



رای شماره ۴۷۱۹۸۵/۱۴۰۵۳۱۳۹۰۰۰۰ مورخ ۱۴۰۵/۰۲/۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (موضوع شکایت و خواسته: ابطال ماده ۱۱۸ آیین نامه اجرایی قانون معادن وزارت صنعت، معدن و تجارت موضوع تصویب نامه شماره ۸۵۷۴۴/ت/۴۹۰۸۹/ک مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۱ وزیران عضو کارگروه توسعه بخش معدن و تبصره الحاقی به آن موضوع تصویب نامه شماره ۳۹۸۱۹/ت/۵۳۷۶۸ هـ مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۰ معاون اول رئیس جمهور)

شماره دادنامه: ۱۴۰۵۳۱۳۹۰۰۰۰۴۷۱۹۸۵

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۵/۲/۲۹

شماره پرونده: ۰۱۰۵۰۶۶

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای سید محمد صادق سید حسینی

طرف شکایت: ۱- وزارت صنعت، معدن و تجارت ۲- هیأت وزیران

موضوع شکایت و خواسته: ابطال ماده ۱۱۸ آیین نامه اجرایی قانون معادن وزارت صنعت، معدن و تجارت موضوع تصویب نامه شماره ۸۵۷۴۴/ت/۴۹۰۸۹/ک مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۱ وزیران عضو کارگروه توسعه بخش معدن و تبصره الحاقی به آن موضوع تصویب نامه شماره ۳۹۸۱۹/ت/۵۳۷۶۸ هـ مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۰ معاون اول رئیس جمهور

گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال ماده ۱۱۸ آیین نامه اجرایی قانون معادن وزارت صنعت، معدن و تجارت موضوع تصویب نامه شماره ۸۵۷۴۴/ت/۴۹۰۸۹/ک مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۱ وزیران عضو کارگروه توسعه بخش معدن و تبصره الحاقی به آن موضوع تصویب نامه شماره ۳۹۸۱۹/ت/۵۳۷۶۸ هـ مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۰ معاون اول رئیس جمهور را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته به طور خلاصه اعلام کرده است که:

"در ماده ۳۰ قانون معادن اصلاحی ۱۳۹۰ که مطالبات وزارت صنعت، معدن و تجارت را در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم الاجرا و تابع ماده ۴۸ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ دانسته و نحوه وصول را بر اساس اصلاحیه آیین نامه اجرایی موضوع ماده ۲۱۸ قانون مالیات های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ تعیین کرده، درمورد خسارت تأخیر تأدیه و میزان آن هیچ گونه تعیین تکلیفی نشده است. ولی در ماده ۱۱۸ آیین نامه اجرایی قانون معادن ضرر و زیان ناشی از دیرکرد پرداخت مطالبات قطعی حقوق دولت به ازاء هر ماه تأخیر معادل یک درصد اصل مطالبات تعیین شده است. در مورد دیون قطعی اعم از این که محکوم به دولت و مؤسسات دولتی باشد یا اشخاص خصوصی و با لحاظ قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۰۸/۱۵، ملاک برای محاسبه خسارت تأخیر

