دانشگاه‌های دولتی است. در حقیقت هیأت وزیران به عنوان ابرازکننده اراده شخصیت حقوقی دولت است و مصوباتش تنها در باب امکان انتقال اموال دولتی معتبر است. لذا این مقررات را باید حمل بر دولتی بودن اموال دستگاه‌های زیرمجموعه دانست.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در دادنامه شماره ۲۴۶۶ در خصوص ابطال ماده شصت آیین‌نامه مالی - معاملاتی دانشگاه صنعتی شریف مصوب ۱۳۹۶ هیأت امانا که مقرر می‌داشت: «تبدیل به احسن نمودن اموال غیرمنقول مازاد بر نیاز دانشگاه به استثنای اموال غیرمنقولی که از نفایس و آثار ملی و بناهای تاریخی است از طریق فروش اموال مذکور صرفاً با تصویب هیأت امانا مجاز است. وجوه حاصل از فروش این‌گونه اموال به حساب درآمد اختصاصی دانشگاه واریز می‌شود.»

۴۴. همچون قانون اجازه تاسیس دانشگاه تهران مصوب ۸ خرداد ۱۳۱۳، قانون تأسیس دانشگاه‌های شهرستان‌ها مصوب ۳ خرداد ۱۳۲۸.

۴۵. همچون مصوبه اجازه تاسیس دانشگاه علامه طباطبائی مصوب ۱۶ تیر ۱۳۶۳ شورای انقلاب فرهنگی.

۴۶. محمود ابراهیمی، «جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن» (طرح پژوهشی مرکز مطالعات راهبردی شورای عالی انقلاب فرهنگی، تهران: شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۱)، ۷۳-۷۵.

۴۷. ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی

بر مبنای استنباط دولتی بودن اموال مذکور حکم به ابطال مقررۀ مذکور داد. در این دادنامه اشاره شده است: «... از آنجایی که دانشگاه صنعتی شریف دولتی بوده و تمامی املاک و اموال غیرمنقول متعلق به آن اعم از آنکه به نام دانشگاه ثبت شده یا به نام دولت و در اختیار دانشگاه باشد جزء اموال دولتی محسوب می‌شوند که فروش آنها توسط دانشگاه ممنوع و از مصادیق فروش مال غیر، محسوب می‌شود، لذا مصوبۀ مورد شکایت خارج از اختیار هیأت امنا و مخالف با قانون وضع شده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.» براین اساس رژیم حقوقی اموال دولتی به‌واسطۀ آنکه دانشگاه‌های دولتی نوعی از مؤسسات دولتی محسوب می‌شوند، بر اراضی و املاک تحت تصرف این دانشگاه‌ها قابل اعمال است.

۱-۳- اموال خصوصی^{۴۸}

با وجود آنکه رژیم حقوقی حاکم بر اموال خصوصی، موضوع قانون مدنی است و اصلاً باب دوم از کتاب اول این قانون به این موضوع اختصاص دارد، قانونگذار صراحتاً تعریفی از این اموال ارائه نداده است؛ هرچند به‌طور ضمنی می‌توان تعریفی از آن را یافت. برای مثال فصل سوم از باب اول کتاب اول قانون مدنی در مورد اموالی است که «مالک خاص» ندارند؛ در تفسیر این عبارت برخی حقوقدانان معتقدند مقصود از مالک خاص، مالک خصوصی است و بر همین اساس «اموال خصوصی به آن دسته از اموالی گفته می‌شود که در مالکیت خصوصی افراد قرار دارد.»^{۴۹} این تعریف، به ناچار ارائه تعریفی پیرامون مالکیت خصوصی را نیز الزامی می‌سازد. موضوعی که از جانب قانونگذار بدون پاسخ مانده است. کلارک^{۵۰} و کولر^{۵۱}، دو تن از پژوهشگران حوزه مالکیت، در یک تعریف عملی مالکیت خصوصی را به عنوان بالاترین مرتبۀ حقوق عینی تعریف نموده‌اند که به موجب آن شخص واجد وصف کنترل‌کنندگی مال می‌شود.^{۵۲} در این تعریف، مالکیت دارای دو وصف «کنترل نسبت به شیء» و «کنترل در برابر عموم جامعه» است.^{۵۳}

مفهوم کنترل نسبت به شیء همان وصف «اطلاق»^{۵۴} مالکیت خصوصی است که در ادبیات حقوقی ایران رواج یافته است. در نظریات گذشتگان، اطلاق منشأ قدرت بی‌چون و چرای مالک نسبت به مملوک بود، به‌طوری که مالک به هر طریقی که می‌خواست، جز در مواردی که استثنائاً ممنوع بود، می‌توانست از مال خود بهره‌برداری کند.^{۵۵} برای مثال هگل در تعریف مالکیت خصوصی، آن را حقی می‌دانست که به موجب آن دارنده می‌توانست مملوک را به هر چیزی که تمایل دارد

48. Propriété Privée

۴۹. سیدحسن امامی، حقوق مدنی، جلد اول (تهران: انتشارات اسلامی، ۱۳۸۴)، ۳۶.

50. Alison Clarke

51. Paul Kohler

52. Alison Clarke and Paul Kohler, *Property Law Commentary and Materials* (New York: Cambridge university press., 2005), 180.

