

امکان سنجی انتقال و فروش اراضی واگذار شده به دانشگاه‌ها

جلال‌الدین قیاسی^۱

محمدخلیل صالحی^۲

حسین محمدی درح^۳

چکیده

اموال در اختیار دانشگاه‌ها به دو گروه اموال اختصاصی دانشگاه‌ها و اموالی تقسیم می‌شود که صرفاً حق بهره‌برداری آن‌ها به دانشگاه‌ها واگذار شده است. مدیران برخی از دانشگاه‌ها با استناد به این که بر اساس قوانین و مقررات مربوط دانشگاه‌ها از شمول مقررات مالی، اداری و استخدامی کشور مستثنایند و صرفاً مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها و آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه نسبت به آن‌ها لازم‌الاجراست، بر اساس مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها، اراضی واگذار شده به دانشگاه‌ها را که جزء اموال قسم دوم است، به اعضای هیئت علمی، کارکنان دانشگاه و افراد عادی فروخته و منتقل کرده‌اند. بر اساس ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، رأی وحدت دیوان عدالت اداری، رویه اداری و آرای قضایی، صرفاً حق بهره‌برداری از این اراضی به دانشگاه‌ها واگذار شده و مالکیت آن متعلق به دولت است. بنابراین، اقدام مدیران دانشگاه‌ها فراتر از اختیار آن‌ها و برخلاف قانون است و امکان انتقال و فروش این اراضی وجود ندارد.

واژگان کلیدی: واگذاری، اراضی، دانشگاه، اموال عمومی، اموال دولتی.

۱. دانشیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق دانشگاه قم، jalalghiasi2001@yahoo.com

۲. استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق دانشگاه قم، mohamad.salehy@gmail.com

۳. دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق دانشگاه قم (نویسنده مسئول) hmd5987@gmail.com

مقدمه

با توجه به محل واقع شدن دانشگاه‌ها، حسب مورد، وزارت راه و شهرسازی یا جهاد کشاورزی، اراضی ملی و دولتی را بر اساس طرح‌های مصوب به صورت رایگان به دانشگاه‌ها واگذار می‌کنند. در این فرآیند، مالکیت اراضی یادشده متعلق به دولت است و صرفاً حق بهره‌برداری از این اراضی به دانشگاه‌ها واگذار می‌گردد.

بر اساس ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه، بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه، ماده ۱ قانون احکام دائمی و ماده ۱۰۳ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، دانشگاه‌ها از شمول مقررات مالی، اداری و استخدامی کشور مستثنایند و صرفاً تابع مصوب هیئت‌های امناء و آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها هستند. برخی از دانشگاه‌ها با تصویب هیئت امنای خویش، برخلاف طرح و سایت پلن ارائه‌شده، بخشی از اراضی دانشگاه را تفکیک کرده و به اعضای هیئت علمی، کارکنان دانشگاه و دیگر افراد خارج از دانشگاه فروخته‌اند. افراد یادشده نیز در قالب شرکت تعاونی یا به صورت انفرادی به ساخت‌وساز و ایجاد مناطقی در قالب کوی دانشگاه یا شهرک دست زده‌اند.

تفکیک، واگذاری و در ادامه، ساخت‌وساز در اراضی یادشده صرفاً زیر نظر دانشگاه‌ها صورت گرفته و هیچ‌گونه توجهی به قوانین و مقررات دیگر یا دستگاه‌های مسئول در این حوزه نشده است. برای نمونه، این افراد هیچ‌گونه پروانه ساخت‌وسازی از دستگاه‌های ذی‌ربط (شهرداری و بخشداری) نمی‌گیرند.^۱ اثرات کالبدی ایجاد شهرک توسط نهادهای تخصصی این حوزه بررسی نشده و قوانین مرتبط با تغییر کاربری و ساخت‌وساز مسکونی رعایت نگردیده است.

یکی دیگر از تبعات منفی این اقدام دانشگاه‌ها، تبعیض ناروا میان اعضای هیئت علمی و کارکنان دانشگاه‌ها با کارکنان دیگر اداره‌ها و افراد عادی جامعه است. اعضای هیئت علمی و کارکنان دانشگاه به نسبت افراد عادی جامعه از منابع درآمدی کافی برخوردارند، ولی دانشگاه بدون هیچ‌گونه ضابطه‌ای از جمله سبب بودن فرم (ج) و استفاده نکردن از تسهیلات دولتی، قطعاتی از زمین‌های

۱. صدور پروانه ساخت‌وساز به تعیین کاربری مسکونی برای زمین مورد درخواست بستگی دارد. در مانحن فیه با توجه به این‌که اراضی در اختیار دانشگاه‌ها کاربری مسکونی ندارند، در فرض مراجعه اشخاص برای صدور پروانه، امکان صدور چنین پروانه‌ای از نظر قانون وجود ندارد.

خود را به آن‌ها واگذار کرده است، در حالی که چنین امتیازی برای کارکنان دیگر دستگاه‌ها و مردم عادی وجود ندارد.

در نهایت، با توجه به تعداد بالای دانشگاه‌ها در ایران و اراضی وسیعی که در اختیار آن‌هاست، گسترش این اقدامات دانشگاه‌ها باعث خواهد گردید در کنار وزارت راه و شهرسازی و سازمان ملی زمین و مسکن که دستگاه‌های تخصصی حوزه مسکن هستند، دانشگاه‌ها به ایجاد شهرک‌ها و سکونت‌گاه‌هایی دست بزنند و اشخاصی نیز که این زمین‌ها را به دست می‌آورند، بدون صدور پروانه از سوی شهرداری و دستگاه ذی‌صلاح، به صرف مجوز دانشگاه‌ها به ساخت‌وساز در این اراضی روی آورند.

پیشینه تحقیق نشان می‌دهد اگر چه تحقیقات متعددی به موضوع اموال عمومی و دولتی پرداخته، اما تاکنون تحقیق مستقلی در خصوص فرآیند واگذاری اراضی ملی و دولتی به دانشگاه‌ها و بررسی حدود اختیارات دانشگاه‌ها در مورد این اراضی انجام نگرفته است. از این رو، بررسی فرآیند یادشده و تعیین حدود اختیارات دانشگاه‌ها ضرورت می‌یابد. هدف این تحقیق، بررسی امکان انتقال و فروش اراضی واگذارشده به دانشگاه‌هاست. سؤال این پژوهش آن است که آیا مدیران دانشگاه‌ها با مصوبه هیئت امناء و آیین‌نامه مالی و معاملاتی، اجازه انتقال و فروش اراضی واگذارشده به دانشگاه‌ها را دارند؟

به نظر می‌رسد چون حق بهره‌برداری اراضی یادشده به دانشگاه‌ها واگذار گردیده و مالکیت این اراضی هم‌چنان متعلق به دولت است، مدیران دانشگاه‌ها مجوز انتقال و فروش این اراضی را ندارند. نگارنده در این تحقیق، ابتدا به بیان تعریف مال و اموال عمومی خواهد پرداخت و در ادامه، مباحث مرتبط با واگذاری اراضی به دانشگاه‌ها بیان خواهد شد.

گفتار اول. تعریف مال

«مال»، کلمه عربی است که در معنای فعل لازم و متعددی، مال دار شدن، ثروتمند شدن، مایل شدن به چیزی، راغب و علاقه‌مند شدن آمده است.^۱ اعراب ابتدا کلمه «مال» را در خصوص اراضی به کار می‌بردند و به مرور زمان، کاربرد آن توسعه پیدا کرد. اکنون از نظر حقوقی به چیزی، «مال»

۱. قیّم، عبدالنبی، فرهنگ معاصر عربی - فارسی، تهران: سپهر، چاپ اول، ۱۳۸۱.

می‌گویند که دارای دو شرط اساسی باشد: اول، مفید باشد و نیاز را برآورده سازد؛ خواه آن نیاز مادی باشد یا معنوی. دوم قابل اختصاص یافتن به شخص یا ملت معین باشد.^۱ عناصر سازنده ماهیت مال به این شرح است:

۱. قابل اختصاص یافتن به شخص (حقیقی یا حقوقی) باشد؛
۲. در صورت اختصاص به شخص، قابل نقل و انتقال باشد؛
۳. دارای نفع باشد. بنابراین، ده شاهی در زمان حاضر، مال نیست؛
۴. نفع عقلایی داشته باشد؛
۵. ارزش ذاتی داشته باشد؛ مانند کار و کارگر، تمبر، پست، طلب و منافع.^۲

اموال یا متعلق به اشخاص حقوق خصوصی است یا متعلق به حاکمیت و عموم مردم. موضوع این پژوهش، اراضی واگذارشده به دانشگاه‌هاست. پس اموال متعلق به اشخاص حقوق خصوصی بررسی نمی‌گردد. اراضی جزء اموال غیر منقول محسوب می‌گردند و به اعتبار ملی یا دولتی بودن، حسب مورد متعلق به حاکمیت و امام هستند یا نظارت و مدیریت آن‌ها بر عهده حاکمیت و امام است.

اموالی که در اختیار دولت قرار دارد، به دو دسته کلی تقسیم می‌شوند:

دسته اول: اموال دولتی که عبارت است از هر نوع مال منقول و غیر منقولی که در تصرف مالکانه دولت باشد.^۳ تصرفات دولت در این گروه از اموال به وسیله قوانین و مقررات مربوط محدود شده، ولی با رعایت شرایطی، حق دولت بر اموال دولتی شبیه حق مالکیت اشخاص بر اموال خصوصی است.

دسته دوم: اموال عمومی که عبارت است از اموالی که مستقیم و بی‌واسطه مورد استفاده عموم است یا برای حفظ مصالح عمومی استفاده می‌شود.^۴ به عبارت دیگر، دولت صرفاً از جهت ولایتی که بر عموم دارد، می‌تواند آن را اداره کند.

۱. کاتوزیان، ناصر، اموال و مالکیت، تهران: میزان، چاپ چهل و نهم، ۱۳۹۶، صص ۱۶-۱۲.

۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، چاپ چهارم، ۱۳۸۸، ص ۳۱۲۶.

۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، چاپ هفتم، ۱۳۷۴، ص ۸۲.

۴. کاتوزیان، پیشین، ص ۶۵.

ماده ۲۵ قانون مدنی در خصوص امکان ناپذیری تملک اموال عمومی مقرر می‌دارد: «هیچ کس نمی‌تواند اموالی را که مورد استفاده عموم است و مالک خاص ندارد، از قبیل پل‌ها و کاروان‌سراها و آب‌انبارهای عمومی و مدارس قدیمه و میدانگاه‌های عمومی تملک کند و هم‌چنین است قنوات و چاه‌هایی که مورد استفاده عموم است». هم‌چنین ماده ۲۶ قانون مدنی در خصوص اموال دولتی که مورد استفاده عمومی است، بیان می‌دارد: «اموال دولتی که معداً است برای مصالح یا انتفاعات عمومی مثل استحکامات و قلاع و خندق‌ها و خاک‌ریزهای نظامی و قورخانه و اسلحه و ذخیره و سفاین جنگی و هم‌چنین اثاثه و ابنیه و عمارات دولتی و سیم‌های تلگرافی دولتی و موزه‌ها و کتاب‌خانه‌های عمومی و آثار تاریخ و امثال آن‌ها و بالجمله آن‌چه از اموال منقوله و غیر منقوله که دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد، قابل تملک خصوصی نیست و هم‌چنین اموالی که موافق مصالح عمومی به ایالت و ولایت یا ناحیه یا شهری اختصاص یافته باشد».

بیش‌تر نویسندگان حقوقی درباره ماهیت حق دولت بر اموال و مشترکات عمومی (دسته دوم) عقیده دارند که حق دولت نوعی مالکیت محدود است که باید در حدود قوانین اعمال شود و از آن به «مالکیت اداری» تعبیر کرده‌اند. طبق این نظر، آن‌چه از اموال عمومی که به خدمت عمومی اختصاص یافته، در زمره اموال عمومی است و دیگر اموال جزء اموال خصوصی دولت است.^۱

با توجه به تقسیم‌بندی‌هایی که بیان شد، دولت در مورد اموال دولتی می‌تواند با رعایت برخی محدودیت‌های قانونی، رفتار مالکانه داشته باشد، اما در خصوص اموال عمومی، اصل بر غیر قابل انتقال بودن این اموال است، مگر آن‌که قانون خاصی، مجوز آن را داده باشد.

با توجه به این توضیحات به نظر می‌رسد اراضی جزء انفال و اموال عمومی محسوب می‌گردند که حاکم جامعه اسلامی در حدود قوانین و مقررات نسبت به آن‌ها اعمال مالکیت می‌کند.

گفتار دوم. انواع اراضی از دیدگاه اسلام^۲

اراضی را می‌توان از دیدگاه اسلام، محل قرارگیری و نوع بهره‌برداری دسته‌بندی کرد. مطابق با دیدگاه

۱. همان، صص ۷۱-۶۸.

۲. حسن زاده، بهرام، حقوق تحلیلی اراضی و املاک، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۲۴.

اسلام و به مصداق آیه شریفه: «و الله ملک السموات و الارض»، مالکیت همه اموال و مخلوقات متعلق به خداوند متعال است و خداوند سبحان در برخی موارد، این مالکیت را با احکام و شرایطی به بشر تفویض فرموده و در این راستا بیان داشته است: «قُلِ اللَّهُمَّ مَالِکَ الْمُلْکِ تُؤْتِی الْمُلْکَ مَنْ تَشَاءُ وَتَنْزِعُ الْمُلْکَ مِمَّنْ تَشَاءُ».^۱ بنابراین، کسی نمی‌تواند در ملک مالک حقیقی تصرف کند، مگر با اجازه و به اندازه اجازه و بر وجهی که به او اجازه داده شده است و به استثنای اشیایی که دارای منافع محله نیستند، هیچ چیزی از نظر اسلام بدون مالک یافت نمی‌شود؛ زیرا یا ملک امام است یا ملک عموم یا ملک خصوصی است که به موجب احکام شرع مقدس تحصیل شده است.^۲

زمین در اسلام بر حسب احکام و آثاری که بر آن قرار گرفته، به سه دسته تقسیم می‌شود: زمین انفال، زمین موقوفی و زمین دارای مالک خصوصی.