تأدیه ماده ۵۲۲ قانون تشکیل دادگاه های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ می باشد و در آن ماده قانونی بعد از ذکر شرایط تعلّق خسارت تأخیر تأدیه ، در صورت تغییر فاحش شاخص قیمت سالانه از زمان سررسید تا هنگام پرداخت و پس از مطالبه طلبکار، ملاک محاسبه را رعایت تناسب تغییر شاخص سالانه که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تعیین می گردد قرار داده است نه یک درصد. هم چنین با توجه به نظریات متعدّد شورای نگهبان در مورد نامشروع بودن اخذ این خسارت (نظریه های شماره ۹۴۹۹ مورخ ۱۳۶۲/۰۸/۲۵ و ۳۸۴۵ مورخ ۱۳۶۴/۰۴/۱۲ و ۳۳۷۸ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۱۴ فقهای شورای نگهبان) تنها وجه مشروع و قانونی بودن تعیین این خسارت بر مبنای ماده ۵۲۲ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ است. بنابراین تعیین خسارت تأخیر تأدیه در زمانی که قانون چنین پیش بینی نکرده است و هم چنین تعیین یک عدد ثابت برای خسارت تأخیر تأدیه توسط هیأت وزیران علاوه بر این که مغایرت با قانون پیش گفته دارد، از حدود اختیارات مقام تصویب کننده نیز خارج است. با عنایت به این که ملاک تعیین شده برای واحدهای تولیدی معدنی، از حیث زکود و د بازار و اخیراً شیوع ویروس کرونا که می تواند از مصادیق قوه قاهره به حساب آید و موجب عدم تمکّن تولید کننده در تأدیه بدهی قانونی وی شود. مقید نمودن موضوع به (تا پایان سال ۱۳۹۵ و تسویه بدهی گذشته) فاقد وجاهت قانونی است و با عمومات قوانین در بحث ایفاء تعهد بخصوص مواد ۲۲۷ و ۲۲۹ قانون مدنی، در زمانی که شرایط مندرج در تبصره ماده ۱۱۸ برای بعد از سال ۱۳۹۵ محقق می شود، مغایرت داشته و سبب تعسر و مشقّت تولید کننده و مغایر با قاعده لاجرح است. فلذا تقاضای ابطال موارد ذکر شده را از تاریخ تصویب دارم."

متن مقررّه مورد شکایت به شرح زیر است:

" مصوبه شماره ۸۵۷۴۴ / ت / ۴۹۰۸۹ ک مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۱ معاون اول رییس جمهور

وزارت صنعت، معدن و تجارت

وزیران عضو کارگروه توسعه بخش معدن بنا به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت و به استناد ماده (۲۵) اصلاحی قانون معادن - مصوب ۱۳۹۰ - و با رعایت تصویب نامه شماره ۲۶۱۲۴۸ / ت / ۴۳۵۰۵ هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۷، آیین نامه اجرایی قانون یاد شده را به شرح زیر تصویب نمودند:

آیین نامه اجرایی قانون معادن

.....

ماده ۱۱۸- ضرر و زیان ناشی از دیرکرد پرداخت مطالبات قطعی حقوق دولت در این آیین نامه به ازای هر ماه تأخیر، معادل یک درصد اصل مطالبات تعیین می شود.

.....

این تصویب نامه در تاریخ ۱۳۹۲/۴/۸ به تأیید مقام ریاست جمهوری رسیده است.

- معاون اول رییس جمهور

مصوبه شماره ۳۹۸۱۹ / ت / ۵۳۷۶۸ هـ مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۰ معاون اول رییس جمهور

الحاق یک تبصره به ماده (۱۱۸) آیین نامه اجرایی قانون معادن

وزارت صنعت، معدن و تجارت

هیأت وزیران در جلسه ۱۳۹۶/۴/۴ به پیشنهاد شماره ۶۰/۱۸۹۶۳۱ مورخ ۱۳۹۵/۸/۲۹ وزارت صنعت، معدن و تجارت و به استناد ماده (۳۵) قانون اصلاح قانون معادن - مصوب ۱۳۹۰- تصویب کرد:

متن زیر به عنوان تبصره به ماده (۱۱۸) آیین نامه اجرایی قانون معادن موضوع تصویب نامه شماره ۸۵۷۴۴ / ت ۴۹۰۸۹ ک مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۱ الحاق می گردد:

تبصره - خسارت و ضرر و زیان ناشی از تأخیر در پرداخت حقوق دولتی در مهلت مقرر، موضوع این ماده و بند (۵) ماده (۵۵) این آیین نامه در مواردی که به تشخیص کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور شرایط زکود بر بنگاه مربوط حاکم باشد یا بنگاه با افت قابل توجه میزان تولید و کاهش میزان فروش به دلیل وضعیت حاکم بر بازار مواجه شده باشد، تا پایان سال ۱۳۹۵ محاسبه و مطالبه نمی گردد مشروط بر این که بدهی گذشته در مورد اصل حقوق دولتی در ظرف شش ماه تسویه گردد.

-معاول اول رییس جمهور-

در پاسخ به شکایت مذکور، معاون امور حقوقی دولت (حوزه معاونت حقوقی رییس جمهور) به موجب لایحه شماره ۲۳۰۱۸۷ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۳ نامه های شماره ۳۸۱۲۱۲ مورخ ۱۴۰۱/۷/۲۵ رییس امور حقوقی، قوانین و مقررات سازمان برنامه و بودجه کشور، ۶۰/۱۷۹۳۴۵ مورخ ۱۴۰۱/۷/۲۴ و ۹۱/۱۲۹۱۱۴ مورخ ۱۴۰۱/۶/۲۹ معاون امور حقوقی و مجلس وزارت صنعت، معدن و تجارت را ارسال نموده که متن آن ها به قرار زیر است :

الف: نامه شماره ۳۸۱۲۱۲ مورخ ۱۴۰۱/۷/۲۵ رییس امور حقوقی، قوانین و مقررات سازمان برنامه و بودجه کشور

"با توجه به مفاد ذیل ماده ۵۲۲ قانون آیین دادرسی مدنی، محاسبه خسارت تأخیر تأدیه، بر مبنای شاخص سالانه اعلامی توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منوط به عدم توافق طرفین به نحو دیگری است. مع الوصف با توجه به این که تعیین ضرر و زیان ناشی از دیرکرد پرداخت مطالبات قطعی حقوق دولت به میزان مندرج در ماده ۱۱۸ آیین نامه مرقوم و پذیرش شرایط و ضوابط مندرج در آیین نامه، توسط طرف قرارداد و متعاقباً انعقاد قرارداد بر مبنای شرایط مذکور به منزله مصالحه دو طرف در خصوص میزان خسارت تأخیر تأدیه موضوع ماده یاد شده می باشد لذا مغایرتی بین مفاد ماده ۱۱۸ آیین نامه مطروحه و ماده ۵۲۲ قانون آیین دادرسی مدنی احراز نمی گردد. همچنین مفاد تبصره ماده موصوف (الحاقی مصوب ۱۳۹۶/۴/۴) که ناظر بر عدم محاسبه و مطالبه خسارت تأخیر موضوع این تبصره در شرایط مقرر در متن تبصره مشروط به پرداخت بدهی گذشته در مورد اصل حقوق دولتی ظرف شش ماه می باشد نیز با توجه به استدلال فوق الذکر و با عنایت به این که انعقاد قرارداد بین دو طرف بر اساس شرایط مندرج در آیین نامه به مفهوم پذیرش مفاد آیین نامه توسط طرفین قرارداد و مصالحه در خصوص ضوابط مقرر در آن من جمله نحوه محاسبه و پرداخت خسارت تأخیر تأدیه مورد بحث می باشد لذا مفاد تبصره مورد اشاره نیز مغایرتی با حکم مصرح در ماده ۵۲۲ قانون آیین دادرسی مدنی نداشته و در انطباق با صلاحیت قانونی مرجع وضع آن می باشد .