53. Ibid, 180-182.

54. absolute

55. J.W.Harris, *Property and Justice* (New York: Oxford University Press, 1996), 30.

تبدیل کند؛ زیرا مالکیت خصوصی نشانه آزادی و نمایانگر تسلط انسان بر طبیعت است.^{۵۶} با این حال با گذر زمان و تبدیل مبنا و منشأ مالکیت از عرف به قانون، این تعریف نیز تغییر کرد و مفهوم «اطلاق» به «تسلط قانونی بر شیء» تغییر مفهوم داد.

به این ترتیب مالکیت باتوجه به مفهوم اطلاق - همان طور که در ماده ۵۴۴ قانون مدنی فرانسه و ماده ۳۰ قانون مدنی ایران اشاره شده است - «حق تصرف در ملک به مطلق ترین وجه خود است. به شرط آنکه به موجب قوانین موضوعه ممنوع نباشد.»^{۵۷}

مفهوم کنترل در برابر عموم جامعه همان وصف «انحصار»^{۵۸} در نظر حقوق دان های ایرانی است. در این مفهوم مالکیت به عنوان حقی در نظر گرفته می شود که از حقوق مالک در برابر غیرمالک محافظت می کند.^{۵۹} این مفهوم که در مواد ۵۴۵ قانون مدنی فرانسه^{۶۰} و ماده ۳۱ قانون مدنی ایران^{۶۱} تجلی یافته است، روی دیگر سکه مالکیت خصوصی است؛ زیرا اگر مالک هیچ ابزاری برای محروم کردن دیگران از مایملک خود نداشته باشد، مالکیت خصوصی مفهومی ندارد.^{۶۲}

با توجه به مفهوم مالکیت خصوصی، اموال خصوصی را می توان در یک تعریف جامع به اموالی تعریف کرد که «در مالکیت اشخاص خصوصی قرار دارد و این افراد حق بهره مندی از انحصار تصرفات - اعم از تصرفات عینی یا حقوقی - و ممانعت از تصرف دیگری را در حدود قانون در اختیار دارند.»^{۶۳}

۱-۳-۱- اموال تحت تصرف دانشگاه به مثابه اموال خصوصی

اعتبار یک رژیم حقوقی مستقل در خصوص دانشگاه ها، موضوعی است که رگه های آن را از اوایل عصر قانونگذاری می توان مشاهده نمود. برای مثال ماده هفت قانون اجازه تأسیس دانشگاه تهران مصوب ۱۳۱۳، این دانشگاه را دارای شخصیت حقوقی و از لحاظ اداری و مالی مستقل دانسته است. با این حال جای خالی مقررات عمومی که استقلال کلیه دانشگاه ها را به عنوان قاعده عمومی پذیرا باشد و حدود آن را مشخص کند، همواره احساس می شد. این خلأ تا سال ۱۳۸۳ ادامه داشت تا

56. G.W.F.Hegel, *The Philosophy of Right*, translated by S.W Dyde (Kitchener: Batoche Books, 2001), 57.

57. art544-La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.

ماده ۳۰- هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع دارد، مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد.

58. exclusive

59. Clarke & Kohler, *Ibid*, 180-182.

60. art545-Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité.

۶۱ ماده ۳۱- هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی توان بیرون کرد مگر به حکم قانون.

62. Samantha J. Hepburn, *Principle of Property Law* (Sydney & London: Cavendish Publishing, 2001), 2-3.

۶۳ امامی، پیشین، ۳۶.

اینکه قانونگذار ابتدائاً در ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت عتف، کلیه دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی را دارای شخصیت حقوقی مستقل تلقی نمود و آنها را تابع ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تصویب هیأت امناء و تأیید وزیر می‌رسد، دانست. کمتر از یک ماه بعد و در شهریورماه همان سال قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران را به تصویب رساند. قانونی که در بند الف ماده ۴۹، درصد تکمیل مقرره مذکور برآمد و علاوه بر تکرار مفاد این مقرر به صراحت دانشگاه‌ها را معاف از رعایت برخی قوانین همچون قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی، اداری، مالی و استخدامی دانست. اهمیت این موضوع نزد قانونگذار به اندازه‌ای بود که نه تنها مفاد مذکور را بار دیگر در قانون برنامه پنجم در قالب بند ب ماده ۲۰ گنجانده، بلکه به عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی توسعه، در ماده یک قانون احکام دائمی توسعه نیز این مقرر را تکرار کرد.

در خصوص اثبات رژیم مالکیت خصوصی دانشگاه‌ها، دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۵۵۰ هیأت تخصصی فرهنگی، آموزشی و پزشکی دیوان عدالت اداری مورخ ۲۹ آبان ۱۳۹۸ در دعوی سازمان بازرسی کل کشور علیه دانشگاه صنعتی شریف شایان توجه است. گفتنی است هیأت امنای دانشگاه صنعتی شریف به استناد ماده یک قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و با تلقی مالکیت خصوصی دانشگاه بر اموال تحت اختیار خود در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۵/۵ بی‌آنکه خود را موظف به رعایت مقررات مربوط دستگاه‌های دولتی نماید، دستوری مبنی بر تشکیل شرکت سرمایه‌گذاری مشترک دانشگاه با بانک ملت در قالب اساسنامه سازمان توسعه و سرمایه‌گذاری دانشگاه برای مدیریت املاک و دارایی‌های دانشگاه صادر نمود. سازمان بازرسی با طرح این ادعا که هیأت امناء اساساً چنین اختیاری نسبت به این اموال ندارد، درصد ابطال این مصوبه برآمد؛ لیکن هیأت تخصصی دیوان با این استدلال که بنا به نص صریح ماده بیست قانون برنامه پنجم و ماده یک قانون احکام دائمی توسعه، اموال دانشگاه‌ها تنها در چهارچوب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی هیأت امناء که به تأیید وزارت علوم رسیده است مدیریت می‌شوند، اختیارات تام هیأت امناء نسبت به اداره اموال دانشگاه را به رسمیت شناخته و رأی به عدم ابطال این مقرر صادر نمود. در تشریح این رأی شایان ذکر است که دانشگاه به عنوان یک شخصیت حقوقی، دارای اراده است و این اراده در قالب مصوبات رکن تصمیم‌گیرنده یعنی هیأت امناء متبلور می‌شود.^{۶۴} بنابراین اگر در رأی فوق‌الذکر، برای مدیریت اموال و دارایی‌های دانشگاه صرفاً آیین‌نامه مالی و معاملاتی مصوب هیأت امناء لازم‌الاجرا شناخته شده است، این بدان معناست که حاکمیت اراده شخصیت حقوقی دانشگاه نسبت به اموال تحت اختیارش مورد تأیید قرار گرفته است؛ موضوعی که قرینه‌ای است بر تثبیت مالکیت خصوصی این ارگان بر اموال تحت تصرف خود.