گفتار سوم. واگذاری اراضی ملی و دولتی

در این گفتار، مبنای فقهی واگذاری اراضی ملی و دولتی و تاریخچه قوانین و مقررات مربوط بررسی خواهد شد.

بند اول. مبنای فقهی واگذاری زمین

مالکیت حقیقی بر عالم از آن خداوند است و آیات متعددی در قرآن کریم بر این امر تأکید دارد و خداوند متعال، اختیار تصرف در این اموال را به پیامبر اکرم (ص) و جانشینان ایشان داده است. ویژگی اساسی که موجب اعطای اختیار تصرف در انفال و واگذاری حق مالکیت این اموال به پیامبر و جانشینانش شده، صرف نظر از تکریم ایشان از سوی خداوند به سبب هبه این اموال به ایشان، اختیار و قدرتی است که در اداره جامعه به عنوان حاکم اسلام داشته‌اند. واگذاری حق مالکیت و اختیار تصرف در انفال بدون این که طرف واگذاری، قدرت اداره جامعه را داشته باشد، بدون فایده است و اعمال این حق و اختیار صرفاً در صورتی ممکن است که طرف واگذاری، قدرت اجتماعی و سیاسی تصرف و اداره این اموال را داشته باشد. این استنباط، از روایت مربوط به حق استفاده

۱. آل عمران: ۲۶.

۲. مرتضوی سید حسن، مالکیت و تحدید آن در اسلام، قم: کتاب‌فروشی مصطفوی، ۱۳۴۴.

شیعیان از اموال عمومی در زمان غیبت نیز استفاده می‌شود و حاکمان جامعه اسلامی باید از این اختیار برخوردار باشند؛ زیرا در غیر این صورت، بخش عمده‌ای از امور جامعه مربوط به انفال و اموال عمومی است که در زمان غیبت بلا تصدی و معطل می‌ماند و این امر موجب اتلاف اموال عمومی و انفال است.^۱

در متون فقهی برای واگذاری زمین یا منافع آن از کلمه «اقطاع» استفاده شده است و به واگذاری زمین یا منافع آن، «اقطاع تملیک» می‌گویند. طریحی در کتاب مجمع البحرین در خصوص کلمه اقطاع بیان داشته است: «الإِقْطَاعُ: إعطاء الإمام قِطْعَةً مِنَ الْأَرْضِ وَ غَيْرَهَا وَ يَكُونُ تَمْلِيكًا وَ غَيْر تَمْلِيكٍ. وَ فِي الْحَدِيثِ خَلَقَ اللَّهُ تَعَالَى آدَمَ وَ أَقْطَعَهُ الدُّنْيَا قِطْعِيَّةً وَ الْقَطَائِعُ اسْمٌ لِمَا لَا يَنْقَلُ مِنَ الْمَالِ كَالْقَرَى وَ الْأَرْضَى وَ الْأَبْرَاجِ وَ الْحَصُونِ».^۲

سابقه اقطاع به زمان پیامبر اکرم (ص) برمی‌گردد و موارد متعددی از اقطاعات ایشان ذکر شده است. اصطلاح اقطاع در کتاب‌های فقهی در سه مورد به کار رفته است:^۳

۱. اقطاع تملیک: اقطاعی است که اگر زمین از اراضی موات باشد، با احیا می‌توان مالک آن شد. از این رو، آن را اقطاع تملیک نامیده‌اند. برای نمونه، اگر اقطاعی از سوی حاکم به شخصی از رعیت خود صورت گیرد، فرد درباره این زمین اقطاعی، حق اولویت پیدا می‌کند و در حکم تحجیر است.

۲. اقطاع ارفاق: زمانی اتفاق می‌افتد که حاکم، بخشی از خیابان، جاده، میدان و مسجد را به شخصی اقطاع کند. عده‌ای از فقیهان (به ویژه فقیهان اهل سنت) باور دارند که حاکم می‌تواند بنا بر مصلحت، هر کاری که بخواهد، انجام دهد. با این حال، نظر شیخ طوسی برخلاف دیگر فقها، عدم جواز اقطاع این قبیل راه‌ها و اماکن به اشخاص است؛ چون اولاً همه مردم به طور مساوی در آن شریکند و ثانیاً دلیلی بر جواز آن وجود ندارد.

۳. اقطاع استغلال: این اقطاع به معنای واگذاری حق بهره‌برداری به مقطع است. این نوع اقطاع معمولاً

۱. نجفی، محمد حسن، جواهرالکلام فی شرح شرائع الإسلام (جلد ۱۶)، قم: دفتر انتشارات اسلامی، چاپ اول، ۱۳۹۷، صص ۸۹-۸۷.

۲. طریحی، فخرالدین بن محمد، مجمع البحرین (جلد ۴)، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، چاپ اول، ص ۳۸۱.

۳. مصباحی مقدم، غلام‌رضا و دیگران، «امکان‌سنجی فقهی استفاده از ابزار اقطاع و احیا در فرآیند خصوصی‌سازی»، فصل‌نامه علمی و پژوهشی اقتصاد اسلامی، سال دهم، شماره ۲۷، ۱۳۸۹، ص ۹.

در مواضعی اعطا می‌شود که مورد اقطاع وقف دایم مسلمانان است و اقطاع تملیک آن جایز نیست. با توجه به این توضیحات و مستنبط از منابع فقهی، حاکم جامع اسلامی، امکان واگذاری انفال (اراضی ملی و دولتی) را دارد. هم‌چنین امکان دریافت مبالغی در ازای واگذاری زمین (اقطاع) وجود دارد.

بند دوم. مبانی قانونی واگذاری اراضی ملی و دولتی به دانشگاه‌ها تا سال ۱۳۸۰

اراضی ملی و دولتی بر اساس محل قرارگیری به دو دسته اراضی داخل محدوده و حریم شهرها و اراضی خارج از محدوده و شهرها تقسیم‌بندی می‌شوند و ضوابط مربوط به هر گروه متفاوت از ضوابط دسته دیگر است. بر همین اساس، واگذاری اراضی ملی و دولتی به دانشگاه‌ها بر اساس این دسته‌بندی بررسی خواهد گردید.

الف. اراضی خارج از محدوده و حریم شهرها

پس از ابلاغ قانون ثبت اسناد و املاک در سال ۱۳۱۰، افراد بسیاری برای ثبت اراضی موات، جنگل‌ها و مراتع، نیزارها و چراگاه‌های طبیعی به نام خویش اقدام کردند تا این‌که در سال ۱۳۴۱ این اراضی با تصویب قانون ملی کردن جنگل‌ها متعلق به دولت اعلام گردید و پس از آن، دیگر قابلیت ثبت این اراضی به نام اشخاص وجود نداشت. در ماده ۳۷ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، واگذاری اراضی به دستگاه‌های دولتی پیش‌بینی شده است و این ماده مقرر می‌دارد: «به وزارت منابع طبیعی اجازه داده می‌شود اراضی جنگلی و مراتع غیر مشجر و بیشه‌های طبیعی را به منظور رفع نیازمندی‌های مربوط به وظایف اصلی وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی با تصویب هیئت وزیران، بلاعوض واگذار نماید. حداکثر اراضی واگذاری طبق این ماده برای هر وزارت‌خانه یا مؤسسه دولتی، بیست هکتار در هر استان خواهد بود. اراضی مورد واگذاری قابل اجاره و انتقال به غیر نمی‌باشد». این موضوع در اصلاحیه بعدی این ماده پیش‌بینی شده است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران و تصویب قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران و اصلاحیه‌های بعدی آن و هم‌چنین تصویب آیین‌نامه اجرایی این قانون، مجدداً واگذاری اراضی ملی و دولتی به دستگاه‌های اجرایی در موادی از این قوانین پیش‌بینی گردید. در این راستا بر اساس ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرایی قانون یادشده، اراضی مورد احتیاج وزارت‌خانه‌ها و

سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی بر اساس طرح‌های مصوب، توسط وزارت کشاورزی و عمران روستایی از زمین‌های ملی شده و دولتی واگذار خواهد شد. فرآیند واگذاری هم این گونه است که درخواست اراضی در هیئت‌های مربوط در وزارت کشاورزی سابق، بررسی و در صورت تأیید، اراضی برای مدت سه سال به صورت اجاره به دستگاه‌های اجرایی تحویل داده می‌شود. پس از آن که اجرای طرح به تأیید وزارت کشاورزی می‌رسید، مالکیت قطعی اراضی به نام دولت به نمایندگی دستگاه اجرایی انتقال می‌یافت.

ب. واگذاری اراضی داخل حریم و محدوده شهرها

واگذاری اراضی خالصه محدوده شهرها بر عهده سازمان مسکن و وزارت مسکن و آبادی بود. پس از انقلاب اسلامی، اراضی واقع در محدوده و حریم شهر به حکم ماده ۱۰ قانون زمین شهری، مصوب ۱۳۶۶ در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار دارد و همه زمین‌های متعلق به وزارت خانه‌ها و نیروهای مسلح و مؤسسات دولتی و بانک‌ها و سازمان‌های وابسته به دولت و مؤسساتی که شمول حکم مستلزم ذکر نام است و همه بنیادها و نهادهای انقلابی در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار می‌گیرد. هم‌چنین ماده ۲۰ آیین‌نامه این قانون مصوب ۱۳۷۱ مجدداً بر این امر تأکید کرده و مقرر داشته است که همه دستگاه‌های یادشده در ماده (۱۰) قانون موظفند زمین‌های خود را در اجرای ماده (۱۰) قانون در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار دهند.

واگذاری اراضی ملی و دولتی نیز به دستگاه‌های دولتی مطابق تبصره ۴ ماده ۱۰ این قانون بوده و بر این اساس، وزارت مسکن و شهرسازی مکلف است اراضی حاصل از موضوع این ماده را به ادارات و سازمان‌های یادشده در حد نیاز اداری و تأسیساتی به صورت رایگان واگذار کند.

بند سوم. واگذاری اراضی ملی و دولتی پس از تصویب قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱

با تصویب ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در تاریخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، روند واگذاری

۱. طیبی توکل، حسن، نظام حقوقی و چارچوب‌های انتقال اموال غیر منقول دولتی، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۵، صص ۱۱۰-۱۰۹.

اراضی برای دستگاه‌های دولتی تغییر یافت و در حال حاضر به موجب تبصره ۱ ماده ۶۹ این قانون انجام می‌گیرد. بر این اساس، اراضی ملی و دولتی و منابع طبیعی که حسب اختیارات قانونی دستگاه‌ها برای واگذاری جهت مصارف عمومی یا اختصاصی اشخاص غیر دولتی در اختیار آن‌هاست و تاکنون واگذار نشده، از جمله اراضی در اختیار وزارت جهاد کشاورزی موضوع مواد (۳۱) و (۳۲) لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی احیا و واگذاری اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۹/۱/۲۱ شورای انقلاب و اراضی موضوع قانون زمین شهری، مصوب ۱۳۶۶/۶/۲ تابع مقررات مربوط است. اگر دستگاه‌های اجرایی، نیروهای مسلح و سازمان‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع قوانین و مقررات خاص است، برای نیازهای عمومی و عمرانی یا عوض آن به این اراضی نیاز داشته باشند، در حدّی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، با رعایت مفاد این ماده، به صورت بلاعوض در اختیار آن‌ها قرار خواهد گرفت.

با تصویب این ماده، واگذاری اراضی ملی و منابع طبیعی و دولتی واقع در محدوده شهرها و خارج از حریم شهرها صرفاً با تصویب هیئت وزیران به دستگاه‌های اجرایی برای نیازهای عمومی و عمرانی و انجام می‌گیرد و بعد از تصویب این ماده، واگذاری اراضی به تمام دستگاه‌های اجرایی و دیگر سازمان‌ها در این چارچوب انجام می‌شود. نکته مهم این است که در این واگذاری‌ها، دولت، مالکیت خود را بررسی و در همان زمان، مستندسازی می‌کند و در اسناد مالکیت ضمن درج نام دولت به عنوان مالک، مراتب کسب مجوز هیئت وزیران را برای نقل و انتقال بعدی ضروری می‌داند. با این توضیحات مشخص می‌گردد که اراضی دولتی در کنار اراضی ملی قابل واگذاری به دستگاه‌های اجرایی و دانشگاه‌هاست.

بند چهارم. فرآیند واگذاری اراضی ملی و دولتی به دانشگاه‌ها

بر اساس ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، همه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارت خانه‌ها و 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 یا به نام آن وزارت خانه یا 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 وزارت خانه یا مؤسسه مربوط درج

می‌گردد. تغییر دستگاه بهره‌بردار این اموال در هر مورد بر عهده هیئت وزیران است و همه اسناد و سوابق مدارک موجود مرتبط با این اموال در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی (اداره کل اموال دولتی) قرار می‌گیرد. هم‌چنین بر اساس تبصره ۱ ماده ۶۹ این قانون، واگذاری اراضی ملی و دولتی به دستگاه‌های یادشده به صورت بلاعوض و رایگان انجام می‌گیرد.

در خصوص ماهیت حقوقی انتقال اراضی یادشده به دستگاه‌های دولتی و امکان فروش و انتقال این اراضی توسط دستگاه‌های دولتی، تبصره‌های ۲ و ۵ ماده ۶۹ همان قانون مقرر داشته است: «... تبصره ۲ - فروش و واگذاری املاک و اراضی که دولت، حق استفاده از آن‌ها را در اختیار شرکت‌های دولتی قرار داده است، نیز موکول به تصویب هیئت وزیران است مگر آن‌که مورد نیاز دستگاه‌های این ماده باشد که به ترتیب مقرر در آن در اختیار وزارت خانه‌ها و مؤسسات دولتی قرار می‌گیرد...».

«تبصره ۵ - واگذاری حق استفاده از اراضی و املاک این قانون به نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی و مؤسسات خیریه و عام‌المنفعه با تصویب هیئت وزیران در جهت تحقق اهداف و احکام برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین مربوط امکان‌پذیر خواهد بود. پس از رفع نیاز آن‌ها به تشخیص وزارت خانه مربوط و تصویب هیئت وزیران، ملک یا زمین مورد واگذاری به دولت اعاده خواهد شد...».

