

کاوشی در صلاحیت فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی (فراجا) در انتقال مالکیت وسایل نقلیه موتوری (با تأکید بر دادنامه ۱۸۶۳ دیوان عدالت اداری)

سیده فاطمه فقیهی^۱، محمدجواد آزاد^۲

چکیده

تصویب ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی مصوب ۱۳۸۹، سرآغاز ایجاد اختلاف ده ساله در خصوص مرجع صلاحیت دار در صدور سند انتقال وسایل نقلیه موتوری، میان دو نهاد عمومی سازمان ثبت اسناد و املاک (به اختصار: سازمان) و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (به اختصار: فراجا) گردید.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورخه ۱۳۹۹/۱۲/۲۴ با صدور دادنامه ۱۸۶۳ الزام به مراجعه به سازمان ثبت اسناد در انتقال وسایل نقلیه را منتفی دانست و این رأی، رویکردی جدید در صلاحیت صدور و ثبت اسناد مالکیت توسط مرجعی غیر از سازمان ثبت اسناد به وجود آورد.

این مقاله ضمن تبیین و تشریح مستندات قانونی مطرح از سوی طرفین در پرونده یادشده، این موضوع را از منظر صلاحیت اداری مقامات فراجا در صدور اسناد مالکیت وسایل نقلیه موتوری تحلیل و ارزیابی می‌کند. بر اساس یافته‌های پژوهش، صدور سند انتقال مالکیت توسط فراجا موجب صرفه‌جویی در هزینه‌های نقل و انتقال و کاهش فرآیندهای اداری شده است، اما به دلیل اصول حاکم بر قواعد حقوق عمومی به ویژه اصل عدم صلاحیت، صلاحیت مراجع انتظامی و راهنمایی رانندگی، صلاحیت نظارتی است و در اعمال حقوقی معاملاتی و ثبت آن صلاحیت ندارند. از این رو، دادنامه ۱۸۶۳ دیوان عدالت اداری، مغایر با اصل حاکمیت قانون و خلاف مفاد قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث (مصوب ۹۵) و قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی (مصوب ۱۳۸۹) است.

واژگان کلیدی: صلاحیت اداری، دیوان عدالت اداری، وسایل نقلیه موتوری، دفاتر اسناد رسمی، فرماندهی نیروی انتظامی، سند انتقال مالکیت.

۱. عضو هیأت علمی گروه حقوق دانشگاه حضرت معصومه (س)؛ قم، ایران، (نویسنده مسئول)، ffaghilhi@hmu.ac.ir

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی و کارشناس واحد انتشارات دانشگاه حضرت معصومه (س)؛ قم، ایران

مقدمه

انتقان آرای قضایی صادرشده از محاکم قضایی به ویژه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از مسائل مهم در علم حقوق و مورد توجه حقوق دانان است. مراجع قضایی با توجه به وظایفی که در فصل یازدهم قانون اساسی و در اصول ۱۵۶ تا ۱۷۴ با مضامینی از قبیل نظارت بر حسن اجرای قوانین، استناد و استدلال احکام به قوانین و رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین نامه‌های دولتی دارند؛ باید قوانین و مقررات مرتبط با موضوع دعوا را بشناسند و با تکیه بر اصول حاکم بر تفسیر قوانین، تفسیری صحیح و منطبق بر قواعد حقوقی ارائه دهند. از سویی دیگر، یکی از وجوه اساسی قانون مندی آرا در محاکم اداری، توجه به اجرای اصل عدم صلاحیت اداری است. صلاحیت در حقوق اداری، متمایز از مفهوم آن در دیگر شاخه‌های حقوقی است و به تصدی انحصاری امر عمومی اطلاق می‌گردد که به واسطه معیار موضوعی، زمانی یا جغرافیایی تضمین می‌شود؛ یعنی حدود عمل هر مأمور اداری براساس حوزه جغرافیایی، بازه زمانی یا موضوع مأموریت از حوزه عمل مأمور دیگر تفکیک می‌گردد. پس اصل عدم صلاحیت از دخالت اشخاص غیر صالح در حیطه اختیارات و مأموریت‌های شخص عمومی می‌گردد.^۱

ریشه اختلاف در خصوص صلاحیت نقل و انتقال وسایل نقلیه میان سازمان ثبت اسناد و املاک و نیروی انتظامی به قبل از تصمیم برای تغییر قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی در سال ۱۳۸۹ باز می‌گردد. متعاقب توافقات حاصل شده میان سازمان ثبت اسناد و املاک و معاونت راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی در راستای اجرای طرح ملی تعویض پلاک، رئیس وقت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، در بخش نامه‌ای^۲ به همه دفاتر اسناد رسمی ابلاغ کرد که قبل از دریافت گواهی اداره راهنمایی و رانندگی، از ثبت نقل و انتقال خودروهای دارای پلاک کشوری خودداری و مراجعان را به ادارات راهنمایی و رانندگی دلالت کنند. این امر با شکایت کانون سردفتران و دفتریاران

۱. واعظی، مجتبی، «مفهوم و کارکرد صلاحیت در حقوق اداری»، فصل نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۴۰۲، دوره بیست و پنجم، شماره ۸۰، ص ۲۱۸.

۲. بخش نامه ۱/۳۴/۴۵۴۱ مورخ ۱۳۸۳/۳/۲۸ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور.

به درخواست ابطال بخش‌نامه انجامید. دیوان عدالت اداری پس از بررسی امر، وضع قاعده آمره از طرف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور را خارج از حدود اختیارات سازمان تشخیص داد و حکم ابطال بخش‌نامه ۴۵۴۱/۳۴/۱ مورخ ۱۳۸۳/۳/۲۸ سازمان ثبت اسناد و املاک را صادر کرد.^۱

پس از ابطال بخش‌نامه، اداره راهنمایی و رانندگی بر لزوم تنظیم سند رسمی نقل و انتقال در دفاتر اسناد رسمی تردید وارد کرد و با تصویب قانون جدید رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی، این موضع جنبه رسمی یافت. در دی ۱۳۸۹، دولت وقت با تقدیم لایحه «رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی»، درصدد اصلاح و وضع قانون یک پارچه بر حوزه تخلفات رانندگی برآمد که سیر بررسی ماده ۲۰ لایحه تقدیمی، اصلاحات آن و تصویب در قالب ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی، سرآغاز ایجاد اختلافی ده ساله در خصوص مرجع صالح در انتقال وسایل نقلیه، میان دو نهاد عمومی سازمان ثبت اسناد و املاک (به اختصار: سازمان) و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (به اختصار: فراجا) گردید. مقاله حاضر درصدد است تا ضمن شناخت استنادها و دلایل طرفین مناقشه (فراجا و سازمان ثبت اسناد و املاک) که در مقام دفاع از موضع خود در دادنامه‌های صادرشده اظهار داشته‌اند، با توصیف سیر تاریخی برخی مواد قانونی نظیر قانون مدنی، قانون ثبت اسناد و املاک، حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی و تحلیل دادنامه ۱۸۶۳ مورخه ۱۳۹۹/۱۲/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، به عنوان آخرین دادنامه صادرشده در این موضوع، صلاحیت مقامات انتظامی و راهنمایی و رانندگی را در صدور سند مالکیت وسایل نقلیه موتوروی بررسی کند.

پیش از این، مجتبی همتی و صدیقه جوان (۱۴۰۰) با عنوان «چالش‌ها و راهکارهای تقنینی و قضایی در ارتباط با اسناد رسمی وسایل نقلیه» به این امر پرداخته و ضمن تبیین چالش‌های تقنینی و قضایی پیش‌آمده، ارائه لایحه برای وضع قانون جدید یا اصلاح قوانین موجود با استفاده از خرد جمعی و در نظر گرفتن نظرهای همه ذی‌نفعان، ملاحظات حقوق دولتی و حقوق شهروندی را پیشنهاد کرده‌اند. از نظر نویسندگان این مقاله، تا قبل از تصویب قانون جدید یا اصلاح قانون فعلی، ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی (مصوب ۱۳۸۹) و قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۴۰۰) به عنوان قوانین خاص لازم‌الاجرا ملاک عمل است.

۱. رأی وحدت رویه به شماره ۳۵۲، ۳۵۳، ۳۵۴ صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به تاریخ ۱۳۸۳/۷/۲۶.

این مناقشه از زوایای متعدد از جمله حوزه مالی و مالیاتی، ثبتی، نظم عمومی و حقوق شهروندی قابل بررسی است، ولی در پژوهش حاضر با تکیه بر اصل عدم صلاحیت مقامات عمومی که از مفاهیم کلیدی در حوزه حقوق عمومی است، موضوع صرفاً از زاویه صلاحیت اداری بررسی می‌شود.

گفتار اول. دلایل قانونی بر صلاحیت فرماندهی انتظامی ج.ا. ایران در صدور سند نقل و انتقال

فرماندهی انتظامی (فراجا) با استناد به مواد ۱۲۸۷ قانون مدنی، ماده ۴۷ و ۴۸ قانون ثبت اسناد و املاک، ماده ۲۲ قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی (مصوب ۱۳۷۴) و اصلاحیه آن (ماده واحده مصوب ۱۳۸۸) و ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی (مصوب ۱۳۸۹)، مدعی صلاحیت قانونی خود در صدور سند نقل و انتقال وسایل نقلیه و اختیاری بودن رجوع به دفاتر اسناد رسمی است. در ادامه، این مواد قانونی به تفصیل بررسی می‌شود.

بند اول. ماده ۱۲۷۸ قانون مدنی (مصوب ۱۳۰۷)

با توجه به لزوم ثبت رسمی وسایل نقلیه موتوری در جامعه امروزی و تصریح ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی بر این امر، فراجا به اثبات صلاحیت خود در صدور اسناد وسایل نقلیه پرداخته است. از این رو، با استناد به «کتاب دوم جلد سوم قانون مدنی که به بحث اسناد در ادله اثبات دعوا» می‌پردازد، به ذیل ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی استناد کرده است که اشعار می‌دارد: «اسنادی که در اداره ثبت اسناد و املاک و یا دفاتر اسناد رسمی یا در نزد مأمورین رسمی در حدود صلاحیت آن‌ها و بر طبق مقررات قانونی تنظیم شده باشند، سند رسمی است». مستفاد از اطلاق عبارت «مأمورین رسمی» در ذیل این ماده این است که فراجا، صلاحیت صدور برگه سبز موسوم به «سند رسمی مالکیت خودرو» را دارد.

بند دوم. ماده ۴۶ و ۴۷ قانون ثبت اسناد و املاک (مصوب ۱۳۱۰)

فراجا با تمسک به ماده‌های ۴۶ و ۴۷ قانون ثبت اسناد و املاک که در فصل اول باب سوم تحت عنوان ثبت اسناد آمده،^۱ مدعی است صرفاً ثبت قانونی اموال غیر منقول ضرورت دارد و در صلاحیت

۱. ماده ۴۶. ثبت اسناد اختیاری است مگر در موارد ذیل:

۱. کلیه عقود و معاملات راجع به عین یا منافع املاکی که قبلاً در دفتر املاک ثبت شده باشد.

دفاتر اسناد رسمی است و اساساً ثبت معاملات راجع به اموال منقول اختیاری است.

بند سوم. لایحه قانونی نقل و انتقال وسایل نقلیه موتوری (مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب)

شورای انقلاب در واپسین روزهای کاری خود و قبل از شروع دوره اول مجلس، در ۲۵/۴/۱۳۵۹، ۹۰ مصوبه را به تصویب رساند که «لایحه قانونی نقل و انتقال وسایط نقلیه موتوری» یکی از آن‌هاست. در مواد ۱ و ۲ این لایحه آمده است:

«ماده یک: از تاریخ اجرای این قانون، کلیه دفاتر اسناد رسمی از انجام هر نوع معاملات مربوط به وسایل نقلیه موتوری ممنوع بوده و هر گونه معامله و نقل و انتقال وسایط نقلیه موتوری فقط در یگان‌های راهنمایی و رانندگی مجاز به شماره‌گذاری وسایط نقلیه موتوری در کشور به ترتیبی که در این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن تعیین می‌گردد، انجام خواهد شد.

ماده دو: اداره راهنمایی و رانندگی تهران و شهربانی شهرستان‌ها مکلفند برای هر نوع وسیله نقلیه موتوری شناسنامه تنظیم نموده و کلیه نقل و انتقالات وسایط نقلیه موتوری را در این شناسنامه‌ها ثبت نمایند».

بند چهارم. ماده واحده اصلاح ماده ۲۲ قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی (مصوب ۱۳۸۸)

فراجا در استدلال‌های قانونی در اثبات «صلاحیت» خود به ماده ۲۲ قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی (مصوب ۱۳۷۴) و سیر تحول آن نیز استناد کرده است. این ماده مقرر می‌دارد: «نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران موظف است ظرف مهلت مقرر با رعایت قوانین و مقررات مربوطه نسبت به صدور گواهی‌نامه بین‌المللی، پلاک ترانزیت و دفترچه مالکیت برای رانندگان و کامیون‌هایی که قصد فعالیت در خطوط بین‌المللی دارند، با پیشنهاد سازمان حمل و نقل و پایانه‌های کشور صادر نماید».

۲. کلیه معاملات راجع به حقوقی که قبلاً در دفتر املاک ثبت شده است.

ماده ۴۷. در نقاطی که اداره ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی موجود بوده و وزارت عدلیه مقتضی بداند، ثبت اسناد ذیل اجباری است:

۱. کلیه عقود و معاملات راجعه به عین یا منافع اموال غیر منقوله که قبلاً در دفتر املاک ثبت نشده.

۲. صلح‌نامه، هبه‌نامه و شرکت‌نامه.

در تاریخ ۱۳۸۸/۷/۱۶، مجلس شورای اسلامی به اصلاح ماده ۲۲ قانون حمل و نقل دست زد و به موجب ماده واحده اصلاحیه مقرر شد: «مسئولیت صدور گواهی نامه رانندگی، اسناد مالکیت و پلاک خودرو در قلمرو جمهوری اسلامی ایران بر عهده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و وظیفه ترجمه و تبدیل گواهی نامه‌های رانندگی معتبر صادرشده توسط نیروی انتظامی و سایر اسناد و مدارک مذکور به مدارک بین‌المللی وفق مفاد کنوانسیون‌های بین‌المللی سال‌های ۱۳۲۸ هجری شمسی (۱۹۴۹ میلادی) و ۱۳۴۷ هجری شمسی (۱۹۶۸ میلادی) حمل و نقل جاده‌ای و حسب عرف بین‌المللی و مقررات حاکم بر تمامی کشورهای عضو سازمان بین‌المللی جهان‌گردی^۱ و فدراسیون بین‌المللی اتومبیل‌رانی^۲ بر عهده قانون جهان‌گردی و اتومبیل‌رانی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد».

