



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

تقاضای ابطال بخشنامه شماره ۹۱/۷۱۷۸۶ مورخ  
۱۳۹۱/۴/۱۷ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

کد گزارش: ۹۵۰۲۰۰۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۲/۱۴

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال بخشنامه شماره ۹۱/۷۱۷۸۶ مورخ

۱۳۹۱/۴/۱۷ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

تهیه و تنظیم:

محمدامین ابریشم‌کش

نظارت:

محمدعلی فراهانی و محمد برومند

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۲۰۰۹

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۰۲/۱۴

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال بخشنامه شماره ۹۱/۷۱۷۸۶ - ۱۳۹۱/۴/۱۷

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

شاکی: آقای فرود رفعتی

طرف شکایت: سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

جهات مغایرت شرعی: اصل «اباحه» و «تسلیط»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۱/۱۳۶۹۵۹/۲۰۰ - ۱۳۹۴/۹/۴

### مقدمه

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به منظور نظارت بر وجوه دریافتی توسط دفاتر اسناد رسمی، به موجب تبصره «۷» بخشنامه تعرفه حق التحریر به شماره ۹۰/۱۹۲۳۱ مورخ ۱۳۹۰/۵/۱۰، این دفاتر را مکلف کرده بود تا کلیه مبالغ موضوع تعرفه مذکور را از طریق دستگاه‌های کارت‌خوان متصل به سامانه پرداخت الکترونیکی (مستقر در دفترخانه‌ها) وصول نماید. جهت اجرای صحیح این بخشنامه و جلوگیری از دریافت‌های غیرقانونی، این سازمان طی بخشنامه مورد شکایت، ادارات کل استان و رؤسای واحدهای ثبتی را مکلف کرده تا نسبت به جمع‌آوری سایر دستگاه‌های کارت‌خوان غیرمتصل اقدام نمایند که این موضوع مورد اعتراض شاکی این پرونده می‌باشد.

### شرح و بررسی

به موجب بخشنامه موضوع شکایت با استناد به تکلیف مقرر در تبصره «۷»<sup>۱</sup> بخشنامه تعرفه حق التحریر<sup>۱</sup>، سرپرست معاونت امور اسناد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به ادارات کل استانی آن سازمان تکلیف نموده تا اقدام به جمع‌آوری دستگاه‌های کارت‌خوان غیرمتصل از دفاتر اسناد رسمی کنند. این مسئله با مخالفت بخشی از دفاتر اسناد رسمی روبرو شده و منجر به طرح شکایت حاضر شده است.

به عقیده شاکي، این بخشنامه برخلاف دادنامه شماره ۱۹۶ مورخ ۱۳۸۶/۴/۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۲</sup> می‌باشد که بخشنامه شماره ۱/۳۴/۲۴۵۶۱ مورخه ۷۹/۱۰/۱۰ آن سازمان را ابطال کرده بود. توضیح آنکه مطابق این دادنامه، حق‌التحریر متعلق به سردفتر بوده و وی بنا بر اصل تسلیط متمکن از انحاء تصرفات مشروع و قانونی در آن می‌باشد. لذا ایجاد هر نوع محدودیت برای دفترداران با توجه به اصل ۴۶ قانون اساسی<sup>۳</sup> و مواد (۳۰) و (۳۱) قانون مدنی<sup>۴</sup>

---

۱- تبصره ۷- دفاتر اسناد رسمی کلیه مبالغ موضوع این تعرفه را از طریق شبکه بانکی و به وسیله سامانه پرداخت الکترونیکی (مستقر در دفترخانه) دریافت می‌نمایند.

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 به منظور واريز 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 ۴۶- هرکس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند به عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند.

۴- ماده ۳۰- هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد، مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد.

ماده ۳۱- هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون.

مغایر با قانون بوده و وضع این تکلیف و جرم‌انگاری نقض آن، تنها می‌تواند توسط قانونگذار صورت پذیرد. بنابراین به استناد ماده (۹۲) قانون تشکیلات و آئین‌داری دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> رعایت مفاد دادنامه مورد اشاره در این بخشنامه الزامی بوده و با توجه به عدم رعایت آن، رئیس دیوان می‌بایستی خارج از نوبت این بخشنامه را در هیأت عمومی مطرح نماید.

ایشان در تأیید نظرشان همچنین به نظریه شماره ۷۳۲۳ مورخ ۱۳۶۵/۹/۲۶ شورای نگهبان<sup>۲</sup> در خصوص «لایحه تأمین اعتبار جهت اجرای مواد (۱۰)، (۱۱)، (۵۷) و (۶۸) قانون دفاتر اسناد رسمی و قانون سردفتران و دفتریاران مصوب تیر ماه ۱۳۵۴» استناد کرده و از این نظر اینگونه نتیجه گرفته است که حق‌التحریر مزد عرفی عمل سردفتر است و نمی‌توان او را از تصرف در مزد عرفی عمل خود منع نمود. از طرفی ایشان با استناد به ماده (۵۹) قانون دفاتر اسناد رسمی<sup>۳</sup> سردفتر را تنها مکلف به ارائه رسید در مقابل دریافت حق‌التحریر دانسته است و به عقیده ایشان هیچگونه الزامی برای واریز حق‌التحریر به حساب بانک ملی

---

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

۲- «تعیین مبلغ حق‌التحریر براساس معیارهای اقتصادی و ملاحظه ارزش کار دفترخانه‌ها و مزد عرفی عمل آنها می‌باشد و افزایش مبلغ مذکور به این منظور که مشکلی در خارج از این محدوده مثل تأمین بازنشستگی سردفتران حل و فصل شود شرعی نیست و نمی‌توان در ارتباط با مسائل دیگر اجرت عمل آنها را بدون ارتباط با عمل آنها افزایش داد و اگر بر اساس این معیارها اضافه شده با توجه به اینکه مبلغ اضافی در نظر گرفته شده مزد عرفی عمل آنها است موقوف کردن بازپرداخت آن به نیاز آنها مشروع نیست.»

۳- ماده ۵۹- قانون سردفتران بوسیله هیأت مدیره‌ای مرکب از هفت عضو اصلی (پنج سردفتر و دو دفتریار اول) و سه عضو علی‌البدل (دو سردفتر و یک دفتریار) اداره می‌شود.

برای دفترداران مشخص نشده است.<sup>۱</sup>

همچنین شاکی این بخشنامه را، از این جهت که دفترداران را از در اختیار داشتن هرگونه دستگاه کارتخوان غیرمتصل به سامانه ثبت اسناد محروم می‌کند، مغایر با حقوق شهروندی آنها دانسته و آن را به منزله محروم کردن آنها از حق دسترسی به فناوری‌های نوین جهت انجام امور شخصی همچون پرداخت وجه، خرید شارژ تلفن همراه، پرداخت قبوض و ... قلمداد کرده است.<sup>۲</sup>

در مقابل ادعاهای شاکی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور معتقد است که این سازمان در اجرای ماده (۱۵۱) الحاقی به قانون ثبت<sup>۳</sup> -مصوب ۱۳۵۱- و مواد (۵۱) و (۵۲) قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران<sup>۴</sup> -

---

۱- با توجه به جستجوهای انجام شده به نظر می‌رسد که منظور شاکی ماده (۵۹) «نظامنامه دفاتر اسناد رسمی» -مصوب ۱۳۱۷/۲/۱۴ وزیر عدلیه وقت- بوده، که مقرر می‌دارد:

ماده ۵۹ - بعد از دریافت حق‌التحریر مطابق تعرفه مقرر در مقابل آن قبض رسید صادر و بدهنده آن تسلیم می‌شود و قبض مذکور با قید تاریخ و شماره در دفتر مربوطه ثبت می‌گردد.

