



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

درخواست ابطال ماده (۴) تصویب‌نامه شماره
۱۷۷۹۲۰/ت ۲۸۶۵۳ هـ م‌صوب ۱۳۸۲/۸/۷ هیأت
وزیران

کد گزارش: ۹۸۰۴۰۲۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۴/۱۷

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

درخواست ابطال ماده (۴) تصویب‌نامه شماره
۱۷۷۹۲۰/ت/۲۸۶۵۳هـ مصوب ۱۳۸۲/۸/۷ هیأت وزیران

تهیه و تنظیم:

محسن ابوالحسنی

نظارت:

سیدمحمدهادی راجی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۴۰۲۷

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۴/۱۷

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(اداره موقوفات خاصه توسط سازمان اوقاف در صورت فقدان یا موثق نبودن متولی)

موضوع شکایت: درخواست ابطال ماده (۴) تصویب‌نامه شماره

۱۷۷۹۲۰/ت ۲۸۶۵۳ هـ مصوب ۱۳۸۲/۸/۷ هیأت وزیران

شاکی: آقایان میکائیل دهقانی و محمدرضا خانی ندوشن

طرف شکایت: هیأت وزیران

جهت مغایرت شرعی: قواعد فقهی «الحاکم ولی من لا ولی له» و «الوقوف علی

حسب ما یوقفها اهلها»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۱۹۹۱ - ۱۳۹۸/۲/۷

مقدمه

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۸/۴ به پیشنهاد سازمان اوقاف و امور خیریه، موادی از «آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه» را اصلاح کرده و در آن با اصلاح ماده (۴) این آیین‌نامه، ضوابطی را در خصوص موقوفات بیان کرده است که شاکیان به موجب درخواستی ادعا نموده‌اند که این امر با صلاحیت حاکم شرع در موقوفات و ضرورت توجه به نیت واقف در وقف، مغایرت دارد. در ادامه ضمن توضیح موضوع، به بررسی ابعاد آن خواهیم پرداخت.

۱. ماده ۴ - ادارات اوقاف و امور خیریه در مورد موقوفات خاصه که فاقد متولی منصوص بوده و یا به تشخیص سازمان معتمد یا محل وثوق نباشند، به‌منظور رعایت مصلحت وقف و بطون لاحق، با تشخیص و اجازه نماینده ولی فقیه و تا زمان رفع مانع نسبت به اداره امور موقوفه اقدام خواهند کرد.

الف: تبیین موضوع

هیأت وزیران به استناد صلاحیت مندرج در ماده (۱۷) «قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه»^۱ اقدام به تصویب و اصلاح آیین نامه اجرایی قانون مذکور نموده و به موجب یکی از مواد این آیین نامه مقرر داشته است که در مورد موقوفات خاصه‌ای که متولی منصوص نداشته و یا سازمان متولی آن را معتمد نداند، به منظور رعایت مصلحت وقف، با تشخیص و اجازه نماینده ولی فقیه و تا زمان رفع مانع، سازمان اوقاف و امور خیریه نسبت به اداره امور موقوفه اقدام خواهد کرد.

بر این اساس عملاً در این حوزه اختیار جدیدی به سازمان اعطا شده است که بتواند اداره دو دسته از موقوفات را برای مدتی در دست گیرد؛ اول: در مواردی که موقوفه خاصه متولی منصوص نداشته باشد؛ دوم در مواردی که موقوفه خاصه متولی منصوص دارد؛ اما سازمان با تأیید نماینده ولی فقیه، تشخیص دهد که این فرد معتمد یا محل وثوق نباشد. شکات نسبت به حالت نخست، شکایتی را مطرح نکرده‌اند ولی حالت دوم را مغایر با شرع و قانون دانسته‌اند. در ادامه، به بررسی موضوع می‌پردازیم.

ب) بررسی موضوع:

با توجه به اینکه چنانکه گذشت، در ماده (۴) آیین نامه، در دو مورد، اداره موقوفه خاصه به سازمان اوقاف محول شده، در اینجا به صورت جداگانه در خصوص هر مورد بررسی می‌شود.

۱. ماده ۱۷ - آیین نامه‌های اجرایی این قانون و کیفیت تحقیق در شعب تحقیق با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

هرچند حالت اول (اداره اوقاف خاصه توسط سازمان در صورت عدم وجود متولی منصوص) مورد شکایت شکات واقع نشده، ولی به نظر می‌رسد که این امر با قانون سازگاری ندارد. توضیح آنکه: جزء «۱» ماده (۱) قانون، اداره امور موقوفات عام فاقدالتولیه یا مجهولالتولیه را به اداره اوقاف سپرده است و دخالت در موقوفات خاصه را صرفاً منوط به حالتی کرده است که «مصلحت وقف و بطون لاحق و یا رفع اختلاف موقوف‌علیهم متوقف بر دخالت ولی فقیه باشد».^۱ اما به نظر می‌رسد متن ماده (۴) آئین‌نامه با حذف این شرط، اداره موقوفات خاصه فاقد متولی منصوص را با ترتیباتی و با هدف رعایت مصلحت وقف و ... مطلقاً به اداره اوقاف می‌سپارد؛ هرچند که رعایت مصلحت وقف و ... منوط و منحصر در اداره موقوفه به دست اداره اوقاف نباشد و مصلحت وقف در امر دیگری باشد.

