

به نام خدا

شماره چاپ: ۷۷۳

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت: ۳۳۳

تاریخ چاپ: ۱۳۸۸/۵/۴

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک تبصره به قانون راجع به

منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول

شهرداریها مصوب ۱۳۶۱»

فهرست مطالب

| | |
|--------|--------------------|
| ۱..... | چکیده |
| ۲..... | مقدمه |
| ۳..... | سابقه تقنین |
| ۶..... | بررسی طرح پیشنهادی |
| ۸..... | نتیجه گیری |
| ۹..... | منابع و مأخذ |

**اظهار نظر کارشناسی درباره:****«طرح الحاق یک تبصره به قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول شهرداریها مصوب ۱۳۶۱»****چکیده**

بر اساس ماده واحده راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداریها، وجوه و اموال متعلق به شهرداریها قبل از صدور حکم قطعی قابل تأمین و توقیف نیستند. لذا بانکهای وامدهنده به شهرداریها نمیتوانند پیش از صدور حکم قطعی نسبت به اخذ مطالبات خود از محل وثایق اقدام کنند حتی اگر به موجب ماده (۳۴) قانون ثبت (اصلاحی ۱۳۵۱) به نفع بانک اجرائیه ثبتی نیز صادر شده باشد. این امر موجب شده است بانکها تمایلی به گرفتن وثیقه از شهرداریها نداشته باشند و در نتیجه شهرداریها در استفاده از تسهیلات بانکی با محدودیت و محرومیت مواجه شوند. به نظر می‌رسد برای حل این مشکل، بازگشت به مفاد قانون مدنی و یا قانون ثبت در خصوص وثایق شهرداریها نزد بانکها می‌تواند کارگشا باشد.

طرح پیشنهادی که در راستای رفع این مشکل مطرح شده است به هیچوجه نمیتواند رافع مشکل فوق‌الذکر باشد و صرفاً موجب تضرر بانکها است برای رفع این مشکل می‌بایست ضمن اصلاح صدر ماده در تبصره‌ای بانکها را در وصول مطالبات خود از محل وثایق از شمول ماده واحده مذکور خارج نمود.

مقدمه

بر اساس آنچه در مقدمه طرح پیشنهادی «الحاق یک تبصره به قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول شهرداریها» آمده است: «با عنایت به اینکه شهرداریها و مؤسسات وابسته به آنها به‌عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی، ارائه‌دهنده خدمات گوناگون شهری، فنی و عمرانی به شهروندان می‌باشند، تأمین هزینه‌های گزاف ارائه خدمات مذکور به‌عنوان یکی از دغدغه‌های مهم و اساسی این نهادها به‌شمار می‌آید. منبع اصلی تأمین‌کننده درآمد شهرداریها عوارض است که به هیچوجه پاسخگوی هزینه‌های جاری شهرداریها نبوده و این امر آنها را در ارائه خدمات و کیفیت آن دچار مشکل می‌کند. از سوی دیگر این نهادها سهم ناچیزی از محل بودجه عمومی کشور دارا می‌باشند. بنابراین بسترسازی مناسب برای دسترسی شهرداریها و سازمان‌های وابسته به سایر منابع مالی از جمله برخورداری آنها از تسهیلات وام بانکی ضروری و غیرقابل انکار است.

در حال حاضر مطابق قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداریها مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۴ اموال منقول و غیرمنقول شهرداریها قبل از صدور حکم قطعی قابل تأمین و توقیف نمی‌باشند و بر همین اساس بانکها در اعطای وام به شهرداری و مؤسسات وابسته از قبول اسناد مالکیت اموال اختصاصی شهرداری به‌عنوان وثیقه خودداری نموده و در نتیجه عملاً شهرداریها از تسهیلات بانکی محروم شده‌اند. از این‌رو در راستای حل مشکل یاد شده این طرح تهیه شده است.»





درخصوص قوانین مرتبط با موضوع فوق‌الذکر قوانین زیر را می‌توان برشمرد:

۱. ماده (۱۹) قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۴،

۲. فصل مربوط به رهن از قانون مدنی (مواد (۷۷۱) الی (۷۹۴))،

۳. ماده (۳۴) قانون ثبت اصلاحی ۱۳۵۱،

۴. قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱.