۶۴ محمد رضا پاسبان، حقوق شرکت‌های تجاری (تهران: سمت، ۱۳۹۳)، ۳۲.

۲- شناسایی رژیم حقوقی حاکم و تحلیل میزان کارآمدی آن

پس از طرح مقررات گوناگون که هریک به طریقی مثبت نوعی ماهیت برای اموال غیرمنقول دانشگاه‌ها بوده است، مسأله قابل طرح آن است که بالأخره این اموال در کدام دسته قرار می‌گیرد و آیا این ماهیت بر اساس اهداف و سیاست‌های قانونگذار یک ماهیت کارآمد تلقی می‌شود.

از یک‌سو، دادنامه شماره ۹۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این خصوص به تبصره دوم بند ج ماده سه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اشاره کرده است و به نظر می‌رسد یکی از تفاسیری که می‌توان از این مقررته ارائه داد، آن است که چون خصوصی‌سازی در نظام آموزش و پرورش و آموزش عالی اصولاً ملازمه با واگذاری مالکیت مدارس و دانشگاه‌های دولتی دارد، تلقی قانونگذار در این تبصره، عمومی بودن این اموال بوده و بر همین اساس مجوز صریح مجلس در خصوص امکان واگذاری را الزامی دانسته است؛

از سوی دیگر، دانشگاه‌های دولتی بر طبق ماده سه قانون محاسبات عمومی یک موسسه دولتی تلقی می‌شوند و به موجب مواد ۱۱۴ و ۱۱۵ این قانون کلیه این اموال در مالکیت انحصاری دولت بوده و به موجب مصوبه هیأت وزیران قابل واگذاری است. موضوعی که دال بر دولتی بودن این اموال است و به عینه در دادنامه شماره ۲۴۶۶ هیأت عمومی دیوان عدالت نیز مورد تأیید قرار گرفته است؛ در نهایت به موجب ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت عتف، بند الف ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم، بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم و ماده ۱ قانون احکام دائمی، دانشگاه دارای استقلال مالی است و در اداره امور خود صرفاً تابع مصوبات هیأت امانا به عنوان رکن ابرازکننده اراده شخصیت حقوقی دانشگاه است. موضوعی که می‌توان آن را حمل بر استقلال مالکیتی کلیه دانشگاه‌ها دانست و در دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۵۵۰ هیأت تخصصی فرهنگی، آموزشی و پزشکی دیوان عدالت اداری در باب دانشگاه صنعتی شریف به عنوان یک دانشگاه دولتی تأیید شده است.

در پاسخ به پرسش از ماهیت این اموال لازم به ذکر است که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، آرای متعددی^{۶۵} در سالیان اخیر صادر نموده است که قریب به اتفاق آنها بر این موضوع اذعان دارند که مقرراتی که اصل استقلال دانشگاه‌ها را به رسمیت شناخته است، به هیچ عنوان در حوزه مالکیت دانشگاه بر اموال تحت تصرف خود صراحت ندارد؛ بلکه از آنجایی که این دانشگاه‌ها وصف دولتی را یدک می‌کشند، تمامی املاک و اموال غیرمنقول متعلق به آن جزء اموالی تلقی می‌شود

۶۵ ر.ک: دادنامه شماره ۲۴۶۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۳ با موضوع: ابطال ماده (۶۰) صورتجلسه دوره چهارم هیأت امنای دانشگاه صنعتی شریف مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۲ موضوع مصوبه بیست و یکم در خصوص آیین‌نامه مالی و معاملاتی؛ دادنامه شماره ۸۴۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۵/۱ با موضوع: ابطال بند ۱۱ مصوبه مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۶ هیأت امنای دانشگاه مشعر به تصویب اساسنامه شرکت مدیریت دارایی‌های دانشگاه تهران؛ دادنامه شماره ۱۰۷۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۲ با موضوع: ابطال بند ۱ صورتجلسه مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۷ دومین نشست عادی از دوره پنجم هیأت امنای دانشگاه تهران؛ دادنامه شماره ۲۶۶۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۷ با موضوع: ابطال دستور یازدهم جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۷ هیأت امنای دانشگاه صنعتی شریف.

