



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

ابطال مصوبه شماره ۱۲۳۴۳/۹۳/۴/ش مورخ
۹۳/۱۰/۳۰ در خصوص اخذ خسارت تأخیر تأدیه
از اسناد نکول شده مؤدیان شهرداری مشهد

کد گزارش: ۹۴۰۸۰۴۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۸/۳۰

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال مصوبه شماره ۱۲۳۴۳/۹۳/۴/ش مورخ ۹۳/۱۰/۳۰ در
خصوص اخذ خسارت تأخیر تأدیه از اسناد نکول شده مؤدیان
شهرداری مشهد

تهیه و تنظیم:

سید مجتبی حسینی پور

نظارت:

محمدامین ابریشم‌کش

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۰۸۰۴۲

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۰۸/۳۰

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال مصوبه شماره ۱۲۳۴۳/۹۳/۴/ش مورخ ۹۳/۱۰/۳۰ در خصوص اخذ خسارت تأخیر تأدیه از اسناد نکول شده مؤدیان شهرداری مشهد

شاکی: حمزه شکریان

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر مشهد

جهات مغایرت شرعی: مغایرت با نظر فقهای شورای نگهبان به شماره

۳۸۴۵-۱۲/۴/۱۳۶۴ و ۱۴/۱۰/۱۳۶۷ و ۱/۳/۱۳۷۶ و نظر حضرت امام خمینی (ره)

مبنی بر غیرشرعی بودن اخذ خسارت تأخیر تأدیه

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۶۷۹۰۷/۲۰۰ - ۱۳۹۴/۵/۳

مقدمه

شاکی طی دادخواست تقدیمی به دیوان، مصوبه شورای اسلامی شهر مشهد را که به شهرداری رأساً اجازه اخذ خسارت تأخیر تأدیه اسناد نکول شده شهروندان را داده است، مغایر موازین شرع و قانون دانسته و از این رو ابطال مصوبه مذکور را از زمان تصویب، تقاضا کرده است.

شرح و بررسی

شورای اسلامی شهر مشهد در مصوبه مورد شکایت مقرر داشته است: «... شهرداری مشهد مقدس می‌تواند در چهارچوب مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۷۷/۹/۲۱ خسارت تأخیر تأدیه اسناد نکول شده

شهروندان برابر نرخ تورم اعلامی (شاخص) بانک مرکزی را به میزان حداکثر نرخ سود علی‌الحساب تسهیلات عقد مشارکت مدنی اعطایی بانک‌ها محاسبه و از آنها دریافت نماید...». لذا براساس این مصوبه، شهرداری مجاز به دریافت خسارت تأخیر تأدیه بابت اسناد نکول شده (نظیر چک، سفته و...) شهروندان شده است.

درخصوص دریافت «خسارت تأخیر تأدیه» بابت اسناد نکول شده لازم به توضیح است که مطابق «قانون الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون صدور چک مصوب ۱۳۷۲/۸/۱۱ مجلس شورای اسلامی» (مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام)، «دارنده چک می‌تواند محکومیت صادرکننده را نسبت به پرداخت کلیه خسارات و هزینه‌های وارد شده که مستقیماً و به طور متعارف در جهت وصول طلب خود از ناحیه وی متحمل شده است اعم از آنکه قبل از صدور حکم یا پس از آن باشد از دادگاه تقاضا نماید. در صورتی که دارنده چک جبران خسارت و هزینه‌های مزبور را پس از صدور حکم درخواست کند - باید درخواست خود را به همان دادگاه صادرکننده حکم - تقدیم نماید.» همچنین مطابق قانون استفساریه این قانون (مصوب ۱۳۷۷/۹/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام) «منظور از عبارت «کلیه خسارات و هزینه‌های وارد شده...» مذکور در تبصره الحاقی به ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون صدور چک مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام، 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.»

علاوه بر مصوبه قانونی فوق که اختصاصاً ناظر به دریافت خسارت تأخیر تأدیه در خصوص چک به عنوان یکی از اسناد تجاری است، احکام قانونی دیگری نیز در خصوص این‌گونه خسارات وجود دارد که از جمله آن‌ها ماده (۵۲۲) قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱ می‌باشد که به نوعی مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را که به «چک» اختصاص داشت، تعمیم داد. به موجب این ماده: «در دعاوی 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 سررسید 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)

۱- به جز موارد مذکور احکام قانونی ذیل نیز در خصوص خسارت تأخیر تأدیه قابل توجه می‌باشد:

(۱) ماده (۲۲۸) قانون مدنی مقرر داشته است: «در صورتی که موضوع تعهد، تأدیه وجه نقدی باشد، حاکم می‌تواند با رعایت ماده (۲۲۱)، مدیون را به جبران خسارت حاصله از تأخیر در تأدیه دین محکوم نماید.»

همانگونه که ملاحظه می‌شود در این ماده قانونی، خسارت تأخیر تأدیه پذیرفته شده؛ ولی صدور حکم بر اساس آن را، به رعایت ماده (۲۲۱) قانون مدنی منوط ساخته است. ماده اخیر می‌گوید:

«اگر کسی تعهد اقدام به امری را بکند یا تعهد نماید که از انجام امری خودداری کند، در صورت تخلف، مسؤول خسارت طرف مقابل است مشروط بر این که جبران خسارت تصریح شده و یا تعهد، عرفاً به منزله تصریح باشد و یا برحسب قانون موجب ضمان باشد.»

به نظر می‌رسد علت این که ماده (۲۲۸) پیش گفته، امکان مطالبه خسارت تأخیر تأدیه وجه نقد را، به رعایت ماده (۲۲۱) منوط ساخته، این است که خسارت مزبور نوعی خسارت قراردادی است و از نظر قانون مدنی، خسارت قراردادی به خودی خود قابل مطالبه نیست، مگر آن که ضمن عقد، شرط صریح یا ضمنی مبنی بر ضمان برای خسارت ناشی از تخلف یا حکم قانونگذار به طور جداگانه در ارتباط با

←

همان‌گونه که مشاهده می‌شود این حکم نسبت به «قانون الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون صدور چک مصوب ۱۳۷۲/۸/۱۱ مجلس شورای اسلامی» (مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام) و قانون استفساریه این قانون (مصوب ۱۳۷۷/۹/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام) عمومیت داشته و طلبکاران دارنده چک و غیر آن، را شامل می‌شود.

بنابراین مطابق ضوابط قانونی فوق، در رابطه با چک و سایر اسناد تجاری، دریافت خسارت تأخیر تأدیه براساس شرایط مقرر امکان دارد. اما مسئله قابل توجهی که در این خصوص وجود دارد این است که براساس احکام قانونی مزبور دریافت این‌گونه خسارت صرفاً از طریق مراجع قضائی و براساس حکم دادگاه امکان‌پذیر است و مرجع دیگری نمی‌تواند رأساً این خسارت را محاسبه و أخذ نماید.

اما فارغ از ضوابط قانونی پیش گفته، فقهای محترم شورای نگهبان در موارد متعددی و به صورت مکرر در پاسخ به استعلامات صورت‌گرفته دریافت «خسارت تأخیر تأدیه» را فاقد وجاهت شرعی دانسته‌اند که برخی از این نظرات

→ اصل خسارت و میزان آن وجود داشته باشد. لذا خسارت تأخیر تأدیه موضوع مواد مذکور نوعی خسارت قراردادی بوده و بدون تعهد قبلی و مشخص قابل أخذ نیست.

(۲) با تصویب قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱ به امکان دریافت خسارت تأخیر تأدیه در موارد قانونی اشاره شد. به موجب تبصره «۲» ماده (۵۱۵) این قانون: «خسارت ناشی از عدم‌النفع قابل مطالبه نیست و خسارت تأخیر تأدیه در موارد قانونی، قابل مطالبه می‌باشد.» بنابراین مطابق این تبصره در مواردی که قانون اجازه دریافت چنین خسارتی را داده است، أخذ خسارت مذکور مجاز شمرده شده است.

مورد استناد شاکی قرار گرفته است).^(۱)

همچنین، شورای محترم نگهبان در موارد متعددی مصوبات مجلس را به دلیل اینکه جواز اخذ چنین خسارتی را داده، مغایر شرع دانسته است. به عنوان نمونه، این شورا در بند ۶۶ اظهارنظر خود نسبت به «لایحه آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی)» بیان نموده «اطلاق ماده ۵۰۱ که شامل خسارت تأخیر تأدیه و عدم‌النفع هم می‌شود خلاف موازین شرع است.» (نظر شماره ۴۹۱۱/۲۱/۷۶ مورخ ۱۳۷۸/۴/۸)^(۲)

اما فارغ از نظرات شورای نگهبان که بدان اشاره شد و برخی از آن‌ها مورد استناد شاکی بوده است، شاکی دلایل دیگری را نیز درخصوص عدم صلاحیت شوراهای شهر در تصویب چنین مجوزی برای شهرداری و همچنین غیرقانونی بودن دریافت خسارت تأخیر تأدیه بدون حکم مرجع صالح قضائی بیان نموده

۱- نظر شماره ۹۴۹۹ مورخ ۱۳۶۲/۸/۲۵، نظر مورخ ۱۳۶۴/۴/۱۲، نظر شماره ۵۹۹۳ مورخ ۱۳۶۵/۲/۱۷، نظر شماره ۳۲۷۸ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۱۴، نظر مورخ ۱۳۷۶/۳/۱.

۲- به نظر می‌رسد مبنای تجویز دریافت خسارت تأخیر تأدیه در «قانون استفساریه قانون الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون صدور چک مصوب ۱۳۷۲/۸/۱۱ مجلس شورای اسلامی» (مصوب ۱۳۷۷/۹/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام) و قوانینی که به تأیید شورای نگهبان رسیده است (نظیر ماده ۵۲۲ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱) با مبنای احکامی که از سوی شورای نگهبان حسب مورد مغایر شرع شناخته شده متفاوت است. با این توضیح که در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام و همچنین قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مبنای محاسبه خسارت، نرخ تورمی است که از جانب بانک مرکزی اعلام می‌شود. به تعبیر دیگر خسارت مزبور به نوعی به معنای جبران کاهش ارزش پول است و این مطلب با احکام سابق مغایر شرع که درصد مشخصی را به منظور خسارت تأخیر تأدیه منظور می‌نمود، تغییر ماهیتی دارد. درحقیقت خسارت مزبور بر مبنای نرخ تورم نبود، بلکه یک مبلغ اسمی نسبت به اصل دین به عنوان خسارت دریافت می‌شد.

است که از جهات قانونی لازم به توجه است.

لذا با عنایت به مصوبات قانونی که پیرامون شرایط و موارد جواز دریافت خسارت تأخیر تأدیه وجود دارد و براساس آن صرفاً در مواردی که جواز قانونی وجود داشته باشد و در خصوص اسناد نکول شده تنها از طریق حکم محاکم قضائی امکان‌پذیر می‌باشد و همچنین نظرات متعدد فقهای معزز شورای نگهبان که در خصوص غیرشرعی بودن دریافت خسارت تأخیر تأدیه وجود دارد، به نظر می‌رسد مصوبه‌ی شورای شهر مشهد در این رابطه محل تأمل است و شورای مذکور در این رابطه اولاً صلاحیت وضع مقرره‌ای مبنی بر تجویز دریافت خسارت تأخیر تأدیه ندارد و ثانیاً محاسبه و حکم به پرداخت چنین خسارتی صرفاً در صلاحیت مراجع دادگستری می‌باشد.

از سوی دیگر، شورای شهر مشهد در جوابیه خود (فارغ از اینکه مصوبه خود را در چارچوب مصوبه مجمع تشخیص مصلحت دانسته و از این جهت آن را فاقد ایراد می‌داند) مدعی است با توجه به اینکه مصوبه مورد شکایت به موجب مصوبه جدید این شورا اصلاح گردیده است، می‌بایستی قرار رد دعوی توسط دیوان صادر شود؛ لکن با بررسی مصوبه جدید این مطلب مشخص می‌شود که: اولاً، مصوبه جدید، مصوبه مورد شکایت را نسخ ننموده و همانطور که در تبصره «۲» ماده واحده این مصوبه آمده، مصوبه سابق همچنان نسبت به اشخاصی که بدهی مربوط به پیش از آغاز سال ۱۳۹۴ دارند جاری است. ثانیاً، مبنای شکایت حاضر علاوه بر مغایرت قانونی، مغایرت با موازین شرع بوده و از طرفی شاکی تقاضای عطف بماسبق نمودن اثر ابطال را داشته است؛ لذا در صورتی که این مغایرت توسط فقهای شورای نگهبان تأیید گردد با توجه به ماده

(۱۳) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^(۱) اثر آن نسبت به گذشته و از زمان تصویب مصوبه باز می‌گردد و اشخاصی که براساس مصوبه ابطال شده محکوم به پرداخت این خسارت شده‌اند قادر خواهند بود نسبت به اعاده حقوق خود اقدام کنند. بنابراین علی‌رغم اصلاح مصوبه مورد شکایت همچنان مبنای بررسی و اظهار نظر نسبت به این مصوبه وجود دارد.

نتیجه گیری:

موضوع «خسارت تأخیر تأدیه» در نظام حقوقی ما دارای فراز و فرودهای فراوانی بوده است. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی احکام قانونی که سابقاً در خصوص جواز دریافت خسارت تأخیر تأدیه وجود داشت به کرات توسط فقهای محترم شورای نگهبان مغایر شرع شناخته شد. تا اینکه در «قانون الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون صدور چک مصوب ۱۳۷۲/۸/۱۱ مجلس شورای اسلامی» (مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام) و قانون استفساریه این قانون (مصوب ۱۳۷۷/۹/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام) این موضوع درخصوص چک به عنوان یک سند تجاری با مبنایی متفاوت از آنچه که سابقاً وجود داشت پذیرفته شد و قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۲۱ نیز در ماده (۵۲۲) به نوعی مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام که به «چک» اختصاص داشت را تعمیم داد و شامل سایر طلبکاران نیز گردید.

۱- ماده ۱۳- اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص ، هیأت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب نماید.

اما آنچه که در خصوص احکام قانونی مزبور لازم به توجه می‌باشد این است که خسارت تأخیر تأدیه در این موارد صرفاً از طریق حکم مراجع دادگستری و با رعایت شرایط مقرر امکان‌پذیر می‌باشد و طلبکار نمی‌تواند رأساً نسبت به محاسبه و اخذ چنین خسارتی اقدام نماید. لذا با عنایت به این موارد، اقدام شورای شهر مشهد در تصویب و تجویز دریافت چنین خسارتی رأساً از سوی شهرداری و بدون حکم مراجع قضائی محل تأمل است. همچنین این نکته قابل توجه می‌باشد که مصوبه بعدی شورای شهر مشهد مبنی بر اصلاح مصوبه سابق نیز نمی‌تواند رافع مغایرت احتمالی باشد؛ چراکه اولاً مصوبه مؤخر صراحتاً مصوبه مورد شکایت را نسخ ننموده و همچنان مصوبه مزبور (باتوجه به تبصره «۲» ماده واحده مصوبه جدید) محل اجرا دارد و ثانیاً مبنای شکایت از این مصوبه علاوه بر مغایرت قانونی، مغایرت شرعی نیز بوده و در نتیجه در صورتی که مغایر شرع تشخیص داده و ابطال شود، باتوجه به ماده (۱۳) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اثر آن به گذشته و از زمان تصویب سرایت خواهد کرد.

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