براساس بند «۱۹» ماده (۴۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ یکی از وظایف شورای شهر (انجمن شهر) «تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ و مدت و میزان بهره و ترتیب استهلاك و مصرف وام» می‌باشد. لذا اخذ وام از سوی شهرداری منوط به تصویب شورای شهر است. در اخذ وام معمولاً وثایقی اعم از منقول و غیرمنقول سپرده می‌شوند که این وثایق مشمول عنوان عقد رهن قانون مدنی خواهد بود. براساس ماده (۷۷۱) قانون مدنی «رهن عقدی است که به‌موجب آن مدیون مالی را برای وثیقه به داین می‌دهد...». براساس ماده (۷۷۲) قبض شرط صحت رهن است. در هر مورد که وجود سند از شروط رهن باشد می‌توان گفت آن سند قائم مقام رهینه می‌شود. براساس ماده (۷۷۷) قانون مدنی «در ضمن عقد رهن یا به‌موجب عقد علیحده ممکن است راهن مرتهن را وکیل کند که اگر در موعد مقرر راهن قرض خود را ادا ننمود مرتهن از عین مرهونه یا قیمت آن طلب خود را استیفا کند و نیز ممکن است قرار دهد وکالت مزبور بعد از فوت مرتهن با ورثه او باشد و بالاخره ممکن است که وکالت به شخص ثالث داده شود». توکیل در فروش اموال رهینه موضوع اسناد رسمی به‌موجب ماده (۳۴) قانون ثبت منتفی شده است. براساس ماده (۳۴) قانون ثبت



«در مورد معاملات ... رهنی راجع به اموال غیرمنقول در صورتی که بدهکار ظرف مدت مقرر در سند، بدهی خود را نپردازد بستانکار می‌تواند وصول طلب خود را توسط دفترخانه تنظیم‌کننده سند درخواست کند.

دفترخانه بنا به تقاضای بستانکار اجرائیه برای وصول طلب و اجور و خسارت دیرکرد صادر خواهد کرد و به اداره ثبت ارسال خواهد داشت و بدهکار از تاریخ ابلاغ اجرائیه هشت ماه مهلت خواهد داشت که نسبت به پرداخت بدهی خود اقدام نماید.

بدهکار می‌تواند ظرف شش ماه از تاریخ ابلاغ اجرائیه درخواست نماید که ملک از طریق حراج به فروش برسد. در این صورت اجرای ثبت یا ثبت محل پس از انقضای مدت شش ماه به حراج ملک اقدام خواهد کرد. قبل از فروش ملک در صورت اعلام انصراف بدهکار حراج ملک موضوعاً منتفی خواهد بود. مبلغ حراج باید از کل مبلغ طلب و خسارت قانونی و حقوق و عوارض و هزینه‌های قانونی تا روز حراج شروع شود و در هر حال به کمتر از آن فروخته خواهد شد. در صورت نبودن خریدار و همچنین در صورتی که تقاضای بدهکار ظرف مدت مقرر به اجرا یا ثبت محل واصل نشود پس از انقضای هشت ماه مذکور در این قانون ملک با اخذ کلیه حقوق و عوارض و هزینه‌های قانونی به‌موجب سند انتقال رسمی به بستانکار واگذار خواهد شد.

هرگاه بستانکار قسمتی از طلب خود را دریافت کرده باشد در صورت واگذاری ملک به او باید وجوه دریافتی را مسترد نماید.

در مورد مؤسسات و شرکت‌های دولتی و بانک‌ها وجوه دریافتی از اصل طلب مسترد می‌گردد.



در مورد اموال منقول اعم از اینکه اجرائیه نسبت به تمام یا باقیمانده طلب صادر شده باشد هرگاه بدهکار ظرف چهار ماه از تاریخ ابلاغ اجرائیه نسبت به پرداخت بدهی خود اقدام ننماید مال مورد معامله وسیله اجرای ثبت به حراج گذاشته می‌شود.

هرگاه مال به قیمتی بیش از طلب مورد مطالبه و خسارت قانونی و حقوق و عوارض و هزینه‌های قانونی تا روز حراج به فروش نرود پس از دریافت حقوق اجرایی تمام مال مورد معامله ضمن تنظیم صورت‌مجلس توسط رئیس اجرا تحویل بستانکار خواهد شد.

در مواردی هم که مال یا ملکی وثیقه دین یا ضمانتی قرار داده شود برحسب آنکه مال مزبور منقول یا غیرمنقول باشد طبق مقررات این قانون عمل خواهد شد.

تبصره «۱» - حراج اموال منقول و غیرمنقول بدون تشریفات انتشار آگهی خاص در روزنامه در مرکز یا مراکز حراج به عمل می‌آید ختم عملیات حراج نباید از دو ماه تجاوز نماید و انجام حراج باید در هفته آخر دو ماه مذکور باشد نحوه اجرای حراج و نوبت آن و همچنین تشکیل مرکز یا مراکز حراج به موجب آیین‌نامه وزارت دادگستری خواهد بود...».

براساس ماده واحده قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱ «وجوه و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها اعم از اینکه در بانکها یا در تصرف شهرداری یا نزد اشخاص ثالث و به صورت ضمانت‌نامه به نام شهرداری باشد قبل از صدور حکم قطعی قابل تأمین و توقف برداشت نمی‌باشد. شهرداری‌ها مکلفند وجوه مربوط به محکوم‌به احکام قطعی صادره از دادگاه‌ها یا اوراق اجرایی ثبتی یا اجرای دادگاه‌ها و مراجع قانونی دیگر را در حدود



مقدورات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل و یا در صورت عدم امکان از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه به محکوم‌لهم پرداخت نمایند در غیر این صورت ذینفع می‌تواند برابر مقررات نسبت به استیفای طلب خود از اموال شهرداری تأمین یا توقیف یا برداشت نماید.

تبصره - چنانچه ثابت شود که شهرداری با داشتن امکانات لازم از پرداخت دین خود استنکاف نموده است شهردار به مدت یک سال از خدمت منقصل خواهد شد.».

به این ترتیب ملاحظه می‌شود ماده (۳۴) قانون ثبت اصلاحی ۱۳۵۱ نیز درخصوص شهرداری‌ها به وسیله ماده واحده اخیرالذکر نسخ شده و همین امر موجب بروز مشکل مطرح شده در این طرح گردیده است.

بررسی طرح پیشنهادی

براساس ماده واحده قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها اولاً وجوه و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها قبل از صدور حکم قطعی قابل تأمین نیستند.

ثانیاً پس از صدور حکم قطعی یا صدور اوراق اجرایی ثبتی یا اجرای دادگاه‌ها شهرداری‌ها مکلفند از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل و یا در صورت عدم امکان از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه به محکوم‌لهم هم پرداخت کنند. (ماده واحده مزبور مهلتی را برای این پرداخت مشخص نکرده است و از این جهت دارای اشکال است).

ثالثاً اگر شهرداری نسبت به پرداخت محکوم‌به اقدام نکند، ذینفع می‌تواند برابر



مقررات نسبت به استیفای طلب خود از اموال شهرداری تأمین یا توقیف یا برداشت نماید. به این ترتیب بانک وام‌دهنده به شهرداری نمی‌تواند پیش از صدور حکم قطعی نسبت به اخذ مطالبات خود از محل وثایق اقدام کند حتی اگر به موجب ماده (۳۴) قانون ثبت (اصلاحی ۱۳۵۱) به نفع بانک اجرائیه ثبتی نیز صادر شده باشد.

به موجب ماده واحده مذکور مهلتی که بانک بتواند پس از صدور حکم قطعی نسبت به توقیف اموال شهرداری اقدام کند نیز مشخص نشده و این امر موجب شده است بانک‌ها تمایلی به گرفتن وثیقه از شهرداری نداشته باشند و در نتیجه شهرداری‌ها در استفاده از تسهیلات بانکی با محرومیت و محدودیت مواجه شوند. به نظر می‌رسد برای حل این مشکل حداقل در مورد بانک‌ها، بازگشت به مفاد قانون ثبت و یا قانون مدنی می‌تواند کارگشا باشد.

هرچند حل مشکل مطرح شده در مقدمه توجیهی طرح، مفید و حتی ضروری است لکن طرح پیشنهادی که در راستای رفع این مشکل مطرح شده است به هیچ‌وجه نمی‌تواند محقق‌کننده مقصود طراحان و رافع مشکل فوق‌الذکر باشد چراکه براساس قسمت اول تبصره پیشنهادی، «شهرداری‌ها به منظور استفاده از تسهیلات بانکی می‌توانند سند املاک اختصاصی خود را به عنوان وثیقه در رهن بانک قرار دهند» که این امر نیازی به مقررره جدید ندارد. در شرایط کنونی نیز بانک‌ها می‌توانند سند املاک خود را به عنوان وثیقه نزد بانک‌ها بسپارند مشکل آنجاست که در مقام وصول مطالبات از محل این وثیقه‌ها پیش از صدور حکم قطعی بانک با مانع قانون مواجه است و نه اینکه شهرداری‌ها نتوانند وثیقه ملکی بسپارند.