اما در خصوص حالت دوم که با شکایت شکات نیز مواجه شده، اگرچه ماده (۱) قانون، به صورت کلی مواردی که مصلحت وقف، متوقف بر دخالت ولی فقیه باشد را از مصادیق ورود و مشمول صلاحیت سازمان دانسته است، اما باین حال ماده (۷) قانون، درباره دخالت در خصوص مواردی که متولی وجود دارد، سازوکار ویژه‌ای را پیش‌بینی کرده است و تشخیص این امر را برعهده دادگاه گذارده است^۲ و لذا به نظر می‌رسد پذیرش کنار گذاشتن متولی منصوص

۱. ماده ۱- 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 می‌گردد:

۱- اداره امور موقوفات عام که فاقد متولی بوده یا مجهولالتولیه است و موقوفات خاصه در صورتی که مصلحت وقف و بطون لاحق و یا رفع اختلاف موقوف‌علیهم متوقف بر دخالت ولی فقیه باشد.

۲- ...

۲. ماده ۷- هر گاه متولی یا ناظر نسبت به عین یا منافع موقوفه تعدی یا تفریط نماید یا در انجام وظایف مقرر در وقف‌نامه

به استناد عدم وثاقت با تشخیص و تأیید سازمان و نماینده ولی فقیه با قانون سازگار نباشد. گذشته از این، قانون‌گذار بنا بر مصالح کلی در ماده (۷) قانون سازوکاری تعیین کرده است که علی‌رغم وجود متولی منصوص، در صورت تعدی و تفریط با طی فرآیند و سازوکار خاصی پس از نظارت و رسیدگی شعبه تحقیق سازمان اوقاف^۱ و حکم دادگاه بتوان تولیت را از مداخله منع کرد یا قالب‌هایی نظیر ضمّ امین را برای رعایت مصالح موقوفه پیش‌بینی کرد؛ اما آنچه در ماده مورد شکایت آیین‌نامه پیش‌بینی شده است، گامی فراتر از آن است و چنانچه تعدی یا تفریطی نیز صورت نگرفته باشد، به صرف آنکه متولی منصوص معتمد یا مورد وثوق سازمان نباشد، سازمان را صالح در اداره موقوفه می‌نماید.

ارجاع و استناد شکات به نظریات فقهای شورای نگهبان نیز همه ناظر به مواردی است که آیین‌نامه‌ها صلاحیت متولی منصوص را به نوعی محدود یا ممنوع کرده‌اند که در این صورت، مصوبات از نگاه فقهای محترم شورای نگهبان خلاف شرع تشخیص داده شده است.

جمع‌بندی:

ماده (۴) آیین‌نامه، در دو حالت اداره موقوفه خاصه را به ادارات اوقاف و امور خیریه محول کرده است. اولاً در حالتی که موقوفه خاصه متولی منصوص

→

و قانون و آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط مسامحه و اهمال ورزد، با رسیدگی شعبه تحقیق و حکم دادگاه حسب مورد معزول یا ممنوع‌المداخله یا ضم امین خواهد شد.

۱. نکته قابل توجه این که بر اساس ماده (۱۴) قانون در مواردی که ظن بر تعدی و تفریط متولی منصوص وجود نداشته باشد، ادارات تحقیق حتی برای نظارت ورود نخواهند کرد: «تحقیق در جمع و خرج عواید راجع به وقف و نیز صدور مفاصا حساب و تطبیق مصارف با مفاد وقف‌نامه و تشخیص متولی و ناظر و موقوف‌علیهم (با رعایت ماده ۷ این قانون و تبصره‌های آن) با شعب تحقیق اوقاف است مگر در موقوفات منصوص‌التولیه در صورتی که مظنه تعدی و تفریط متولی نباشد.»

نداشته باشد. این قسمت مورد شکایت شکات واقع نشده، ولی به نظر می‌رسد با بند «۱» ماده (۱) قانون که صرفاً در موارد خاصی اجازه دخالت سازمان در موقوفات خاصه را داده، مغایرت دارد. اما در خصوص حالت دوم (مورد اعتماد و وثوق نبودن متولی منصوص با تشخیص سازمان و نماینده ولی فقیه) که مورد شکایت واقع شده، به نظر می‌رسد که ایراد قانونی وارد است، چراکه قانون صرفاً در صورت وجود تعدی و تفریط و با حکم دادگاه امکان مداخله را پیش‌بینی کرده است و برای تشخیص سازمان و نماینده ولی فقیه چنین صلاحیتی داده نشده است..

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
رایگان 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