۲- از جمله ادله دیگر شاکی که از اهمیت کمتری برخوردار هستند می‌توان به این نکته اشاره کرد که از نظر شاکی با توجه به قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام هرگونه ایجاد انحصار و الزام افراد به پرداخت حقوقشان به بانک خاصی مغایر با این قوانین و سیاست‌ها می‌باشد. همچنین صدور این بخشنامه از طرف سرپرست معاونت امور اسناد، با توجه به اینکه صدور بخشنامه از جمله صلاحیت‌های مربوط به وزیر یا رئیس هر سازمان می‌باشد و قابل تفویض به دیگری نیست، مغایر با قانون است.

۳- ماده ۱۵۱- حق‌الثبت املاک و حقوق اجرائی و هزینه تفکیک و حق‌الثبت اسناد رسمی و سایر درآمدهای ثبتی به حساب بانکی که از طرف ثبت کل اسناد و املاک تعیین می‌شود پرداخت می‌گردد و رویه الصاق و ابطال تمبر در این موارد ملغی است.

۴- ماده ۵۱- نسبت به وجه التزام و وجه الضمان خواه رأساً موضوع سند باشد یا در ضمن معامله و عقد دیگر شرط شده باشد و برای تأمین آن هم مالی به وثیقه گرفته نشده باشد حق ثبت وصول نخواهد شد همچنین هر نوع انتقال بلاعوض و وقف و حبس و وصیت که به نفع مؤسسات مذهبی و خیریه و سازمانهای فرهنگی و بهداشتی مصرح در مواد مربوط به معافیت قانون مالیاتهای مستقیم صورت گیرد از پرداخت حق ثبت معاف خواهد بود همچنین معافیهائی که به موجب قوانین و مقررات خاص مقرر

←

مصوب ۱۳۵۴- مسئول تعیین شیوه دریافت و محل واریز وجوه دریافتی از بابت حق‌التحریر و یا حق‌الثبت خدمات ثبتی می‌باشد. از این رو، این سازمان -در راستای ماده (۷) آئین‌نامه گسترش بهره‌برداری از خدمات پول الکترونیکی<sup>۱</sup> (مصوب ۱۳۸۴) و مواد (۲۰) و (۲۴) آئین‌نامه نظام بانکداری<sup>۲</sup> (مصوب ۱۳۸۶)، به منظور وصول وجوه عمومی و انتقال به موقع درآمدها، صرفه‌جویی در وقت و هزینه مراجعین، ایجاد شفافیت و پیشگیری از تخلفات، با همکاری وزارت امور اقتصاد و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران و

→

گردیده است کماکان به قوت خود باقی است و نیز موقوفات خاندان پهلوی (بنیاد پهلوی) از پرداخت کلیه هزینه‌های ثبتی معاف است.

ماده ۵۲- برای ایصال وجوه عمومی که به هر عنوان وصول آن طبق مقررات قانونی در عهده دفاتر اسناد رسمی است دفاتر موظفند حقوق متعلق را در برگ مخصوصی که از طرف سازمان ذینفع تهیه و در اختیار دفاتر قرار خواهد گرفت با مشخصات لازم قید کنند و حداکثر پنج روز بعد از امضاء سند به حساب یا حساب‌هایی که معین خواهد شد واریز نمایند. آئین‌نامه اجرائی این ماده را وزارت دادگستری و وزارت امور اقتصادی و دارایی تصویب خواهند کرد.

۱- ماده ۷- به منظور ارائه خدمات بهینه و برقراری تسهیلات اداری و اجرایی برای مردم و تکریم ارباب رجوع برای کلیه پرداخت‌های هزینه خدمات و کالاهایی که توسط دستگاه‌های دولتی، شرکتها، مؤسساتی که شمول آن مستلزم ذکر نام است، ارائه می‌شود رسید پرداخت وجه توسط انواع دستگاه‌های الکترونیکی از قبیل خودپرداز (ATM)، پایانه فروش (POS) یا اینترنتی معتبر می‌باشد. خزانه‌داری کل کشور اعمال هماهنگی و نظارت بر اجرای این رویه را برعهده خواهد داشت.

۲- ماده ۲۰- کلیه دستگاه‌های اجرایی که بابت خدمات یا اختیارات قانونی خود از مراجعان وجه دریافت می‌کنند، مکلفند ظرف شش‌ماه پس از ابلاغ این آیین‌نامه از طریق امکانات شبکه بانکی کشور نسبت به فراهم آوردن امکان پرداخت الکترونیکی حضوری و غیرحضوری بابت موارد یاد شده اقدام نمایند. دستگاه مربوط در صورت لزوم بودجه لازم را در بودجه سنوالتی لحاظ خواهد نمود.

ماده ۲۴- به منظور به روزآوری و شفاف‌سازی حساب‌های دولتی (منابع، مصارف، هزینه، درآمد) وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) موظف است نسبت به تبدیل کلیه حساب‌های دولتی به حساب‌های متمرکز و بر خط در سراسر کشور و ایجاد امکان جمع‌آوری الکترونیکی کلیه وجوه واریزی به حساب‌های فوق در بانک، حداکثر تا شش‌ماه پس از ابلاغ این آیین‌نامه اقدام نماید.

کانون سردفتران و دفتریاران - سیستمی را طراحی نمود که امکان دریافت انواع هزینه‌های مربوط به سند را با یکبار استفاده از کارت بانکی فراهم کند. لذا در این سیستم متمرکز ملی، انواع هزینه‌ها به تفکیک دریافت و پرینت دستگاه به‌عنوان رسید خزانه پذیرفته می‌شود. شایان ذکر است که از نظر سازمان ثبت اسناد ایجاد سیستم‌های الکترونیکی و ارائه خدمات در محیط مجازی از تکالیف مقرر در مواد (۴۶) و (۲۱۱) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه<sup>۱</sup> بوده است و دریافت الکترونیکی هزینه خدمات ثبتی نیز بخشی از اجرای تکلیف قانونی ثبت آنی معاملات می‌باشد که مورد تأکید قانونگذار بوده است.

از سوی دیگر، سازمان ثبت اسناد بیان داشته است که اینکه حق‌التحریر را متعلق به سردفتر بدانیم، منافاتی با تعیین نحوه وصول حق‌التحریر در بخشنامه مربوطه ندارد و به استناد مواد (۱)، (۲)، (۲۹) و بند «۲» ماده (۶۶) قانون دفاتر

---

۱- ماده ۴۶- به منظور بسط خدمات دولت الکترونیک، صنعت فناوری اطلاعات، سواد اطلاعاتی و افزایش بهره‌وری در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اقدامات زیر انجام می‌شود:  
و- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است:  
۱- ...

۲- در راستای توسعه سامانه یکپارچه ثبت اسناد رسمی و املاک، نسبت به الکترونیکی نمودن کلیه مراحل نقل و انتقالات، ثبت اسناد رسمی و املاک تا پایان سال دوم برنامه اقدام نماید.  
ی - به دولت اجازه داده می‌شود مبلغ واریزی و پرداختی از حساب‌های دولتی را به نحوی ساماندهی نماید که با اولویت استفاده از کارت‌های الکترونیکی و یا سایر دستگاه‌ها و ابزار واسط الکترونیکی - رایانه‌ای قابل رهگیری باشد.  
ماده ۲۱۱-

م- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است در راستای توسعه سامانه یکپارچه ثبت اسناد و املاک و راه‌اندازی مرکز ملی داده‌های ثبتی، نسبت به الکترونیکی کردن کلیه مراحل ثبت معاملات تا پایان سال دوم برنامه اقدام کند، به نحوی که امکان پاسخ آنی و الکترونیک به استعلامات ثبتی و ثبت آنی معاملات با به کارگیری امضاء الکترونیکی مطمئن فراهم شود.



اسناد رسمی<sup>۱</sup> و ماده (۸۲) قانون ثبت<sup>۲</sup> - مصوب ۱۳۱۰-، با توجه به اینکه این دفاتر واحدی وابسته به قوه قضائیه و تحت نظارت این قوه می‌باشند، مکلف به رعایت قوانین و مقررات مربوطه هستند. لذا این اقدام نه تنها باعث تضییع حقوق قانونی سردفتران نیست، بلکه باعث شفافیت اقدامات و صرفه‌جویی در هزینه‌های فراوان و پیشگیری از تخلفات گسترده‌ای که در گذشته شایع بوده نیز می‌باشد.

بنابر آنچه در اظهارات طرفین آمد می‌توان گفت، هرچند در دادنامه شماره ۱۹۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، حق‌التحریر متعلق به سردفتر دانسته شده و با عنایت به اعتبار اصل تسلیط، سردفتر در نحوه نگهداری و برخورداری و مصرف مشروع و قانونی از آن متمکن می‌باشد؛ اما با توجه به مواد قانونی مورد استناد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، به‌خصوص مواد (۱) و (۲۹) قانون دفاتر اسناد رسمی، امکان ضابطه‌گذاری در خصوص نحوه اخذ

---

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

ماده ۲- اداره امور دفترخانه اسناد رسمی به عهده شخصی است که با رعایت مقررات این قانون بنا به پیشنهاد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور با جلب نظر مشورتی کانون سردفتران و به موجب ابلاغ وزیر دادگستری منصوب و سردفتر نامیده می‌شود.

ماده ۲۹- سردفتران و دفترباران مکلفند علاوه بر رعایت تکالیف قانونی از نظاماتی که وزارت دادگستری برای آنها مقرر می‌دارد متابعت نمایند. ...

ماده ۶۶- وظایف کانون [کانون سردفتران و دفترباران] به شرح زیر است:

۱- ...

۲- ایجاد وحدت رویه در جهت اجرای مقررات و نظامات در دفاتر اسناد رسمی با تأیید سازمان ثبت اسناد و املاک کشور.

۳- ماده ۸۲- هیچ دفتری را نمی‌توان رسمیت داد مگر اینکه صاحب آن در ضمن تقاضانامه خود تبعیت از قوانین و نظامات وزارت عدلیه را راجع به ثبت اسناد تعهد نماید.

حق‌التحریر و همچنین سایر ضوابط و الزامات مربوط به محل این دفاتر برای سازمان مزبور وجود دارد. از طرفی، با توجه به صراحت ماده (۱۵۱) الحاقی به قانون ثبت، «حق‌الثبت املاک» و «حقوق اجرائی» و «سایر درآمدهای ثبتی» به حساب بانکی که از طرف ثبت کل اسناد و املاک تعیین می‌شود پرداخت می‌گردد، که از این ماده می‌توان صلاحیت سازمان ثبت جهت تعیین محل واریز حق‌التحریر را برداشت نمود. ضمناً لازم به ذکر است که دادنامه مورد اشاره موضوعاً واجد تفاوت‌هایی با بخشنامه موضوع شکایت می‌باشد و از این جهت امکان استناد به آن محل تردید است.

### **جمع بندی**

با توجه به مواد (۱) و (۲۹) قانون دفاتر اسناد رسمی، این دفاتر واحدهای وابسته به وزارت دادگستری هستند و سردفتران و دفتریاران مکلفند تا علاوه بر رعایت تکالیف قانونی، از نظاماتی که وزارت دادگستری برای آنها مقرر می‌دارد متابعت نمایند. لذا، تکلیف به جمع‌آوری سایر دستگاه‌های کارت‌خوان مستقر در این دفاتر به‌منظور جلوگیری از اخذ حق‌التحریر از طریق آنها، تا زمانی که منجر به از بین بردن سلطه این دفترداران نسبت به درآمدهای حاصله خود که از این طریق بدست می‌آورند نباشد و نحوه نگهداری و برخورداری و مصرف مشروع و قانونی آن‌ها را مانع نشود، مغایر با صلاحیت‌های قانونی این سازمان نیست.



امام خمینی (ره):

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

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگسازده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)