

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۵۴. جزء (۲) بند (الف) تبصره (۱۱): «معافیت دولت از هزینه دادرسی»

مقدمه

ماده (۶۹۰) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸ دولت و دادستان را از تأدیه هزینه دادرسی معاف می‌دانست، اما قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹ با تغییر رویه و اتخاذ سکوت در این زمینه، موجب شد تا اختلاف نظرهای متعددی در خصوص معافیت یا عدم معافیت دولت از هزینه دادرسی پیش آید تا اینکه دیوان عالی کشور با صدور رأی وحدت رویه‌ای^۱ به این موضوع فیصله داده و پرداخت هزینه دادرسی را برای دولت نیز الزامی کرد. از همان زمان، دولت‌های مختلف از طریق ارائه لایحه مستقل یا پیش‌بینی در قوانین بودجه‌ای تلاش کرده‌اند تا معافیت مذکور را مجدداً احیا نمایند. نخستین اقدام دولت در این زمینه تقدیم لایحه «معافیت دستگاه‌های دولتی از پرداخت هزینه دادرسی» بود که بنا به پیشنهاد وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در جلسه مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۲۶ هیئت وزیران به تصویب رسیده و به مجلس ارائه شد؛ اما سرانجامی نیافت. همچنین در بند «۱۳۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ نیز موضوع معافیت دولت از هزینه دادرسی مورد پیش‌بینی قرار گرفت، اما به دلیل ابهامات موجود در این ماده در مرحله اجرا با موانعی روبرو شد.^۲ آخرین اقدامی که دولت در این زمینه انجام داده است، ماده (۲۸) قانون «احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب سال ۱۳۹۶ است که بر طبق آن وزارت راه و شهرسازی، سازمان اوقاف، سازمان حفاظت از محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری در دعاوی مربوط به رفع تصرف از اراضی دولتی، ملی و وقفی از پرداخت هزینه دادرسی معاف شده‌اند.^۳

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۴۸

شماره چاپ:

۷۶۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۹/۲۱

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات

حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۵۶۸۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱۰/۱۲

۱. رأی وحدت رویه ۶۵۲- ۲۸/۱/۱۳۸۰ خلاصه رأی: چون بر طبق ماده (۵۲۹) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹، ماده (۶۹۰) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸ در مورد معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی نسخ شده است، بنابراین دولت نیز مکلف به تأدیه هزینه دادرسی می‌باشد.

۲. در بند «۱۳۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰: «دعاوی راجع به حفظ بیت‌المال به‌ویژه در پرونده‌های مربوط به اراضی و اموال دولتی و عمومی، از پرداخت هزینه دادرسی در مراحل مختلف معاف است و وجوه موضوع قانون اجازه پرداخت پنجاه درصد (۵۰٪) حق الوکاله‌های وصولی به نمایندگان قضایی و کارمندان مؤثر در دعاوی دولت مصوب ۱۳۴۴/۱۰/۱۲ از محل اعتبارات مصوب آنها و در شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی از محل منابع داخلی آنها قابل پرداخت است.»

۳. ماده (۲۸) - «به‌منظور رفع تصرف از اراضی دولتی، ملی و وقفی، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، سازمان امور اراضی و سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان اوقاف و امور خیریه و وزارت راه و شهرسازی حسب مورد پس از تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوط، از پرداخت هزینه دادرسی معاف می‌باشند.»

بررسی متن پیشنهادی

در شق «۲» بند «الف» تبصره «۱۱» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ دولت مجدداً موضوع معافیت از هزینه دادرسی را مورد توجه قرار داده است: «دعاوی راجع به حفظ بیت‌المال به‌ویژه در پرونده‌های مربوط به مطالبه دیه از بیت‌المال،

اراضی و اموال دولتی و عمومی از پرداخت هزینه دادرسی در مراحل مختلف معاف است»

درخصوص اصل معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی اختلاف نظر وجود دارد؛ مخالفان معتقدند که معافیت دولت علاوه بر اینکه موجب افزایش دعاوی واهی مطرح شده از سوی دولت می‌گردد، برخلاف تساوی طرفین در هنگام دادرسی نیز خواهد بود، زیرا دولت بدون هیچ نگرانی از پرداخت هزینه دادرسی دعاوی مختلف را علیه اشخاص طرح کرده و این امر برخلاف تساوی در دادرسی است، اما از سوی دیگر موافقان معتقدند، هزینه دریافتی از دولت مجدداً به خزانه دولت بازگشته و درآمد جدیدی برای دولت‌ها ایجاد نمی‌گردد، لذا حذف آن کاهش هزینه‌های دولت به معنای اعم نخواهد بود، علاوه بر آن دولت نماینده مردم بوده و دعاوی مطرح شده از سوی دولت در راستای حفظ مصالح مردم است؛ بنابراین نباید کمبود بودجه برای اقامه دعوا یا عدم تخصیص آن در مهلت قانونی مشخص، موجب شود که دولت از دعوایی که برای حفظ حقوق مردم است بازماند. به فرض پذیرش نظر موافقان مبنی بر لزوم معافیت دولت - البته با قید و شرایط خاص - متن پیشنهادی دولت وافی به مقصود نبوده و دارای ابهامات جدی است که حتماً باید مورد اصلاح قرار گیرد، ابهامات مذکور عبارتند از:

الف) عبارت «دعاوی راجع به حفظ بیت‌المال» دارای ابهام است. آیا دعاوی که برای حفظ بیت‌المال از سوی دولت مطرح می‌شود مشمول این حکم است یا دعاوی مطرح شده از سوی سایر نهادها و مؤسسات نیز مشمول این حکم خواهد بود؟ آیا شرکت‌ها و مؤسسات دولتی نیز مشمول این معافیت خواهند بود یا تنها وزارتخانه‌ها مشمول معافیت هستند؟

ب) دعاوی مطرح شده در بند مذکور از لایحه بودجه، از یک سنخ نمی‌باشد، مطالبه دیه از بیت‌المال از مصادیق حفظ بیت‌المال نیست، بلکه دعوایی است که مردم علیه دولت مطرح می‌کنند. آیا مراد این است که دعاوی مردم درخصوص مطالبه دیه از بیت‌المال مشمول معافیت است یا اینکه اگر دولت در قبال این مطالبه اعتراض و دعوایی مطرح کند مشمول معافیت است؟

ج) عبارت «بیت‌المال» دارای ابهام است. اگر مراد همان اموال عمومی و دولتی است که به صراحت ذکر گردد. ذکر عبارت «اموال عمومی و دولتی» بعد از عبارت «بیت‌المال» چنین القا می‌کند که مراد از بیت‌المال اعم از اموال عمومی و دولتی بوده و همین امر ابهام در مصادیق بیت‌المال را بیشتر خواهد کرد.

د) آیا مراد از اموال دولتی و عمومی اعیان آن بوده یا هرگونه دعوایی که در این خصوص مطرح شود نیز مشمول این بند است؟

ه) اشکال دیگر این حکم آن است که معافیت مطلق از هزینه دادرسی به معنی آن است که محکوم‌علیه‌ی که طرف دعوا بوده است نیز به تبع خواهان محکوم‌له از پرداخت خسارات دادرسی مربوط به هزینه دادرسی معاف می‌شود که خود این امر نیز دارای تالی فاسد است. لذا بهتر است از نهادهای جایگزین دیگر به جای نهاد معافیت از هزینه دادرسی استفاده شود.

بنابر آنچه گفته شد تصویب جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، با وجود ابهامات

فوق‌الذکر در مرحله اجرا به دلیل تفاسیر مختلف موجب بی‌اثر شدن حکم مذکور خواهد شد؛ به‌علاوه اینکه احتمال طرح ایراد ابهام در این خصوص نیز از سوی شورای نگهبان وجود دارد. همچنان که اشاره شد این موضوع در بند «۱۳۲» قانون

بودجه سال ۱۳۹۰ تصویب شد، اما به دلیل ابهامات بیان شده در حوزه اجرا با مشکلات متعددی همراه گردید.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

عمده‌ترین دلیل توجیهی برای معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی عدم دسترسی سریع و به‌موقع دستگاه‌های دولتی به بودجه لازم برای تأمین هزینه‌های دادرسی است که عمده‌تاً غیرقابل پیش‌بینی بوده و باید در مهلت محدود قضایی و قانونی پرداخت گردد. این دلیل وارد بوده؛ لذا باید راهکاری پیش‌بینی شود که ضمن رفع این مسئله، از طرح دعاوی واهی دستگاه‌های دولتی و همچنین عدم شفافیت بودجه سنواتی جلوگیری گردد؛ همچنین در مواردی که دولت محکوم‌له واقع می‌شود، امکان دریافت هزینه دادرسی از محکوم‌علیه محفوظ بماند. بنابراین در این راستا متن زیر به‌عنوان جایگزین جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۱» پیشنهاد می‌گردد:

«وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، چنانچه بودجه لازم برای پرداخت تمام یا بخشی از هزینه دادرسی طرح دعوی نخستین یا تجدیدنظر در دادگاه‌ها یا فرجام‌خواهی در دیوان عالی کشور را با تأیید بالاترین مقام آن دستگاه نداشته باشند، به‌طور موقت از پرداخت هزینه دادرسی معافند. در این صورت قوه قضائیه مراتب را با قید دقیق مبلغ به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال می‌دارد. این سازمان مبالغ مذکور را از ردیف هزینه‌ای به ردیف درآمدی ۱۴۰۱۰۱ واریز می‌نماید. قوه قضائیه مکلف است در مواردی که دستگاه اجرایی موضوع این ماده محکوم‌له واقع می‌شود نسبت به وصول هزینه دادرسی از محکوم‌علیه اقدام و مبلغ آن را به ردیف^۱ واریز نماید.

شایان ذکر است برای عملیاتی شدن این پیشنهاد لازم است یک ردیف هزینه‌ای مستقل تحت عنوان هزینه دادرسی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ایجاد شود. این ردیف بودجه مشابه ردیفی است که معمولاً مجلس برای هزینه‌های جدید تعریف می‌کند.



۱. منظور ردیفی است که ردیف هزینه‌ای مستقلی که به‌موجب این حکم برای هزینه دادرسی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ایجاد می‌شود از محل آن ردیف تأمین می‌گردد.