

تاریخ: ۳ + ۷ + ۱۳۸۸

شماره پرونده: ۵۱۱ / ۸۷ / ۵۱۲

پیوست: دلیر



بسمه تعالی

مدیریت محترم کل دبیرخانه شورای نگهبان

با اهداء سلام:

بازگشت به نامه شماره مورخ ۱۳۸۸/۰۳/۰۳ به

پیوست تصویر دادنامه شماره مورخ ۱۳۸۸/۰۳/۰۳

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری جهت اطلاع و اقدام مقتضی ارسال می شود.

دفتر هیات عمومی دیوان عدالت اداری

دبیرخانه شورای نگهبان
شماره ثبت: ۹۰۱۱، ۴۵۱۰۴
تاریخ ثبت: ۱۳۹۰/۱۰/۱۷
کد پرونده:
ساعت ورود:



فلا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه

بسم الله الرحمن الرحيم

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۰/۶/۲۱

کلاس پرونده: ۵۱۱ و ۵۱۲ / ۸۷

شماره دادنامه: ۲۴۹-۲۵۰

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای رحیم قهرمان زاده اقدم

موضوع شکایت و خواسته: ابطال مواد ۱۲ و تبصره ۲ ماده ۳۳ و بندهای ۱ الی ۶ ماده ۳۲ آیین نامه اجرایی

قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۵۶/۲/۱۰ هیأت وزیران

گردش کار: آقای رحیم قهرمان زاده اقدم به موجب دادخواستهای تقدیمی، ابطال ماده ۱۲ و تبصره ۲

ماده ۳۳ و بندهای یک الی ۶ ماده ۳۲ آیین نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور

خیریه مصوب ۱۳۵۶/۲/۱۰ هیأت وزیران را خواستار شده و در خصوص ابطال ماده ۱۲ و تبصره ۲ ماده ۳۳

آیین نامه مذکور اعلام کرده است که موقوفات از حیث موارد مصرف منافع آنها و مدیریت به چهار دسته

تقسیم می شوند:

الف: موقوفات عامه دارای متولی منصوص

ب: موقوفات خاصه دارای متولی منصوص

ج: موقوفات عامه فاقد متولی منصوص

د: موقوفات خاصه فاقد متولی منصوص

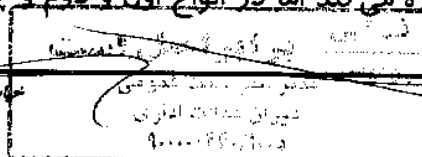
دخالت و مدیریت سازمان اوقاف به طور عادی منحصر به نوع سوم (موقوفات عامه فاقد متولی

منصوص) است که طبق نص ماده ۸۱ قانون مدنی اصلاحی ۱۳۶۱/۱۰/۸ و بند یک ماده یک قانون

تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲ مجلس شورای اسلامی و اصل

ولایت، حاکم شرع (ولی من لاولی له) به نمایندگی از ولی فقیه (تبصره یک ماده یک قانون اخیرالذکر) آن را

اداره می کند اما در انواع اول و دوم و چهارم حق دخالت ندارد زیرا:





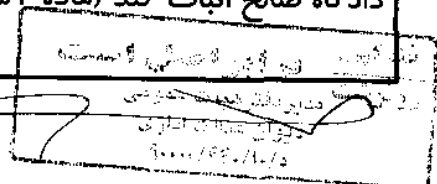
فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه

الف: در دو نوع اول و دوم (موقوفات عامه و خاصه دارای متولی منصوص) هرگونه دخالت سازمان اوقاف مخالف نصّ حکم امام مفترض الطّاعه حضرت حجّت بن الحسن ولیّ عصر (عج) است که آن حضرت در توقیعی به جناب محمدبن عثمان العمری در جواب مسائل ابی الحسن محمدبن جعفر الاسدی که درباره جواز اداره امور موقوفه‌ای سؤال کرده بود فرمودند: «فانّ ذلك جایز لمن جعله صاحب الضیعه قیماً علیها، انّما لا یجوز ذلك لغيره» وسائل الشیعه کتاب الوقوف الصدقات باب ۴ حدیث ۸

