

## رأی شماره ۶۲۸ الی ۶۳۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بند (و) مصوبه شماره ۱۳۸۷/۱۰/۱۵-ش/۳/۵/۸۷/۲۵۳۸ شورای اسلامی شهر کرج مبنی بر تعیین ۲ درصد جریمه خسارت تأخیر در پرداخت جریمه مقرر در رأی قطعی کمیسیون ماده صد پس از ابلاغ

در مقام تحریر یادداشت سردبیر به رایی از دیوان عدالت اداری برخوردیم که با توجه به استدلال‌های ارائه شده از سوی اصحاب پرونده تفصیل رأی را عیناً به جای یادداشت سردبیر نقل می‌نماییم.

شماره: ۷۵۱/۸۹/هـ  
تاریخ: ۱۳۹۱/۱۱/۱

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۱/۹/۲۰  
شماره دادنامه: ۶۳۳ الی ۶۲۸

کلاس پرونده: ۷۵۱/۸۹، ۵۱۶ و ۶۱۳/۹۰، ۵۵۷، ۲۳۸ و ۹۱۰/۹۱

اولاً: بر اساس اصل ۱۵۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «تصمیم شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد.»  
ثانیاً: به موجب بند (۱۶) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، شورای اسلامی شهر و انتخاب شهرداران، تنها «تصویب لوایح برقراری عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن» به عهده شورای اسلامی شهرها گذاشته شده است و اخذ درصدی بابت تأخیر در پرداخت جرایم موضوع آراء کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری جزء عوارض نیست.  
ثالثاً: در ماده (۱۰۰) قانون شهرداریها چنین امری پیش‌بینی نشده است و از سوی دیگر اخذ هرگونه وجهی مستلزم وضع قانون است. به علاوه آیت‌الله مکارم شیرازی مرجع عالی قدر، اخذ جریمه دیرکرد توسط شهرداری را حرام دانسته است.

لذا اقدام شورای اسلامی شهر کرج خارج از حدود اختیارات و مغایر شرع و قانون اساسی و قوانین مربوط است.»

متن مصوبه شماره ۱۳۸۷/۱۰/۱۵-ش/۳/۵/۸۷/۲۵۳۸ الی ۱۳۸۷/۱۰/۱۵ به قرار زیر است:  
لایحه شماره ۱۳۸۷/۱۰/۱۵-ش/۳/۵/۸۷/۲۵۳۸ در خصوص آیین‌نامه پیشنهادی شهرداری نسبت به تقسیط و وصول مطالبات خود: «احتراماً، همان‌گونه که مستحضرید بودجه مصوب سال جاری شهرداری کرج از حیث درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار با افزایش قابل توجهی نسبت به سال ماضی مواجه بوده است لذا بدیهی است به منظور تحقق حداکثری بودجه مصوب باید حتی‌الامکان شهرداری نسبت به وصول نقدی مطالبات خود اهتمام کند. مگر

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری  
شاکیان: سازمان بازرسی کل کشور، آقای غلامرضا فرخی با وکالت آقای علی‌اصغر جعفری و خانم پری عموچی با وکالت آقای محمدموسوی مقدم و آقایان مرتضی آبابائی و مهرداد آبابائی، محمدرضا کریمی، غلامرضا فقیه پور و خانم عشرت امیری صفات

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند (و) مصوبه شماره ۱۳۸۷/۱۰/۱۵-ش/۳/۵/۸۷/۲۵۳۸ الی ۱۳۸۷/۱۰/۱۵-ش/۳/۵/۸۷/۲۵۳۸

گردش کار: شاکیان به موجب دادخواستی، ابطال بند (و) مصوبه شماره ۱۳۸۷/۱۰/۱۵-ش/۳/۵/۸۷/۲۵۳۸ شورای اسلامی شهر کرج را خواستار شده‌اند و به خلاصه توضیح داده اند که:

«به موجب مصوبه یادشده جریمه‌ای معادل ۲٪ ماهانه به عنوان تأخیر در تأدیه جرایم کمیسیون ماده صد در نظر گرفته شده است. با توجه به این که:

### فرق خسارت تأخیر تأدیه با ربا

عده‌ای از فقها، مخالف مشروعیت خسارت تأخیر تأدیه بوده و آن را ربا دانسته‌اند. اختلاف بیشتر از آن جا ناشی می‌شود که این گروه خساراتی را که از جهت تأخیر تأدیه ایجاد می‌شود، ضرر ندانسته و معتقدند که عدم النفع، ضرر نیست تا قابل جبران باشد. در مقابل عده‌ای از نویسندگان بر این باورند که خسارت تأخیر تأدیه، ربا نبوده به جهت این که در ربا دو رکن اصلی وجود دارد که ماهیت آن را معین می‌کند:

نخست این که، مال به دست آمده یکی از دو عوض معامله یا از توابع آن می‌باشد و سببی جداگانه برای تملک ندارد.