با توجه به این توضیحات، انتقال اراضی ملی و دولتی به دانشگاه‌های دولتی به صورت رایگان صورت می‌گیرد و اسناد مالکیت این اراضی به نام دولت جمهوری اسلامی ایران و به نمایندگی دانشگاه مربوط تنظیم می‌گردد. در خصوص دانشگاه‌های غیر دولتی که مؤسسه عمومی غیر دولتی محسوب می‌شوند، بر اساس تبصره (۵) ماده (۶۹) این قانون، انتقال مالکیت اراضی و املاک متعلق به دولت به آن‌ها موضوعیت ندارد و فقط حق استفاده از اراضی و املاک به این دانشگاه در محدوده جغرافیایی معین شده و با تصویب کمیسیون واگذار می‌گردد. واگذاری حق استفاده، مقید به مدت خاص خواهد بود که در صورت لزوم با تأیید کمیسیون قابل تمدید است.

گفتار چهارم. استقلال دانشگاه‌ها و ادعای جواز واگذاری و فروش اراضی واگذارشده به دانشگاه‌ها

آموزش عالی، مهم‌ترین نوع از سرمایه‌گذاری در منابع انسانی است که با ارتقای دانش و مهارت‌های

مورد نیاز کارکنان به توسعه اقتصادی کمک می‌کند.^۱ مسئله استقلال از دیرباز از جمله دغدغه‌های استادان و مراجع دانشگاهی بوده است. از نخستین روزهای تشکیل دانشگاه‌ها در قرون وسطی، استقلال یا خودگردانی همواره یکی از اصول اساسی نهادهای آموزشی را تشکیل داده است.^۲ برخی از اندیشمندان، استقلال دانشگاه‌ها در حوزه‌های مالی، پرسنلی، علمی و اداری را ضروری می‌دانند.^۳ در حال حاضر نیز دانشگاه‌ها مایلند از استقلال بیش‌تری بهره ببرند، اما در سراسر جهان هیچ دانشگاه کاملاً مستقلی وجود ندارد و در بیش‌تر موارد، دولت‌ها در امور دانشگاه‌های خود دخالت می‌کنند.^۴ دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهش‌های دولتی تا قبل از انقلاب اسلامی، از نظر اداری، مالی و استخدامی به صورت مستقل و بر اساس مقررات مصوب هیئت‌های امنای خود اداره می‌شدند. پس از انقلاب اسلامی و در اجرای تبصره ۳۶ قانون بودجه سال ۱۳۵۸، استقلال مالی، اداری و استخدامی آن‌ها لغو شد و این قبیل امور تابع مقررات عمومی نظیر قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و مقررات حاکم بر بودجه سالانه گردید.^۵ از سال ۱۳۵۸ به بعد، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی از طریق وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و شورای عالی انقلاب فرهنگی، تلاش‌هایی را برای کسب استقلال مالی، اداری و استخدامی به عمل آوردند تا این‌که در سال ۱۳۸۳ بر اساس بند الف ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دانشگاه‌ها از رعایت برخی قوانین هم‌چون قانون محاسبات عمومی، قانون

1. Woodhall, M., **Changing sources and patterns of finance for higher education: A review of international trends**, Higher education in Europe, 1992, 17(1).

۲. رحمانی میان‌دهی، غلام‌رضا و زهرا نصرآبادی لواسانی، «استقلال دانشگاه در آینده»، پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۱۳۸۰، ص ۶۰.

3. Verhoest, K. Peters, G. B. Bouckaert, G. and Verschuere, B., **The study of organisational autonomy: a conceptual review**, *Public administration and development*, 2004, p. 24.

4. Anderson, Don & Johnson, Richard, **University Autonomy in Twenty Countries**, *The Australian National University*, center for Continuing Education, 1998, p. 7.

۵. باباجانی، جعفر، «استقلال اعطایی به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی (فرصت یا تهدید)»، فصل‌نامه مطالعات حسابداری، شماره ۸، ۱۳۸۳، صص ۳۰-۲۹.

استخدام کشوری و دیگر قوانین و مقررات عمومی، اداری، مالی و استخدامی، معاف شدند.^۱

در حال حاضر بر اساس ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه، بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه، ماده ۱ قانون احکام دائمی و ماده ۱۰۳ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، دانشگاه‌ها از شمول مقررات مالی، اداری و استخدامی کشور مستثنایند و صرفاً تابع مصوب هیئت‌های امنای آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها هستند. برخی از مدیران دانشگاه‌ها با استناد به این‌که از یک سو، هیئت امنای دانشگاه، اجازه واگذاری و فروش اراضی واگذار شده به دانشگاه‌ها را تصویب کرده و از سوی دیگر، رعایت دیگر قوانین و مقررات کشور برای دانشگاه‌ها الزامی است، انتقال و فروش این اراضی را قانونی قلمداد کرده‌اند. مطابق ادعای این گروه، میان اموال اختصاصی دانشگاه‌ها و آن اراضی که به صورت رایگان در اختیار دانشگاه‌ها قرار گرفته است، هیچ‌گونه تفاوتی وجود ندارد و با توجه به استقلال دانشگاه‌ها، آن‌ها اجازه تصمیم‌گیری و فروش این اموال را دارند.

برخی از حقوق دانان نیز قائل به این موضوع هستند که وصف دولتی بودن اموال در اختیار دانشگاه‌ها بر رژیم مالکیت خصوصی و عمومی ارجحیت دارد. در نتیجه، نقل و انتقال این اموال نسبت به اموال عمومی از سهولت بیشتری برخوردار است.^۲ این گروه معتقدند ضوابط پیش‌بینی شده در ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی و ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مخصوص مالکیت عمومی نیست که امانت و نگهداری را به ذهن متبادر می‌سازد، 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 انحصار تصرفات و انتفاعات اختصاص دارد و مالکیت عمومی عاری از آن است.^۳

۱. ذاکر صالحی، غلام‌رضا، «بررسی ابعاد حقوقی و مدیریتی استقلال دانشگاه‌ها در ایران (موضوع ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه) و تدوین راهکارهای اجرایی تحقق آن»، فصل‌نامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، شماره ۵۳، ۱۳۸۸، ص ۸۱.

۲. طباطبایی حساری، نسرين و سروش صفی‌زاده، «عمومی، خصوصی یا دولتی بودن اموال غیر منقول دانشگاه‌های دولتی در بوته رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۴۰۱، ۴۹، ص ۳۶۹.

۳. همان، ص ۳۶۶.

گفتار پنجم. جایز نبودن انتقال و فروش اراضی واگذارشده به دانشگاه‌ها

انتقال و فروش اراضی واگذارشده به دانشگاه‌ها، ممنوعیت‌های قانونی و ایرادهای فنی متعددی دارد که در ادامه به مهم‌ترین این موارد می‌پردازیم.

بند اول. مغایرت اقدام دانشگاه‌ها با قواعد مرتبط با ساخت‌وساز در اراضی فاقد کاربری مسکونی

با توجه به محل قرارگیری اراضی، وزارت راه و شهرسازی یا جهاد کشاورزی، اراضی ملی و دولتی را بر اساس طرح‌های مصوب به صورت رایگان به دانشگاه‌ها واگذار می‌کند تا در راستای گسترش فعالیت‌های علمی، دانشکده‌ها و آزمایشگاه‌ها استفاده کنند. با توجه به مباحث پیش‌گفته، مالکیت این اراضی به دولت جمهوری اسلامی ایران تعلق دارد و صرفاً نمایندگی دولت از سوی دستگاه‌های متولی به وزارت علوم و دانشگاه مربوط واگذار می‌گردد. در برداشتی متفاوت با این مطالب، برخی از مدیران دانشگاه‌ها به تفکیک و فروش این اراضی دست زده‌اند و به شرحی که در بند سابق آمد، به استقلال مالی، اداری و استخدامی دانشگاه استناد می‌کنند.

توجه به این‌که کاربری اراضی واگذارشده به دانشگاه‌ها مسکونی نیست، واگذاری و فروش اراضی دانشگاه به اعضای هیئت علمی و کارکنان دانشگاه برای احداث ساختمان مسکونی، مغایر با قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی، مصوب ۱۳۸۱/۰۵/۰۶ است. مطابق ادعاهای دانشگاه‌ها و هم‌چنین استنادهای قانونی بیان‌شده از جانب آن‌ها، دانشگاه صرفاً از قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی مستثنایند. پس قواعد مربوط به کاربری و ساخت‌وساز در هیچ یک از این موارد قرار ندارد و تعیین و تغییر کاربری اراضی و صدور مجوز ساختمان در هیچ شرایطی در صلاحیت هیئت امنای دانشگاه‌ها و وزارت علوم نیست، بلکه بر اساس ماده ۸ آیین‌نامه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، تعیین کاربری و تعیین و تأیید فنی و شهرسازی طرح‌های واقع شده در حریم و خارج از حریم شهرها، در اختیار کارگروه زیربنایی و شهرسازی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان^۱ است. اگر این

۱. حسین جانی‌زاده، نعیمه و مهدی قائدی، «شناسایی موانع پیشروی سرمایه‌گذاری با تأکید بر واگذاری اراضی دولتی»، فصل‌نامه راهبرد توسعه، سال پانزدهم، شماره ۶۰، ۱۳۹۸، ص ۱۸۰.

کار باعث تغییر اساسی در طرح جامع شهر گردد، بر اساس ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌بایست به تأیید شورای عالی شهرسازی و معماری نیز برسد.^۱

بند دوم. مغایرت اقدام دانشگاه با ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت

مدیران دانشگاه‌ها بر این باورند که بر اساس ماده ۱۰۳ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و دیگر قوانین و مقررات مربوط از شمول قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و دیگر قوانین و مقررات عمومی اداری، مالی و استخدامی مستثنایند و از هر جهت تابع آیین‌نامه‌ها و مصوبات هیئت‌های امنای هستند. از این رو، اقدام دانشگاه‌ها با توجه به این ماده بر اساس آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌هاست و هیچ‌گونه تخلفی در این زمینه صورت نمی‌گیرد. در پاسخ به این استدلال باید گفت اموال دانشگاه‌ها به دو گروه اموال اختصاصی دانشگاه‌ها و اموالی که صرفاً حق بهره‌برداری آن‌ها به دانشگاه واگذار شده، قابل تقسیم است^۲ و قوانین و مقررات یادشده، ناظر بر اموال قسم اول است. رأی شماره ۷۴۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۱۱ به صراحت در خصوص این موضوع بیان داشته است: «... ثالثاً دسته‌ای از اموال دانشگاه‌ها متعلق به دولت است و صرفاً بهره‌برداری از آن در اختیار دانشگاه قرار دارد و فروش این اموال با رعایت تشریفات قانونی امکان‌پذیر است و دسته دیگر از اموال دانشگاه مشغول ماده (۵۷) آیین‌نامه مالی و معاملاتی (اموال متعلق به دانشگاه و در تملک آن) بوده و در فروش آن‌ها، ضوابط مقرر در بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران دایر بر اختیار هیئت‌های امنای در تصویب امور مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی بدون متابعت از قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی مجری است...». در نهایت، دیوان عدالت اداری مفاد ماده (۶۰) آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه زابل را که در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۷ به تصویب هیئت امنای دانشگاه رسیده بود، با این استدلال که شامل هر دو دسته از اموال یادشده می‌شود، در حدی که متضمن فروش اموال متعلق به دولت بدون کسب مجوز از هیئت وزیران است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار دانست و به ابطال آن حکم کرد.

۱. معصومی، مسعود، «ضرورت بازنگری در اهداف، ساختار و وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران»، پژوهش‌های نوین علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی، شماره ۲۰، ۱۳۹۸، صص ۲۵۹-۲۵۸.

۲. برای مطالعه بیشتر تر نک: معصومی، مسعود و بیژن عباسی، «جایگاه اموال دولتی در نظام حقوق ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۱۸، ۱۳۹۸.

در متن ماده ۱۰۳ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت قید شده که مقررات این ماده صرفاً در خصوص تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اختصاصی دانشگاه‌ها حاکم است. به عبارت دیگر، این اراضی از دارایی‌ها و اموال اختصاصی دانشگاه نیست، بلکه تحت مالکیت دولت است و با حفظ مالکیت دولت جمهوری اسلامی ایران صرفاً حق بهره‌برداری از آن‌ها در اختیار دانشگاه‌ها قرار گرفته است. پس از شمول این ماده خارجند. واگذاری رایگان و بلاعوض اراضی ملی و دولتی به دانشگاه‌ها به معنی انتقال مالکیت این اراضی نیست، بلکه صرفاً حق بهره‌برداری اراضی به دستگاہ‌های دولتی و اگذار شده است. در نتیجه، فروش و انتقال این اراضی تابع آیین‌نامه معاملاتی دانشگاه‌ها نیست و باید بر اساس شرایط و ضوابط مقرر در قوانین و مقررات مربوط انجام گیرد.

بند سوم. مغایرت انتقال و فروش اراضی واگذارشده به دانشگاه‌ها با قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع

علاوه بر استدلال‌های مطرح‌شده در بند سابق، قانون‌گذار در تبصره ۱ ماده ۳۷ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۴ و الحاقات ۱۳۹۶ مجلس شورای اسلامی به صراحت بیان داشته است که «واگذاری اراضی به مؤسسات آموزش عالی و دانشگاه‌ها با تأیید وزارت علوم و آموزش عالی به عمل خواهد آمد. اراضی واگذاری و مورد اجاره قابل تفکیک و واگذاری عین یا منفعت به غیر نبوده و در صورت انحلال و تبدیل مؤسسه آموزشی به وزارت کشاورزی و منابع طبیعی برگشت داده خواهد شد». با توجه به این‌که نسبت این ماده به دیگر قوانینی که دانشگاه‌ها را از شمول قوانین مالی، اداری و استخدامی کشور مستثنی کرده‌اند، رابطه عام و خاص است و در تفسیر قوانین، قانون عام لاحق، قانون خاص سابق را نسخ ضمنی نمی‌کند،^۱ ماده ۳۷ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در این مورد لازم‌الاجراست و دانشگاه‌ها حق واگذاری عین یا منفعت اراضی واگذارشده به این دانشگاه‌ها را ندارند و اقدام آن‌ها بر خلاف مقرر یادشده است.

بند چهارم. مغایرت اقدام دانشگاه با رویه‌های اداری

مدیرکل اموال دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی در مکاتبه شماره ۴۳۷۷/۵۱ مورخ ۱۳۸۹/۰۳/۱۹

۱. بهره‌مند، حمید، رسول احمدزاده و سینا رستمی، «واکاوای نهادهای ارفاقی در جرایم مواد مخدر»، مجله علمی - ترویجی کارآگاه، شماره ۳۹، ۱۳۹۶، ص ۵۳.

خطاب به دانشگاه علوم پزشکی و خدمات درمانی تهران در خصوص فروش اراضی و املاک این دانشگاه چنین بیان داشته است: «با توجه به خروج دانشگاه‌ها از شمول مقررات مرتبط با اموال دولتی (موضوع ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی) و لزوم کسب مصوبه هیئت امنای جهت فروش اموال غیر منقول در اختیار و هم‌چنین خروج موضوعی اموال غیر منقول دانشگاه‌ها از شمول مفاد ماده ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی کشور، خواهشمند است دستور فرمایید با توجه به درج عبارت «هرگونه تغییر بهره‌برداری و واگذاری بعدی منوط به تصویب در هیئت وزیران خواهد بود»، در متن اسناد مالکیت، مراتب قبلاً به هیئت محترم دولت منعکس گردد و ضمناً با عنایت به لازم‌الاجرا بودن ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، اصول اسناد مالکیت آن دانشگاه می‌بایستی جهت نگه‌داری در خزانه اسناد مالکیت اموال غیر منقول در اختیار آن دانشگاه به این اداره کل ارسال گردد»^۱.

این مکاتبه نشان می‌دهد که در گذشته، وزارت امور اقتصادی و دارایی به برخی از دانشگاه‌ها از جمله دانشگاه شهید بهشتی تهران، مفاد ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت را در خصوص اراضی واگذارشده به دانشگاه‌ها اعلان کرده است. بنابراین، اقدام برخی از دانشگاه‌ها در فروش و انتقال اراضی واگذارشده به این دانشگاه‌ها بر خلاف رویه مرسوم اداری است.

بند پنجم. آرای قضایی صادرشده در خصوص ممنوعیت واگذاری و فروش اراضی واگذارشده به دانشگاه‌ها

دانشگاه دولتی تفرش، بخشی از اراضی واگذارشده به این دانشگاه را قطعه‌بندی کرده و با عنوان «کوی اساتید» به بسیاری از اعضای هیئت علمی، کارکنان و حتی افرادی خارج از دانشگاه واگذار کرده بود. اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان مرکزی به عنوان دستگاه واگذارکننده این اراضی، دعوایی به طرفیت دانشگاه تفرش اقامه کرد. مدیران دانشگاه تفرش در لوایح ارائه‌شده به مرجع قضایی بیان داشته‌اند که اقدام آن‌ها بر اساس تصمیم هیئت امنای دانشگاه بوده و دانشگاه‌ها از شمول قوانین جاری کشوری مستثنایند. در نهایت، شعبه اول دادگاه عمومی شهرستان تفرش در دادنامه شماره ۳۰۱۲۹۵/۳۰۶۳۰۶۹۷۸/۹۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۰۹ بیان داشت: «استدلال

۱. احمدی، سجاد، مستندسازی اموال غیر منقول، خوزستان: سازمان امور اقتصاد و دارایی، ۱۳۸۹، ص ۱۱۹.

و دفاع حقوقی خوانندگان و وکیل بعضی از آنان مبنی بر واگذاری زمین‌ها بر اساس تصمیم هیئت امنای دانشگاه مزبور صحیح نیست؛ چه این‌که اولاً هیئت امنای اساساً حق تغییر کاربری و واگذاری اراضی ملی و دولتی را ندارد... ضوابط و مقررات مربوطه از جمله قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی، تصریح به ممنوعیت واگذاری اراضی فاقد کاربری امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی دارد و قانون زمین شهری نیز ضوابطی برای تفکیک و واگذاری زمین به دیگران تعریف نموده است (خصوصاً کمیسیون امور زیربنایی موافقت نماید)...». در نهایت نیز به استناد به ماده ۳۷ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور و دیگر قوانین و مقررات مربوطه، به ابطال اسناد صادرشده به نام اشخاصی حکم داد که اراضی دانشگاه به آن‌ها واگذار شده بود.

شعبه ۵ دادگاه تجدیدنظر دادگستری استان مرکزی نیز در دادنامه شماره ۱۴۰۰۲۶۳۹۰۰۰۳۲۷۶۷۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۱۳، رأی صادرشده از دادگاه بدوی را تأیید کرد و عنوان داشت: «... تبصره ماده ۳۷ مشارک‌الیه و نقل و انتقال این‌گونه اراضی که از اموال عمومی واگذارشده را ممنوع اعلام نموده که این ممنوعیت و نهی قانون‌گذار موجب فساد اقدامات و نقل و انتقالات بعدی بوده... مالکیت دستگاه‌های عمومی و دولتی و میزان و نحوه تصرفات ایشان در اموال عمومی و دولتی، محدود به رعایت مقررات قانونی است و دستگاه‌های دولتی و عمومی فعال مایشاء نسبت به مایملک خود که در چهارچوب ضوابط و جهت بهره‌برداری اهداف آن مؤسسات به ایشان سپرده، نیستند و قاعده تسلیط در این‌گونه اموال تخصیص خورده و هرگونه دخل و تصرف به ویژه اگر منتهی به انتقال مالکیت باشد، می‌بایست با تجویز قانون صورت پذیرد که مع‌الاسف این مهم در مانحن فیه مرعی نگردیده...».

با عنایت به رویه دستگاه قضایی در پرونده تفرش فروش و انتقال اراضی واگذارشده به دانشگاه تفرش و استدلال‌های مطرح‌شده توسط مراجع محترم بدوی و تجدیدنظر، واگذاری و فروش اراضی واگذارشده به دانشگاه‌ها بر خلاف قوانین و مقررات مربوط است و قابلیت پی‌گیری حقوقی برای ابطال معاملات انجام‌گرفته در خصوص این اراضی در مرجع قضایی وجود دارد.

نتیجه‌گیری

بر اساس ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه، بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه، ماده ۱ قانون احکام دائمی و ماده ۱۰۳ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، دانشگاه‌ها از شمول مقررات مالی، اداری و استخدامی کشور مستثنایند و صرفاً تابع مصوب هیئت‌های امناء و آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها هستند. قوانین مربوط به تغییر کاربری و ساخت‌وساز در اراضی فاقد کاربری مسکونی، جزء مقررات مالی اداری و استخدامی نیستند. بنابراین، دانشگاه‌ها در این زمینه هم‌چنان تابع مقررات عمومی کشورند. هم‌چنین استقلال مالی دانشگاه‌ها تنها در اموال اختصاصی دانشگاه‌ها جاری است و در خصوص اموالی که صرفاً حق بهره‌برداری آن‌ها به دانشگاه‌ها واگذار شده است، دانشگاه‌ها ملزم به رعایت قوانین جاری کشورند. فروش و انتقال اراضی واگذار شده به دانشگاه‌ها به اعضای هیئت علمی، کارکنان دانشگاه و افراد عادی بر اساس ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، رأی وحدت دیوان عدالت اداری، رویه اداری و آرای قضایی، خارج از صلاحیت دانشگاه‌ها و بر خلاف قوانین و مقررات مربوط است.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. احمدی، سجاد، مستندسازی اموال غیر منقول، خوزستان: سازمان امور اقتصاد و دارایی، ۱۳۸۹.
۲. قیّم، عبدالنبی، فرهنگ معاصر عربی - فارسی، تهران: سپهر، چاپ اول، ۱۳۸۱.
۳. کاتوزیان، ناصر، اموال و مالکیت، تهران: میزان، چاپ چهل و نهم، ۱۳۹۶.
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، چاپ چهارم، ۱۳۸۸.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، چاپ هفتم، ۱۳۷۴.
۶. حسن‌زاده، بهرام، حقوق تحلیلی اراضی و املاک، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۷. مرتضوی سید حسن، مالکیت و تحدید آن در اسلام، قم: کتاب‌فروشی مصطفوی، ۱۳۴۴.
۸. بشیری، عباس و عبدالرحمان رسولی آستانی، حقوق کاربردی املاک و اراضی (جلد ۱)، تهران: جنگل، ۱۳۸۹.
۹. طیبی توکل، حسن، نظام حقوقی و چارچوب‌های انتقال اموال غیر منقول دولتی، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۵.

ب) مقاله

۱. رحمانی میان‌دهی، غلام‌رضا و زهرا نصرآبادی لواسانی، «استقلال دانشگاه در آینده»، پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۱۳۸۰.
۲. باباجانی، جعفر، «استقلال اعطایی به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی (فرصت یا تهدید)»، فصل‌نامه مطالعات حسابداری، شماره ۸، ۱۳۸۳.
۳. ذاکر صالحی، غلام‌رضا، «بررسی ابعاد حقوقی و مدیریتی استقلال دانشگاه‌ها در ایران (موضوع ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه) و تدوین راهکارهای اجرایی تحقق آن»، فصل‌نامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، شماره ۵۳، ۱۳۸۸.
۴. طباطبایی حصار، نسرین و سروش صفی‌زاده، «عمومی، خصوصی یا دولتی بودن اموال غیر منقول

- دانشگاه‌های دولتی در بوته رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، پژوهش‌های حقوقی، شماره ۴۹، ۱۴۰۱.
۵. حسین جانی‌زاده، نعیمه و مهدی قائدی، «شناسایی موانع پیشروی سرمایه‌گذاری با تأکید بر واگذاری اراضی دولتی»، فصل‌نامه راهبرد توسعه، سال پانزدهم، شماره ۶۰، ۱۳۹۸.
۶. معصومی، مسعود، «ضرورت بازنگری در اهداف، ساختار و وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران»، پژوهش‌های نوین علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی، شماره ۲۰، ۱۳۹۸.
۷. معصومی، مسعود و بیژن عباسی، «جایگاه اموال دولتی در نظام حقوق ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۱۸، ۱۳۹۸.
۸. بهره‌مند، حمید، رسول احمدزاده و سینا رستمی، «واکاوی نهادهای ارفاقی در جرایم مواد مخدر»، مجله علمی - ترویجی کارآگاه، شماره ۳۹، ۱۳۹۶.
۹. رحمانی، محمد، «انفال از نگاه فقه شیعی و سنی»، مجله طلوع، سال چهارم، شماره ۱۳ و ۱۴، ۱۳۸۴.
۱۰. مصباحی مقدم، غلام‌رضا و دیگران، «امکان‌سنجی فقهی استفاده از ابزار اقطاع و احیا در فرآیند خصوصی‌سازی»، فصل‌نامه علمی و پژوهشی اقتصاد اسلامی، سال دهم، شماره ۳۷، ۱۳۸۹.
۱۱. عباسی، روح‌الله، «بررسی ناکارآمدی سیاست جنایی ایران در صیانت از اراضی ملی»، اولین همایش بین‌المللی مخاطرات طبیعی و بحران‌های زیست‌محیطی ایران، راهکارها و چالش‌ها، ۱۳۹۵.

ج) قانون

۱. قانون اساسی.
۲. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
۳. قانون برنامه پنجم توسعه.
۴. قانون احکام دائمی برنامه‌ای توسعه کشور.
۵. قانون محاسبات عمومی کشور.
۶. قانون مدنی.
۷. قانون ثبت اسناد و املاک.

۸. قانون ملی کردن.
۹. قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع.
۱۰. قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران.
۱۱. قانون منع فروش واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی.
۱۲. قانون زمین شهری.

۲. عربی

۱. نجفی، محمدحسن، جواهرالکلام فی شرح شرائع الإسلام (جلد ۱۶)، قم: دفتر انتشارات اسلامی، چاپ اول، ۱۳۹۷.
۲. طریحی، فخرالدین بن محمد، مجمع البحرین (جلد ۴)، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، چاپ اول، ۱۳۹۷.

3. latin source

1. Anderson, Don & Johnson, Richard, **University Autonomy in Twenty Countries**, The Australian National University, center for Continuing Education, 1998.
2. Verhoest, K. Peters, G. B. Bouckaert, G. and Verschuere, B., **The study of organisational autonomy: a conceptual review**, Public administration and development, 2004.
3. Woodhall, M., **Changing sources and patterns of finance for higher education: A review of international trends**, Higher education in Europe, 1992.

Feasibility of transfer and sale of lands assigned to universities

Hossein Mohammadi Doroh¹

Mohammad Khalil Salehy²

Jalal Aldin Ghiasi³

Abstract

The properties at the disposal of the universities can be divided into two groups: exclusive properties of the universities and properties that only their exploitation right are assigned to universities. Some university managers, citing the fact that according to the relevant laws and regulations, universities are exempt from the country's financial, administrative, and employment regulations, and that only the decisions of the Board of Trustees and the university's financial and transaction regulations are mandatory, have sold and transferred lands assigned to universities, which are part of the second group of properties, to university faculty, staff, and ordinary individuals. According to Article 69 of the Law on the Regulation of Some Financial Regulations of the Government, the judgment of the Administrative Justice Court involving an important decisions on matters of principle, administrative procedure and judicial decisions, only the exploitation right of these lands has been assigned to universities, and the ownership belongs to the government. Therefore, these actions by university managers are beyond their authority and contrary to the law, and the transfer and sale of these lands are not possible.

Keywords: assigning, Land, university, Public property, government property

1. Ph. D. Student in Criminal Law and Criminology, University of Qom, hmd5987@gmail.com

2. member in the Department of Criminal Law and Criminology at Qom University, mohamad.salehy@gmail.com

3. member in the Department of Criminal Law and Criminology at Qom University, jalalghiasi2001@yahoo.com