براساس قسمت دوم تبصره پیشنهادی نیز «بانک‌ها مکلف به قبول وثایق



هستند»، اولاً برای این تکلیف ضمانت اجرایی مشخص نشده است. ثانیاً با این تکلیف نیز مشکل مطروحه حل نمی‌شود چراکه بانک در فرض قبول وثیقه نیز نمی‌تواند از آن استفاده کند. لذا این مقررره موجب تضرر بانک‌ها به ویژه بانک‌های خصوصی است. لهذا با عنایت به اینکه «وثایق سپرده شده به بانک» به صراحت صدر ماده واحده قانون راجع به منع توقیف اموال شهرداری پیش از صدور حکم قطعی قابل توقیف و فروش نیستند برای رفع این مشکل می‌بایست در تبصره‌ای بانک‌ها را در وصول مطالبات خود از محل وثایق، از شمول این ماده واحده خارج نمود و برای اینکه پس از الحاق چنین تبصره‌ای تعارض صریح بین صدر ماده و تبصره آن لازم نیاید لازم است صدر ماده نیز اصلاح شود و عبارت «در بانک و یا» از ابتدای ماده حذف شود. با توجه به اینکه طرح پیشنهادی صرفاً راجع به الحاق یک تبصره به ماده واحده فوق‌الذکر است؛ لذا صرف اصلاح این تبصره پیشنهادی نمی‌تواند وافی به مقصود باشد. بنابراین پیشنهاد می‌شود کلیات این طرح رد شود و در یک طرح یا لایحه مجزا ضمن اصلاح صدر ماده به شرح فوق و حذف کلمه «بانک‌ها» از صدر ماده تبصره‌ای به شرح زیر به آن اضافه گردد:

تبصره «۲» - بانک‌های پرداخت‌کننده تسهیلات به شهرداری‌ها برای وصول مطالبات خود از محل وثایق تسهیلات پرداختی، از شمول این ماده مستثنا هستند.

نتیجه‌گیری

با توجه به ماده واحده قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱ توقیف اموال شهرداری‌ها پیش از صدور حکم قطعی به



هر نحو ممنوع گردیده است. همچنین پس از صدور حکم قطعی نیز در صورتی می‌توان نسبت به توقیف اموال شهرداری و وصول مطالبات از محل آنها اقدام کرد که شهرداری از محل بودجه سالیانه و یا سال آتی خود نسبت به پرداخت دیون اقدام نکند. همچنین قانون مزبور ضمن بیان این مقرر مهلتی را برای شهرداری پیش‌بینی نکرده است؛ لذا بانک‌ها از قبول وثایق شهرداری‌ها و در نتیجه پرداخت تسهیلات به آنان خودداری می‌ورزند.

طرح پیشنهادی الحاق یک تبصره به قانون فوق‌الذکر نمی‌تواند برطرف‌کننده این مشکل باشد و رفع این مشکل مستلزم این است که صدر ماده اصلاح شود و در تبصره‌ای بانک‌ها در وصول مطالبات خود از محل وثایق شهرداری‌ها از شمول ماده خارج شوند. لذا پیشنهاد می‌شود کلیات طرح پیشنهادی رد و با ارائه یک طرح یا لایحه دیگر اولاً صدر ماده اصلاح و عبارت «در بانک و یا» از صدر آن حذف و ثانیاً تبصره‌ای به شرح زیر به آن اضافه شود.

تبصره «۲» - بانک‌های پرداخت‌کننده تسهیلات به شهرداری‌ها برای وصول مطالبات خود از محل وثایق تسهیلات پرداختی، از شمول این ماده مستثنا هستند.

منابع و مآخذ

۱. قانون مدنی.
۲. قانون ثبت.
۳. دکتر جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مجموعه معشّی قانون مدنی.



شماره مسلسل: ۹۸۱۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق یک تبصره به قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول شهرداریها مصوب ۱۳۶۱»

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه خصوصی)

تهیه و تدوین: مهدی عبدالملکی

مدیر مطالعه: مهدی عبدالملکی

ناظر علمی: علیرضا عالی پناه

متقاضی: کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور

همکاران: دفتر سیاسی (غلامعباس دارابی)، دفتر زیربنایی (محمدرضا فارسیان)،

دفتر برنامه و بودجه (محسن فاتحی زاده)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۸/۵/۷

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۸/۵/۳۱

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۵/۳۱