



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

درخواست ابطال اطلاق مجوز برداشت ۱۰ درصد
اجرت‌المثل از مجموع درآمد سالیانه اماکن مذهبی؛
موضوع ماده (۳۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات
و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب
۱۳۶۵/۲/۱۰

کد گزارش: ۹۸۰۴۰۳۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۴/۳۱

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

درخواست ابطال اطلاق مجوز برداشت ۱۰ درصد اجرت‌المثل
از مجموع درآمد سالیانه اماکن مذهبی؛ موضوع ماده (۳۴)
آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و
اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۵/۲/۱۰

تهیه و تنظیم:

محسن ابوالحسنی

نظارت:

علی فتاحی زفرقندی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۴۰۳۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۴/۳۱

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(تعیین اجرت‌المثل سازمان اوقاف و امور خیریه در اداره اماکن مذهبی به میزان ده درصد)

موضوع شکایت: درخواست ابطال اطلاق مجوز برداشت ۱۰ درصد اجرت‌المثل از مجموع درآمد سالیانه اماکن مذهبی؛ موضوع ماده (۳۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۵/۲/۱۰

شکات: آقایان میکائیل دهقانی و محمدرضا خانی ندوشن

طرف شکایت: هیأت وزیران

جهت مغایرت شرعی: قواعد فقهی «لا ضرر» و «الوقوف علی حسب ما یوقفها اهلها» و «اکل مال به باطل»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۱۹۸۹ - ۱۳۹۸/۲/۱۴

مقدمه

بهموجب ماده (۳۴)^۱ «آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه» مصوب ۱۳۶۵/۲/۱۰، اجرت‌المثل عمل ادارات اوقاف و امور خیریه در اداره اماکن مذهبی ده درصد از مجموع درآمد سالیانه اماکن مزبور تعیین شده است که شاکی مدعی است بنا بر دلایلی که در ادامه ذکر خواهد شد، این امر با قانون و موازین شرعی مغایرت دارد و ابطال آن را از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری درخواست نموده است.

۱. ماده (۳۴): «ادارات حج و اوقاف و امور خیریه در اماکن مذهبی اجرت‌المثل عمل خود بابت اداره امور این اماکن را بر مبنای ده درصد از مجموع درآمد سالیانه اماکن مزبور دریافت می‌نمایند و حق الزحمه هیئت‌امنا بهموجب آئین‌نامه ماده (۵) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه تعیین خواهد شد.»

شرح و بررسی

بهموجب بند «۲» ماده (۱) «قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه» مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲ یکی از وظایف این سازمان، اداره امور اماکن مذهبی اسلامی است که ترتیب خاصی برای اداره آنها مشخص نشده است. البته آن‌گونه که تبصره «۲» همین ماده مقرر کرده است: «بقاع متبرکه حضرت رضا علیه‌السلام و حضرت احمد بن موسی (شیراز) و حضرت معصومه و حضرت عبدالعظیم (ع) و موقوفات مربوط به آنها که متولی خاص نداشته باشد و موقوفاتی که برای اداره هرکدام آنها از طرف ولی فقیه، نایب‌التولیه تعیین شده یا بشود از شمول این قانون مستثنی است و در غیر این صورت اداره آنها با سازمان خواهد بود.» همچنین ماده (۱۱)^۱ قانون مقرر داشته است که حق‌التولیه متولی یا سازمان در صورتی که در وقف‌نامه موجود نباشد و یا میزان حق‌التولیه در آن تعیین نشده باشد، به مقدار اجرت‌المثل از عایدات خالص خواهد بود.

از این رو هیأت وزیران در ماده (۳۴) آیین‌نامه اجرایی قانون در سال ۱۳۶۵، اقدام به تعیین اجرت‌المثل برای ادارات اوقاف به منظور اداره این اماکن کرده و مبنای آن را ده درصد از مجموع درآمد سالیانه اماکن مزبور قرار داده است. ماده مورد شکایت از آیین‌نامه در تاریخ ۱۳۹۲/۴/۹ اصلاح شده و مبنای اجرت‌المثل از ده درصد مجموع درآمد سالیانه به ده درصد عایدات خالص سالیانه تغییر کرده است.^۲

با این حال شاکی حسب مندرجات پرونده، علی‌رغم عدم اعتبار ماده (۳۴) مصوبه سال ۱۳۶۵ درخواست ابطال آن را کرده است که از لحاظ حقوقی منتفی محسوب می‌شود، لکن به واسطه اینکه حسب ماده (۱۳) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، اثر ابطال مصوبات خلاف شرع به زمان تصویب مصوبه مترتب می‌شود، همچنان بررسی مصوبه

۱. ماده ۱۱- حق‌التولیه متولی و یا سازمان (در قبال اعمال تولیت نسبت به موقوفات متصرفی) همچنین حق‌النظاره ناظر به میزان مقرر در وقف‌نامه است و در صورتی که وقف‌نامه موجود نباشد و یا میزان حق‌التولیه و حق‌النظاره در آن تعیین نشده باشد حق‌التولیه به مقدار اجرت‌المثل از عایدات خالص خواهد بود.