که به دولت تعلق دارند؛ بنابراین هیأت‌های امانا به عنوان نماینده شخصیت حقوقی دانشگاه به هیچ عنوان نمی‌توانند بر مبنای اصل استقلال دانشگاه‌ها نسبت به چگونگی اداره و واگذاری اموال مذکور تصمیم‌گیری کنند؛ بلکه مکلف‌اند بر اساس مقررات مربوط به اموال تحت مالکیت دولت و بر اساس مصوبات مجلس شورای اسلامی و هیأت وزیران از اموال در اختیار دانشگاه بهره‌برداری نمایند. مسأله مالکیت اراضی پردیس مرکزی دانشگاه تهران که در سال اخیر اتفاق افتاد، دلیلی قاطع بر تعلق این اموال به دولت است. در این خصوص با وجود آنکه در خبرگزاری‌ها از صدور سند مالکیت این اراضی به نام دانشگاه تهران سخن گفته شد، لیکن سند این اراضی به نام دولت جمهوری اسلامی ایران صادر شده است و دانشگاه تهران صرفاً با عنوان دارنده حق انتفاع شناخته می‌شود.^{۶۶} با وجود این موارد، تلقی ماهیت خصوصی برای این اموال، برداشتی مردود است.

باین حال پرسش قابل طرح آن است که آیا تعلق این اموال به دولت یک تعلق مالکانه است (اموال دولتی) یا دولت صرفاً وظیفه نگهداری از این اموال را برعهده دارد (اموال عمومی)؟ در این خصوص مروری بر ادبیات قانونگذار در مورد مالکیت عمومی تا حد زیادی می‌تواند راهگشا باشد. اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی از جمله قوانینی است که بحث مالکیت عمومی را مطرح ساخته است. در این خصوص قانونگذار در اصل ۴۴ می‌گوید: «... بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو و مانند اینهاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است ...» در اصل ۴۵ نیز بر این نکته صحنه می‌گذارد که: «انفال و ثروت‌های عمومی ... در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل نماید.» در مقررات عادی نیز ادبیات قانونگذار مشابه همین اصل است. برای مثال در مقدمه قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب ۱۳۵۸ بیان شده است: «... طبق موازین اسلام زمین موات ملک کسی شناخته نمی‌شود و در اختیار دولت اسلامی است ...». در ماده یک قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ نیز گفته شده است: «بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آب‌های دریاها و آب‌های جاری در رودها و انهار طبیعی و دره‌ها و هر مسیر طبیعی دیگر... از مشترکات بوده و در اختیار حکومت اسلامی است و طبق مصالح عامه از آنها بهره‌برداری می‌شود.» در ماده هشت قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ کلیه اراضی بایر شهری که صاحب مشخصی نداشته باشد در اختیار ولی فقیه قرار گرفته است و در نهایت ماده یک قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴، منابع آبی آب‌های تحت حاکمیت و صلاحیت جمهوری اسلامی ایران ثروت ملی کشور بوده و حفظ و حراست آن از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

موارد مذکور همگی در بردارنده لحنی محتاطانه در بیان مالکیت دولت بر هریک از اموال عمومی است؛ به طوری که در تمامی موارد مذکور، قانونگذار برای جلوگیری از اثبات مالکیت دولت بر این

۶۶ سند تک برگی مالکیت پردیس مرکزی دانشگاه تهران صادر شد، دانشگاه تهران آخرین بازدید: ۱۳۹۹/۱۲/۱۸
<https://ut.ac.ir/fa/news/11929>

اموال، بر دو قید «عمومی بودن این اموال» و اینکه «اموال مذکور تنها در اختیار دولت است تا از آن‌ها محافظت و نگهداری کند» تأکید کرده است.

این موضوعی است که به هیچ عنوان در مقرراتی که اختصاص به رژیم حقوقی حاکم بر اموال تحت تصرف دانشگاه‌ها دارد به چشم نمی‌خورد. برای مثال قانونگذار در ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی به این نکته اذعان دارد: «کلیه اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی متعلق به دولت است و حفظ و حراست آنها با وزارتخانه یا مؤسسه دولتی است که مال را در اختیار دارد...» همچنین در ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت عنوان شده است: «کلیه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی از جمله مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع مقررات و قوانین خاص است به یکی از طرق قانونی تملک شده است و یا به نام آن وزارتخانه، مؤسسه خریداری شده یا می‌شود متعلق به دولت بوده و در اسناد مالکیت آنها نام دولت جمهوری اسلامی ایران به عنوان مالک با حق استفاده وزارتخانه یا مؤسسه مربوط درج می‌گردد.»

این شیوه بیان، مخصوص مالکیت عمومی که امانت و نگهداری را به ذهن متبادر می‌سازد، نیست. بلکه آنچه در این مواد موج می‌زند نوعی جسارت، بی‌پروایی و قاطعیت در مالکیت دولتی است. موضوعی که به وصف اطلاق مالکیت به معنای جواز بهره‌مندی از انحای تصرفات و انتفاعات اختصاص دارد و همان‌طور که پیش‌تر هم گفته شد مالکیت عمومی عاری از آن است. براین اساس تنها نوعی از مالکیت که اختصاص به دولت دارد و مالک حق هرگونه بهره‌برداری از آن را دارد، مالکیت دولتی است؛ بنابراین اموال در اختیار دانشگاه‌های دولتی در حقوق ایران نوعی از اموال دولتی محسوب می‌شوند. رژیم اموال دولتی در خصوص اموال غیرمنقول دانشگاه‌ها در قیاس با رژیم حقوقی اموال عمومی، یک رژیم کارآمد محسوب می‌شود؛ چراکه تشریفات ناظر بر چگونگی انتفاع، تغییر کاربری، نقل و انتقال و ... در باب اموال عمومی به مراتب پیچیده‌تر از اموال دولتی است و اگر رژیم اموال عمومی بر اموال تحت تصرف دانشگاه‌ها حاکم باشد، آن‌گاه هرگونه تغییر یا واگذاری در این اموال نیازمند تشریفات پیچیده قانونگذاری است. باین حال این ماهیت به دلیل بی‌توجهی به اصل استقلال دانشگاه‌ها به عنوان شاخص میزان کارآمدی رژیم حقوقی حاکم بر دانشگاه‌ها، در قیاس با رژیم مالکیت خصوصی فاقد کارایی لازم است.

«استقلال»^{۶۷} دانشگاه موضوعی بوده که همواره از بدو تأسیس اولین دانشگاه‌های غربی مورد توجه بوده است.^{۶۸} اما این اصل مبنایی در گذر زمان تکمیل شده است و از صرف «استقلال فکری»^{۶۹} دانشگاه که در قرون اولیه وجود داشت و مبنای اصلی در مبارزات دانشگاه با دولت‌ها و قدرت کلیسا

67. Autonomy

۶۸. غیائی ندوشن و خلیلی، پیشین، ۱۸۵-۱۸۶.

69. Intellectual Autonomy

بود، امروزه به استقلال همه‌جانبه تحت عنوان «استقلال سازمانی»^{۷۰} تبدیل شده است^{۷۱} و هدف اصلی رژیم حقوقی حاکم بر دانشگاه‌ها، دستیابی به مجموعه قواعدی است که این استقلال سازمانی را تأمین کند.^{۷۲} استقلال سازمانی یا اعتقاد به «خودگردانی»^{۷۳} به عقیده انجمن بین‌المللی دانشگاه‌ها «آن است که دانشگاه در مورد مقررات داخلی دانشگاه و اداره آن، مدیریت منابع مالی، کسب درآمد، استخدام کارکنان و هیأت علمی، تعیین شرایط برای دوره‌های آموزشی و اهداف آموزش و پژوهش از آزادی عمل برخوردار باشد.»^{۷۴} برای آنکه استقلال سازمانی مورد ادعا در عالم واقع جریان پیدا کند، به یک مبنای بنیادین نیاز است. مبنایی که به عقیده اکثریت اندیشمندان، اعتقاد به «استقلال مالی» دانشگاه است.^{۷۵} در این خصوص استقلال مالی دانشگاه تا حد زیادی به توانایی و اهلیت دانشگاه در تملک اموال غیرمنقول بستگی دارد؛ زیرا معمولاً اراضی و املاک به عنوان مهم‌ترین دارایی اقتصادی محسوب می‌شوند و بر همین اساس ادعای شخصیت حقوقی مستقل دانشگاه در وهله اول نیازمند آن است که دانشگاه‌ها بتوانند اموال گوناگونی را که در اختیار دارند در راستای اهداف خود مدیریت نموده، بفرروشند و یا با اموال دیگری که مورد نیاز است معاوضه کنند؛ به همین دلیل اهلیت و توانایی دانشگاه در تملک اموال نه‌تنها بخش جدایی‌ناپذیر استقلال مالی آنها را تشکیل می‌دهد، بلکه به شدت با استقلال شخصیت دانشگاه در ارتباط است.^{۷۶} در این راستا اعمال رژیم مالکیت دولتی نسبت به اموال تحت تصرف دانشگاه‌های دولتی نه‌تنها باعث می‌شود بخشی از منابع تحت اختیار دانشگاه‌ها در جهت حفاظت از حق انتفاع و بهره‌برداری اموال تحت تصرف و ممانعت از خلع‌ید از اموال مذکور توسط دولت صرف شود^{۷۷}، بلکه بیم بازپس‌گیری این اراضی، عدم امنیت و آرامش روانی سیاست‌گذاران دانشگاهی نسبت به اموال غیرمنقول تحت تصرف دانشگاه را در پی دارد؛ موضوعی که قدرت اجرای سیاست‌های بلندمدت آنها را از بین می‌برد و تمرکز آنها را تنها به اهداف کوتاه‌مدت معطوف می‌سازد.^{۷۸}

مروری بر رژیم حقوقی حاکم بر اموال دانشگاه‌های دولتی در ایران نشان می‌دهد که تلقی دولتی بودن این اموال قدرت تصمیم‌گیری را از سیاست‌گذاران دانشگاهی سلب نموده است و راه تنفس دانشگاه‌ها را بسته است. در این خصوص شایان ذکر است که «حفظ، حراست و نگهداری، سه اصل مهم در صیانت از بیت‌المال و اداره امور اموال دولتی و خزانه دولت جمهوری اسلامی ایران است

70. Organizational Autonomy

۷۱. آذرگش، پیشین، ۱۴.

72. Estermann, Nokkala & Steinel, "University Autonomy in Europe II", op. cit., 18.

73. Self-generated

۷۴. آذرگش، پیشین، ۳۹.

75. Estermann & Nokkala, "University Autonomy in Europe I", op. cit., 24.

76. Estermann, Nokkala & Steinel, op. cit., 18.

۷۷. رابرت کوتر و تامس یولن، *حقوق و اقتصاد*، مترجمان یدالله دادگر و حامده اخوان هزاوه (تهران: انتشارات پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و انتشارات نور علم، ۱۳۹۲)، ۱۰۸-۱۰۹.

۷۸. غیائی ندوشن و خلیلی، پیشین، ۲۰۱.

که معنای عام داشته و علاوه بر مراقبت‌های فیزیکی و نحوه استفاده و بهره‌وری از اموال، صحت و سلامت حساب و موجودی آن را نیز در برمی‌گیرد.^{۷۹} تلقی اموال غیرمنقول دانشگاه‌های دولتی به عنوان نوعی از اموال دولتی باعث می‌شود که هر اقدامی در باب این اموال نیازمند مجوز نهاد بالادستی باشد. برای مثال توسعه دانشگاه از طریق انجام پروژه‌های عمرانی نیازمند طی تشریفات زمان‌بر برای اخذ مجوز از کمیسیون‌های مربوطه و تخصیص زمین است. در این خصوص دانشگاه «اول باید تقاضای خود را برای بررسی به وزارت علوم ارسال کند تا بر اساس طرح‌های بالادستی مانند آمایش آموزش عالی و اولویت‌های منطقه‌ای مختلف احراز نیاز شود. سپس برای طی مراحل قانونی موضوع به معاونت حقوقی ریاست جمهوری ارائه می‌شود. در آنجا در کمیسیون مستندسازی بررسی شده و در نهایت هیأت وزیران تصمیم نهایی را اتخاذ می‌کند.»^{۸۰} پس از آنکه این تشریفات طولانی و زمان‌بر طی شد، هیأت امنا برای آنکه هزینه فعالیت‌های عمرانی را تأمین کند، نیازمند تأمین سرمایه می‌باشند و در این راستا معمولاً اقدام به تأسیس شرکت‌های توسعه و سرمایه‌گذاری می‌کنند تا از طریق این شرکت‌ها امور اموال دانشگاه‌ها را سامان داده و بخشی از اموال را جهت تأمین سرمایه‌های عمرانی دانشگاه انتقال دهند.^{۸۱} برای این موضوع هم به واسطه تلقی دولتی بودن شرکت‌های مذکور اساسنامه آنها بایستی بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های مربوطه یا هیأت دولت برسد^{۸۲} که این موضوع هم دانشگاه‌ها را درگیر یک فرآیند پیچیده و طولانی‌مدت می‌کند.

این در حالی است که طراحی رژیم حقوقی خاص مبتنی بر مالکیت خصوصی باعث می‌شود که اجرای سیاست‌های دانشگاهی دیگر نیازی به جلب موافقت ارگان‌های متعدد دولتی و اعمال نظارت استصوابی از سوی ایشان بر فعالیت دانشگاه‌ها نداشته باشد و هیأت‌های امنا بر اساس منابعی که در مالکیت دانشگاه بوده و قابل انتقال، رهن و اجاره می‌باشند، در صدد پیاده‌سازی سیاست‌های خود برآیند. این امر به این دلیل از کارایی بیشتری برخوردار است که استقلال شخصیتی دانشگاه را به معنای واقعی خود معتبر می‌شناسد.^{۸۳} استرمن^{۸۴} و همکارانش در تحقیقات خود پیرامون استقلال دانشگاه‌ها در کشورهای اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۱ به این نتیجه رسیده‌اند که اگرچه در دهه‌های قبل در بسیاری از کشورها به واسطه هزینه بالای نگهداری املاک و محدودیت‌های مرتبط با

۷۹. ناهید وفاخواه و علی‌رضا صابریان، «مستندسازی اموال غیرمنقول دانشگاه علوم پزشکی استان سمنان» (مقاله ارائه شده در اولین کنفرانس پژوهش در فقه، حقوق و علوم اسلامی، تهران، سوم شهریور ۱۳۹۶)، ۲-۳.
۸۰. معاون حقوقی و امور مجلس وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، «واگذاری و انتقال اموال دانشگاه‌ها بدون تایید وزارت علوم ممنوع شد، دانشگاه علامه طباطبائی»، دسترسی در ۱۳۹۹/۱۲/۱۸،
<https://www.atnnews.ir/?p290060>=

۸۱. نک: دادنامه شماره ۲۶۶۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۷
۸۲. مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد ...
۸۳. آذرگش، پیشین، ۳۹-۴۰.

84. Thomas Estermann

ساختمان‌های تاریخی، رغبت چندانی از سوی دانشگاه‌ها به تملک اختصاصی اموال غیرمنقول وجود نداشت، اما امروزه غالب کشورهای عضو اتحادیه به این نتیجه رسیدند که استفاده از رژیم مالکیت دولتی نسبت به این اموال امری مذموم است و دانشگاه‌ها بایستی بتوانند ساختمان‌های تحت تصرف خود را در مالکیت خود قرار داده و قادر به نقل و انتقال آسان و بدون تشریفات اموال باشند.^{۸۵} موضوعی که تنها با تلقی نوعی ماهیت خصوصی اموال مذکور قابل تحقق است.

در کنار این آزادی، نظارت بر مدیریت اموال غیرمنقول دانشگاه‌های دولتی و چگونگی نقل و انتقال آنها از طریق دو بازوی نظارتی حاکمیت یعنی سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات اعمال می‌شود؛ همان‌طور که در سایر ارگان‌های دارای استقلال مالی و شخصیتی همانند سازمان تأمین اجتماعی این مدل نظارتی حاکم است.^{۸۶} بررسی حجم شکایات واصله به دیوان عدالت اداری نیز نشان می‌دهد که این دو ارگان، چگونگی مدیریت و نقل و انتقال اموال دانشگاه‌های دولتی را کاملاً زیر نظر داشته و در این زمینه نقشی فعال دارند.