استفاده از عبارت «اسناد مالکیت» در این ماده به جای «دفترچه مالکیت»، قرینه‌ای لفظی است که بر «صلاحیت» فراجا بر صدور اسناد مالکیت وسایط نقلیه دلالت دارد.

بند پنجم. دادنامه (۱۸۶۳) هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یک‌شنبه ۱۳۹۹/۱۲/۲۴، رای‌ی با موضوع «ابطال بندهای ۲ و ۳ بخش نامه ۱۳۹۴/۸/۲۷-۹۴/۱۴۷۲۰۴ معاونت امور اسناد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور» صادر کرد. به موجب این بخش نامه، «به منظور پیش‌گیری از نقل و انتقال خودروها بدون تنظیم سند رسمی ضمن تذکر به طرفین و ارشاد آن‌ها حتی الامکان در وکالت‌های تعویض پلاک و وکالت‌نامه‌های فروش خودرو از ذکر اختیار تفویض وکالت خودداری شود... در اجرای ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی و با توجه به ضرورت قانونی ثبت رسمی نقل و انتقال خودرو، کسانی که تعویض پلاک به نام آن‌ها انجام شده، تنها پس از ثبت سند رسمی انتقال می‌توانند به عنوان مالک، خودرو را به دیگری منتقل نمایند یا برای تعویض مجدد پلاک و انتقال مالکیت خودرو به شخص دیگری وکالت دهند».

در این پرونده، شاکی در دادخواست خود با بیان این‌که با اختیاری بودن ثبت رسمی خودرو، علت موجه قانونی برای تنظیم نکردن وکالت‌نامه تعویض پلاک وجود ندارد و سند وکالت تعویض پلاک، مخالف قانون، اخلاق حسنه و نظم عمومی نیست و بخش‌نامه معاون امور اسناد سازمان

1. AIT

2. FIA

ثبت اسناد و املاک کشور، مخالف صریح ماده ۳۰ قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران مصوب سال ۱۳۵۴ است و از طرفی موجب تحمیل هزینه‌های به مراتب بیش‌تری برای نقل و انتقال‌کنندگان خودرو می‌گردد، صدور حکم ابطال بخش‌نامه را درخواست کرد.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود آورده است: «اولاً قانون‌گذار در مواد ۴۶ و ۴۷ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب سال ۱۳۱۰ موارد ثبت اجباری معاملات را ذکر کرده است و سایر موارد از جمله ثبت معاملات راجع به اموال منقول اختیاری بوده و الزامی برای مراجعه به دفاتر اسناد رسمی وجود ندارد. ثانیاً مطابق قانون اصلاح ماده ۲۲ قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۸، مسئولیت صدور گواهی‌نامه رانندگی، اسناد مالکیت و پلاک خودرو در قلمرو جمهوری اسلامی ایران بر عهده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران است. ثالثاً انعقاد عقد وکالت و حق توکیل به غیر، از جمله حقوقی است که قانون‌گذار در ماده ۶۵۶ قانون مدنی و مواد بعد به آن تصریح کرده است. بنابراین، بند دوم بخش‌نامه مورد شکایت که متضمن تکلیف دفاتر اسناد رسمی به خودداری از درج اختیار تفویض وکالت در وکالت‌های تعویض پلاک و وکالت‌نامه‌های فروش خودروست، هم‌چنین بند سوم بخش‌نامه یادشده مبنی بر این‌که کسانی که تعویض پلاک به نام آن‌ها انجام شده، تنها پس از ثبت سند رسمی انتقال می‌توانند به عنوان مالک برای تعویض مجدد پلاک و انتقال مالکیت خودرو به شخص دیگری وکالت دهند، مغایر قوانین یادشده است و از آن حیث که محدودیتی برای توکیل به غیر مقرر کرده، مخالف حقوق مدنی اشخاص است و بندهای مذکور، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود».

گفتار دوم. دلایل قانونی بر رد صلاحیت فرماندهی انتظامی ج.ا. ایران در صدور سند نقل و انتقال

در مقابل دلایل ارائه‌شده، سازمان ثبت اسناد و املاک نیز معتقد به صلاحیت نداشتن فراجاست و با استناد به قوانین بر لزوم تنظیم سند رسمی در دفاتر اسناد رسمی تأکید دارد. سازمان ثبت، برگه سبز صادرشده از فراجا را دال بر سند مالکیت و نقل و انتقال نمی‌داند و مدعی است فراجا صلاحیتی در صدور اسناد وسایط نقلیه ندارد. در اثبات این امر به برخی قوانین استناد می‌شود:

بند اول. منطوق ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی و مشروح مذاکرات تدوین آن

سازمان ثبت اسناد و املاک در پاسخ به استناد فراجا در خصوص عبارت «مأمورین رسمی» مندرج در ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی به سلسله مراتب در منطوق ماده و مشروح مذاکرات تدوین آن استناد می‌کند. سازمان معتقد است که قانون‌گذار نوعی سلسله مراتب در چینش مقامات مندرج در این ماده قرار داده است. امروزه با افزایش دفاتر اسناد رسمی و تأکید بر برون سپاری و خصوصی سازی، سازمان ثبت نیز در خصوص صدور سند، اقدامی انجام نمی‌دهد و آن را به دفاتر اسناد رسمی واگذار کرده است و تنها در صورت نبود دفاتر ثبتی در نقاطی از کشور می‌توان این مهم را به دیگر مأموران رسمی سپرد.

بند دوم. ماده ۴۹ قانون ثبت اسناد و املاک (مصوب ۱۳۱۰)

«صلاحیت» دفاتر اسناد رسمی به موجب بند اول ماده ۴۹ قانون ثبت اسناد و املاک عام است. مطابق ماده ۴۹ این قانون: «وظایف مسئولین دفاتر از قرار ذیل است: ۱. ثبت کردن اسناد مطابق مقررات قانون...». این صلاحیت عام قابل انطباق در هر زمانی است و اساساً تحدید حدود صلاحیت متصدیان امور ثبتی در این زمینه وفق قانون ثبت صحیح نیست؛ زیرا امور ثبتی، امور ثابت و مدوّن نیست که زیرمجموعه یک قانون جمع گردد، بلکه امور تکوینی است که با توجه به مقتضیات زمان در حال تغییر است. بنابراین، طبیعی است که ذیل عناوین قانونی دیگر به آن اشاره شود. اساساً در سال‌های تصویب قانون ثبت در سال ۱۳۱۰، وسایل نقلیه موتوری وجود نداشت که قانون‌گذار بخواهد برای ثبت آن، قانونی وضع کند. به علاوه احصای امور ثبتی و صلاحیت دفاتر اسناد رسمی صرفاً به قوانین ذی ربط یعنی قانون ثبت اسناد و املاک و قانون دفاتر اسناد رسمی، صحیح نیست؛ زیرا شیوه قانون‌گذاری به نحوی است که می‌توان تحت یک عنوان قانونی به دیگر موارد نیز اشاره کرد.

بند سوم. لایحه قانونی اصلاح بعضی از مواد قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۴/۲۵)

۱۳۵۹ شورای انقلاب

در مقابل استناد فراجا به مواد ۱ و ۲ لایحه قانونی نقل و انتقال وسایط نقلیه موتوری مصوب ۴/۲۵/۱۳۵۹ شورای انقلاب، سازمان ثبت اسناد و املاک، استناد به این لایحه را متزلزل دانست و در خصوص ادعای خود به دیگر مواد همین لایحه قانونی و لایحه دیگر شورای انقلاب یعنی لایحه قانونی اصلاح بعضی از مواد قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۴/۲۵/۱۳۵۹ شورای انقلاب در همان تاریخ استناد می‌کند.