دوم این که، آن مال بیشتر از مقدار داده شده باشد. مثلاً اگر کسی یک خروار گندم به کشاورزی وام بدهد که در سر خرمن دو خروار پس بگیرد، ربا خورده است چون بدون سبب خاص یک خروار اضافی را تملک کرده است.

ولی «خسارت تأخیر تأدیه» هیچ یک از آن دو رکن مذکور را ندارد زیرا: ۱- چیزی بیش از مبلغ اصلی به شخص وام دهنده، پرداخت نمی‌شود، خسارت تأخیر تأدیه خسارتی است که طلبکار به خاطر محروم ماندن از سرمایه خود، تحمل کرده است. بخشی از این خسارت، ناشی از سود از دست رفته است و بخش دیگر آن ناشی از ضررهای متعارف از جمله کاهش قدرت خرید پول است.

۲- این ضررها ناشی از عهدشکنی بدهکار است و او باید مطابق قواعد ضمان قهری، آنها را جبران کند.

شرایط خسارت تأخیر تأدیه

الف - اولین شرط خسارت تأخیر تأدیه، آن است که موضوع دعوا، دین (بدهی) باشد. موضوع دین می‌تواند کلی در ذمه یا عین خارجی باشد.

ب - دین از نوع وجه رایج ایران باشد.

ج - داین طلب خود را از مدیون مطالبه کرده باشد.

د - مدیون باید ثابت کند که در زمان انجام تعهد و حتی تا زمان طرح دعوا، ملائت (تمکن) نداشته باشد.

ه - مدیون از پرداخت طلب داین خودداری کرده باشد.

قلمرو دین در ماده ۵۲۲ آیین دادرسی مدنی

دین در این ماده شامل همه تعهدات پولی می‌گردد. از این رو دیون ناشی از اعمال حقوقی (عقود، ایقاعات و قراردادهای)، وقایع حقوقی (اتلاف، تسبیب و ...) و حتی حکم قانونی (ماده ۱۱۹۵ به بعد قانون مدنی) مشمول عنوان مزبور و ماده ۵۴۲ گردیده و داین می‌تواند افزون بر اصل دین، خسارت مزبور را نیز مطالبه کند.

خسارت تأخیر تأدیه در قانون مدنی

بر اساس ماده ۲۲۵ قانون مدنی «در صورتی که موضوع تعهد، تأدیه وجه نقدی باشد، حاکم می‌تواند با رعایت ماده ۲۲۱ قانون مدنی مدیون را به جبران خسارت حاصله از تأخیر در تأدیه دیون محکوم نماید.» از این رو متعهد زمانی می‌تواند مطالبه خسارت نماید که:

الف - خواسته دعوا وجه نقد باشد.

ب - در پرداخت دین تأخیر صورت گرفته باشد.

ج - بر جبران خسارت تصریح شده باشد یا تعهد عرفاً به منزله تصریح باشد.

د - طلب منجز و قطعی باشد.

ه - خسارت مسلم و حتمی باشد.

میزان خسارت تأخیر تأدیه

در قانون پیشین آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸ نرخ خسارت تأخیر تأدیه ۱۲ درصد در سال بوده و توافق طرفین به بیشتر از آن معتبر نبود (ماده ۷۱۹ قانون آیین دادرسی مدنی). هر گاه دین از طریق دادگاه مطالبه می‌شد، دادگاه به بیشتر از ۱۲ درصد حکم نمی‌داد و اگر دین مستند به سند رسمی بود و از طریق اداره ثبت مطالبه می‌شد، باز زیان دیرکرد بیش

در موارد استثنایی و اثبات آن (در راستای رضایت‌مندی شهروندان عزیز) مع‌الوصف شهرداری کرج به استناد تجویز اختیار مندرج در ماده ۲۲ اصلاحی آیین‌نامه مالی شهرداری در نظر دارد نسبت به تقسیط مطالبات خود ناشی از عوارض، جرایم ماده صد و... به شرح آیین‌نامه پیشنهادی پیوستی اقدام کند. علی‌هذا خواهشمند است دستور فرمایید موضوع به قید دو فوریت در یکی از جلسات رسمی آن شورا مطرح و نتیجه را جهت اقدام بعدی امر به ابلاغ فرمایند. متن لایحه: به شهرداری کرج اجازه داده می‌شود مستند به بند ۹ ماده ۷۱ قانون شوراها مبنی بر تصویب آیین‌نامه پیشنهادی شهرداری نسبت به تقسیط و وصول مطالبات خود به شرح آیین‌نامه پیوستی اقدام کند. که در هشتادمین جلسه کمیسیون برنامه و بودجه شورای اسلامی مورخ ۱۳۸۷/۷/۱۵ بررسی و پس از چندین ساعت بحث و تبادل نظر نهایتاً به شرح ذیل اتخاذ تصمیم گردید.

الف - سقف جرایم کمیسیون ماده صد که قابل تقسیط است مبلغ ۲۰۰ میلیون تومان تعیین می‌گردد و جرایم بیش از مبلغ فوق باید حداکثر ظرف مدت شش ماه تعیین تکلیف گردد، موافقت گردید.

ب - درصد پیش پرداخت نقدی بر مبنای بدهی ۳۰٪ باشد و الباقی طی ۱۶ قسط ماهیانه، موافقت گردید.

ج - به ازای هر ۱۰ درصد اضافه‌تر از ۳۰٪ پایه نیم درصد پاداش از کل مبلغ کسر می‌شود و بقیه همان ۱۶ قسط باشد و یا این که به ازای هر ۱۰ درصد اضافه نقدی تعداد ۲ قسط به مجموعه اقساط اضافه شود. ضمناً از ۳۰ تا ۳۶ قسط در اختیار شهردار و معاونت اداری مالی شهرداری کرج خواهد بود، موافقت گردید.

د - در صورتی که سند مالکیت به نام خانواده‌های معظم ایثارگران [خانواده شهدا «پدر - مادر - فرزند - همسر - خواهر - برادر» و آزادگان و جانبازان انقلاب اسلامی (۲۵٪ به بالا) و رزمندگان (۶ ماه به بالا) و بسیجیان فعال (یک سال به بالا) و مددجویان کمیته امداد امام (تا سقف ۵۰ میلیون تومان جریمه) برای یک مرتبه و یک پلاک، درصد پیش پرداخت نقدی بر مبنای بدهی ۱۵٪/۱۵ باید تعیین می‌گردد و الباقی طی ۲۴ قسط ماهانه پرداخت گردد. به ازای هر ۱۰ درصد اضافه‌تر از ۱۵٪ پایه یک درصد پاداش از کل مبلغ کسر می‌شود و بقیه همان ۲۴ قسط باشد.

تبصره: خانواده بیش از یک شهید و جانباز ۷۰ درصد و بالاتر و رزمندگان بیش از ۵۰ ماه جبهه کلاً طی ۳۶ قسط پرداخت نمایند. بند «د» به همراه تبصره آن موافقت گردید.

و - در صورت عدم پرداخت جریمه پس از دو ماه از تاریخ ابلاغ رسمی رأی قطعی کمیسیون ماده صد به میزان ۲ درصد جریمه تأخیر ماهیانه به مبلغ جریمه اضافه می‌شود (قابل استناد به بند الف تبصره ۳ ماده ۴۲ فصل نهم سایر مالیاتها عوارض خاص و بند «و» ماده ۴۶ موضوع در یکصد و چهل و سومین جلسه رسمی شورای اسلامی مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۶ مطرح و مصوبه کمیسیون با این قید که در قسمت (و) از این تاریخ به بعد اضافه گردد با اکثریت آراء به تصویب رسید. مراتب جهت اطلاع و اقدام لازم به حضور ارسال می‌گردد).

در پاسخ به شکایت مذکور، شورای اسلامی شهر کرج به موجب لایحه شماره ۱۳۹۱/۸/۷ - ۳/۳۱۴۲/۹۱/۴۳۹۰ توضیح داده است که:

«با سلام:

احتراماً، در رابطه با مصوبه ۲ درصد تأخیر تأدیه، بدین وسیله دفاعیات خود را در خصوص موضوع مبحث عنه جهت هر گونه بهره‌برداری از لحاظ شکلی و ماهوی به حضور ایفاد می‌دارد:

خسارت زبانی است که به شخص وارد می‌شود. در اصطلاح به هر گونه کاهش ایجاد شده در مال شخص زیان دیده، خسارت می‌گویند.

خسارت تأخیر تأدیه زبانی است که در اثر خودداری مدیون از ادای دین مالی خود به طلبکار در زمان مقرر، به این شخص وارد می‌شود.

قانونگذار در قانون جدید آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ خسارات تأخیر تأدیه را قابل مطالبه اعلام کرد بر این اساس تبصره ۲ ماده ۵۱۵ این قانون چنین مقرر می‌دارد:

«خسارات تأخیر تأدیه در موارد قانونی قابل مطالبه می‌باشد»

موارد قانونی به ماده ۵۲۲ قانون اشاره دارد که خسارت تأخیر تأدیه وجه نقد را بر اساس نرخ تورم پذیرفته است. در این ماده چنین آمده است:

«در دعاوی که موضوع آن دین و از نوع وجه رایج بوده و با مطالبه دین 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. در ضمن در رابطه با رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۴۷۷ - ۱۴۸۱ برابر بند ۹ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ دیوان از موضوع مصوبه شورا به دلیل این که در رابطه با عوارض و مربوط به شهر یزد بوده و خروج موضوعی دارد.

در حالی که با مذاقه در فحوائی قوانین اخیرالتصویب بالاخص مواد ۵۱۹ و ۵۲۲ قانون آیین دادرسی مدنی و بند «و» ماده ۴۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام دلالت و بر ملغی الاثر بودن نظریات دهه شصت شورای محترم نگهبان می‌باشد.

علی‌ای حال با توجه به جامع دلایل ابرازی و مراتب معنونه مصوبه شورای شهر در رابطه با خسارات تأخیر تأدیه اصلح بوده و صائب می‌باشد.»  
قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان نیز به موجب نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۲۶۲۱ - ۱۳۹۰/۳/۲۹ اعلام کرده است که:

«موضوع مصوبه شماره ۱۳۸۷/۱۰/۱۵ - ش/۳/۵/۸۷/۲۵۳۸ در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۵ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و خلاف موازین شرع شناخته نشد و از نظر خلاف قانون بودن، تشخیص با آن دیوان محترم است.»  
هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤساء، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی، با اکثریت آراء به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می‌کند.

### رأی هیأت عمومی

الف: در اجرای ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری و با توجه به نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۲۶۲۱ - ۱۳۹۰/۳/۲۹ قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان مبنی بر این که: «موضوع مصوبه شماره ۱۳۸۷/۱۰/۱۵ - ش/۳/۵/۸۷/۲۵۳۸ فقهای معظم شورای نگهبان، مورد بحث و بررسی قرار گرفت و خلاف موازین شرع شناخته نشد و از نظر خلاف قانون بودن، تشخیص با آن دیوان محترم است.»  
مصوبه مذکور از لحاظ مغایرت با شرع مقدس اسلام وجود ندارد.

ب: نظر به این که مطابق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره‌های ذیل آن، در پاره‌ای موارد برای متخلفان ضوابط ساختمانی حسب مورد مجازات پرداخت جریمه نقدی پیش‌بینی شده است و متضمن حکمی بر تعلق خسارت تأخیر در پرداخت جریمه نیست، بنابراین بند (و) مصوبه شماره ۱۳۸۷/۱۰/۱۵ - ش/۳/۵/۸۷/۲۵۳۸ شورای اسلامی شهر کرج مبنی بر تعیین ۲ درصد جریمه خسارت تأخیر در پرداخت جریمه مقرر در رأی قطعی کمیسیون ماده ۱۰۰ پس از ابلاغ رسمی، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۹ و مواد ۲۰ و ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری، از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدجعفر منتظری  
روزنامه رسمی شماره ۱۹۷۷۸ مورخه ۱۳۹۱/۱۱/۵

از ۱۲ درصد در سال نمی‌شد. اما در قانون جدید بر اساس ماده ۵۲۲ ق.آ.د.م قانونگذار کاهش ارزش واقعی و قدرت خرید پول را مبنا قرار داده است. از این رو خسارت تأخیر تأدیه از سنخ ضرر یا مال «تقویت شده» است.