دستیابی به این مهم اگرچه در چهارچوب قوانین تشکیل وزارت عتف، برنامه چهارم و پنجم و احکام دائمی برنامه‌های توسعه که دانشگاه‌های دولتی را رعایت مقرراتی همچون قانون محاسبات عمومی، قانون برگزاری مناقصات، قانون مدیریت خدمات کشوری و ... معاف دانسته است و آیین‌نامه‌های مالی - معاملاتی هیأت‌های امنا را در این باب معتبر می‌شناسد، اما از یک‌سو با توجه به تفاسیر ارائه شده از جانب قضات دیوان عدالت و از سوی دیگر لزوم تغییر مدل نظارت استصوابی دولت، به نظر می‌رسد تکمیل سیاست رژیم مالکیت خصوصی نسبت به اموال دانشگاه‌های دولتی نیازمند وضع مقرراتی بیشتر است.

نتیجه‌گیری

تحلیل نظام تقنینی و قضایی ایران حاکی از وجود یک تعارض در خصوص رژیم حقوقی حاکم بر اموال دانشگاه‌های دولتی است. در این خصوص اگرچه نمی‌توان به‌طور قاطع نسبت به ماهیت این اموال تعیین تکلیف نمود، لیکن به نظر می‌رسد وصف دولتی بودن این اموال بر رژیم مالکیت خصوصی و عمومی ارجحیت دارد.

سازماندهی این اموال تحت رژیم اموال دولتی اگرچه به نسبت اموال عمومی از سهولت بیشتری در نقل و انتقالات برخوردار است، لیکن در قیاس با رژیم مالکیت خصوصی محدودیت‌هایی را برای اداره اموال دانشگاه‌ها از سوی هیأت‌های امنا ایجاد می‌کند که به نظر می‌رسد اصلاح آن را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. بر این اساس در این پژوهش دو پیشنهاد مطرح می‌گردد:

اولاً، نظام قانونگذاری ایران در راستای کاهش تعارض میان مقررات لازم‌الاجرا و گسترش وحدت رویه در نظام قضایی ایران، به جای اتخاذ سیاستی رازآلود در حوزه اموال غیرمنقول دانشگاه‌های

85. Estermann, Nokkala & Steinle, "University Autonomy in Europe II", op.cit., 18-19.

۸۶. نسرين طباطبائی حصارى، «نظارت مالی بر سازمان تأمین اجتماعی»، پژوهش حقوق عمومی ۱۹ (۱۳۹۶)، ۲۱۵-۲۲۱.

دولتی، این اموال را تحت رژیم واحد در آورد؛ ثانیاً، در تکمیل توصیه اول، پیشنهاد ثانوی آن است که در راستای تسهیل در مدیریت املاک، سهولت در نقل و انتقالات و توسعه دانشگاه‌ها، استقلال مالی دانشگاه‌های دولتی در خصوص اموال غیرمنقول تحت تصرف آنها به رسمیت شناخته شود و مالکیت این دانشگاه‌ها بر اراضی و املاک مذکور تثبیت گردد؛ در این راستا پیشنهاد می‌شود سیاستی که قانونگذار در مقررات برنامه چهارم، پنجم و قانون احکام دائمی توسعه پیرامون استقلال دانشگاه‌ها به رسمیت شناخته است، با توجه به مفاهیم جدیدی که برای استقلال مالی نهادهای دانشگاهی در دنیا مطرح است، نسبت به رژیم حقوقی حاکم بر اموال غیرمنقول نیز توسعه یابد و مالکیت خصوصی دانشگاه بر این اموال به رسمیت شناخته شود.



فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- ابراهیمی، محمود. «جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن». طرح پژوهشی مرکز مطالعات راهبردی شورای عالی انقلاب فرهنگی، تهران: شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۱.
- افشاری، فاطمه و ولی رستمی. «بررسی چالش‌های فقهی - حقوقی وقف اموال دانشگاه آزاد اسلامی». *مطالعات حقوق خصوصی* ۴۸ (۱۳۹۷): ۳۹-۵۸.
- امامی، سیدحسن. *حقوق مدنی*. جلد اول. چاپ هجدهم. تهران: انتشارات اسلامیه، ۱۳۸۴.
- آجری آیسک، عاطفه. «بررسی حقوقی قابلیت خصوصی‌سازی اموال عمومی (مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه)». *پژوهشنامه بازرگانی* ۷۸ (۱۳۹۵): ۱۷۹-۲۱۰.
- آذرگشپ، اذن الله. «بررسی کارکردهای هیاتهای امنا و نقش آن در استقلال دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری». رساله دکترا. تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۶.
- بابایی، مهدی و محمد جواد رضائی زاده. «نظریه‌های مربوط به ماهیت حقوق اموال عمومی». *فصلنامه حقوق اداری* ۱۶ (۱۳۹۷): ۳۹-۶۲.
- بهرامی، داریوش. *حقوق ثبت املاک در ایران*. چاپ سوم. تهران: نشر میزان، ۱۳۹۴.
- پاسبان، محمدرضا. *حقوق شرکت‌های تجاری*. چاپ نهم. تهران: سمت، ۱۳۹۳.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر. *حقوق اموال*. چاپ هفتم. تهران: گنج دانش، ۱۳۹۶.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر. *حقوق ثبت*. چاپ پنجم. تهران: گنج دانش، ۱۳۹۳.
- آجری آیسک، عاطفه. *حقوق خصوصی سازی و قواعد مشترک حاکم بر قراردادهای آن*. چاپ اول. تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۷.
- دادنامه شماره ۱۰۷۴ هیات عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۲.
- دادنامه شماره ۲۴۶۶ هیات عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۳.
- دادنامه شماره ۲۶۶۵ هیات عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۷.
- دادنامه شماره ۸۴۰ هیات عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۵/۱.
- دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۵۵۰ هیات تخصصی فرهنگی، آموزشی و پزشکی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۹.
- دادنامه شماره ۹۹ هیات عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۲/۳.
- دانشگاه تهران، سند تک برگی مالکیت پردیس مرکزی دانشگاه تهران صادر شد، دسترسی در ۱۳۹۹/۱۲/۱۸، <https://ut.ac.ir/fa/news/11929>
- دانشگاه علامه طباطبائی، معاون حقوقی و امور مجلس وزیر علوم، تحقیقات و فناوری: واگذاری و انتقال اموال دانشگاه‌ها بدون تایید وزارت علوم ممنوع شد، دسترسی در ۱۳۹۹/۱۲/۱۸، <https://www.atnanews.ir/?p=290060>
- رحمانی میاندهی، غلامرضا و زهرا نصرآبادی لواسانی. «استقلال دانشگاه در آینده»، *پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی* ۲۰ (۱۳۸۰): ۶۵-۱۰۲.
- طباطبائی حصار، نسربین. «نظارت مالی بر سازمان تأمین اجتماعی». *پژوهش حقوق عمومی* ۱۹ (۱۳۹۶): ۲۰۳-۲۲۵.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر. *حقوق اداری*. چاپ بیست و یکم. تهران: سمت، ۱۳۹۷.
- غیائی ندوشن، سعید و ابراهیم خلیلی. «نقش و جایگاه دولت در استقلال دانشگاه»، *دولت پژوهی*

۱۴(۱۳۹۷): ۱۸۳-۲۳۲.

- کاتوزیان، امیر ناصر. *اموال و مالکیت*. چاپ سی و نهم. تهران: میزان، ۱۳۹۲.
 - کرمی، حامد. *حقوق اداری اموال*. چاپ اول. تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۷.
 - کوثر، رابرت و تامس یولن. *حقوق و اقتصاد*. مترجمان: یدالله دادگر و حامده اخوان هزاوه. چاپ هشتم. تهران: انتشارات پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و انتشارات نور علم، ۱۳۹۲.
 - وفاخواه، ناهید و علی‌رضا صابریان. «مستندسازی اموال غیرمنقول دانشگاه علوم پزشکی استان سمنان». مقاله ارائه شده در اولین کنفرانس پژوهش در فقه، حقوق و علوم اسلامی، تهران، سوم شهریور، ۱۳۹۶.
 - هاشمی، سید محمد. *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*. چاپ سوم. تهران: نشر میزان، ۱۳۹۳.
 - هاشمیان، فخرالسادات، هادی زندیان و جواد آقامحمدی. «تحلیل مشارکت بخش خصوصی در نظام آموزش ایران». *سیاست‌های راهبردی و کلان* ۱۲(۱۳۹۴): ۱۱۹-۱۴۴.
 - هداوند، مهدی و علی مشهدی. *اصول حقوق اداری*. چاپ چهارم. تهران: خرسندی، ۱۳۹۵.
- (ب) منابع خارجی

- Alexander, F. K. "The Changing Face of Accountability: Monitoring and Assessing Institutional Performance in Higher Education". *Journal of Higher Education* 71(2000): 411 – 431.
- Baine, E.M.M. "Privatization of Higher Education in Uganda and the Global Gender Justice Ideal: Uneasy Bedfellows?". *Educational Review* 62(2010): 315–328.
- Bray, M. *The cost and financing of education: Trends and policy implications*. Mandaluyong City: Asian Development Bank, 2002.
- Clarke, Alison and Paul Kohler, *Property Law Commentary and Materials*. New York: Cambridge university press, 2005.
- Estermann, Thomas & Terhi Nokkala. "University Autonomy in Europe I". Exploratory study, Brussels, European University Association, 2009.
- Estermann, Thomas. Terhi Nokkala & Monika Steinell, "University Autonomy in Europe II", The Scorecard, Brussels, European University Association, 2011.
- Gillet Lorenzi, Emmanuelle and Seydou Traoré. *Droit administrative des biens*. Paris: CNFPT, 2007.
- Guide pratique d'utilisation du code général de la propriété des personnes publiques, collectivites-locales.gouv.fr, 2007, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Files/Guide_pratique_CG3P.pdf (last visited on 30/7/ 2020).
- Harris, J.W. *Property and Justice*. New York: Oxford University Press, 1996.
- Hegel, G.W.F. *The Philosophy of Right*, translated by S.W Dyde. Kitchener: Batoche Books, 2001.
- Hepburn, Samantha J. *Principle of property Law*. Sydney & London: Cavendish Publishing, 2001.
- Sarr, Samba Amineta. "La domanialité des biens de l'Administration publique à l'épreuve

des régimes fonciers traditionnels: le cas du Mali”. Ph.D. diss, Université de Grenoble, 2012.

- Saugez, Helene. “L’affectation des biens à l’utilité publique : Contribution à la théorie générale du domaine public”. Ph.D. diss. Université d’Orléans, 2012.



This Page Intentionally Left Blank

پروشکاه علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی