

خسارت تاخیر تأدیه

در ارتباط با

دیون دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها

رحیم ملاحیجی

مدرس دانشگاه

محمد احمدی

مدرس دانشگاه

عباس تفرشی

قاضی دادگستری

انتشارات نخل

سرشناسه	: ملاحسینی، رحیم، ۱۳۶۸-
عنوان و نام پدیدآور	: خسارت تأخیر تأدیه در ارتباط با دیون دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها
مشخصات نشر	: مؤلفان: رحیم ملاحسینی، عباس تفرشی، محمود احمدی
مشخصات ظاهری	: تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۹۶
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۳۱۶-۷۱۲-۴
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
یادداشت	: کتابنامه
موضوع	: تأمین خسارت - - ایران
موضوع	: Indemnity - - Iran
موضوع	: خسارت تأخیر تأدیه - - ایران
موضوع	: Late Payment Damages - - Iran*
موضوع	: شرکت‌های دولتی - - ایران
موضوع	: Corporations, Government - - Iran
شناسه افزوده	: تفرشی، عباس، ۱۳۶۸-
شناسه افزوده	: محمدی، محمود، ۱۳۵۵-
رده‌بندی کنگره	: KMHA۲۲۰۷۵۳۱۶
رده‌بندی دیویی	: ۳۰۵۵۰۳
شماره کتابشناسی ملی	: ۴۷۹۵۴۱۸



عنوان کتاب: خسارت تأخیر تأدیه در ارتباط با دیون دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها

مؤلفان: رحیم ملاحسینی، عباس تفرشی، محمود احمدی

ناشر: انتشارات جنگل، جاودانه

ناظر فنی: امین لشکری

نوبت و سال چاپ: اول، ۱۳۹۶

قطع و تیراژ: وزیری، ۵۰۰ نسخه

قیمت: ۱۰۰۰۰۰ ریال

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۳۱۶-۷۱۲-۴

فهرست مطالب

پیشگفتار

مقدمه

فصل اول: کلیات ۱

- ۲ مبحث اول: مفاهیم
- ۲ گفتار اول: مفهوم خسارت تأخیر تأدیه
- ۲ بند اول: مفهوم خسارت
- ۳ بند دوم: خسارت تأخیر تأدیه
- ۷ گفتار دوم: مفهوم دستگاه‌های دولتی
- ۸ بند اول: وزارتخانه
- ۹ بند دوم: مؤسسات دولتی
- ۹ بند سوم: شرکت‌های دولتی
- ۱۰ گفتار سوم: شهرداری
- ۱۱ گفتار چهارم: مفهوم اعمال تصدی و حاکمیتی دولت
- ۱۱ بند اول: اعمال حاکمیتی
- ۱۲ بند دوم: اعمال تصدی دولت
- ۱۳ گفتار پنجم: دیون بلامحل
- ۱۴ مبحث دوم: پیشینه
- ۱۴ گفتار اول: پیشینه فقهی خسارت تأخیر تأدیه
- ۱۷ گفتار دوم: پیشینه قانونی خسارت تأخیر تأدیه
- ۱۷ بند اول: خسارت تأخیر تأدیه در مقررات قبل از انقلاب
- ۱۹ بند دوم: خسارت تأخیر تأدیه در سال‌های بعد از انقلاب
- ۲۶ بند سوم: خسارت تأخیر تأدیه در قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹
- ۳۰ گفتار سوم: پیشینه خسارت تأخیر تأدیه در ارتباط با دیون دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها
- ۳۵ گفتار چهارم: خسارت تأخیر تأدیه نسبت به دیون دستگاه‌های دولتی در کشورهای دیگر
- ۳۵ بند اول: کشور انگلستان

بند دوم: کشور استرالیا ۳۷

فصل دوم: خسارت تاخیر تأدیه نسبت به دیون دستگاه‌های دولتی ۳۹

مبحث اول: ضوابط اجرای احکام مدنی علیه دستگاه‌های دولتی ۴۰

گفتار اول: کلیات ۴۰

گفتار دوم: تبیین قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولتی و عدم توقیف و تأمین اموال دولتی ۴۲

بند اول: شقوق مختلف قانون ۴۲

بند دوم: ابهامات این قانون ۴۴

بند سوم: دامنه شمول این قانون ۵۳

بند چهارم: ایرادات وارده به ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت ۵۵

بند پنجم: سمانه اجرای استنفاد از رعایت مقررات ماده واحده ۵۷

گفتار سوم: خسارت تاخیر تأدیه در خصوص دیون دستگاه‌های دولتی ۵۸

بند اول: دلایل مخالف دریافت خسارت تاخیر تأدیه از دستگاه‌های دولتی ۵۹

بند دوم: دلایل موافق دریافت خسارت تاخیر تأدیه از دستگاه‌های دولتی ۶۰

گفتار چهارم: تحلیل تبصره ۲ ماده ۹ قانون محاسبات عمومی کشور ۶۴

بند اول: مفهوم خسارت تاخیر تأدیه مضمّن تبصره ۲ ماده ۴۹ قانون محاسبات عمومی

کشور ۶۵

بند دوم: تحلیل ماده ۴۹ با توجه به قانون مدنی ۶۶

بند سوم: منشاء دریافت اضافه پرداختی ۶۷

بند چهارم: مرجع تشخیص ۶۷

بند پنجم: مهلت دستگاه دولتی ۶۸

بند ششم: اعتبار قانون منع توقیف اموال دولتی با تصویب ماده ۴۹ قانون محاسبات عمومی .. ۶۸

مبحث دوم: خسارت تاخیر تأدیه دیون دستگاه‌های دولتی در آئینه رویه قضایی، نظریه‌های

مشورتی و قوانین کشورهای دیگر ۷۰

گفتار اول: مستندات مخالف دریافت خسارت تاخیر تأدیه از دستگاه‌های دولتی ۷۱

بند اول: آراء دادگاه‌ها ۷۱

بند دوم: نظریه‌های مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه ۷۲

گفتار دوم: مستندات موافق دریافت خسارت تاخیر تأدیه از دستگاه‌های دولتی ۷۳

بند اول: آراء دادگاه‌ها ۷۴

بند دوم: نظریه‌های مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه ۷۶

- گفتار سوم: قوانین سایر کشورها نسبت به خسارت تاخیر تأدیه دیون دولتی ۷۸
- بند اول: قانون کشور انگلستان ۷۸
- بند دوم: قانون کشور استرالیا ۸۱

فصل سوم: خسارت تاخیر تأدیه نسبت به دیون شهرداری‌ها ۸۳

- مبحث اول: ضوابط اجرای احکام مدنی علیه شهرداری‌ها ۸۴
- گفتار اول: کلیات ۸۴
- گفتار دوم: تعیین قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها و اصلاحیه آن ۸۵
- بند اول: شق نخست این دو قانون ۸۶
- بند دوم: دامنشمول این ماده واحده ۸۷
- بند سوم: ضمانت اجرای احکام صادره علیه شهرداری ۸۸
- بند چهارم: مفهوم مقدمات عالم ۸۸
- گفتار سوم: خسارت تاخیر تأدیه در مورد دیون شهرداری‌ها ۹۲
- مبحث دوم: خسارت تاخیر تأدیه دیون شهرداری‌ها در آیین رویه قضایی ۹۵
- گفتار اول: آراء مخالف دریافت خسارت تاخیر تأدیه از شهرداری‌ها ۹۵
- گفتار دوم: آراء موافق دریافت خسارت تاخیر تأدیه از شهرداری‌ها ۹۸
- گفتار سوم: تحلیل رویه قضایی ۱۰۲
- نتیجه‌گیری ۱۰۵
- پیشنهادهای ۱۰۷
- منابع و مآخذ ۱۰۹

بسم الله الرحمن الرحيم

"وَيَا قَوْمِ أَوْفُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ
وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ"

ای مردم، پیمانه و ترازو را از روی عدالت بسنجید و از حق مردم
کم و کسر نکنید و در زمین فساد و آشوب برپا نسازید.

پیغمبر

با عرض سلام و ادب و احترام

سپاس خدای را که سخنوران، در ستایش و ستایش و شمارندگان، شمردن نعمت‌های او
ندانند و کوشندگان، حق او را گزاردن نتوانند. و سلاه و دورد بر محمد و خاندان پاک او،
طاهران معصوم، هم آنان که وجودمان و امدار وجودمان است؛ و نفرین پیوسته بر دشمنان
ایشان تا روز رستاخیز...

از دیرباز و در سده‌های تاریخی مختلف بحث حقوق مردم و سبب‌های مربوط به آن،
به خصوص مسئولیت دستگاه‌های دولتی در برابر این حقوق و زیان‌های ممکن است از
جانب آنان به مردم وارد شود یکی از موضوعات مهم حقوقی در دستگاه قضایی بوده است.
خسارت تاخیر تأدیه در ارتباط با دیون دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها نیز در زمره این
نوع حقوق می‌باشد. پیگیری و جستجو پیرامون این موضوع، نگارندگان را به این نتیجه
رهنمون ساخت که متأسفانه علی‌رغم مبتلی به بودن این موضوع برای اشخاصی از جامعه که
به نوعی از دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها طلبکار می‌شوند، و سببه نسبتاً طولانی آن و

وجود پرونده‌های مطروحه نسبتاً زیاد در دستگاه قضایی، در پاسخ به این سوال که آیا امکان دریافت خسارت تاخیر تأدیه از دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها وجود دارد یا خیر؟ بحثی به میان نیامده است و مراجع قضایی همچنین در این زمینه از رویه واحدی پیروی نمی‌نمایند و به این مسئله از نگاه حقوقدانان گرانقدر نیز کمتر پرداخته شده است. مجموعه‌ی این عوامل انگیزه‌ای به وجود آورد و خداوند منان نیز توفیق عطا نمود که نگارندگان موضوع مذکور را در حد وسع و توان خویش مورد نقد و بررسی و پژوهش قرار داده تا کتاب حاضر تدوین گردد. امیدواریم این تلاش‌های علمی موجبات توجهات بیشتر به حقوق مردم و ویژه اجرای حقوق شهروندی را فراهم آورد و قانونگذار محترم نیز اقدامات شایسته را برای حمایت‌های قانونی در این زمینه معمول دارد.

بدون شک آن اثر بی‌عاری از عیب و نقص نیست و امید است انتقادات و ارشادهای پرارزش اساتید بزرگوار، هم‌مثالین محترم، الهام بخش پژوهش‌ها و مطالعات آینده و رفع نواقص موجود قرار گیرد.

و من الله التوفیق و علیه التکلان

مقدمه

از آنجایی که اقتناع وجدان قضایی در گرو کشف گوهر حقیقت است و اجرای حکم هدف و عصاره اصلی دادرسی است، اجرای حکم مهم‌تر از دادرسی و صدور حکم است. فرض این است که طرفین در مراحل دادرسی مطالب خود را گفته و ایرادات و اشکالات را وارد ساخته و به حد کافی دستگاه بررسی‌های لازم را انجام داده و حکم مقتضی صادر نموده که برابر موازین قانونی باید اجرا گردد. لذا باید با سرعت و دقت آثار حکم بارز گردد. دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی هرگز نباید اشخاص حقیقی اعمال حقوقی انجام می‌دهند و ممکن است به طرفیت آنها اقامه دعوا شود. در نتیجه به صدور حکم علیه آنها منجر گردد. دستگاه‌های مذکور نیز ممکن است با عدم دادگاه موظف به جبران خسارت و انجام تعهد یا بازپرداخت بدهی‌شان شوند. وقتی مؤمنان تعهد پرداخت مبلغی وجه نقد رایج باشد و متعهد در سررسید از انجام تعهد خویش سر باز برند، آنچه در اثر تاخیر در پرداخت وجه نقد باید به دائن تأذیه گردد «خسارت تأذیه» نامیده می‌شود.^۱ در حقوق انگلستان هم خسارت تأخیر تأذیه معنایی مشابه دارد، چرا که خسارت تأذیه در قالب بهره پرداخت می‌شود و بهره برای جبران خسارت ناشی از تاخیر تأذیه است. به عبارت دیگر قرار دادن زیان دیده در وضعیتی است که اگر قرارداد به موقع اجرا می‌شد زیان دیده در آن وضعیت قرار می‌گرفت که همان عدم‌النفع است. البته بهره ناظر به حداقل خسارت است که در قالب خسارت عام قابل مطالبه است و مطالبه خسارت مازاد بر آن در قالب خسارت خاص باید اثبات شود.^۲

از یک سو؛ طبق اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بودجه سالانه کشور از

۱. امامی، سید حسن، حقوق مدنی، جلد اول، انتشارات اسلامی، تهران، چاپ سی و سوم، ۱۳۹۱، ص ۳۰۰.

۲. با شکوه، مظفر، ماهیت خسارت تأخیر تأذیه وجه نقد در حقوق ایران و انگلستان، ۱۳۹۱، دانش‌نامه

حقوق و سیاست، شماره ۱۸، ص ۱۰۳.

طرف دولت تهیه و به تصویب به مجلس شورای اسلامی می‌رسد و هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود. همچنین طبق اصل ۵۵ قانون مذکور، دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. با توجه به این دو اصل مهم، دستگاه‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که از بودجه‌ی کل کشور استفاده می‌کنند، در قانون بودجه، هر سال مشخص می‌شوند و باید گزارش کاملی از درآمدها و هزینه‌ها را ارائه دهند.^۱ از سوی دیگر همه اشخاص حقیقی و حقوقی براساس ماده ۳۴ قانون اجرای احکام مدنی از حیث چگونگی و زمان اجرای حکم با یکدیگر برابرند و دستگاه‌های دولتی در اعمال تصدی با سایر افراد مساوی بوده و هیچ برتری نسبت به اشخاص حقیقی در این مورد ندارند و برتری دولت صرفاً در اعمال خاص است که بیشتر در راستای نظم عمومی می‌باشد.

با وجود این، قوانین موضوعه‌ای وضع شده است که این توازن و برابری را مخدوش نموده و عملاً مردم را در رسیدن به حقشان در برابر کاراسی‌های شدید اداری نموده و کندی بسیار فاحشی را در روند رسیدن مردم به خواسته‌شان ایجاد نموده است. آن هم در مرحله‌ای که خواهان تازه از پروسه قضایی دادگستری و مراحل پیچیده عدالتی مدت آن خلاص شده و به جای این که یک نفس راحت بکشد دوباره روز از نو و روزی از نو می‌شود که چگونه رأی قطعی گرفته شده به نفع خود را نسبت به دستگاه دولتی اجرا کنید. نمونه‌ای از این قوانین؛ قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۰۸/۱۵ است که دولت را مکلف کرده است وجوه محکوم شده را از محل اعتبارات مربوط به پرداخت تعهدات بپردازند و در صورت عدم وجود اعتبار و عدم امکان تأمین از محل‌های قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند. قانون دیگر، قانون راجع به منع توقیف اموال

۱. رنجبری، ابوالفضل و علی بادامچی، حقوق مالی و مالیه عمومی، تهران، مجد، چاپ هفتم، ۱۳۸۵.

منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱/۰۲/۰۴ است که شهرداری‌ها را مکلف نموده تا وجوه مربوط به محکوم به احکام قطعی صادره از دادگاه‌ها و یا اوراق اجرائی ثبتی و یا اجرائی دادگاه‌ها و مراجع قانونی دیگر را در حدود مقدورات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل یا در صورت عدم امکان از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تاخیر تأدیه به محکوم له پرداخت نمایند.

با عنایت به قوانین پیش گفته، متوجه می‌شویم که این دستگاه‌ها جهت جبران میزان خسارت افراد خارج از دخالت دادن سلیق شخصی خود باید یک راه قانونی را طی نمایند که رسیدن خواهان به طلب خود در این مورد به مثابه چشمه‌ای در دل کوه می‌باشد. نیازهای اقتصادی از یک سو و عواملی همچون تورم و کاهش ارزش پول موجب می‌گردد تا بحث حاضر از این جهت -باز اهمیت- شود که وقتی دستگاه‌های دولتی محکوم به پرداخت وجه نقد می‌شوند آیا در صورت تاخیر در پرداخت دیون خود مانند اشخاص حقیقی محکوم به پرداخت خسارت تاخیر در تأدیه هم می‌شوند یا در مورد دولت وضعیت متفاوت است. در صورتی که تابع احکام و شرایط خاص هستند تحلیل و فلسفه این تفاوت چگونه قابل تحلیل است و در صورتی که تفاوتی از حیث اجرای تعهد و پرداخت دیون دولت با اشخاص حقیقی وجود ندارد وجود قوانین خاص در مورد معافیت برخی دستگاه‌های دولتی و عمومی از پرداخت خسارت تاخیر تأدیه را چگونه می‌توان تحلیل نمود؟ سؤال اصلی که در این پژوهش به دنبال یافتن پاسخی برای آن هستیم این سؤال می‌باشد که آیا قواعد عمومی خسارت تاخیر تأدیه قابل اجرا بر دیون دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها می‌باشد؟ به عبارت دیگر حدود و ثغور اعمال قوانین خاص نسبت به دیون این دستگاه‌ها به چه میزان است؟ در پاسخ باید گفت قوانین خاص که از دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی حمایت می‌کنند جنبه استثنایی داشته و باید در محدوده نص تفسیر گردند و در موارد تردید باید مطابق قانون اجرای احکام مدنی رفتار شود.

در این پژوهش سعی داریم، تا با توجه به قوانین موضوعه و همچنین رویه قضایی در کشور امکان یا عدم امکان دریافت خسارت تاخیر تأدیه از دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها را بررسی کنیم؛ چرا که علی‌رغم قوانین موجود در خصوص قائل شدن امتیازاتی برای

دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها، دادگاه‌ها از رویه واحدی پیروی نمی‌نمایند و این امر موجب سرگردانی افراد جامعه شده است. همچنین تصمیم بر آن داریم تا نگاهی اجمالی به قوانین کشورهای انگلستان و استرالیا که چنین امتیازاتی برای دستگاه‌های دولتی و عمومی قائل نیستند، بیان‌داریم.