ب: امام راحل قدّس سره در مسئله ۸۳ کتاب الوقف تحریرالوسیله بعد از بیان وظایف متولی در باب نحوه اداره امور موقوفه می‌فرمایند: «ولیس لاحد مزاحمته فیہ حتی الموقوف علیهم»
ج: رهبر معظم انقلاب، حضرت آیت الله خامنه‌ای مدظله‌العالی در پاسخ استفتاء مومنی مرقوم فرموده‌اند: «با وجود متولی خاص، نوبت به دخالت حاکم شرع نمی‌رسد.»

د: بند ۱ ماده ۱ قانون تشکیلات و اختیارات سازمان (فوق‌الذکر) در تفویض اداره امور برخی موقوفات به سازمان و همچنین ماده ۸۱ اصلاحی قانون مدنی و سایر قوانین همگی دخالت و مدیریت اوقاف به نمایندگی از ولیّ فقیه را مقید و مشروط به «فاقد متولی یا مجهول التّولیه بودن موقوفه» کرده‌اند. اما نوع چهارم (موقوفات خاصه فاقد متولی) در این موقوفات چون عواید موقوفه ملک طلق موقوف علیهم است (لانّما ملک طلق لهم - تحریرالوسیله کتاب الوقف مسئله ۹۸) به اجماع مسلمین و نصّ «فلا یحلّ لأحدٍ ان یتصرّف فی مال غیره بغير اذنه - وسائل الشیعه ج ۶ ص ۳۷۷» و حدیث نبوی مشهور: «النّاس مسلّطون علی اموالهم» که ماده ۳۰ قانون مدنی از همین حدیث گرفته شده است و ذیل بند ۱ ماده ۱ قانون تشکیلات و (آنف الذکر) خود موقوف علیهم آن را اداره می‌کنند و سازمان اوقاف در آن چه مربوط به موجودین از موقوف علیهم و حقوق آنهاست حق هیچ گونه مداخله و دخل و تصرّف را ندارد امّا راجع به عین وقف و بطون لاحقّه اگر ادعا کند که مصلحت آنها از سوی موقوف علیهم موجود رعایت نمی‌شود و یا ادعا کند که اداره موقوفه توسط موقوف علیهم سلب و موجب اختلاف آنها شده است به نحوی که بیم سفک دماء (قتل نفس یعنی جرح شدیدی که نوعاً منتهی به فوت شود - دکتر امامی ج ۱ ص ۹۲ حقوق مدنی) یا خرابی موقوفه می‌رود و این ادعا را در دادگاه صالح اثبات کند (ماده ۱۲۵۷ قانون مدنی) و نیز ثابت کند که راه رفع محذور منحصرأ دخالت ولیّ فقیه





فلا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه

است، در این صورت اداره موقوفه خاصه فاقد متولی نیز تا رفع محذور به عهده سازمان اوقاف خواهد بود. لیکن ماده ۱۲ و تبصره ۲ ماده ۳۳ آیین‌نامه موضوع شکایت، خارج از محدوده شرع و قانون و مخالف با آنها اختیار و حق تشخیص مصلحت موقوفه را که واقف به متولی واگذار کرده از متولی سلب و به سرپرست سازمان اعطاء کرده است و همچنین صرف عواید وقف را در غیر جهت معین از سوی واقف قانونگذاری و نیز بر خلاف شرع و قانون به سرپرست سازمان اختیار تعیین ناظر، خارج از مقررات وقف‌نامه را داده است و بنابه جهات مذکور ابطال ماده ۱۲ و تبصره ۲ ماده ۳۳ آیین‌نامه معترض‌به را تقاضا کرده است.

همچنین در تبیین خواسته دیگر خود مبنی بر ابطال بندهای ۱ الی ۶ ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۵/۲/۱۰ هیأت وزیران توضیح داده است که:

" هر وقفی یا خاص است یا عام و هر یک از آنها یا دارای متولی خاص است که واقف در ضمن عقد وقف به صورت منصوص یا مستنبط تعیین کرده و یا فاقد متولی و یا مجهول التولیه است (فاقد متولی و مجهول التولیه از حیث مدیریت، حکم واحدی ندارد) و هر گونه دخالت در هر یکی از چهار نوع موقوفات مذکور فقط با داشتن یکی از عناوین زیر ممکن است:

۱- مالکیت منافع - در موقوفات خاصه، موقوف علیهم مالکین منافع هستند و بر همین اساس در صورتی که موقوفه خاصه فاقد متولی یا مجهول التولیه باشد بر اساس قاعده تسلیط (الناس مسلطون علی اموالهم) خودشان موقوفه را اداره می‌کنند « لآنها ملک طلق لهم - تحریر الوسیله مسئله ۹۸ کتاب الوقف » قانونگذاران کشور ما در طول ۸۰ سال گذشته درباره مدیریت موقوفات خاصه فاقد متولی، قوانین زیر را تصویب کرده‌اند:

الف: ذیل ماده ۸۱ قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۸ با این عبارت « ولی در اوقاف خاصه اگر متولی مخصوص نباشد تصدی با خود موقوف علیهم است » ایراد این قانون، باز بودن دست نسل مقدم برای عدم ملاحظه مصلحت بطون لاحقه است که از اولاد و مولی علیهم خودشان بوده‌اند.

ب: در دی ماه سال ۱۳۱۳ قانونی به نام قانون اوقاف تصویب شد که در ماده ۷ آن اطلاق ماده ۸۱ قانون مدنی تقیید و بیع وقف (در موارد جواز آن) و اجاره موقوفه به مدت بیش از ده سال را منوط به تصویب وزارت معارف و اوقاف کرد. ایراد این قانون سلب اختیارات شرعی متولیانی که در مظان تعدی و تفریط نبوده‌اند است.

ج: در قانون اوقاف مصوب تیر ماه ۱۳۵۴ نیز قیود مذکور بدون تغییر تجدید و تکرار شد.

د: قانونگذار جمهوری اسلامی در تاریخ ۱۳۶۳/۱۰/۲ در ذیل بند یک ماده یک قانون تشکیلات و اختیارات



فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه

سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب مجلس شورای اسلامی هر دو ایراد یادشده را رفع و چنین مقرر کرد:

" از تاریخ تصویب این قانون « سازمان اوقاف » به « سازمان حج و اوقاف و امور خیریه » تغییر نام می‌یابد و امور ذیل به عهده این سازمان واگذار می‌شود:

اداره امور موقوفات عام که فاقد متولی بوده یا مجهول التولیه است و موقوفات خاصه در صورتی که مصلحت وقف و بطون لاحق و یا رفع اختلاف موقوف علیهم، متوقف بر دخالت ولی فقیه است.

بنا بر مراتب و به موجب امر ماده ۱۲۵۷ قانون مدنی سازمان مذکور مادام که تحقق یکی از شروط ذیل بند ۱ ماده ۱ قانون آنف الذکر را در دادگاه صالح اثبات نکرده است حق مداخله در امور موقوفات خاصه فاقد متولی و مجهول التولیه را ندارد و موارد بندهای ششگانه ماده ۳۲ آیین‌نامه موضوع شکایت نیز خارج از امور موقوفات خاصه نیست.

۲- فاقد متولی یا مجهول التولیه بودن موقوفه عامه، بنابر اصل عموم ولایت حاکم که می‌گوید «الاصل فی کل شیء لا ولی له معین من الشرع ان یکون الحاکم ولیاً له - عناوین میرفتاح صدر عنوان ۷۴» و نص ماده ۸۱ اصلاحی قانون مدنی و نص بند یک ماده یک قانون صدرالذکر، اداره امور آن با سازمان مشتکی عنه به نمایندگی از ولی فقیه است و حاکم به اختصار « ولی من لا ولی له » نامیده می‌شود.