سازمان ثبت اسناد و کانون سردفتران معتقد است: «پس از انقلاب اسلامی، شورای محترم انقلاب در ۱۳۵۹/۴/۲۵ با تصویب لایحه قانونی نقل و انتقال وسایط نقلیه موتوری که هیچ وقت اجرا نشد، نقل و انتقال وسایل نقلیه موتوری در دفاتر اسناد رسمی را ممنوع و یگان‌های راهنمایی و رانندگی را مأمور نقل و انتقال به ترتیب مقرر در قانون و آیین‌نامه آن کرد. این لایحه مشتمل بر ۱۰ ماده است که در ماده ۷ آن تصریح شده است: «تاریخ اجرای این قانون در تهران و شهرستان‌ها به ترتیب، سه و شش ماه پس از تاریخ تصویب آیین‌نامه اجرایی آن خواهد بود و کلیه نقل و انتقالات وسایط نقلیه موتوری از قبیل اجرای این قانون کما فی‌السابق انجام خواهد پذیرفت». عبارت «کما فی‌السابق»، تأکید بر تنظیم سند در دفاتر اسناد رسمی وفق ماده ۱۰ قانون رسیدگی به تخلفات و اخذ جریمه‌های رانندگی مصوب ۱۳۵۰ است و منطبق بر صلاحیت عام دفاتر اسناد رسمی طبق بند ۱ ماده ۴۹ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۲۶ اسفند ماه ۱۳۱۰ می‌باشد»^۱.

با عنایت به تصریح تبصره ۲ ماده ۷ قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۵۹، اصل رسیده‌های بانکی در اسناد تنظیمی از قبیل: قطعی، شرطی، رهنی، اجاره‌ای، صلح و وکالتی در مورد نقل و انتقال دست دوم به بعد، اتومبیل‌های غیر سواری و موتورسیکلت‌ها اعم از این‌که دارای پلاک تهران یا شهرستان‌ها باشند، بایستی به ضمیمه آمار هفتگی به اداره کل ذی‌ربط (مالیات‌های غیر مستقیم) تحویل گردد و تصویر فیش با درج مشخصات کامل سند و اتومبیل مورد معامله همراه سابقه جهت مراجعه و رسیدگی بعدی نگه‌داری گردد. هم‌چنین ماده ۹ قانون اجازه وصول مالیات غیر مستقیم از برخی کالاها و خدمات مصوب ۱۳۷۴ مجلس شورای اسلامی نیز به عنوان قوانین بعدی نیز بر تکالیف دفاتر اسناد رسمی بر اخذ مالیات صحت گذاشت. به نظر می‌رسد با چون ۱۳۵۹/۴/۲۵، آخرین روز کاری شورای انقلاب بود و با احتساب آن‌که در این روز، ۹۰ لایحه به تصویب شورای انقلاب رسید، امکان اشتباه و ایجاد تغایر در برخی مصوبات دور از ذهن نیست.

بند چهارم. حاکمیتی بودن امور ثبتی وفق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری

وفق بند ۵ ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، امور ثبتی هم‌چون دیگر امور مندرج در این ماده، مثل قانون‌گذاری، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی در زمره امور

۱. رأی شورای عالی ثبت بر ضرورت تنظیم سند نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی، قابل دسترس در تاریخ:

حاکمیتی هستند. با عنایت به تعریفی که این ماده از امور حاکمیتی ارائه کرده، «امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود». پس نمی‌توان ثبت اسناد را در زمره امور اختیاری دانست و چنین تلقی با هدف و اراده قانون‌گذار منافی است؛ زیرا امور حاکمیتی به طور مستقیم با وظایف و صلاحیت ذاتی هر سازمان و دستگاه اجرایی و فلسفه تشکیل آن مرتبط است و نمی‌توان قائل به صلاحیت موازی در انجام امور محول شده به نهاد یا دستگاه دیگر بود.

بند پنجم. ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی (مصوب ۱۳۸۹)

ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی چنان صراحت و شفافیتی دارد که جای هیچ گونه تردیدی باقی نمی‌گذارد.^۱ این قانون از قوانین مربوط به نظم عمومی است و تخییر در اجرای آن با مقتضای آن مغایرت دارد.^۲ عبارت «نقل و انتقال وسایل مذکور در دفاتر اسناد رسمی» در این ماده قانونی، در صلاحیت نداشتن دیگر مراجع (از جمله مراکز تعویض پلاک) در تنظیم سند نقل و انتقال تردیدی باقی نمی‌گذارد؛ زیرا اگر فراجا نیز «صلاحیت» صدور سند نقل و انتقال داشت، در ادامه این ماده قید می‌شد؛ در حالی که «بررسی اصالت وسیله نقلیه، هویت مالک، پرداخت جریمه‌ها و دیون معوق و تعویض پلاک به نام مالک جدید» جزو وظایف ادارات راهنمایی و رانندگی شمرده شده است. علاوه بر آن، اگر ثبت سند وسایط نقلیه اختیاری بود، نیازی نبود که قانون‌گذار در ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی، یک‌بار دیگر امر نقل و انتقال در دفاتر اسناد رسمی را تقنین کند. همانا تأکید مقنن بر ثبت در دفاتر یادشده هم در منطوق ماده مذکور و هم تبصره آن، واجد

۱. ماده ۲۹: «نقل و انتقال خودرو به موجب سند رسمی انجام می‌شود. دارندگان وسایل نقلیه مکلفند قبل از هرگونه نقل و انتقال وسایل مذکور در دفاتر اسناد رسمی، ابتدا به ادارات راهنمایی و رانندگی یا مراکز تعیین شده از سوی راهنمایی و رانندگی برای بررسی اصالت وسیله نقلیه، هویت مالک، پرداخت جریمه‌ها و دیون معوق و تعویض پلاک به نام مالک جدید مراجعه نمایند.

تبصره ۱. نیروی انتظامی می‌تواند با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، امکان استقرار دفاتر اسناد رسمی را به تعداد کافی در مراکز تعویض پلاک فراهم آورد».

۲. دادنامه شماره ۴۲۱-۴۲۲ مورخ ۹۲/۷/۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص عدم ابطال بخش‌نامه شماره ۶۲۱۶۷-۲۰-۱۲۸۰-۱۳/۴-۱۳۹۰/۱۰/۱۸ فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران.

وصف الزام است، به خصوص آن‌که اصل بر لزوم قانون است، مگر آن‌که به صراحت در منطوق قانون، امکان توافق مخالف یا اختیاری بودن مراجعه به دفاتر اسناد رسمی برای تنظیم سند قید شود.

گفتار سوم. ارزیابی دلایل موافق و مخالف در صلاحیت قانونی فراجا در صدور سند نقل و انتقال

به نظر می‌رسد استنادات فراجا در خصوص الزامی نبودن ثبت اسناد نقل و انتقال وسایل نقلیه در دفاتر اسناد رسمی و نیز دادنامه ۱۸۶۳ دیوان عدالت اداری، استنتاجی است. چون قوانین را باید با لحاظ قواعد ناسخ و منسوخ، عام و خاص و تقدم و تأخر بررسی کرد، نمی‌توان چنین استنتاجی را از قانون قابل قبول دانست و با این سبک از استدلال نمی‌توان به فهم و تفسیر قوانین پرداخت. از تحلیل قوانین و مقررات یادشده چنین برمی‌آید:

نکته اول. در خصوص استناد به ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی، اساساً امکان استنتاج از این ماده منتفی است. فراجا با استنتاج از صدر ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات مصوب ۱۳۸۹ و ذیل ماده ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی، خود را در زمره «مأمورین رسمی» واجد صلاحیت در امر انتقال وسایط نقلیه می‌داند، در حالی که طبق اصل ۷۳ قانون اساسی: «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است».

