

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
« طرح الحاق یک ماده به عنوان ماده (۱۲۰) به قانون شهرداریها  
مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات بعدی»



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت:

۳۰۴

شماره چاپ:

۶۷۵

تاریخ چاپ:

۱۳۸۸/۲/۱۴

نام دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات برنامه و بودجه

مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:

۲۴۰۹۶۷۱

تاریخ انتشار:

۱۳۸۸/۲/۲۸

مقدمه

بر اساس اصول مسلم آیین دادرسی مدنی صرفاً احکام صادر شده از دادگاه‌های دادگستری با توسل به قوای عمومی لازم‌الاجرا هستند، مگر در مواردی که قانون‌گذار بنا بر مصالحی صراحتاً مدلول سندی را بدون احتیاج به حکم محاکم دادگستری لازم‌الاجرا بداند مانند مفاد اسناد رسمی (ماده ۹۲) قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶، سند دال بر بهای آب مصرفی یا عوارض آن (ماده ۳۴) قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶، چک‌های صادره عهده بانک‌ها (ماده ۱) قانون صدور چک مصوب ۱۳۵۵/۴/۱۶ و ... که این‌گونه اسناد از طریق دایره اجرای اداره ثبت اسناد و املاک و بر اساس اجرائیه صادر شده از جانب این دایره قابل اجرا هستند و «عموم ضابطین عدلیه و سایر قوای دولتی مکلف هستند در مواقعی که از طرف مأمورین اجرا به آنها مراجعه می‌شود در اجرای مفاد ورقه اجرائیه اقدام کنند»؛ (ماده ۹۵) قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶ بدون اینکه نیازی به صدور حکم از محاکم دادگستری باشد (ماده ۹۲) قانون اخیرالذکر).

در خصوص موضوع طرح ارائه شده از سوی شورای عالی استان‌ها نیز ماده (۷۷) قانون شهرداری (اصلاحی ۲۷ بهمن ۱۳۴۵) مطالبات شهرداری‌ها از محل عوارض که به تصویب کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و انجمن شهر برسد، طبق مقررات راجع به اسناد رسمی لازم‌الاجرا به وسیله اجرای اداره ثبت قابل وصول است. این موضوع در مواد (۱۸۱) و (۱۸۲) آیین‌نامه اجرایی ثبت نیز به صراحت ذکر شده است.

پرواضح است که لازم‌الاجرا دانستن هر سندی برخلاف اصل بوده و نیاز به تصریح قانون‌گذار دارد که در این موارد هم باید به قدر متیقن اکتفا شود. اصولاً قانون‌گذار نیز زمانی باید برخلاف این اصل مسلم آیین دادرسی مدنی سندی را در حکم اسناد لازم‌الاجرا بداند که مصلحت مسلم و ملزمی محرز باشد، در غیر این صورت تصویب چنین مقرره‌ای قابل نقد است؛ زیرا زمینه تضييع حقوق اشخاص را فراهم می‌آورد. توضیح آنکه اجرای هر حق ادعایی از طریق توسل به قوای عمومی اصولاً باید در مواقعی امکان‌پذیر باشد که وجود این حق ادعایی مسلم و غیر قابل مناقشه است و چنین خصیصه‌ای صرفاً در مورد احکام محاکم دادگستری آن هم با وجود برخی شرایط قانونی (مواد ۱) و (۲) قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶/۸/۱ وجود دارد البته قانون‌گذار در پاره‌ای از موارد بنا بر مصالحی مفاد پاره‌ای از اسناد مانند اسناد رسمی و چک را مانند احکام محاکم دادگستری در حکم سند لازم‌الاجرا و اجرای آنها را از طریق اجرائیه ثبت اسناد و با توسل به قوای عمومی ممکن دانسته است. در سایر موارد مدعی هر حقی ابتدا باید در محکمه صالح حق مورد ادعای خود را به اثبات رساند و سپس اجرای آن را مطالبه کند؛ چه در غیر این صورت اولاً حقوق اشخاص تضييع خواهد شد و ثانیاً نظم عمومی خدشه‌دار خواهد گردید.

بررسی کلیات

با توجه به حضور جدی شهرداری‌ها در اداره امور عمومی به‌ویژه پس از تشکیل شوراهای شهر و روستا، شورای

۱. ماده (۱۸۱) برای تقاضای صدور اجرائیه بابت عوارض شهرداری موضوع ماده (۷۷) قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ باید اوراق زیر به ثبت محل تسلیم شود:

- درخواست نامه مخصوص صدور اجرائیه،
  - رونوشت مصدق رأی کمیسیون حل اختلاف،
  - اخطار به ابلاغ شده رأی مذکور به مؤدی.
۲. ماده (۱۸۲) در مواردی که شهرداری به استناد ماده (۷۷) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و مواد (۸) و (۱۳) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ و تبصره «۱» آن و مواد دیگر از قانون شهرداری از اداره ثبت درخواست صدور اجرائیه می‌نماید، باید دلیل قطعیت رأی مذکور در مواد یاد شده را نیز اعلام دارد.

عالی استان‌ها طبق وظایف قانونی خود اقدام به ارائه طرح اصلاح برخی قوانین مالی خود کرده است تا بعضی از مشکلات در فرایند ظهور شهرداری‌ها در نقش جدید مرتفع شود. اگرچه چنین اصلاحاتی می‌تواند به‌طور مقطعی برخی از این مشکلات را برطرف کند، ولی رفع این مشکلات در بلندمدت مستلزم ایجاد قوانین منسجمی در این زمینه است.

براساس ماده واحده پیشنهادی «اخطاریه شهرداری مبنی بر ادعای هر نوع طلبی از اشخاص حقیقی و حقوقی» در صورت عدم ایفای طلب مورد ادعای شهرداری ظرف مهلت مقرر در آن (حداکثر ۳ ماه از تاریخ ابلاغ اخطار)، در حکم سند لازم‌الاجراست و اجرای ثبت اسناد و املاک موظف به صدور اجرائیه و اجرای مفاد اخطار از طریق توسل به قوای عمومی است.

این حکم برخلاف اصول آیین دادرسی است که در بخش مقدمه مختصراً مورد اشاره قرار گرفت، لذا حکم به آن نیازمند احراز مصلحت ملزومه است؛ خصوصاً عموم مستفاد از این ماده که دال بر شمول این حکم نسبت به «کلیه مطالبات شهرداری‌ها» از کلیه «اشخاص حقیقی و حقوقی» است، به‌شدت قابل نقد است، زیرا چنین مصوبه‌ای می‌تواند زمینه‌ساز تضييع حقوق شهروندان و حتی در مواردی خدشه‌دار شدن نظم عمومی شود. توضیح آنکه شهرداری‌ها ممکن است به جهات مختلف مدعی وجود حقوق و مطالباتی برای خود علیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از اشخاص حقوقی خصوصی (مانند شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی) و اشخاص حقوقی عمومی (مانند دولت، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها) باشند. بدیهی است چنین ادعاهایی در صورتی باید لازم اجرا تلقی شوند و از طریق توسل به قوای عمومی قابل اجرا باشند که غیرقابل مناقشه محسوب شوند. در غیر این صورت اگر هر مطالبه ادعایی شهرداری مسلم و لازم‌الاجرا فرض و با توسل به قوای عمومی قابل اجرا تلقی گردد، نظم عمومی مخدوش و حقوق افراد در معرض تضییع قرار می‌گیرد.

از سوی دیگر، چنان‌که گفته شد اقدام شهرداری در خصوص وصول برخی مطالبات خود (عوارض شهرداری) از طریق اجرائیات اداره ثبت اسناد و املاک نیاز به قانون جدید ندارد و شهرداری‌ها می‌توانند به استناد ماده (۷۷) اصلاح قانون شهرداری‌های اصلاحی ۲۷ بهمن ۱۳۴۵ و مواد (۱۸۱) و (۱۸۲) آیین‌نامه اجرایی ثبت اقدامات لازم را انجام دهند.

مطلب دیگر اینکه اداره ثبت اسناد و املاک تنها در صورت قابل شناسایی بودن اموال متعهد سند رسمی می‌تواند اقدام به توقیف مال و فروش آن کند و در غیر این صورت تکلیفی در اجرای سند رسمی ندارد.

علی‌هذا باتوجه به مطالب فوق‌الذکر کلیات ماده واحده پیشنهادی قابل پذیرش نیست و رد آن موجه به نظر می‌رسد.

## بررسی جزئیات

در خصوص جزئیات این ماده واحده نیز نکات زیر قابل طرح است:

۱. در صدر این ماده واحده عبارت «... قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱...» آمده است در حالی که عنوان دقیق قانون مزبور «قانون شهرداری» است.

۲. در صدر ماده (۱۲۰) پیشنهادی آمده است: «در کلیه مواردی که شهرداری‌ها براساس قوانین و مقررات موضوعه یا سایر قوانین و مقررات لازم‌الرعايه از اشخاص حقیقی و حقوقی دارای مطالبات مالی می‌باشند...».

در این بخش ماده واحده پیشنهادی عبارت «... یا سایر قوانین و مقررات لازم‌الرعايه...» اضافی است؛ زیرا قوانین و مقررات لازم‌الرعايه‌ای خارج از «قوانین و مقررات موضوعه» وجود ندارد.

۳. عبارت «کلیه... مطالبات مالی...» در صدر این ماده دارای عموم است و چنان‌که گذشت به‌شدت قابل نقد است.

۴. عبارت «... از اشخاص حقیقی و حقوقی...» دارای اطلاق بوده و کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از اشخاص حقوقی خصوصی و اشخاص حقوقی عمومی اعم از دولت، مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی را دربرمی‌گیرد که این امر نیز به دلایل پیش‌گفته قابل نقد است.

۵. از عبارت «ظرف مدت حداکثر سه ماه از زمان تاریخ صدور ابلاغیه...» چنین مستفاد است که اخطاریه موضوع این قانون ظرف مهلتی که شهرداری تعیین می‌کند تبدیل به سند لازم‌الاجرا می‌شود که از این جهت نیز ماده قابل نقد است.

## پیشنهاد

با توجه به مطالب پیش‌گفته و مفاد ماده (۷۷) قانون شهرداری اصلاحی ۱۳۴۵ دائر بر لازم‌الاجرا بودن بدهی‌های تشخیص‌شده به‌وسیله کمیسیون مذکور در آن ماده و به منظور حفظ حقوق شهروندان عدم تصویب این ماده واحده مورد پیشنهاد است.