



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال تبصره «۱۱» مصوبه شماره ۱۵۰۴۹-۲۴۷۱-۱۶۰

مورخ ۱۳۹۷/۵/۳۰ شورای اسلامی شهر تهران

کد گزارش: ۹۸۰۶۰۴۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۶/۲۰

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

ابطال تبصره «۱۱» مصوبه شماره ۱۵۰۴۹-۲۴۷۱-۱۶۰ مورخ
۱۳۹۷/۵/۳۰ شورای اسلامی شهر تهران

تهیه و تنظیم:

حسین آئینه‌نگینی

نظارت:

سیدمجتبی حسینی‌پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۶۰۴۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۶/۲۰

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(دریافت خسارت تأخیر تأدیه ناشی از تأخیر در پرداخت عوارض شهرداری)

موضوع شکایت: ابطال تبصره «۱۱» مصوبه شماره ۱۵۰۴۹-۲۴۷۱-۱۶۰ مورخ ۱۳۹۷/۵/۳۰ شورای اسلامی شهر تهران
شاکی: آقای حمزه شکریان زینی
طرف شکایت: شورای اسلامی شهر تهران
جهت مغایرت شرعی: نظر فقهی امام خمینی^(ره) و نظرات فقهای شورای نگهبان راجع به دریافت خسارت تأخیر تأدیه
شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۸/۳/۱-۱۹۵۶/۹۷

مقدمه

شاکی در درخواست خود مستند به قواعد فقهی و موازین قانونی، ابطال تبصره «۱۱» مصوبه شماره ۱۵۰۴۹-۲۴۷۱-۱۶۰ مورخ ۱۳۹۷/۵/۳۰ شورای اسلامی شهر تهران^۱ را از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخواست نموده است.

شرح و بررسی

مستند به ماده (۵۹) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور^۲

۱. تبصره «۱۱» مصوبه شماره ۱۵۰۴۹-۲۴۷۱-۱۶۰ مورخ ۱۳۹۷/۵/۳۰ شورای اسلامی شهر تهران: «در صورت عدم پرداخت به‌موقع هر یک از اقساط توسط مؤدی، بدهی ناشی از قسط مذکور تبدیل به دین حال شده و وفق ماده واحده «قانون استفساریه تبصره الحاقی به ماده دوم (۲) قانون اصلاح موادی از قانون صدور چک» مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام به تاریخ ۷۷/۹/۲۱ که مقرر می‌دارد: «... خسارات تأخیر تأدیه بر مبنای نرخ تورم از تاریخ چک تا زمان وصول آن که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام شده و هزینه دادرسی و حق‌الوکاله بر اساس تعرفه‌های قانونی است.» مشمول خسارت تأخیر تأدیه خواهد بود. خسارت تأدیه اسناد نکول شده یا تعویض شده مؤدیان بر اساس میانگین افزایش شاخص‌های اعلامی یک سال گذشته به اضافه آخرین شاخص اعلامی بانک مرکزی برای هر ماه باقیمانده تا زمان وصول محاسبه و دریافت می‌شود.»

۲. ماده (۵۹) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور: «شهرداری‌ها مکلفند حداکثر تا یک هفته پس از پرداخت نقدی یا تعیین تکلیف نحوه پرداخت عوارض به‌صورت نسبه نسبت به صدور و تحویل پروانه ساختمان متقاضی اقدام نمایند.

در صورتی که عوارض به صورت نسیه (اعم از قسطی و یا یکجا) پرداخت شود به میزانی که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد حداکثر تا نرخ مصوب شورای پول و اعتبار به مبلغ عوارض اضافه می‌گردد.

شورای اسلامی شهر تهران در قالب تبصره «۱۱» مورد اعتراض مقرر کرده است که هرگاه در فرض تقسیم عوارض، بدهکار بدهی خود را به موقع پرداخت نکند، در این صورت بدهی پرداخت نشده مشمول خسارت تأخیر تأدیه می‌شود و وفق ماده واحده «قانون استفساریه تبصره الحاقی به ماده دوم (۲) قانون اصلاح موادی از قانون صدور چک» مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام از مؤدی دریافت می‌گردد. بر این اساس شاکی به شرح زیر مفاد این ماده را مغایر قوانین و احکام شرعی دانسته است.

- مستند به نظر شماره ۳۸۴۵ - ۱۳۶۴/۴/۱۲ و نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۱۷۷۷ - ۱۳۹۵/۵/۱۲^۲ فقهای شورای نگهبان مطالبه مازاد بر بدهی بدهکار به عنوان خسارت تأخیر تأدیه مغایر شرع می‌باشد.

- اگرچه قانون‌گذار در ماده (۵۲۲) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی^۳ و تبصره الحاقی به قانون صدور چک مصوب ۱۳۷۳ دریافت

→

درخواست یا دریافت وجه مازاد بر عوارض قانونی هنگام صدور پروانه یا بعد از صدور پروانه توسط شهرداری‌ها ممنوع است. پرداخت صددرصد (۱۰۰٪) عوارض به صورت نقد شامل درصد تخفیفی خواهد بود که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد. در پرداخت عوارض به صورت نسیه (قسطی و یا یکجا) نیز به میزانی که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد حداکثر تا نرخ مصوب شورای پول و اعتبار به مبلغ عوارض اضافه می‌شود. ...»

۱. نظر شماره ۳۸۴۵ - ۱۳۶۴/۴/۱۲ فقهای شورای نگهبان: «مطالبه مازاد بدهی بدهکار به عنوان خسارت تأخیر تأدیه چنانچه حضرت امام مدظله نیز صریحاً به این عبارت (آنچه به حساب دیرکرد تأدیه بدهی گرفته می‌شود رای و حرام است) اعلام نموده‌اند جایز نیست و احکام صادره بر این مبنی شرعی نمی‌باشد. بنابراین مواد ۷۱۹ تا ۷۲۳ قانون آیین دادرسی حقوقی و سایر موادی که بطور متفرق احتمالاً در قوانین در این رابطه موجود باشد خلاف شرع انور است و قابل اجرا نیست.»

۲. نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۱۷۷۷ - ۱۳۹۵/۵/۱۲ فقهای شورای نگهبان: «اسناد نکول شده‌ای که موضوع آن دین می‌باشد اخذ خسارت تأخیر تأدیه نسبت به آن حسب فتوای حضرت امام رحمه ... علیه حرام و خلاف موازین شرع است و در غیر موارد دین در صورت وجود مجوز قانونی برای دریافت آن اشکالی ندارد و تشخیص امر اخیر با دیوان محترم است.»

۳. ماده (۵۲۲) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی: «در دعوی‌ای که موضوع آن دین و از نوع وجه رایج بوده و با مطالبه، داین و تمکن مدیون، مدیون امتناع از پرداخت نموده، در صورت تغییر فاحش شاخص قیمت سالانه از زمان

←

خسارت تأخیر را پیش‌بینی کرده است، اما در این قوانین دریافت خسارت تأخیر تأدیه منوط به صدور حکم مرجع قضایی دانسته شده است. درحالی‌که در مصوبه مورد اعتراض دریافت خسارت تأخیر تأدیه بدون نیاز به صدور حکم قضایی در صلاحیت شهرداری قرار داده شده است.

- در آرای متعددی از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله رأی شماره ۱۷۸۹ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۲^۱ و دادنامه شماره ۱۳۵۸ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۶^۲ و دادنامه شماره ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۴^۳ مصوبات موجد حکم بر دریافت خسارت تأخیر تأدیه ابطال شده است.

→

سرسید تا هنگام پرداخت و پس از مطالبه طلبکار، دادگاه با رعایت تناسب تغییر شاخص سالانه که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تعیین می‌گردد محاسبه و مورد حکم قرار خواهد داد مگر این که طرفین به نحو دیگری مصالحه نمایند.»

۱. رأی شماره ۱۷۸۹ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «با توجه به اینکه اخذ کارمزد در تقسیط بدهی‌های افراد توسط شهرداری در هیچ‌یک از قوانین و مقررات مربوط تجویز نشده است و مطابق تبصره ۲ الحاقی به ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران اخذ هرگونه وجه، برخلاف آنچه در قوانین مربوط تجویز شده است توسط شهرداری‌ها ممنوع است، لذا وضع کارمزد برای تقسیط بدهی افراد به شهرداری و همچنین اخذ تأخیر تأدیه از افراد با توجه به این که مطابق ماده ۵۲۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی صدور حکم به وصول خسارت تأخیر تأدیه منوط به تحقق شرایطی شده است که در مصوبه مورد شکایت لحاظ نشده است لذا بندهای ۲ و ۳ شق الف و شق د ماده ۴۷ تعرفه عوارض شهرداری تبریز در سال ۱۳۹۱ مصوب شورای اسلامی شهر تبریز خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از تاریخ تصویب مصوبه مورد شکایت ابطال می‌شود.»

۲. دادنامه شماره ۱۳۵۸ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «علاوه بر اینکه طبق ماده یک قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی از تاریخ ۱۳۸۲/۱/۱ اخذ هرگونه مالیات و عوارض و سایر وجوه از کالاهای وارداتی یا تولیدی یا امور خدماتی صرفاً در قلمرو قانون مذکور تجویز شده است، اساساً به‌موجب ماده ۷۳ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ که در مقام اصلاح ماده ۳۲ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها به تصویب رسیده به شهرداری‌ها اجازه داده شده تا مطالبات خود را با اقساط حداکثر سی‌وشش ماهه مطابق دستورالعملی که به پیشنهاد شهردار به تصویب شورای اسلامی شهر مربوطه می‌رسد، دریافت دارند. نظر به اینکه اخذ هرگونه وجه از اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی از جمله کارمزد تقسیط بدهی اشخاص منوط به حکم قانون‌گذار یا مأذون از قبل مقنن است، وضع قاعده امره توسط شورای اسلامی شهر اراک مبنی بر دریافت کارمزد تقسیط مطالبات شهرداری خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات آن شورا تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده یک و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

۳. دادنامه شماره ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «... اولاً؛ با توجه به حدود وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی شهر به شرح مقرر در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، مصوبه مورد اعتراض در باب تجویز اخذ کارمزد و خسارت تأخیر تأدیه، از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر گرگان خارج است. ثانیاً؛ مقنن در مواد ۷۷ و ۱۰۰ و تبصره‌های ذیل آن از قانون شهرداری حسب مورد پرداخت عوارض و جریمه را پیش‌بینی کرده است و مقررات مذکور مضمن حکمی مبنی بر اخذ خسارت تأخیر تأدیه و کارمزد مازاد بر جریمه یا عوارض تعیین شده نیست. بنابراین مصوبه مورد اعتراض که مضمن اخذ کارمزد و جریمه تأخیر تأدیه برای چک‌های برگشتی است، با قانون مخالفت دارد و به

←

- در پاسخ به این درخواست، شورای اسلامی شهر تهران مستند و مستدل به اسناد و ادله زیر ضمن قانونی دانستن مفاد این مصوبه رد شکایت شاکی را درخواست کرده است.
- مصوبه «نحوه اخذ مطالبات حوزه شهرسازی و شهرداری تهران» در راستای تسهیل وصول مطالبات شهرداری تهران و مستند به ماده (۳۲) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها^۱ و ماده (۵۹) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به تصویب رسیده است.
 - مستند به ماده (۷۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰^۲ به شهرداری‌های کل کشور اجازه داده شده است تا مطالبات خود را به صورت اقساطی دریافت نمایند. بر این اساس شورای شهر تهران به منظور وصول اقساط بدهی مؤدیان مصوبه مورد اعتراض را تصویب کرده است.
 - مجدداً مجوز دریافت اقساطی عوارض شهرداری‌ها در ماده (۵۹) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور نیز صادر شد است. به موجب ماده یادشده مرجع تصویب میزان عوارض نسبه و اقساطی نیز شورای اسلامی شهر مشخص شده است.
 - مستند به ماده واحده تفسیر تبصره الحاقی به قانون اصلاح برخی مواد قانون صدور چک مصوب ۱۳۷۶ دریافت خسارت تأخیر تأدیه بر مبنای نرخ تورم از تاریخ صدور چک تا تاریخ وصول آن مجاز دانسته شده است.

→

استناد بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۲۰ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.»

۱. **ماده (۳۲) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها:** «شهرداری مجاز به تقسیط مطالبات خود ناشی از عوارض نیست مگر در مواردی که به تشخیص کمیسیون منظور در ماده ۷۷ قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ مؤدی قادر به پرداخت تمام بدهی خود به طور یک‌جا نباشد که در این صورت ممکن است بدهی مؤدی برای مدتی که از سه سال تجاوز نکند با بهره متداول بانک ملی تقسیط شود ولی در هر حال صدور مفاصا حساب موکول به وصول کلیه بدهی است.»
۲. **ماده (۷۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰:** «به شهرداری‌های کل کشور اجازه داده می‌شود تا مطالبات خود را با اقساط حداکثر سی و شش ماهه مطابق دستورالعملی که به پیشنهاد شهردار به تصویب شورای اسلامی شهر مربوطه می‌رسد دریافت نماید. در هر حال صدور مفاصا حساب موکول به تأدیه کلیه بدهی مؤدی خواهد بود.»

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در مقام بررسی درخواست حاضر باید گفت اگرچه برخی از قوانین به شهرداری‌ها مجوز دریافت عوارض به نحو اقساط داده‌اند و در مقابل حق دریافت وجهی اضافه را با نرخ مصوب خواهند داشت، لکن چنین موضوعی نمی‌تواند به منزله تجویز دریافت وجهی نظیر خسارت تأخیر تأدیه باشد و در قوانینی که در این خصوص مورد استناد می‌باشد نیز چنین امری مستفاد نمی‌گردد. در این رابطه فارغ از اینکه شورای نگهبان در نظرات اخیر خود دریافت وجه به‌عنوان خسارت تأخیر تأدیه را مغایر شرع دانسته است، استناد به ماده (۵۲۲) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی نیز نمی‌تواند صحیح باشد. چراکه اگرچه مطابق این ماده دریافت خسارت تأخیر تأدیه پذیرفته شده است، اما این مهم را منوط به صدور حکم قضایی دانسته است.

همچنین مستند به ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، مصوبه مورد اعتراض در باب تجویز اخذ خسارت تأخیر تأدیه، از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر خارج است. توضیح اینکه مستند به بند «۱۶» ماده یادشده تنها صلاحیت شورای شهر راجع به عوارض محلی، «تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود» می‌باشد. بنابراین تعیین میزان خسارت تأخیر تأدیه موضوعی خارج از صلاحیت شورای اسلامی شهر تهران می‌باشد.

علاوه بر این هرچند دریافت خسارت تأخیر تأدیه در قانون استفساریه تبصره الحاقی به ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون صدور چک پذیرفته شده است، لکن با توجه اختصاص این حکم به چک و تصویب این موضوع در مجمع تشخیص مصلحت نظام، تسری این قانون به سایر موضوعات فاقد وجهت قانونی 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
رایان 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