۳- تولیت خاص، به حکم اجماع مسلمین، اگر واقف در ضمن عقد وقف، شخصی را به عنوان متولی تعیین کرده باشد شرط واقف لازم‌الاتباع است و بعد از حصول قبض خود واقف نیز نمی‌تواند او را از تولیت برکنار کند خواه موقوفه عام باشد و خواه خاص باشد. چند دلیل از دلائل فقه غنی شیعه به عرض می‌رسد:

الف: در توقیع شریف ناحیه مقدسه حضرت ولی عصر (عج) خطاب به جناب محمدبن عثمان العمری در جواب مسائل ابی الحسن محمدبن جعفر الاسدی آمده است: « و اما ما سألت عنه من امر الرجل الذي يجعل لنا حیتنا ضیعه ویسلمها من قیم یقوم فیها و یعمرها و یؤدی من دخلها خراجها و مؤنتها و یجعل ما بقی من الدخل لنا حیتنا، فأن ذلك جائز لمن جعله صاحب الضیعه قیماً علیها، أما لا يجوز ذلك لغيره. وسائل الشیعه کتاب الوقوف و الصدقات باب ۴ حدیث ۸ »

ب: امام راحل قدس سره در مسئله ۸۳ کتاب الوقف تحریر الوسیله: « لوعین الواقف وظیفه المتولی و شغله فهو المتبع و و لیس لأحد مزاحمته فیهِ حتی الموقوف علیهم »

ج: رهبر معظم انقلاب، حضرت آیت الله خامنه‌ای در جواب استفتاء وارده به شماره ۹۵۵۳۸ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۵

دفتر مسائل شرعی، « با وجود متولی خاص، نوبت به دخالت حاکم شرع نمی‌رسد، و مواد ۶۱ و ۷۹ و ۸۳ قانون مدنی



فلا تُثَبِّعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه

نصوص قانونی این بخش از عرایض می‌باشد.

۴- نمایندگی یکی از صاحبان عناوین سه گانه مقدم الذکر.

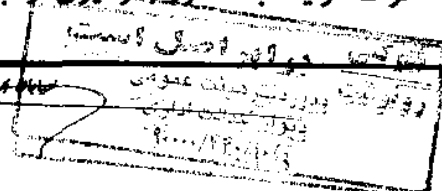
همان طور که ملاحظه می‌فرمایید نماینده محترم ولی فقیه فقط در موقوفات عامه فاقد متولی، دخالت و مدیریت دارد و در موقوفات خاصه فاقد متولی نیز تنها پس از اثبات توقف و انحصار مصلحت وقف و بطون لاحق و یا رفع اختلاف موقوف علیهم به دخالت ولی فقیه، در محکمه صالحه، لیکن بندهای ماده ۳۲ آیین‌نامه معترض‌به در تمام حالات موقوفات، امور مهمه همه انواع موقوفات را به طور انحصاری در اختیار نماینده ولی فقیه قرار داده است و با توجه به مراتب، ابطال بندهای مذکور را خواستارم.

در پاسخ به شکایت شاکی، دفتر امور حقوقی دولت به موجب لایحه دفاعیه شماره ۶۴۲۴/۱۳۸۱۳۴ مورخ ۱۳۸۸/۷/۱۲ توضیح داده است که:

" بند «۱» ماده (۳۲) آیین‌نامه اجرایی مورد اعتراض و به تبع آن بندهای بعدی ماده مذکور، منطبق با بند «۱» ماده (۱) و ماده (۹) قانون تشکیل و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه و همچنین موافق مواد (۸۸ و ۸۹) قانون مدنی است. مواد مذکور در قانون مدنی، بیع وقف را به جهت حفظ موقوفات صرفاً در موارد نادر و خاص و با شرایط ویژه‌ای جایز می‌داند و طبعاً در حکومت اسلامی حاکم ناظر بر این امر است. زیرا وظیفه نظارت بر حفظ اصل موقوفات از وظایف حاکم است و به قول شاکی آنچه که در متون شرعی در خصوص عدم دخالت ولی فقیه در موقوفات خاصه آمده است، مربوط به چگونگی اداره موقوفات است نه حفظ آنها، اگر چه در مرحله اول حتی حفظ اصل موقوفات نیز از وظایف متولیان موقوفات است، لیکن اثبات شیئی نفی ماعدا نمی‌کند و وظیفه متولیان بر حفظ اصل موقوفات نافی وظیفه حاکم نیست.