ب: خلاصه متن نامه های شماره ۶۰/۱۷۹۳۴۵ مورخ ۱۴۰۱/۷/۲۴ و ۹۱/۱۲۹۱۱۴ مورخ ۱۴۰۱/۶/۲۹ معاون امور حقوقی و مجلس وزارت صنعت، معدن و تجارت

برابر ماده (۳۰) قانون معادن ایران مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی « مطالبات وزارت صنعت، معدن و تجارت از اشخاص، اعم از حقیقی یا حقوقی ایرانی یا خارجی پس از قطعی شدن به ترتیب مندرج در تبصره (۴) ماده (۶) و ماده (۱۴) و تبصره های آن و مواد (۲۰) و (۲۵) این قانون در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم الاجرا است و براساس ماده (۴۸) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ طبق مقررات اجرایی مالیات های مستقیم قابل وصول می باشد. نحوه اجرای این ماده در آیین نامه اجرایی مشخص می شود.» درماده (۳۶) همان قانون نیز تأکید شده است: « آیین نامه های اجرایی این قانون ازجمله مواد (۵)، (۶)، (۷)، (۸)، (۹)، (۱۰)، (۱۳)، (۱۴)، (۲۰)، (۳۰)، و (۳۴) توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و با همکاری سایر دستگاه های اجرایی ذی ربط ظرف سه ماه تهیه و به تصویب هیأت وزیران می رسد.»

همان گونه که ملاحظه می فرمایید صلاحیت هیأت وزیران برای تصویب آیین نامه مورد شکایت، در مواد (۳) و (۳۵) قانون معادن ایران، تصریح شده است و از حدود اختیارات مقام تصویب کننده خارج نمی باشد. مطابق با اصل ۴۵ قانون اساسی، معادن از مصادیق انفال و مطابق با ماده ۱۴ قانون معادن و اصلاحات آن از بهره برداران معادن حقوق دولتی (بند گ ماده ۱ قانون معادن) اخذ می گردد، لذا اهمیت موضوع از آن جهت می باشد که منافع اخذ خسارت تأخیر تأدیه (ماده ۱۱۸ آیین نامه اجرایی قانون معادن) متوجه عموم جامعه گردیده، از همین روی تأمین منفعت عمومی نیز از دلایل وضع جریمه از سوی هیأت وزیران می باشد. یکی از تکالیف بهره برداران پرداخت حقوق دولتی می باشد و از ضمانت اجراهای متناسب جهت وصول به هنگام حقوق دولت، پیش بینی جریمه و خسارت تأخیر تأدیه است. ازاین جهت نیز تصویب ماده ۱۱۸ آیین نامه اجرایی قانون معادن (هرچند با لحاظ جریمه حداقلی یک درصدی) موجب تحقق درآمدهای حقوق دولتی (پیش بینی شده در قوانین بودجه سنواتی) خواهد بود. وجاهت اخذ خسارت تأخیر تأدیه در نظریه مورخه (۱۳۹۰/۳/۲۹) شورای نگهبان و مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام (مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۵) مورد تأیید قرار گرفته است. در قوانین موضوعه نیز ازجمله ماده (۱۲) قانون صدور چک، تبصره (۶) ماده (۱۷) قانون مالیات برارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ و ماده (۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰/۳/۲، مواد (۲۲۱) و (۲۳۰) قانون مدنی، ماده (۵۲۲) و تبصره (۲) ماده (۵۱۵) قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور مدنی، ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور نیز مورد تأیید قرار گرفته است. به طوری که در تبصره (۲) ماده (۵۱۵) قانون آیین دادرسی مدنی به صراحت خسارت تأخیر تأدیه را قابل مطالبه می داند. ضمن آن که اشخاص دارنده مجوز عملیات معدنی هم زمان با اخذ مجوز، تعهد به رعایت مقررات قانون معادن دارند که در همین ارتباط ماده ۹ قانون معادن و اصلاحات آن بیان می دارد: «پروانه بهره برداری سندی رسمی و نیز در بردارنده تعهدات وی - دارنده پروانه - در اجرای مفاد آن می باشد.» فلذا پیش بینی خسارت تأخیر تأدیه به میزان مقرر به استناد قواعد و قوانین فوق الذکر از جمله ماده ۱۴ قانون معادن از ملازمات توأم با اعمال حاکمیت نسبت به انفال (معادن) است.

علی رغم این که شاکی در بخش اول شکواییه خود، درصد تعیین شده در ماده (۱۱۸) آیین نامه اجرایی قانون معادن را نامشروع و خارج از حدود اختیار مقام تصویب کننده دانسته است، فقط در قسمتی که موضوع به پایان سال ۱۳۹۵ و تسویه بدهی گذشته مقید شده است را فاقد وجاهت قانونی دانسته که به نظر می رسد بخش اول و دوم شکایت دارای انسجام نبوده و متعارض یکدیگر می باشد، بدین صورت که نمی توان ماده (۱۱۸) آیین نامه را خلاف قانون دانست اما

تبصره آن را که بر پایه ماده (۱۱۸) و با فرض درستی و لازم الاجرا بودن آن پیش بینی شده است خلاف قانون تلقی نمود.

بنا به مراتب یاد شده و به دلیل عدم نقض قوانین و مقررات مربوط و تصویب ماده مورد شکایت آیین نامه و تبصره آن، در حدود صلاحیت اختیاری مرجع صادر کننده آن برابر مفهوم مخالف بند (۱) ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، شکایت شاکی درخور صدور قرار رد می باشد.

در اجرای ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری پرونده به هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان عدالت اداری ارجاع و هیأت مذکور پس از بررسی نتیجتاً به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۲۷۳۶۵۰۷ مورخ ۱۴۰۳/۱۱/۱۵ مقررده مورد شکایت را قابل ابطال تشخیص نداد. لیکن از آنجا که شاکی ابطال مقررده مورد شکایت را از بُعد شرعی نیز خواستار شده بود، در اجرای ماده ۸۷ قانون دیوان عدالت اداری درخصوص جنبه شرعی مقررده مورد اعتراض از شورای نگهبان استعلام شد. قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۱۰۲/۴۶۸۹۴ مورخ ۱۴۰۴/۵/۲۶ اعلام کرده است که:

"رییس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

با سلام و تحیت

عطف به نامه شماره ۱۰۵۰۶۶ مورخ ۱۴۰۴/۰۲/۱۳؛

موضوع ماده ۱۱۸ آیین نامه قانون معادن موضوع مصوبه شماره ۸۵۷۴۴ / ت ۴۹۰۸۹/ ک مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۱ وزیران عضو کارگروه توسعه بخش معدن و تبصره الحاقی به آن، در جلسه مورخ ۱۴۰۴/۰۵/۱۹ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرارگرفت که به شرح ذیل اعلام نظر می گردد:

- در صورتی که مقصود آن باشد که در صورت تأخیر پرداخت حقوق دولت، بدهکار باید درصدی اضافه بپردازد، اطلاق ماده و تبصره مورد شکایت خلاف موازین شرع شناخته شد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۵/۲/۲۹ با حضور رییس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است.

رای هیأت عمومی

قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۱۰۲/۴۶۸۹۴ مورخ ۱۴۰۴/۵/۲۶ ادر رابطه با جنبه شرعی مقررات مورد شکایت اعلام کرده است که: «در صورتی که مقصود آن باشد که در صورت تأخیر پرداخت حقوق دولت، بدهکار باید درصدی اضافه بپردازد، اطلاق ماده و تبصره مورد شکایت خلاف موازین شرع شناخته شد.» بنابراین در اجرای حکم مقرر در ماده ۸۷ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مبنی بر لزوم تبعیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از نظر فقهای شورای نگهبان درخصوص جنبه شرعی مقررات اجرایی، اطلاق ماده ۱۱۸ آیین نامه اجرایی قانون معادن و تبصره الحاقی به آن در حد مقرر در نظریه فقهای شورای نگهبان خلاف شرع است و مستند به بند یک ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ بطلان آن از تاریخ تصویب اعلام می شود. این رای

براساس ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰) در رسیدگی و تصمیم گیری مراجع قضایی و اداری معتبر و ملاک عمل است. /

احمد رضا عابدی

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری