



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

تبصره «۷» بخشنامه شماره ۴/۷۷۸۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۲
سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در خصوص تعرفه
حق التحریر دفاتر اسناد رسمی

کد گزارش: ۹۶۰۲۰۱۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۲/۲۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تبصره «۷» بخشنامه شماره ۴/۷۷۸۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۲
سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در خصوص تعرفه حق التحریر
دفاتر اسناد رسمی

تهیه و تنظیم:

محمدهادی زرافشان

نظارت:

محمد فراهانی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۰۲۰۱۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۲/۲۵

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تبصره «۷» بخشنامه شماره ۴/۷۷۸۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۲ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور درخصوص تعرفه حق‌التحریر دفاتر اسناد رسمی
شاکی: خانم معصومه جنگی
طرف شکایت: سازمان ثبت اسناد و املاک کشور
جهات مغایرت شرعی: آیات شریفه قرآن کریم و قاعده «تسلیط»
شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۵/۱۰/۱۸ - ۹۰۰۰/۲۱۰/۱۶۶۲۹۷/۲۰۰

مقدمه

در این پرونده، شاکی از تبصره «۷» بخشنامه شماره ۴/۷۷۸۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۲ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور درخصوص تعرفه حق‌التحریر دفاتر اسناد رسمی، از جهت مغایرت با آیات شریفه قرآن کریم و قاعده «تسلیط» شکایت کرده و ابطال مقرر مذکور را از هیئت‌عمومی دیوان عدالت اداری تقاضا کرده است.

شرح و بررسی

رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به‌موجب بخشنامه موضوع شکایت، در اجرای ماده (۵۴) «قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران»^۱ مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵، تعرفه جدید حق‌التحریر دفاتر اسناد رسمی را تعیین و

۱. ماده ۵۴- میزان حق تحریر طبق تعرفه تعیین‌شده وزارت دادگستری [قوه قضائیه] خواهد بود که باید هر چهار سال یک‌بار مورد بررسی مجدد قرار گیرد و در صورت اقتضا، در آن تجدید نظر شود. بیست‌درصد از حق تحریر دریافتی توسط سردفتر، به دفتریار اول پرداخت می‌شود.

ابلاغ کرده و در تبصره «۷» آن، دفاتر اسناد رسمی را مکلف کرده است که تمامی مبالغ موضوع این تعرفه را از طریق شبکه بانکی و به وسیله سامانه پرداخت الکترونیکی مستقر در دفترخانه دریافت کنند. شاکی علی‌رغم اذعان به اینکه برطبق ماده مذکور، تعیین تعرفه حق‌التحریر جزء وظایف و اختیارات رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بوده، مدعی است که تبصره «۷» بخشنامه موضوع شکایت، از این جهت که سردفتران را به دریافت حق‌التحریر از طریق شبکه بانکی و به وسیله سامانه پرداخت الکترونیکی مستقر در دفترخانه ملزم کرده است، از لحاظ قانونی و شرعی محل ایراد است. در همین راستا، استنادات قانونی و شرعی شاکی بدین شرح است:

استنادات قانونی:

۱. خروج از حدود اختیارات سازمان ثبت اسناد و املاک کشور.
۲. رعایت نکردن ماده (۹۲) «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»^۱ مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ (البته شاکی در دادخواست خود به اشتباه، ماده (۲۹) قانون مذکور^۲ را ذکر کرده است) و تبصره ماده (۱۴) «قانون دیوان عدالت

۱. ماده ۹۲- چنانچه مصوبه‌ای در هیئت‌عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت‌عمومی در مصوبات بعدی، الزامی است. هرگاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت‌عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت، بدون رعایت مفاد ماده (۸۳) این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده، در هیئت‌عمومی مطرح می‌نماید.

۲. ماده ۲۹- پس از ارجاع دادخواست به شعبه، مدیر دفتر شعبه آن را پس از تکمیل بلافاصله در اختیار قاضی شعبه قرار می‌دهد. قاضی شعبه دیوان در صورت احراز صلاحیت و کامل بودن پرونده، آن را با صدور دستور ارسال یک نسخه از دادخواست و ضامم آن به طرف شکایت، به دفتر اعاده می‌کند تا پس از ابلاغ دادخواست و ضامم آن به طرف شکایت، در جریان رسیدگی قرار گیرد.

تبصره- چنانچه پرونده‌ای مشمول تبصره ماده (۹۰) این قانون باشد، شعبه دیوان خارج از نوبت و بدون ابلاغ دادخواست و ضامم آن به طرف شکایت، به آن رسیدگی و رأی صادر می‌نماید.

اداری»^۱ مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵ (منسوخ).

۳. توجه‌نکردن به رأی شماره ۱۹۶ مورخ ۱۳۸۶/۴/۳ هیئت‌عمومی دیوان عدالت اداری^۲ درخصوص «ابطال دستورالعمل شماره ۱/۳۴/۲۴۵۶۱ مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۱۰ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور».

۴. لحاظ‌نکردن اصول ۳۴۴ و ۴۴۷ قانون اساسی که بر احترام به مالکیت اشخاص و کفایت مشروع‌بودن مبنای مالکیت جهت حمایت قانون از تصرفات افراد در اموال کسب‌شده تأکید کرده‌اند.

۱. ماده ۱۴- در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده، حکم مقتضی مبنی بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع‌شده، صادر می‌نماید.
تبصره- پس از صدور حکم براساس ماده فوق، مراجع طرف شکایت علاوه بر اجرای حکم، مکلف به رعایت مفاد آن در تصمیمات و اقدامات بعدی خود می‌باشند.

۲. «با عنایت به اینکه حق‌التحریر، برابر مقررات مربوط، متعلق حق سردفتر اسناد رسمی است و با عنایت به اعتبار اصل تسلیط، شخص مزبور متمکن از نحوه نگهداری و برخورداری و مصرف مشروع و قانونی آن می‌باشد، بنابراین وضع قاعده آمره مبنی بر الزام سردفتر اسناد رسمی به افتتاح حساب قرض‌الحسنه در شعبه بانک ملی به‌منظور واریز حق‌التحریر اسناد رسمی در حساب مزبور، خارج از حدود اختیارات سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است و بدین جهت، بخشنامه مورد اعتراض مستنداً به بند یک ماده (۱۹) و ماده (۴۲) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ابطال می‌شود.»

۳. اصل ۴۴: «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سد‌ها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتی‌رانی، راه و راه‌آهن و مانند این‌هاست که به‌صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تاجایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانونی جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.»

۴. اصل ۴۷: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد، محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.»

استنادات شرعی:

- مغایرت با قاعده «تسلیط» که بر ادله چهارگانه (کتاب، سنت، عقل و اجماع) به شرح زیر مبتنی است:

الف. آیه شریفه ۲۷۹ سوره مبارکه بقره،^۱ آیات شریفه ۲۵ و ۲۹ سوره مبارکه نساء،^۲ آیه شریفه ۱۵۲ سوره مبارکه انعام،^۳ آیه شریفه ۳۴ سوره مبارکه اسراء،^۴ آیه شریفه ۷۱ سوره مبارکه یس^۵ و آیه شریفه ۲۴ سوره مبارکه معارج^۶ که اموال را به مالکان و صاحبان آنها منتسب کرده و بر سلطنت مالک بر اموال خود دلالت دارد و هرگونه تصرف در اموال دیگری را بدون کسب رضایت وی ممنوع کرده است.

ب. حدیث نبوی «إِنَّ النَّاسَ مُسْلَطُونَ عَلَىٰ أَمْوَالِهِمْ»^۷ و احادیث معتبر دیگری

۱. «... فَلكُمْ رُؤوسُ أَمْوَالِكُمْ لَا تَظْلِمُونَ وَلَا تُظْلَمُونَ» (... سرمایه‌های شما [اصل سرمایه بدون سود] از آن شماست؛ نه ستم می‌کنید و نه بر شما ستم وارد می‌شود).
۲. «وَلَا تَقْرَبُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالِكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَامًا...» (اموال خود را که خداوند وسیله قوام زندگی شما قرار داده، به دست سفیهان نسپارید...).
۳. «... لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالِكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ...» (... اموال یکدیگر را به باطل (و از طرق نامشروع) نخورید؛ مگر اینکه تجارتی با رضایت شما انجام گیرد...).
۴. در دادخواست به اشتباه سوره بقره ذکر شده است.
۵. «وَلَا تَقْرَبُوا مَالَ الْيَتِيمِ إِلَّا بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ حَتَّىٰ يَبْلُغَ أَشُدَّهُ وَأَوْفُوا الْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ لَأُنْكَفَ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا وَإِذَا قُلْتُمْ فَاعْدِلُوا وَلَوْ كَانَ ذَا قُرْبَىٰ وَبِعَهْدِ اللَّهِ أَوْفُوا ذَلِكُمْ وَصَّاكُمْ بِهِ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ» (و به مال یتیم، جز به بهترین صورت [و برای اصلاح]، نزدیک نشوید تا به حد رشد خود برسد و حق پیمانانه و وزن را به عدالت ادا کنید -هیچ کس را، جز به مقدار توانایی‌اش، تکلیف نمی‌کنیم- و هنگامی که سخنی می‌گویید، عدالت را رعایت کنید، حتی اگر درخصوص نزدیکان (شما) بوده باشد و به پیمان خدا وفا کنید؛ این چیزی است که خداوند شما را به آن سفارش می‌کند تا متذکر شوید!).
۶. «وَلَا تَقْرَبُوا مَالَ الْيَتِيمِ إِلَّا بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ...» (و به مال یتیم، جز به بهترین راه نزدیک نشوید...).
۷. «أَوْ لَمْ يَرَوْا أَنَا خَلَقْنَا لَهُمْ مِمَّا عَمِلَتْ أَيْدِينَا أَنْعَامًا فَهُمْ لَهَا مَالِكُونَ» (آیا ندیدند که از آنچه با قدرت به‌عمل آورده‌ایم، چهارپایانی برای آنان آفریدیم که آنان مالک آن هستند؟!).
۸. «وَالَّذِينَ فِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ مَّعْلُومٌ» (و آنها که در اموالشان حق معلومی است).
۹. محمدباقر مجلسی، بحار النوار، ج ۲، ص ۲۷۲.