بنابراین با توجه به ولایت مطلقه فقیه در امورات شرعی و اجتماعی و بالتبع نمایندگی ولی فقیه و ریاست سازمان اوقاف و امور خیریه در خصوص نظارت بر حفظ موقوفات، موارد مذکور در بندهای «۱ تا ۶» ماده (۳۲) آیین‌نامه مورد اعتراض به شرح زیر:

- فروش موقوفات به طور کلی
- اعطای حق تملک اعیان به مستأجر در صورتی که عرصه و اعیان هر دو وقف باشد
- اجاره‌های طولانی مدت که در حقیقت همان اثر بیع را دارد
- ترک مزایده به منظور جلوگیری از تبانی در واگذاری رقبات موقوفه





فلا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه

- استرداد دعاوی در مراجع قضایی از این جهت که موجبات ضرر یا صدور حکم علیه اصل رقبات وقفی را به وجود می‌آورد.

اذن ولی فقیه و بالتبع نمایندگی ولی فقیه را لازم دارد. بنابراین بندهای «۱ تا ۶» ماده (۳۲) و ماده (۳۳) مغایرت قانونی ندارد. لذا رد دادخواست را خواهان است."

با توجه به این که شاکی مصوبات مورد درخواست ابطال را مغایر با شرع انور اعلام کرده بود، در اجرای ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری نظر فقهای شورای نگهبان استعلام شد و قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه‌های شماره ۸۸/۳۰/۳۷۵۰۱ و ۸۸/۳۰/۳۷۵۰۰ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۴ اعلام کرده است که:

"الف: موضوع ماده ۱۲ و تبصره ۲ ماده ۳۳ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۲۰ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر فقهای محترم به شرح زیر اعلام می‌شود:

۱- اطلاق ماده ۱۲ از این نظر که برای متولی خاص اختیاری قائل نشده و کاملاً ملاک را تصویب سرپرست قرار داده، خلاف موازین شرع است.

۲- تبصره ۲ ماده ۳۳ آیین‌نامه مذکور، خلاف موازین شرع تشخیص داده نشد.

ب: موضوع بندهای ۱ الی ۶ ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۲۰ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر فقهای محترم به شرح زیر اعلام می‌شود:

- شمول بندهای ۱ تا ۶ ماده ۳۲ آیین‌نامه مذکور نسبت به موقوفاتی که متولی خاص دارند، خلاف موازین شرع شناخته شد."

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان علی‌البدل شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی و مشاوره با اکثریت آراء به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می‌کند.

رأی هیأت عمومی

الف- نظر به این که به موجب نامه‌های شماره ۸۸/۳۰/۳۷۵۰۱ و ۸۸/۳۰/۳۷۵۰۰ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۴ شورای نگهبان، اطلاق ماده ۱۲ و بندهای یک الی شش ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۵/۲/۱۰ توسط فقهای شورای نگهبان خلاف موازین شرع



فلا تُتَّبِعُوا الْهَوَى أَنْ تَعْدِلُوا دادنامه

اعلام شده است، در اجرای ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵، اطلاق ماده ۱۲ و بندهای یک الی شش ماده ۳۲ آیین نامه مذکور ابطال می شوند.

ب- با توجه به این که در ماده ۱۱ " قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳ " دریافت حق التولیه متولی و یا سازمان در قبال اعمال تولیت نسبت به موقوفات متصرفی و همچنین حق النظاره و جهات و موارد آن تعیین و تجویز شده است، تبصره ۲ ماده ۳۳ آیین نامه مورد شکایت در حد اختیارات قانونی یاد شده تنظیم و خلاف قانون تشخیص نشد. /

رییس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
محمدجعفر منتظری

مستند
شماره
تاریخ