تفسیر فراجا از «مأمورین رسمی»، جنبه قانونی و رسمی ندارد. علاوه بر این، استناد به این ماده نمی‌تواند موجد صلاحیت در امور مذکور برای فراجا باشد. طبق نظریه شورای نگهبان، «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است. بنابراین، تزییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود»^۱. مطابق مشروح مذاکرات ماده ۱۲۸۷، غرض قانون‌گذار قانون مدنی از «مأمورین رسمی»، اسنادی است که مأمورین دولت ایران در خارجه به موجب وظیفه و مقررات قانون تنظیم نمایند.^۲ «بنابراین، طبق مشروح مذاکرات موجود، تنها مصداقی که از مأمورین رسمی نام برده شده است، مأمورین کنسولی و آن هم در حدود تنظیم سند ازدواج و طلاق و البته سند

۱. شورای نگهبان، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۴-۱۳۵۹) (جلد ۲: اصول ۵۶ تا ۷۵ قانون اساسی)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵.

۲. نایینی، احمدرضا، مشروح مذاکرات قانون مدنی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، ص ۶۴۲.

سجل احوال (شناسنامه) را در برمی‌گیرد»^۱.

نکته دوم - هم‌چنین استناد به مواد ۴۶ و ۴۷ قانون ثبت اسناد و املاک قابل اشکال است. توجه به سیر تطور تاریخی در تصویب قانون ثبت اسناد و املاک نشان می‌دهد احکام اولیه این قانون، تکالیفی برای شرایط خاص آن دوره به جهت استقرار تدریجی نظام ثبتی نوین تدوین کرده است. برای فهم دقیق امر و ایجاد تقارن مطلب لازم است تلخیص و مفهوم مخالف ماده ۴۶ قانون ثبت اسناد و املاک در کنار ماده ۴۷ قانون یادشده بررسی شود.

مطابق مفهوم مخالف و تلخیص ماده ۴۶، ثبت این اسناد اجباری است: «عقود راجع به عین یا منافع یا حقوق املاکی که در دفتر املاک ثبت شده» و وفق ماده ۴۷، ثبت این اسناد در صورتی که وزارت عدلیه مقتضی بداند، اجباری است: «عقود راجع به عین یا منافع املاکی که در دفتر املاک ثبت نشده و صلح‌نامه و هبه‌نامه و شرکت‌نامه».

ماده ۴۷ ثبت اسناد عین یا منافع اموال غیر منقوله که در دفتر املاک ثبت نشده و موارد یادشده را به وجود اداره ثبت و دفاتر اسناد رسمی وابسته دانسته است. دو شرط «وجود اداره ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی» و «اقتضا و صلاحدید وزارت عدلیه»، حاکی از حکم خاص و موقتی بودن آن دارد، بدین معنا که هر دو ماده بیانگر احکام اولیه و تأسیسی نهاد ثبت در ایران است، نه احکام قطعی و عام‌الشمول ثبت. بدیهی است این شرایط در ماده ۴۷ در مقام ایجاد نهاد ثبتی یادشده نیست. به همین علت، با اندک دقتی در منطوق آن می‌توان متوجه موقتی و ابتدایی بودن آن شد. علاوه بر این، ماده ۹۲ قانون یادشده در مقام وصف اسناد رسمی اموال منقول چنین بیان داشته است: «مدلول کلیه اسناد رسمی راجع به دیون و سایر اموال منقول بدون احتیاج حکمی از محاکم عدلیه لازم‌الاجراست، مگر در مورد تسلیم عین منقولی که شخص ثالثی، متصرف و مدعی مالکیت آن باشد». توجه به سیر تصویب قانون ثبت اسناد و املاک در تبیین و تشریح این مطلب می‌تواند راه‌گشا به غایت مقنن باشد. اولین قانون ثبت اسناد در سال ۱۲۹۰ و پس از استقرار مشروطیت تصویب شد که از مزایای آن، تشکیل اداره ثبت اسناد و انجام امور ثبت اسناد نزد آن ادارات بود. از نقاط ضعف این قانون هم آن بود که ثبت اسناد اجباری نبود و اسناد ثبت شده هم لازم‌الاجرا نبودند و همین

۱. آدابی، حمیدرضا، حقوق ثبت تخصصی، تهران: جنگل، چاپ دوم، ۱۳۸۸، ص ۱۷۲.

ضعف‌های حقوقی باعث صلابت نداشتن قانون و دور شدن از اهداف اصلی ثبت شد. در نهایت، این قانون در مجلس چهارم نسخ و قانون دیگری تحت عنوان قانون ثبت اسناد و املاک در ۱۲۶ ماده در تاریخ ۲۱ فروردین ۱۳۰۲ شمسی به تصویب رسید.^۱

به نظر می‌رسد الزام به ثبت در ماده ۴۷ قانون ثبت تنها به اموال غیر منقول اختصاص ندارد؛ چون ذکر صلح‌نامه، هبه‌نامه و شرکت‌نامه در این ماده بدین معناست که ثبت آن‌ها چه مربوط به اموال منقول باشد، چه غیر منقول، در نقاطی که شورای عالی قضایی (وزارت عدلیه) اعلام می‌کند، الزامی است.^۲ به موجب این قانون، اداره ثبت اسناد و املاک تشکیل شد و وظیفه آن، ثبت اسناد و امانت اسناد و مواردی هم‌چون تصدیق امضا و دادن رونوشت اسناد اعلام گردید. روند الزامی شدن اسناد به تدریج در قانون ثبت مصوب ۱۳۰۲ و بعدتر در قانون تشکیل دفاتر اسناد رسمی و مقررات بعدی تا قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ ادامه یافت.^۳

بسیار مهم است که میان «سند مالکیت» و «سند نقل و انتقال»، تفاوت بگذاریم. در ماهیت نیز میان مالکیت و نقل و انتقال تفاوت وجود دارد و لازم و ملزوم همدیگر نیستند. صرف داشتن سند مالکیت، مجوزی برای نقل و انتقال قانونی نیست؛ چون فرد می‌تواند دارای سند مالکیت باشد، ولی به موجبات قانونی از جمله حجر، ورشکستگی و نظیر آن، اهلیت قانونی نقل و انتقال نداشته باشد. پس همان‌گونه که این دو معنا تفاوت ماهوی دارند، به طریق اولی، ساختار و اجزای اسناد آن نیز تفاوت اساسی دارد.

نکته سوم. الزامی نبودن ثبت معاملات اموال منقول به خصوص وسایط نقلیه نزد دفاتر اسناد رسمی مستند به قانون ثبت اسناد و املاک، گردش ناقص در سیر قوانین حوزه ثبت نوین است. قانون‌گذار در خصوص ثبت اموال منقول با در نظر گرفتن فرض تفکیک اموال، قائل به لزوم ثبت معاملات برخی اموال منقول شده است. ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا (مصوب ۱۳۶۲) به آن چنین اشاره کرده است: «کلیه قراردادهایی که در اجرای این قانون مبادله می‌گردد، به موجب

۱. نک: حقیقت، علی، حقوق ثبت اسناد در ایران، تهران: گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۹۲، ص ۳۴.

۲. نک: شهری، غلام‌رضا، حقوق ثبت اسناد و املاک، تهران: جهاد دانشگاهی، چاپ نوزدهم، ۱۳۶۸، ص ۲۲۰.

۳. نک: محمدی، سید جلیل، سیر مالکیت در ایران و چگونگی ثبت اسناد و املاک، تهران: طرح نوین اندیشه، چاپ اول، ۱۳۸۳، ص ۱۱.

قراردادی که بین طرفین منعقد می‌شود، در حکم اسناد رسمی بوده و در صورتی که در مفاد آن، طرفین اختلافی نداشته باشند، لازم‌الاجرا بوده و تابع مفاد آیین‌نامه اجرایی اسناد رسمی می‌باشد. آن دسته از معاملات مربوط به اموال غیر منقول و اموال منقول که طبق قوانین و مقررات موضوعه باید در دفاتر اسناد رسمی انجام شوند، کماکان طبق تشریفات مربوط انجام خواهد شد»^۱.

نکته چهارم. به موجب ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی (مصوب ۱۳۸۹)، نقل و انتقال وسایط یادشده صرفاً در صلاحیت دفاتر اسناد رسمی است و هر ترتیبی غیر از آن، خارج از چارچوب قانونی خواهد بود. بدیهی است نقل و انتقال صرفاً بیع نیست و شامل هرگونه انتقال ارادی، ولو منافع و حتی به صورت مشروط می‌شود. هم‌چنین اصل بر لزوم قوانین است، مگر آن‌که نص قانونی در خصوص امکان توافق بر خلاف قانون مورد نظر وجود داشته باشد. چنین قانونی وجود ندارد و عبارت «می‌تواند» در تبصره یادشده، ناظر بر امکان همکاری دو نهاد سازمان ثبت و فراجاست. با این وصف، ماده قانونی یادشده چنان دارای صراحت در الفاظ و بهره‌مندی از قاطعیت است که مستلزم ارائه تفسیر در خصوص آن نیست، چه این‌که بخواهیم با تمسک به دیگر قوانین مقدم یا ارائه نظریه‌های مشورتی، درصدد رفع ابهام از آن باشیم.

نکته پنجم. با توجه و تدقیق در احکام قانون ثبت اسناد و املاک و مقایسه دادنامه‌های شماره ۴۲۲۰۴۲۱ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱ و ۱۸۷،۱۸۶،۱۸۵ مورخ ۱۳۸۴/۵/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص تفاوت ماهوی این دو سند می‌توان به این مهم دست یافت که طبق دادنامه ۱۸۷،۱۸۶،۱۸۵ مورخ ۱۳۸۴/۵/۲، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: «حکم مقرر در صدر تبصره ۲ ماده ۴ قانون

۱. تبصره ۱ ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا: چنان‌چه در هر یک از موارد اعطای تسهیلات بانکی، بیش از یک قرارداد بین بانک با مشتریان خود در دفتر اسناد رسمی تنظیم گردد، حقوق متعلق اعم از هر نوع عوارض حق‌الثبت و نظایر آن نسبت به سند اول محاسبه و دریافت خواهد شد و در مورد قرارداد بعدی، تعلق حقوق مزبور منوط به افزایش رقم مندرج در قراردادهای بعدی نسبت به رقم مذکور در قرارداد ماقبل آن است. در این صورت، حقوق متعلق اعم از هر نوع عوارض، حق‌الثبت و نظایر آن به استثنای حق‌التحریر باید به نسبت مابه‌التفاوت دو رقم فوق‌الذکر محاسبه و دریافت گردد. ملاک تشخیص ارتباط قراردادهای، اعلام بانک ذی‌ربط می‌باشد. تبصره ۲. در مواردی که وسایل نقلیه موتوری (ساخت کارخانه جات داخلی یا وارداتی) مع‌الواسطه بانک‌ها از طریق اعطای تسهیلات بانکی به اشخاص منتقل می‌گردد، بانک انتقال‌دهنده از لحاظ مقررات مالیات نقل و انتقال در حکم انتقال دهند، دست اول تلقی خواهد شد».

اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱ مصزح در عدم مشمول مالیات موضوع بند (ح) ماده مزبور، در موارد تنظیم سند وثیقه، وکالت خرید و خروج موقت برای خودرو و هم‌چنین به قرینه تکلیف دفاتر اسناد رسمی به اخذ رسید یا گواهی پرداخت مالیات و عوارض از فروشنده، مفید اختصاص حکم قانون‌گذار به اخذ مالیات و عوارض در صورت نقل و انتقال قطعی خودرو و لزوم تنظیم سند انتقال در دفاتر اسناد رسمی است. لذا بنا به جهات فوق‌الذکر و عنایت به اصل ۵۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که وضع هر گونه مالیات را منحصرأً از طریق قانون مجاز اعلام داشته است، مفاد تبصره یک ماده ۱۱ آیین‌نامه که مبین تفویض صلاحیت تنظیم سند انتقال توسط نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (ادارات راهنمایی و رانندگی) در خارج از سیستم سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی می‌باشد. هر گونه تنظیم «سند انتقال» در خارج از سیستم سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است و حتی وفق رأی وحدت رویه به شماره دادنامه ۳۵۲، ۳۵۳، ۳۵۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به تاریخ ۱۳۸۲/۷/۲۶: «نظر به این‌که تکالیف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و دفاتر اسناد رسمی در انجام وظیفه محوله مشخص شده و شرایط و ضوابط و مدارک و مستندات مربوط به تنظیم اسناد رسمی به حکم قانون معین گردیده است؛ وضع قاعده آمره از طرف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به شرح بخش‌نامه شماره ۴۵۴۱/۳۴/۱ مورخ ۱۳۸۳/۳/۲۸ مبنی بر الزام دفاتر اسناد رسمی به خودداری از تنظیم و ثبت نقل و انتقالات خودروهای دارای پلاک کشوری قبل از اخذ گواهی از اداره راهنمایی و رانندگی فراجا که با هدف اجرای بهینه طرح ملی تعویض پلاک وسایط نقلیه تهیه شده و در واقع و نفس‌الامر، موجد تکلیف خاص در خصوص مورد گردیده است، خارج از حدود اختیارات سازمان مذکور تشخیص داده می‌شود و به تجویز قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد»^۱.

۱. رأی وحدت رویه به شماره دادنامه ۳۵۴، ۳۵۳، ۳۵۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به تاریخ ۱۳۸۳/۷/۲۶، ابطال بخش‌نامه ۴۵۴۱/۳۴/۱ مورخ ۱۳۸۳/۳/۲۸ سازمان ثبت اسناد و املاک.

بر این اساس، وضع هر قاعده‌ای که موجب تحدید در عمومیت صلاحیت دفاتر اسناد رسمی در امر نقل و انتقال شود، به موجب قانون، باطل است. پس به طریق اولی نمی‌توان قائل به تخییری بودن آن شد؛ زیرا فلسفه وجودی آن وفق بند ۸ ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ با چالش روبه‌رو خواهد شد.

هم‌چنین در دادنامه ۴۲۱،۴۲۲ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر انتقال در دفاتر اسناد رسمی تأکید گردیده است: «نظر به این‌که بخش‌نامه شماره ۶۲۱۶۷=۲۰=۱۲۰۸-۱۳۹۰/۱۰/۱۸/۴ فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در راستای وظایف اداره راهنمایی و رانندگی یا مراکز تعیین شده از سوی راهنمایی و رانندگی برای بررسی اصالت وسیله نقلیه، هویت مالک، پرداخت جریمه‌ها و دیون معوقه و تعویض پلاک به نام مالک جدید تنظیم شده است و با نقل و انتقال خودرو به موجب سند رسمی در دفاتر اسناد رسمی منافاتی ندارد و هم‌چنین نافی مراجعه متعاملین به دفاتر اسناد رسمی برای تنظیم سند نقل و انتقال رسمی خودرو نیست و مفهوم ثبت اقدامات انجام شده در راستای وظایف مصرّح در ذیل ماده ۲۹ قانون یادشده برای راهنمایی و رانندگی در سامانه مربوط به راهنمایی و رانندگی است و از آن، نقل و انتقال رسمی خودرو که از صلاحیت‌های ذاتی دفاتر اسناد رسمی است، استنباط نمی‌شود؛ بنابراین، بخش‌نامه مورد شکایت، خارج از حدود اختیارات نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران نیست و مخالفی با قانون ندارد و قابل ابطال تشخیص داده نشد».

با توجه به مفاد این دو دادنامه، «در واقع، فلسفه وجودی اسناد رسمی، امنیت اقتصادی و مالی و مسدود ساختن باب طرح دعوای واهی و باطل و در نتیجه، کمک به برقراری نظم و ثبات قضایی است. پس ارزش اثباتی زیادتری که مقنن برای سند رسمی قائل شده، در راستای همین فلسفه وجودی است. اما همان‌گونه که به تفصیل در خصوص ضمانت اجرای حفظ صلاحیت عام سران دفاتر اسناد رسمی در تنظیم سند رسمی ذیل حاکمیت قانون آمده، این فلسفه وجودی یعنی نظم و نسق بخشیدن به اسناد در تحقق عدالت اجتماعی و ایجاد امنیت قضایی باید توسط سردفترانی که حدود صلاحیت ایشان به موجب قانون تعیین می‌شود، صورت گیرد. در غیر این صورت، تنظیم آن اسناد دارای اعتبار رسمی نخواهد بود. با این توضیح که در حقوق ثبت، سند را باید دلیل ثبوت و اثبات حقی دانست که طبق مقررات قانونی بر یک یا چند صفحه رسمی که از طرف دولت با شکلی

خاص چاپ شده، نوشته و امضا می‌گردد و بر آن، مهر مخصوصی نقش می‌بندد. بنابراین، اصطلاح سند در حقوق ثبت، متفاوت با حقوق مدنی است.^۱

نکته ششم. در جریان استحکام سند در طول تاریخ، قانون‌گذار به سند رسمی به عنوان یکی از ادله اثبات دعوا به علت قدرت اثباتی آن بر اموال و حقوق مورد مناقشه توجه کرده است. در قانون ثبت اسناد و املاک، قانون‌گذار، تعریفی از سند ارائه نکرده است، ولی مشخص است که «سند»، اصطلاحی ثبتی است و مفهوم آن با اصطلاح «سند» در حقوق مدنی متفاوت است.

ماده ۱۲۸۴ قانون مدنی در تعریف سند مقرر داشته است: «سند عبارت است از هر نوشته که در مقام دعوی یا دفاع قابل استناد باشد». بدین معنا که سند را از جنبه اثباتی^۲ آن یعنی به کارگیری آن در مقام دفاع در دعوا تعریف کرده است و به جنبه ثبوتی آن توجه نشده است. در این ماده اشاره نشده است که سند می‌بایست حاوی حقی قانونی باشد و منظور از قانونی بودن آن یعنی قابل مطالبه بودن وفق مقررات آیین دادرسی مدنی است. این در حالی است که «سند ثبتی» که می‌توان به آن، سند رسمی گفت، نوشته‌ای است که بر وجود حقی به نفع یک شخص دلالت می‌کند (ثبوت حق).^۳ پس کتابت مذکور موسوم به سند رسمی می‌تواند موجد صحیح حق مذکور (یعنی همان توافق اراده‌ها) را بدون استناد به دلیل دیگر اثبات کند.

گفتمی است سند از مهم‌ترین دلایل اثباتی اصحاب دعوا در دعاوی و امور غیر کیفری است و هرگاه در دعوا، نوشته‌ای مورد استناد قرار گیرد، یکی از مهم‌ترین نکات، قابلیت استناد آن از نظر ماهوی است. با این حال، به کارگیری سند در دعاوی و امور حقوقی و اثبات ادعا با استناد به آن، زوایای مهم دیگری دارد که توجه نکردن به آن‌ها می‌تواند استفاده از سند را ناممکن سازد یا موجب شود نوشته‌ای که در اصل نمی‌تواند دلیل قرار گیرد، ادعای واهی را اثبات کند.^۴

۱. محسنی، وجیهه، «سند رسمی، سند برتر»، ماه‌نامه حقوقی قانون سردفتران و دفتریاران، ۱۳۹۱، شماره ۱۳، ص ۳۷.

۲. نک: آزاد، محمدجواد، «نقش اسناد رسمی در تأمین نظم عمومی و حقوق شهروندی با تأکید بر مناقشه نهادهای قضایی و انتظامی و صنفی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۷.

۳. حمیتی واقف، احمدعلی، حقوق ثبت: ثبت املاک، ثبت اسناد و اجرای اسناد رسمی، تهران: دانش‌نگار، ۱۳۸۴، ص ۷۱.

۴. نک: شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی (جلد ۳)، تهران: دراک، چاپ دوم، ۱۳۸۴، صص ۱۳۹-۱۳۸.

از جمله جنبه‌های مهم در استفاده از سند رسمی در راستای قدرت اثباتی سند رسمی بر اموال و حقوق، مذاقه در مورد مفاد و منطوق سند است. مطابق رأی دیوان عالی کشور: «نظر به مستفاد از ماده ۹۳ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ و ماده ۵۰ نظام‌نامه دفاتر اسناد رسمی، درخواست صدور اجراییه از دفترخانه اسناد رسمی منحصراً نسبت به موضوعاتی ممکن است که منجزاً در متن سند تصریح شده باشد».^۱ پس صرفاً در مورد حقوقی که منجزاً در متن سند تصریح می‌گردد و مفاد آن نیز مخالف صریح قوانین موضوعه و اخلاق نباشد، می‌توان قابلیت اجرایی یادشده را فرض کرد.

نتیجه‌گیری

با توجه استدلال‌های مطرح‌شده و استنادهای قانونی در موضوع «صلاحیت فراجا در صدور سند نقل و انتقال وسایل نقلیه» به نظر می‌رسد بحث صدور سند، فرآیند قانونی دارد. در تبصره ۳ ماده ۱۹ قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث مصوب ۱۳۹۵ ذکر شده است: «ارائه هر گونه خدمات به دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی فاقد بیمه‌نامه شخص ثالث معتبر، توسط راهنمایی و رانندگی، دفاتر اسناد رسمی و سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با امر نقل و انتقال، ممنوع می‌باشد. دفاتر اسناد رسمی مکلفند هنگام تنظیم هر گونه سند در مورد وسایل نقلیه موتوری زمینی موضوع این قانون، مشخصات بیمه‌نامه شخص ثالث آن‌ها را در اسناد تنظیمی درج نمایند». این فرآیند به مراجعه به نهادهای متعدد و مرتبط یادشده ارتباط دارد. از این رو، دادنامه ۱۸۶۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در بند اول آن با استناد به مواد ۴۶ و ۴۷ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ مقرر داشته است: «ثبت معاملات راجع به اموال منقول اختیاری است»، با قانون اصلاح ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۵ و نادیده انگاشتن قوانین مؤخرالتصویب از جمله قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث (مصوب ۱۳۹۵) و قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی (مصوب ۱۳۸۹) در تضاد صریح قرار دارد.

۱. رأی شماره ۱۲۴۰ مورخ ۱۳۴۴/۷/۲۷ دیوان عالی کشور در خصوص صلاحیت دفاتر اسناد رسمی (مستند قانونی صدور اجراییه)، به نقل از: اصغرزاده بناب مصطفی، مجموعه محشای آرای وحدت رویه حقوقی هیئت عمومی دیوان عالی کشور ۱۳۲۸-۱۳۸۴، تهران: مجد، ۱۳۸۵، ص ۴۶۰.

برگه سبز صادرشده از سوی فراجا، سند مالکیت پلاک انتظامی است که مبین تعویض پلاک و انجام تشریفات قانونی آن است و مثبت احراز عمل یا واقعه حقوقی دال بر انتقال مالکیت نیست. بنابراین، بر اساس اصول کلی حاکم بر صلاحیت قانونی، فرماندهی انتظامی (فراجا) در اعمال حقوقی معاملاتی صلاحیت ندارد. پس ضروری است زمینه کاهش هزینه‌های ناشی از تنظیم اسناد رسمی توسط مراجع قانونی پیش‌بینی گردد. البته اجرای آن در پرتو حاکمیت قانون و شفاف‌سازی با دقت در جلوگیری از ایجاد تشویش و خدشه در صراحت قانون ضرورت دارد.

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. اصغرزاده بناب مصطفی، مجموعه محشای آرای وحدت رویه حقوقی هیئت عمومی دیوان عالی کشور ۱۳۸۴-۱۳۲۸، تهران: مجد، ۱۳۸۵.
۲. آدابی، حمیدرضا، حقوق ثبت تخصصی، تهران: جنگل، چاپ دوم، ۱۳۸۸.
۳. حقیقت، علی، حقوق ثبت اسناد در ایران، تهران: گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۹۲.
۴. حمیتی واقف، احمدعلی، حقوق ثبت: ثبت املاک، ثبت اسناد و اجرای اسناد رسمی، تهران: دانش‌نگار، ۱۳۸۴.
۵. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی (جلد ۳)، تهران: دراک، چاپ دوم، ۱۳۸۴.
۶. شورای نگهبان، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۴-۱۳۵۹) (جلد ۲: اصول ۵۶ تا ۷۵ قانون اساسی)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵.
۷. شهری، غلامرضا، حقوق ثبت اسناد و املاک، تهران: جهاد دانشگاهی، چاپ نوزدهم، ۱۳۶۸.
۸. محمدی، سید جلیل، سیر مالکیت در ایران و چگونگی ثبت اسناد و املاک، تهران: طرح نوین اندیشه، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۹. نایینی، احمدرضا، مشروح مذاکرات قانون مدنی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.

۲. مقاله

۱. محسنی، وجیهه، «سند رسمی، سند برتر»، ماه‌نامه حقوقی کانون سردفتران و دفتریاران، ۱۳۹۱، شماره ۱۳۰.
۲. واعظی، مجتبی، «مفهوم و کارکرد صلاحیت در حقوق اداری»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۴۰۲، دوره بیست و پنجم، شماره ۸۰، ۲۰۵-۲۳۸.
۳. همتی، مجتبی و صدیقه جوان، «چالش‌ها و راهکارهای تقنینی و قضایی در ارتباط با اسناد رسمی وسایل نقلیه». فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۴۰۰، دوره نهم، شماره ۲۹، ۲۶۷-۳۰۲.

۳. پایان‌نامه

۱. آزاد، محمدجواد، «نقش اسناد رسمی در تأمین نظم عمومی و حقوق شهروندی با تأکید بر مناقشه نهادهای قضایی و انتظامی و صنفی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۷.

۴. قانون و مقررات

۱. قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی، مصوب ۱۳۸۹.
۲. قانون اصلاح ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا، مصوب ۱۳۶۵.
۳. قانون مدنی، مصوب ۱۳۰۷.
۴. قانون ثبت اسناد و املاک، مصوب ۱۳۱۰.
۵. قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمروی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۴.
۶. ماده واحده قانون اصلاح ماده ۲۲ قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمروی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۸.
۷. لایحه قانون نقل و انتقال وسایل نقلیه موتوری، مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب.
۸. قانون اجازه وصول مالیات غیر مستقیم از برخی کالاها و خدمات، مصوب ۱۳۷۴.
۹. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.
۱۰. قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری در مقابل اشخاص ثالث، مصوب ۱۳۹۵.

۵. آرای قضایی

۱. دادنامه ۳۵۲، ۳۵۳، ۳۵۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۸۳/۷/۲۶ (در خصوص) ابطال بخش‌نامه ۴۵۴۱/۳۴/۱ مورخ ۸۳/۳/۲۸ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور.
۲. دادنامه ۱۸۵، ۱۸۶، ۱۸۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۸۴/۵/۲ (در خصوص) ابطال تبصره‌های ۱ و ۵ ماده ۱۱ و ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

۳. دادنامه ۴۲۱،۴۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۹۲/۷/۱ (در خصوص) ابطال بخش نامه فرمانده ناجا به شماره ۶۲۱۶۷=۲۰-۱۲۰۸-۱۳/۴-۱۳۹۰/۱۰/۱۸ خطاب به ریاست بازرسی ناجا، معاون طرح و برنامه و بودجه ناجا، مدیرعامل بنیاد تعاون ناجا و مؤسسه راهگشا.
۴. دادنامه ۱۸۶۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۹۹/۱۲/۲۴ (در خصوص) ابطال بندهای ۲ و ۳ بخش نامه شماره ۱۴۷۲۰۴/۹۴-۲۷/۸/۱۳۹۴. معاونت امور اسناد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور.

Jurisdiction of the Police Command of the Islamic Republic of Iran in transferring the ownership of motor vehicles (with emphasis on the 1863 decree of the Administrative Court of Justice)

Seyede Fatemeh Faghihi¹

Mohammad Javad Azad²

Abstract

The approval of Article 29 of the Traffic Violations Law (1389) was the beginning of a ten-year dispute regarding the competent authority for the transfer of motor vehicles, between the two public institutions of the Organization of Deeds and Real Estate and the Police Command of the Islamic Republic of Iran. The General Board of the Court of Administrative Justice on 12/24/1999 by issuing decree N.1863 ruled out the requirement to refer to the document registration organization in the transfer of vehicles, and this decision came into being a new approach in the authority to issue and register ownership documents by an authority other than the document registration organization. While explaining the legal documents presented by the parties in the aforementioned case, this article analyzes and evaluates this issue from the point of view of the administrative competence of Police Command in issuing ownership documents of motor vehicles.

The findings of the research are that although the issuance of the ownership transfer document by the police saves transfer costs and reduces administrative processes, but due to the rules of public law, especially the principle of incompetence, the police's jurisdiction is a supervisory jurisdiction and has no jurisdiction in Transactional legal acts and its registration. Therefore, the decree of 1863 of the Court of Administrative Justice is contrary to the principle of the rule of law and against the provisions of the law amending the law on the compulsory civil liability insurance of owners of motor vehicles against third parties (1395) and the law on dealing with traffic violations.

Keywords: administrative jurisdiction, administrative court of justice, motor vehicles, notary offices, police command, ownership transfer document.

1. Faculty member of Law Department, Hazrat-e Masoumeh University, Qom, Iran, (Corresponding Author), ffaghihi@hmu.ac.ir

2. graduate of Masters degree in Public Law and an expert of Hazrat-e Masoumeh publishing unit; Qom, Iran m.javadazad@hmu.ac.ir