ضرر ناشی از کاهش ارزش، نرخ ثابتی ندارد و تابع شرایط اقتصادی جامعه است. از این رو ممکن است شاخص قیمت کالاها در سال تغییر کند. طبق ماده مذکور معیار تغییر قیمت، آماری است که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران معین می‌کند.

خسارت تأخیر تأدیه از منظر مراجع قانونی

شورای نگهبان در نظریه‌های متعدد، دریافت این خسارت را خلاف شرع اعلام نمود. در نظریه شماره ۹۳۳۹ - ۱۳۶۲/۸/۲۵ شورای نگهبان چنین آمده است: «دریافت خسارت تأخیر تأدیه موضوع مواد ۷۱۲ و ۷۱۹ قانون آیین دادرسی به نظر اکثر فقها مغایر با موازین شرعی شناخته شد.»  
در سال ۱۳۶۷ درباره مواد قانون ثبت و آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم‌الاجرا چنین اظهار نظر نموده است:

«تمام مواد و تبصره‌های موجود در قوانین و آیین‌نامه‌ها و مقرراتی که اجازه اخذ مبلغی را به عنوان تأخیر تأدیه می‌دهد، باطل است.»

از آن جا که نظریه مذکور موجب سوء استفاده بدهکاران می‌شد و آنان را به تأخیر در پرداخت دین یا فرار از دین تشویق می‌کرد، به ویژه با توجه به تورم شدید و تنزل فاحش ارزش پول ملی، مبلغی که بستانکار بعد از مدتها پیگیری از طریق مراجع قضایی یا ثبتی به دست می‌آورد، ارزش اقتصادی و قدرت خرید آن به مراتب کمتر از مبلغ دین در زمان سررسید بود. از این رو تدابیری جهت حل مشکل و رفع بی‌عدالتی اندیشیده شد.

در سال ۱۳۶۱ شورای نگهبان در پاسخ به استعلام رئیس کل بانک مرکزی دریافت خسارت تأخیر تأدیه به میزان ۱۲ درصد مانده بدهی به وسیله بانکها را تجویز نمود.

در سال ۱۳۶۸ نیز مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون نحوه وصول مطالبات بانکها، اخذ خسارت تأخیر تأدیه را برای بانکها جایز اعلام و کلیه محاکم دادگستری و دوایر اجرایی ثبت را مکلف به وصول مطالبات بانکها اعم از اصل و فرع کرد.

در سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی قانون اصلاح مواد از قانون صدور چک مصوب ۱۳۵۵ را تصویب کرد. ولی با این که در ماده ۱۲ قانون صدور چک به اخذ خسارت تأخیر تأدیه اشاره شده بود قانون جدید آن را تغییر نداد. به همین جهت رئیس کل دادگستری تهران از مقام معظم رهبری استفتاء کرد که: «یا گرفتن خسارت تأخیر تأدیه طبق قانون فوق مشروعیت دارد یا از مصادیق ربا می‌باشد؟» ایشان در پاسخ اعلام داشتند که: «اگر ثابت شود که خسارت، ناشی از بدهی مستند به تأخیر تأدیه است در ضمان بدهکار است و حکم ربا ندارد.»

در سال ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی، به موجب قانون الحاق یک تبصره به ماده ۲ قانون اصلاح مواد از قانون صدور چک، دارنده چک را مستحق دریافت «کلیه خسارات و هزینه‌های وارد شده...» شناخت. قانون مذکور به دلیل عدم تأیید شورای نگهبان، به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد و مجمع آن را در تاریخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ به تصویب رساند.

در سال ۱۳۷۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام، اعلام کرد که منظور از عبارت «کلیه خسارات و هزینه‌های وارد شده...» خسارت تأخیر تأدیه از تاریخ چک تا زمان وصول آن توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام شده، بر مبنای نرخ تورم است و هزینه دادرسی و حق الوکاله بر اساس تعرفه‌های قانونی است...»

ملاحظه می‌شود که مجمع تشخیص مصلحت نظام خسارت تأخیر تأدیه را بر اساس نرخ تورم در مورد چک پذیرفته است و چون در دین مستند به چک خصوصیتی نبود، این قاعده به دیون دیگر نیز قابل تعمیم بود.