۲. حق‌التولیه یا اجرت‌المثل ادارات اوقاف و امور خیریه در تولیت اماکن مذهبی اسلامی، موضوع بند «۲» و ذیل تبصره «۲» ماده (۱) قانون یادشده، ده درصد عایدات خالص سالیانه هر یک از اماکن یادشده می‌باشد و حق‌الزحمه هیأت‌امنا بهموجب آیین‌نامه ماده (۵) قانون مذکور تعیین می‌شود.

فاقد اعتبار سال ۱۳۶۵ را از لحاظ شرعی خواستار شده است تا اطلاق مجوز برداشت ۱۰ درصدی اجرت‌المثل از مجموع درآمد سالیانه اماکن مذهبی از سال ۱۳۶۵ تا سال ۱۳۹۲ ابطال گردد تا از این طریق وجوهی که به ادعای ایشان به صورت نامشروع، افزون بر اجرت‌المثل از درآمدهای موقوفه برداشت شده است، به محل خود مسترد گردد.^۱

الف) استدلال‌های شاکی:

۱. شاکی مدعی است این ماده با ماده (۱۱) «قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه» در تعارض است. چراکه بر مبنای ماده (۱۱) در صورت عدم وجود وقف‌نامه و یا عدم تعیین حق‌التولیه در وقف‌نامه، حق‌التولیه به میزان اجرت‌المثل از عایدات خالص خواهد بود؛ حال اینکه در ماده مورد شکایت، حق‌التولیه سازمان، به میزان قطعی ده درصد (فارغ از کمتر یا بیشتر شدن اجرت‌المثل) از مجموع درآمد سالیانه تعیین شده است و از این جهت دارای مغایرت است.
۲. از سوی دیگر شاکی مدعی است اطلاق ماده مورد شکایت با قاعده «لا ضرر» و قاعده «الوقوف علی حسب ما یوقفها اهلها» مغایر بوده و مصداق قاعده «اکل مال به باطل» خواهد بود.
۳. سابق بر این فقهای محترم شورای نگهبان در بررسی شکایتی در خصوص درخواست ابطال ماده (۳۳)^۲ همین آیین‌نامه که به تعیین حق‌التولیه متولی یا سازمان در قبال اعمال تولیت نسبت به موقوفات به مقدار اجرت‌المثل معادل ده درصد پرداخته بود، در نظریه شماره ۹۲/۴۰/۵۲۶۴۱ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱ این ماده را مغایر با موازین شرعی دانسته‌اند^۳ و اطلاق تعیین آن در ده درصد درآمد خالص سالیانه موقوفه را

۱. در تماس تلفنی با شاکی مشخص گردید که ایشان به موجب شکایت دیگری، خواستار ابطال ماده اصلاحی نیز شده‌اند که این شکایت هنوز به شورای نگهبان واصل نشده است.

۲. ماده ۳۳- حق‌التولیه متولی و یا سازمان در قبال اعمال تولیت نسبت به موقوفات و همچنین حق‌النظاره ناظر اعم از شخص یا سازمان به میزان مقرر در وقف‌نامه خواهد بود و در صورتی که وقف‌نامه موجود نباشد و یا میزان حق‌التولیه و حق‌النظاره در آن معین نشده باشد حق‌التولیه به مقدار اجرت‌المثل معادل ده درصد درآمد خالص سالیانه و حق‌النظاره به مقدار اجرت‌المثل معادل پنج درصد همان درآمد خواهد بود.

۳. نسبت به صدر ماده ۳۳ آیین‌نامه اجرایی که واقف برای متولی و ناظر مقداری حق‌التولیه و حق‌النظاره معین کرده است ایرادی نیست و اما در موردی که وقف‌نامه‌ای موجود نباشد و یا در وقف‌نامه میزانی به‌عنوان حق‌التولیه یا حق‌النظاره معین نکرده باشد، در این دو فرض حق‌التولیه متولی خاص و یا حق‌التولیه سازمان تنها اجرت‌المثل اعمالی است که در مقام اعمال

نسبت به مواردی که اجرت‌المثل کارشان کم‌تر یا بیشتر از ده درصد باشد خلاف موازین شرع تشخیص داده‌اند.

(ب) بررسی موضوع:

همان‌گونه که در ابتدای گزارش بیان گردید اگرچه مصوبه مورد شکایت با اصلاح بعدی هیأت وزیران از درجه اعتبار ساقط شده است، اما با توجه به تسری اثر ابطال مصوبات خلاف شرع به زمان تصویب، بررسی شرعی این مصوبه دارای وجه خواهد بود.

در خصوص ادعای شکایت در خصوص مغایرت این ماده از آیین‌نامه با ماده (۱۱) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه به نظر می‌رسد، میان **مصادیق** این دو ماده ارتباطی وجود ندارد. چراکه ماده (۱۱) قانون به اجرت‌المثل سازمان در خصوص اداره **موقوفات** - در مواردی که طبق قانون سازمان تولید را برعهده دارد- پرداخته است اما در ماده (۳۴) مورد شکایت، موضوع به نحوی تعیین اجرت‌المثل برای یکی دیگر از وظایف سازمان بر اساس قانون، یعنی اداره امور **اماکن مذهبی اسلامی**، پرداخته شده و ارتباطی از لحاظ مصداقی میان این دو موضوع وجود ندارد. ماده (۳۳) آیین‌نامه نیز که پیش‌ازاین به موجب شکایتی توسط فقهای محترم شورای نگهبان خلاف موازین شرع تشخیص داده شده بود، در خصوص حق‌التولیه متولی یا سازمان در قبال اعمال تولید نسبت به موقوفات است و موضوع آن با این ماده تفاوت دارد و نمی‌توان ابطال آن را دلیلی برای خلاف شرع بودن این مصوبه دانست.

اما آنچه در خصوص نظر فقهای شورای نگهبان در خصوص ماده‌ی (۳۳) آیین‌نامه محل تأمل به نظر می‌رسد، وحدت ملاک میان موضوع تعیین درصد مشخص برای اجرت‌المثل موقوفات و اجرت‌المثل اداره اماکن مذهبی است؛ چرا که در بخشی از نظر فقهای محترم در خصوص مغایرت ماده (۳۳) آیین‌نامه با موازین شرعی، تأکید بر ایراد اطلاق تعیین ده درصد



تولیت انجام می‌دهند و اطلاق تعیین آن در ده درصد درآمد خالص سالیانه موقوفه نسبت به موردی که اجرت‌المثل کارشان کم‌تر از ده درصد مذکور یا بیشتر از آن باشد خلاف موازین شرع است، زیرا اگر اجرت‌المثل عملش کم‌تر از ده درصد باشد گرفتن بیش از اجرت‌المثل تضییع حق موقوفه است و اگر بیشتر از ده درصد باشد کم‌تر از اجرت‌المثل به او دادن تضییع حق او است و هر دو تضییع خلاف شرع است.

درآمد سالیانه به‌عنوان اجرت‌المثل بوده است که موجب تضییع حق موقوفه یا متولی خواهد شد، زیرا شامل مواردی می‌شود که اجرت‌المثل کار کم‌تر یا بیشتر از ده درصد می‌باشد. بر این مبنا تعیین میزان ده درصد برای اجرت‌المثل اداره اماکن مذهبی نیز همانند موضوع ماده (۳۳) است و در صورتی که اجرت‌المثل سازمان بیش از ده درصد باشد، موجب تضییع حق سازمان خواهد شد و در صورتی که اجرت‌المثل کمتر از این میزان باشد، صرف منابع و درآمدهای اماکن مذهبی نظیر امامزاده‌ها به‌عنوان اجرت‌المثل تأمل خواهد بود.

هر چند ذکر این نکته ضروری است که فلسفه و هدف از تصویب این ماده ساماندهی اداره‌ی اماکن مذهبی بوده است و از آنجایی که قانون‌گذار ملاکی برای پرداخت میزان حق‌الزحمه‌ی اداره‌ی اماکن مذهبی معین نکرده است، در عمل شیوه‌های مختلفی برای این موضوع اتخاذ می‌شود. این در حالی است که در آیین‌نامه از تعبیر اجرت‌المثل استفاده شده است که دارای بار حقوقی خاصی است و از همین رو آثار این عنوان نیز بر آن بار خواهد شد و همان‌گونه که در نظر فقهی شورای نگهبان نیز بیان شده است تعیین درصد مشخص برای اجرت‌المثل در مواردی که شامل کار کم‌تر یا بیشتر از ده درصد باشد محل تأمل به‌نظر می‌رسد.

جمع‌بندی:

در مقام جمع‌بندی این موضوع باید بیان نمود که بنابر ادعای شاکی تعیین ده درصد از مجموع درآمد سالیانه اماکن مذهبی به‌عنوان اجرت‌المثل اداره مغایر با موازین قانونی است. در این خصوص باید بیان نمود که هر چند ادعای مطرح شده در خصوص مغایرت ماده (۳۴) «آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه» با ماده (۱۱) «قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه» مغایرتی ندارد؛ چراکه ماده (۱۱) به تعیین میزان حق‌التولیه سازمان در اداره موقوفات می‌پردازد و ماده مورد شکایت حق‌التولیه سازمان در اداره اماکن مذهبی را مشخص کرده که از حیثه وقف خروج موضوعی دارد. اما از آنجا که نظر فقهای شورای نگهبان در خصوص ماده (۳۳) در حوزه اداره‌ی موقوفات و اجرت‌المثل تعیین شده برای آن با ماده (۳۴) در مورد شکایت دارای وحدت ملاک است. حکم ماده (۳۳) در تعیین ارقام ثابت برای اجرت‌المثل اداره اماکن مذهبی می‌تواند به تضییع حقوق مکان مذهبی و یا سازمان منجر گردد و از این حیث محل تأمل به‌نظر می‌رسد.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایینا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