که مضموناً مشابه آن است.

پ. بنای عقلا: حتی می‌توان این قاعده را از قواعد فطری دانست.

ت. اجماع: فقها در مباحث گوناگون فقهی به این قاعده به‌عنوان اصل مسلم استناد کرده‌اند.

پس از بیان استنادات قانونی و شرعی شاکی، در مقام بررسی و تحلیل حقوقی موضوع شکایت باید گفت که همان‌طور که در گزارش شماره ۹۵۰۲۰۰۹ مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۴ بیان شد، دفاتر اسناد رسمی واحدی وابسته به قوه قضائیه (سازمان ثبت اسناد و املاک کشور) و تحت نظارت تشکیلاتی این قوه هستند^۲ که به رعایت قوانین و مقررات مربوط مکلف‌اند و علاوه بر رعایت تکالیف قانونی، موظف‌اند از نظاماتی نیز که قوه قضائیه (سازمان ثبت اسناد و املاک کشور) برای آن‌ها مقرر می‌دارد، متابعت کنند^۳ و لذا تأسیس این دفاتر بدون تعهد صاحب آن به تبعیت از قوانین و نظامات قوه قضائیه، ممکن نیست.^۴

۱. شکایت آقای فرود رفتی با موضوع «تقاضای ابطال بخشنامه شماره ۱۳۹۱/۴/۱۷-۹۱/۷۱۷۸۶ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور». ذکر این نکته لازم است که فقهای شورای نگهبان طی نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۱۶۳۴ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۹ خود، بخشنامه اخیرالذکر را خلاف موازین شرع ندانستند.

۲. از «قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفترباران»:

ماده ۱- دفترخانه اسناد رسمی واحد وابسته به وزارت دادگستری [قوه قضائیه] است و برای تنظیم و ثبت اسناد رسمی طبق قوانین و مقررات مربوط تشکیل می‌شود. سازمان و وظایف دفترخانه تابع قوانین و نظامات راجعه به آن است.

ماده ۲- اداره امور دفترخانه اسناد رسمی به‌عهده شخصی است که با رعایت مقررات این قانون، بنابه پیشنهاد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور با جلب نظر مشورتی کانون سردفتران و به‌موجب ابلاغ وزیر دادگستری [قوه قضائیه] منصوب و سردفتر نامیده می‌شود.

۳. ماده (۲۹) «قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفترباران»: «سردفتران و دفترباران مکلف‌اند علاوه بر رعایت تکالیف قانونی، از نظاماتی که وزارت دادگستری [قوه قضائیه] برای آن‌ها مقرر می‌دارد، متابعت نمایند. ...»

۴. ماده (۸۲) «قانون ثبت اسناد و املاک» مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶: «هیچ دفتری را نمی‌توان رسمیت داد مگر اینکه صاحب آن در ضمن تقاضانامه خود، تبعیت از قوانین و نظامات وزارت عدلیه [قوه قضائیه] را راجعه به ثبت اسناد تعهد نماید.»

بنابراین با توجه به جهات فوق، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، گذشته از صلاحیت مذکور در ماده (۵۴) «قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفترياران» جهت تعيين تعرفه حق التحرير، در خصوص تعيين ضوابط و الزامات مربوطه دفاتر اسناد رسمی نیز صلاحیت عام دارد و بخشنامه ریاست این سازمان و تبصره (۷) آن، در حدود صلاحیت رئیس این سازمان ارزیابی می‌شود.

نتیجه‌گیری

با بررسی محتویات این پرونده و مدعیات و ادله ابرازی شاکی و نیز تحلیل حقوقی موضوع شکایت، این نتیجه به دست آمد که از لحاظ حقوقی بر اقدام رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در صدور این بخشنامه و مکلف کردن دفاتر اسناد رسمی به دریافت تعرفه حق التحریر از طریق شبکه بانکی و به وسیله سامانه پرداخت الکترونیکی مستقر در دفترخانه، ایرادی وارد نیست؛ چراکه با توجه به قوانین و مقررات عام و خاص حاکم بر این دفاتر و موضوع شکایت، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، گذشته از صلاحیت مذکور در ماده (۵۴) «قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفترياران» جهت تعیین تعرفه حق التحریر، در خصوص تعیین ضوابط و الزامات مربوطه دفاتر اسناد رسمی نیز صلاحیت عام دارد و بخشنامه ریاست این سازمان و تبصره (۷) آن، در حدود صلاحیت رئیس این سازمان تنظیم و تدوین شده 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 رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir