

بررسی بخشنامه شماره ۸۸/۲۱۵۹۰۴ - ۸۸/۱۲/۲۴ سازمان ثبت و تطبیق آن با

قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی

خسرو عباسی داکانی^۱

مقدمه

قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی با هدف کاستن از تعداد استعلامات غیرضروری و ایجاد سرعت و سهولت در امر تنظیم اسناد و تشویق و ترغیب مردم به مراجعه به دفاتر اسناد رسمی جهت ثبت اسناد راجع به معاملات خود و جلوگیری از اتلاف وقت و سرمایه مردم و تثبیت معاملات و اسناد و مالکیت اشخاص و جلوگیری از تراکم اختلافات و کاستن از مراجعات به محاکم دادگستری در تاریخ ۱۳۸۵/۵/۲۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این اولین بار بود که پس از یک دوره طولانی قانون‌گذاری سخت‌گیرانه و دست و پاگیر که دفاتر اسناد رسمی را به‌عنوان گلوگاهی جهت وصول مطالبات نهادهای دولتی منظور نموده بود و امر تنظیم و تثبیت اسناد و معاملات و کاستن

۱. سردفتر دفتر اسناد رسمی شماره ۱۰۶ تهران و عضو کمیسیون حقوقی کانون سردفتران و دفترباران.
* توضیح ماهنامه «کانون»: برای مطالعه متن کامل «قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی» و آیین‌نامه اجرایی آن؛ ر.ک.: دوره دوم، اردی‌بهشت ماه ۱۳۸۷، ماهنامه «کانون»، ضمیمه ماهنامه ش. ۸۰ «کانون»، کانون سردفتران و دفترباران، سال پنجاهم، دوره دوم، اردی‌بهشت‌ماه ۱۳۸۷، صص. ۲۸۷ - ۲۸۲.

از حجم اختلافات و دعاوی در دادگستری را فدای وصول مطالباتی نموده بود که مأموران و مسؤولان رسمی مربوطه، خود، با ابزار و امکانات قانونی در اختیار خویش، باید وصول می نمودند. ولیکن، به جای انجام وظیفه با تحمیل وظیفه قانونی خود به دفاتر اسناد رسمی به موجب بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و قوانین مختلف خود را از انجام وظیفه نجات داده و سردفتران را مجبور به انجام وظایف خود نموده و حتی مجازات‌های شدیدی نیز برای اشتباهات و کاستی‌های آنها مقرر نموده بودند تا این که قانون تسهیل تنظیم اسناد در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و با این دیدگاه مقرر نمود که برای تنظیم اسناد راجع به اراضی و املاک تنها در صورتی که موضوع سند مربوط به انتقال قطعی عین اراضی یا املاک باشد استعمال از نهادهای مورد نظر قانون گذار ضرورت خواهد یافت. در غیر این صورت، هرگاه سندی راجع به املاک در دفاتر اسناد رسمی به ثبت برسد که موضوع آن انتقال قطعی عین اراضی یا املاک نباشد نیاز به استعمال از مراجع مورد نظر یا اخذ مدارک و مستندات مورد نظر قانون گذار ضرورت نخواهد داشت. به عبارت دیگر، اگر سندی مانند اجاره یا تقسیم‌نامه یا سند رهنی راجع به ملکی در دفترخانه تنظیم شود نیاز به استعمال از اداره ثبت یا جهاد کشاورزی یا اخذ گواهی پایان ساختمان یا مفصاحساب مالیاتی نخواهد بود و تنها در مورد انتقال قطعی عین اراضی یا املاک است که این وظیفه برای دفاتر اسناد رسمی ایجاد می‌شود.

اما با وجود این، ظاهراً برخی از ادارات و مراجع اعتقاد دیگری دارند و با این تعبیر و تفسیر از قانون تسهیل تنظیم اسناد، مخالف هستند و معتقدند؛ با وجود تصویب قانون تسهیل تنظیم اسناد، مقررات و قوانین قبلی در مورد اسناد دیگر به جز اسناد راجع به انتقال قطعی عین اراضی و املاک که راجع به اراضی و املاک تنظیم و ثبت می‌شود کماکان به قوت و اعتبار خود باقی هستند. از جمله؛ در مورد اسناد اجاره و صلح سرقفلی که راجع به املاک تنظیم می‌شوند. مطابق ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم اخذ مفصاحساب مالیاتی از سوی دفترخانه ضرورت دارد. و قانون تسهیل تنظیم اسناد این گونه موارد را دربر نمی‌گیرد و ناسخ مقررات مزبور نیز نمی‌باشد و تکالیف قبلی کماکان به موجب مقررات

مذکور برای دفاتر اسناد رسمی به قوت خود باقی است.

در این مقاله، به بررسی این موضوع خواهیم پرداخت که آیا کدام استنباط از مقررات قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی صحیح است؟ و آیا سازمان ثبت یا سایر ادارات و مراجع دولتی می‌توانند تکالیفی را مجدداً به موجب بخشنامه یا آیین‌نامه، برخلاف مفاد قانون مزبور، به دفاتر اسناد رسمی تحمیل نمایند؟ و این که جایگاه کانون سردفتران و دفتریاران در استنباط از مقررات مزبور و نظر کانون که به منظور ایجاد وحدت رویه در اجرای مفاد قانون مزبور اعلام و عنوان شده است، از نظر قانونی کجاست؟ و در صورت تعارض در آراء مزبور و بخشنامه‌های سازمان ثبت، تکلیف قانونی دفاتر اسناد رسمی چه خواهد بود؟

با این مقدمه به بررسی موضوع پرداخته و نظر خویش را به شرح زیر بیان خواهیم نمود تا شاید چراغی برای روشن نمودن نکات تاریک و مبهم موضوع برافروخته و مسأله را به نحو صحیح و مناسبی حل نماییم.

الف - به موجب ماده یک قانون تسهیل تنظیم اسناد، دفاتر اسناد رسمی تنها هنگام تنظیم و ثبت اسناد راجع به نقل و انتقال عین اراضی و املاک موظف به استعلام از اداره ثبت و اخذ مفاصاحساب مالیاتی و حق بیمه کارگران و گواهی پایان کار و گواهی سازمان جهادکشاورزی، حسب مورد، هستند و در مورد سایر اسناد راجع به اراضی و املاک تکلیفی درخصوص موارد یادشده ندارند.

ب - در ماده ۶ همان قانون با تخصیص ماده یک مرقوم، انتقالات بلاعوض به نفع دولت و شهرداری را که جنبه خیریه و عام‌المنفعه دارند از شمول ماده یک معاف نموده و به‌جز استعلام از اداره ثبت (از اخذ سایر استعلامات) معاف نموده است.

ج - پیرو تصویب قانون تسهیل تنظیم اسناد به لحاظ استنباطات غلطی که از قانون به عمل آمده و موجب تشتت در رویه دفاتر اسناد رسمی در اجرای صحیح مفاد قانون شده بود، کانون در پاسخ به سؤال برخی دفاتر اسناد رسمی با صدور رأی وحدت رویه شماره ۴۳/۱۷۵۲۴ و - ر - ۱۳۸۵/۷/۱ در پاسخ به این سؤال که: "برای تنظیم اسنادی که موجب

انتقال عین اراضی و املاک نمی‌گردد مانند اجاره، آیا اخذ گواهی از ادارات الزامی است؟“ چنین رأی داد؛ ”درخصوص تنظیم سند اجاره تکلیفی جهت اخذ هرگونه گواهی وجود ندارد.“ همچنین در پاسخ به این سؤال که: آیا برای تنظیم اسناد رهنی، تقسیم‌نامه و وقف اخذ گواهی از ادارات الزامی است؟“ چنین پاسخ داد؛ ”به جز پاسخ استعلام از ادارات ثبت محل (با توجه به قسمت اول ماده یک قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی) برای اسناد رهنی، تقسیم‌نامه و وقف ضروری نیست.“ همچنین در پاسخ به این سؤال که: ”با توجه به ماده ۸ قانون تسهیل تنظیم اسناد و لغو کلیه قوانین و مقررات مغایر آیا بند ۴۸ و ۹۱ مجموعه بخشنامه‌های ثبتي و تکلیف دفاتر اسناد رسمی در ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و ماده ۱۲ الحاقی به قانون تملک آپارتمان‌ها لغو شده است؟“ به شرح زیر اظهار نظر نمود؛ ”با توجه به صریح ماده ۸ قانون مذکور و لغو کلیه قوانین و مقررات، کلیه موارد مذکور لغو شده است.“

بنابراین ملاحظه می‌شود کانون سردفتران و دفتریاران در راستای صلاحیت و وظیفه قانونی و ذاتی خویش در اجرای بند ۲ ماده ۶۶ ق.د.ا.ر.ک. (مصوب ۱۳۵۴) به اختلاف رویه دفاتر اسناد رسمی در استنباط و اجرای مفاد قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی پایان داده و صریحاً نظر داده است تنها در صورت تنظیم سند راجع به انتقال قطعی عین اراضی یا املاک، اخذ گواهی از ادارات ضرورت دارد و در سایر موارد، دفاتر اسناد رسمی تکلیفی درخصوص مورد ندارند.

از آنجا که سازمان ثبت اسناد و املاک هم با تأیید رأی کانون سردفتران و دفتریاران بر این نظریه صحه گذاشته بود، آرای مذکور به دفاتر اسناد رسمی ابلاغ شد و مورد اجرا قرار گرفت و موجب وحدت رویه در دفاتر اسناد رسمی شد.^۱

در ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۶، هیئت وزیران نیز با استنباط صحیح از مقررات مذکور، تنظیم اسناد مربوط به انتقالات بلاعوض به نفع دولت و

۱. سازمان ثبت به موجب نامه‌های شماره ۳۴/۹۲۶۵ - ۸۵/۷/۸ و ۳۴/۲۹۶۱ - ۸۵/۷/۸ آراء وحدت رویه مذکور را مورد تأیید قرار داده است.

شهرداری و نیز تنظیم اسنادی که موجب تغییر مالکیت عین املاک و اراضی نمی‌گردد از قبیل اجاره، رهن و تقسیم‌نامه را از پرداخت عوارض و اخذ هر نوع گواهی و اعلام نظر راه به‌استثنای پاسخ استعلام از اداره ثبت، معاف دانسته و بر آن تأکید نمود.

اما به سبب آنکه برای تنظیم اسنادی مانند اجاره و رهن که قبلاً و به‌موجب قانون تسهیل تنظیم اسناد نیاز به استعلام از اداره ثبت نداشت، استعلام از اداره ثبت محل را مقرر داشته بود با اعتراضات زیادی مواجه شد و در نتیجه هیئت دولت ناچار شد ماده ۹ مرقوم را حذف نموده و به‌جای آن مفاد ماده ۶ قانون را به‌عنوان ماده ۹ اصلاحی آیین‌نامه به تصویب برساند.

نتیجه آن شد که با اصلاح اشتباهات مذکور در ماده ۹ مجدداً نظر قانون‌گذار مورد تأیید قرار گرفت که تنها در مورد تنظیم اسناد راجع به انتقال عین اراضی و املاک اخذ استعلام ثبتی ضرورت دارد و در مورد سایر اسنادی که موضوع آنها انتقال عین اراضی و املاک نیست از قبیل اجاره، اسناد رهنی و تقسیم‌نامه اخذ هر نوع گواهی و عوارض و مالیات و به‌ویژه استعلام ضرورت ندارد.

ولی در سایر موارد موظف به رعایت قانون تسهیل تنظیم اسناد هستند. اما در این میان سازمان ثبت با وجود آنکه مصوبه هیئت مدیره کانون سردفتران و دفتریاران را درخصوص ایجاد وحدت‌رویه، به‌شرح فوق، تأیید نموده بود به‌موجب بخشنامه‌های شماره ۸۸/۲۱۵۹۰۴ مورخ ۸۸/۱۲/۲۴ و ۶ - ۱۷۸۱/۶۱ - ۱ مورخ ۸۹/۱/۲۳ برخلاف آرای وحدت‌رویه مرقوم و برخلاف مفاد مقررات قانون تسهیل تنظیم اسناد و آیین‌نامه اجرایی آن اعلام و مقرر نموده است که؛ «علی‌رغم آنکه تسهیلات ایجادشده در قانون تسهیل تنظیم اسناد راجع به معاملات عین اراضی و املاک می‌باشد برخی از دفاتر اسناد رسمی آن را به تنظیم اسناد اجاره و سرقفلی نیز تسری داده و از ادارات مالیاتی گواهی اخذ نمی‌نمایند و لذا نظر به این‌که در اصلاحیه مورخ ۸۷/۹/۲ ماده ۹ آیین‌نامه قانون مذکور، معافیت اخذ هرگونه گواهی و اعلام نظر قبل از تنظیم اسنادی که موجب تغییر مالکیت عین نمی‌گردد (ازجمله

اسناد اجاره و سرقفلی) ملغی گردیده و تبعاً بعد از تصویب اصلاحیه فوق‌الذکر، موجبی برای عدم استعمال و اخذ نمودن گواهی از اداره مالیاتی مربوطه ملاحظه نمی‌شود. بنابراین مؤکداً یادآوری می‌نماید که درخصوص تنظیم اسناد اجاره و سرقفلی کماکان باید قبل از تنظیم اسناد مربوطه، گواهی مالیاتی اخذ و ضمیمه سوابق شود، ضمناً بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مغایر نیز کماکان لم‌یکن اعلام می‌گردد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود سازمان ثبت برخلاف مفاد قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی و آیین‌نامه اجرایی آن و برخلاف مفاد رأی وحدت‌رویه کانون سردفتران و دفتریاران که طی نامه‌های شماره ۳۴/۱۱۱۶۹ مورخ ۸۵/۶/۲۱ و ۳۴/۱۲۶۱۹ مورخ ۸۵/۷/۱ مورد تأیید سازمان ثبت قرار گرفته است، با صدور بخشنامه‌ای اعلام نموده است که مفاد قانون تسهیل تنظیم اسناد تنها شامل اسناد قطعی راجع به انتقال عین اراضی و املاک می‌گردد و سایر اسناد را دربر نمی‌گیرد و بقیه اسناد تنظیمی در دفاتر اسناد رسمی مشمول قانون مزبور نیستند. به عبارت دیگر، با وجود آنکه در ماده ۸ قانون تسهیل تنظیم اسناد کلیه مقررات مغایر با آن لغو شده است ولیکن سازمان ثبت اعتقاد دارد مقررات قبلی کماکان به قوت خود باقی است و تسهیلات ایجادشده در قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی تنها شامل اسناد راجع به انتقال قطعی عین اراضی و املاک می‌شود و اسنادی که موجب تغییر مالکیت عین املاک و اراضی نمی‌شود مانند اجاره، سرقفلی، رهن و تقسیم‌نامه را دربر نمی‌گیرد و اسناد اخیر مشمول مقررات قبلی هستند.

با توجه به مطالبی که بیان شد این مقاله اختصاص به بررسی این موضوع دارد که:

آیا قانون تسهیل تنظیم اسناد قانونی خاص است که تنها شامل اسناد راجع به انتقال عین اراضی و املاک است یا آنکه قانونی فراگیر است که شامل کلیه اسناد تنظیمی در دفاتر اسناد رسمی می‌گردد؟

آیا سازمان ثبت از صلاحیت قانونی برای تفسیر و تعیین محدوده و حوزه شمول قوانین

و مقررات درخصوص دفاتر اسناد رسمی و مخاطبین آن مقررات، برخوردار است؟

آیا با وجود آنکه کانون سردفتران و دفتریاران به موجب بند ۲ ماده ۶۶ ق.د.ا.ر.ک. موظف به تفسیر و تبیین مقررات در جهت ایجاد وحدت رویه در اجرای مقررات در دفاتر اسناد رسمی است، در صورت مداخله سازمان ثبت در این امر آیا تداخل ایجاد نخواهد شد؟ حل این مشکل چگونه خواهد بود؟

آیا هرگاه رأی وحدت رویه کانون سردفتران و دفتریاران در خصوص برخی مقررات صادر و به تأیید سازمان برسد، سازمان ثبت می‌تواند متعاقباً برخلاف رأی مزبور بخشنامه‌ای خطاب به دفاتر اسناد رسمی صادر نماید؟

ماهیت و اعتبار حقوقی آرای وحدت رویه کانون سردفتران و دفتریاران چیست؟ آیا حکم یا رأیی است که در حکم قانون است و برای عموم لازم‌الاتباع است؟ یا یک بخشنامه اداری است؟

و اما؛

۱ - آیا قانون تسهیل تنظیم اسناد، در دفاتر اسناد رسمی تنها برای ایجاد تسهیلات در زمینه تنظیم اسناد راجع به انتقال عین اراضی و املاک به تصویب رسیده است و شامل سایر اسناد نمی‌شود؟

در پاسخ به این سؤال باید بیان داشت که:

//ف - قانون تسهیل تنظیم اسناد قانونی عام‌الشمول و فراگیر است که هدف آن تنظیم و تسهیل امر تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی است و شامل تمام اسنادی می‌گردد که راجع به اراضی و املاک در دفاتر اسناد رسمی تنظیم می‌شوند و اختصاص به انتقال قطعی اراضی و املاک ندارد. در غیراین صورت، چنین تفسیری از قانون با روح حاکم بر آن و فلسفه آن یعنی کاستن از تعداد استعلامات غیرضروری در دفاتر اسناد رسمی که موجب عدم رغبت اشخاص به مراجعه به دفاتر اسناد رسمی و طولانی شدن جریان تنظیم اسناد و اتلاف وقت و هزینه مراجعین و روی آوردن مردم به تنظیم اسناد عادی و کاهش درآمدهای عمومی و بروز اختلافات و دعاوی و تراکم مراجعات به مراجع قضایی (یا

جلوگیری از افزایش آن)، منافات خواهد داشت.

ب - اگر چنین تعبیری صحیح باشد لازم خواهد بود که در خود قانون به این امر تصریح شده باشد، درحالی که در ماده ۸ کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون لغو شده است. به عنوان مثال؛ در ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم برخی از اسناد که موجب تغییر مالکیت عین اراضی و املاک نمی‌گردند نیز نیازمند اخذ گواهی مالیاتی جهت تنظیم سند رسمی در دفاتر اسناد رسمی هستند، درحالی که در این قانون تنها اسناد اخیر، انتقال عین اراضی و املاک، مشمول اخذ گواهی هستند. بنابراین با لحاظ ماده ۸ قانون، تکلیف دفترخانه به موجب آن قسمت از ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم که مغایر با قانون اخیر می‌باشد، منسوخ شده است و دفاتر اسناد رسمی تکلیفی به رعایت آن ندارند.

ج - در قانون تسهیل تنظیم اسناد به موارد دیگری از اسناد نیز توجه شده و تکالیف و اختیاراتی برای دفاتر اسناد رسمی برقرار شده است که ارتباطی به عین اراضی و املاک ندارند مانند مواد ۴ و ۵ ق.ت.ا. که به انتقال تلفن و دستگاه‌های چاپ و صحافی و غیره اختصاص دارد. بنابراین قانون اخیر، قانونی خاص نیست بلکه قانونی فراگیر می‌باشد.

د - این اعتقاد که قانون‌گذار در مورد اسناد مهم که مربوط به انتقال عین اراضی و املاک است قائل به معافیت و سهولت شده و امر تنظیم اسناد را با اخذ تعهد از متعاملین در متن سند بدون اخذ گواهی از ادارات دارایی و بیمه تسهیل نموده است. ولیکن در مورد اسناد فرعی مربوط به اراضی و املاک از قبیل اجاره، رهن و تقسیم‌نامه این اجازه را به دفاتر نداده است که بدون اخذ گواهی از دارایی و بیمه نسبت به تنظیم سند اقدام نمایند با منطبق حقوقی و اقتصادی سازگار نیست.

چه‌طور ممکن است، با رعایت قاعده "الأهم فالأهم" قانون‌گذار مرتکب چنین خطای فاحشی شود؟ بنابراین به نظر می‌رسد این‌گونه تعبیر از قانون صحیح نمی‌باشد و منظور قانون‌گذار شامل کلیه اسناد تنظیمی راجع به املاک در دفاتر اسناد رسمی می‌شود و اختصاص به دسته خاصی از اسناد ندارد.

هـ- این نوع تعبیر از قانون تنها در ادامه همان طرز تفکر قدیمی ممکن است بیان شود که متأسفانه! دفاتر اسناد رسمی را به عنوان گلوگاهی برای وصول مطالبات نهادها و مؤسسات دولتی تلقی می‌نمود. درحالی که همان‌طور که بیان شد سازمان‌های مذکور با دستگاه‌های بوروکراسی و اجرایی عریض و طویل خود بهتر است، خود، رأساً نسبت به وصول مطالبات خویش از طریق سازوکارها و روش‌های قانونی مقرر خاص خود اقدام نمایند و نیاز به کمک و راهنمایی ندارند بلکه این نوع طرز تلقی همان‌طور که گفته شد در اثر کاهش آمار اسناد رسمی تنظیمی منجر به کاهش درآمدهای عمومی دولت از طریق وصول حق‌الثبت می‌گردد.

و- این موضوع که با اصلاح ماده ۹ آیین‌نامه قانون تسهیل تنظیم اسناد، معافیت اخذ هرگونه گواهی ملغی شده است، مطلب صحیحی نیست. زیرا معافیت از اخذ گواهی‌ها به‌موجب قانون تسهیل تنظیم اسناد برقرار شده است نه به‌موجب آیین‌نامه. در نتیجه، اصلاح آیین‌نامه موجب اصلاح یا ابطال یا منسوخ شدن قانون نمی‌گردد بلکه ماده ۹ به دلیل مغایرت آن با قانون در خصوص ایجاد تکلیف غیرقانونی و مغایر با مفاد قانون در خصوص استعلام از اداره ثبت در خصوص تنظیم اسناد رهن و اجاره و تقسیم‌نامه ابطال شده است. به‌علاوه، در ماده ۹ هیئت دولت نیز نظر خود را در تأیید عام‌الشمول بودن قانون اعلام نموده بود و تنها به دلیل اشکال مزبور ماده ۹ مورد اصلاح قرار گرفت. اکنون نیز ماده ۹ اصلاحی به‌عنوان یک استثنا بر اصل همانند ماده ۶ قانون تنها اسناد راجع به انتقال بلاعوض عین اراضی و املاک به نفع دولت و شهرداری را معاف از دریافت هر نوع عوارض و گواهی می‌داند ولیکن سایر انتقالات قطعی عین اراضی و املاک را مشمول مواد یک و ۲ قانون و تبصره‌های آن می‌داند که این امر نمی‌تواند دال بر ایجاد تکلیف برای دفاتر اسناد رسمی در خصوص اخذ گواهی از ادارات هنگام تنظیم سند در خصوص اسناد راجع به املاک و اراضی که موجب تغییر مالکیت عین نمی‌گردد، تلقی شود. زیرا مفهوم مخالف ماده ۶ قانون و ۹ آیین‌نامه از نظر اصولی تنها آن است که *انتقالات معوض املاک به نفع*

دولت و شهرداری از پرداخت عوارض و اخذ هرگونه گواهی معاف نیست. نه این که از مفهوم مخالف این مواد استفاده می‌شود که اخذ مفاصاحساب و گواهی از ادارات در مورد سایر اسناد الزامی است. چنین تعبیر و تفسیری هرگز از لحاظ قواعد منطقی و اصولی صحیح و شایسته و پذیرفته نیست.

۲ - آیا مرجع قانونی ایجاد وحدت رویه در دفاتر اسناد رسمی راجع به اجرای مقررات در امر تنظیم اسناد کانون سردفتران و دفترباران است یا سازمان ثبت مرجع صالح می‌باشد؟ و آیا دفاتر اسناد رسمی موظف به رعایت بخشنامه‌های سازمان ثبت هستند یا خیر؟

با تتبع و کنکاش در مجموعه مقررات موجود ملاحظه می‌شود که کانون سردفتران و دفترباران است که به موجب بند ۲ ماده ۶۶ ق.د.ا.ر.ک. (مصوب ۱۳۵۴) تنها مرجع صالح و رسمی در امر ایجاد وحدت رویه در اجرای مقررات و قوانین در دفاتر اسناد رسمی می‌باشد و این صلاحیت و وظیفه همان‌طور که ملاحظه می‌شود مبتنی بر قانون می‌باشد. به عبارت دیگر، کانون سردفتران و دفترباران در این خصوص دارای صلاحیت قانونی است و همان‌طور که می‌دانیم نظراتی که به‌منظور انجام این وظیفه بیان می‌شود برای دفاتر اسناد رسمی لازم‌الاتباع و جزو قواعد و مقررات لازم‌الاجرا تلقی می‌شود. زیرا دفاتر اسناد رسمی موظف به رعایت و اجرای مفاد آرای وحدت رویه صادره از سوی کانون سردفتران و دفترباران هستند.

بنابراین آرای وحدت رویه صادره از کانون سردفتران و دفترباران به‌لحاظ حقوقی همانند آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری و یا شورای عالی ثبت و یا شورای عالی مالیاتی در موضوعات مشابه در حکم قانون می‌باشد. زیرا از تمام ویژگی‌های قوانین همانند عام‌الشمول بودن، ضمانت اجرا داشتن، الزام‌آور بودن و نظام‌مند بودن برخوردارند. تنها تفاوتی که با قوانین دارند آن است که به تصویب مجلس شورای اسلامی نمی‌رسند و در روزنامه رسمی لزوماً منتشر نمی‌شوند و به همین دلیل است که می‌گوییم در حکم قانون هستند و نه قانون. اما همان‌گونه که می‌دانیم و گفته شد بسیاری از آرای

مراجع صالح قانونی دیگر نیز همانند قانون دارای آثار مشابه هستند ولو آنکه در مجلس به تصویب نرسیده باشند.

ممکن است برخی نیز از نظر ماهیت حقوقی آرای مزبور را در حکم تفسیر قانون محسوب نمایند. همان‌طور که مجلس شورای اسلامی می‌تواند مقرراتی را که خود به تصویب رسانده، مورد تفسیر قرار دهد و قضات دادگستری نیز می‌توانند در راستای انجام وظیفه قانونی حل و فصل پرونده‌ها و انجام قضاوت به تفسیر مقررات بپردازند و این‌گونه تفاسیر نیز قانونی و در حکم قانون می‌باشد و همانند خود قانون لازم‌الاتباع و الزام‌آور هستند، کانون سردفتران نیز از چنین صلاحیت قانونی برای استنباط و تعبیر صحیح از مقررات موضوعه و تأمین اجرای واحد و صحیح و مناسب مقررات مزبور در دفاتر اسناد رسمی برخوردار است. و با توجه به این‌که تشتت آرای سردفتران در استنباط از مقررات امری طبیعی است. بنابراین وجود چنین مرجعی اجتناب‌ناپذیر است.

در این رابطه، برای سازمان ثبت نیز در بند ۲ ماده ۶۶ ق.د.ا.ر.ک. نقش و وظیفه نظارتی در نظر گرفته شده است. در بند مرقوم مقرر شده است آرای وحدت رویه صادره از سوی کانون سردفتران و دفتریاران به سازمان ثبت ارسال خواهد شد تا به تأیید سازمان ثبت برسد. این امر موجب می‌شود تا آرای صادره از سوی مرجع قانونی صالح دیگری نیز مورد بررسی و مطالعه قرار گیرد و مطابقت آن با قوانین و مقررات جاری به تأیید برسد و با وزن و اعتبار و مقبولیت بیشتری به دفاتر اسناد رسمی جهت اجرا ابلاغ شود. بنابراین وظیفه سازمان ثبت برای این منظور، به نظارت بر آرای صادره و تشخیص و احراز مطابقت آن با قوانین و مقررات جاری ختم می‌شود. در این خصوص هرگاه سازمان ثبت اشکال یا ایراد و خللی در رأی صادره ملاحظه نماید، می‌تواند با درج نظرات خود مصوبه کانون سردفتران و دفتریاران را به کانون اعاده نماید تا مجدداً مورد توجه و دقت بیشتری قرار گیرد و در نهایت با اعمال نظرات سازمان ثبت، نظر خود را به‌نحو مطلوب‌تری با مقررات تطبیق داده و اصلاح نماید و سپس مجدداً جهت تأیید نظرات اصلاحی به سازمان ثبت ارسال نماید.

هرچند ممکن است کانون سردفتران و دفتریاران بر نظر سابق خود باقی مانده و مجدداً با توضیحات بیشتر خواستار تأیید آرای مصوب خویش شود و یا آنکه در آرای خود تجدیدنظر نموده و نظرات ارشادی سازمان ثبت را در آرای اصلاحی خود اعمال نماید. سازمان ثبت نیز می‌تواند به تأیید آرای صادره مبادرت کند و یا آنکه به هر دلیل از تأیید آرای صادره از سوی کانون خودداری نماید. هرگاه سازمان ثبت نسبت به تأیید رأی صادره اقدام نماید کانون سردفتران و دفتریاران نسبت به ابلاغ رأی صادره به دفاتر اسناد رسمی اقدام خواهد نمود و دفاتر اسناد رسمی از تاریخ ابلاغ آرای مزبور موظف به رعایت آن در امر تنظیم اسناد مربوطه خواهند بود ولیکن در صورتی که سازمان ثبت از تأیید آرای صادره خودداری نماید، کانون سردفتران و دفتریاران می‌تواند موضوع را به مراجع قانونی ذیصلاح مانند مجلس شورای اسلامی یا قوه قضائیه از مجاری قانونی منعکس نموده و با جلب نظر موافق ایشان تعبیر و تفسیر صحیح مقررات و قوانین مورد مناقشه را کسب نماید. زیرا همان‌طور که می‌دانیم در خصوص قوانین موضوعه مجلس شورای اسلامی از صلاحیت قانونی برای تفسیر آنها برخوردار است و در مورد سایر مقررات نیز همان‌طور که در ماده ۲۹ ق.د.ا.ر.ک. مقرر شده است وزارت دادگستری، امروزه با توجه به اصلاح مقررات و تفویض اختیارات و وظایف وزارت دادگستری به قوه قضائیه، می‌تواند نظاماتی را برای اجرا در دفاتر اسناد رسمی به تصویب برساند.

با توجه به مطالب یادشده، سازمان ثبت تنها وظیفه نظارتی در خصوص مورد دارد و وظیفه اجرایی در این رابطه به سازمان مزبور محول نشده است. در نتیجه، سازمان ثبت نمی‌تواند رأساً نسبت به تعبیر و تفسیر و تعیین محدوده و نحوه اجرای قوانین و مقررات در دفاتر اسناد رسمی اقدام نماید. زیرا چنین صلاحیت و وظیفه‌ای در هیچ‌یک از مقررات جاری برای سازمان ثبت پیش‌بینی و مقرر نشده است بلکه تنها می‌تواند از تأیید آرای کانون سردفتران و دفتریاران سرباز زند.

به‌علاوه هرگاه سازمان ثبت رأی وحدت رویه کانون سردفتران و دفتریاران در موضوع

خاصی را تأیید نماید، نمی‌تواند رأساً در مصوبه مزبور تجدیدنظر نموده و نظر خود را پس گرفته یا اصلاح نماید یا مجدداً بخشنامه‌ای مغایر با رأی وحدت رویه کانون سردفتران و دفترباران صادر نماید. زیرا همان‌طور که بیان شد چنین صلاحیتی به موجب هیچ‌یک از مقررات به سازمان ثبت داده نشده است. بنابراین، هرگاه سازمان ثبت پس از صدور رأی وحدت‌رویه از سوی کانون و تأیید آن از سوی سازمان ثبت اشکال یا ایرادی ملاحظه نماید و یا آنکه تصور نماید که رأی صادره با مقررات موضوعه مغایرت دارد، می‌تواند نقطه‌نظرات خود را به کانون سردفتران و دفترباران منعکس نموده و تقاضای تشکیل جلسه در اجرای بند ۲ ماده ۶۶ ق.د.ا.ر.ک. را بنماید. در این صورت، هرگاه کانون سردفتران و دفترباران با مطالعه و بررسی دیدگاه‌های سازمان ثبت تشخیص دهد که رأی صادره مغایر با مقررات موردنظر می‌باشد، می‌تواند نسبت به اصلاح رأی صادره اقدام نموده و جهت تأیید مجدد به سازمان ثبت ارسال نماید. لیکن چنانچه تشخیص دهد که نقطه‌نظرات سازمان ثبت منطبق با موازین قانونی نیست و رأی صادره به‌طور صحیح صادر شده و مبتنی بر موازین قانونی است، می‌تواند بر رأی خود پافشاری نموده و پاسخ سازمان ثبت را بدهد.

سازمان ثبت نیز هرگاه با نظرات اخیر کانون سردفتران و دفترباران موافق باشد که مسأله خاتمه خواهد یافت. در غیر این صورت، سازمان ثبت هم می‌تواند از طریق مجلس شورای اسلامی یا قوه قضائیه، حسب مورد، جهت ابطال رأی وحدت رویه کانون سردفتران و دفترباران اقدام کند. اما چنانچه سازمان ثبت ترتیبات مذکور را رعایت ننموده و برخلاف مفاد رأی وحدت رویه کانون بخشنامه‌ای صادر نموده و جهت اجرا به دفاتر اسناد رسمی ابلاغ نماید با توجه به این که موازین و مقررات قانونی در صدور بخشنامه مذکور رعایت نشده است، رعایت مفاد بخشنامه صادره از سوی دفاتر اسناد رسمی الزامی نخواهد بود. زیرا چنین بخشنامه‌ای فاقد جاهت قانونی بوده و از آنجا که اجرای مفاد آن، به حقوق قانونی اشخاص و مراجعین به دفاتر اسناد رسمی لطمه وارد می‌نماید، ممکن است دفاتر اسناد رسمی را با دعاوی متعددی از سوی اشخاص زیان‌دیده مواجه نماید و از آنجا که در

دعاوی عمومی برای رفع مسؤولیت نمی‌توان به بخشنامه‌های اداری استناد نمود و قضات دادگستری الزامی به رعایت و پذیرش بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مغایر با قانون ندارند. بنابراین رعایت مفاد بخشنامه مذکور رافع مسؤولیت دفاتر اسناد رسمی نخواهد بود و سازمان ثبت نمی‌تواند در چنین دعاوی از دفاتر اسناد رسمی حمایت نموده و بار مسؤولیت ایشان را بر دوش بگیرد. بنابراین چاره‌کار در آن است که سازمان ثبت از صدور چنین بخشنامه‌هایی خودداری نموده و دفاتر اسناد رسمی نیز در صورت صدور چنین بخشنامه‌هایی از اجرای مفاد آن خودداری نمایند. با توجه به آنچه بیان شد مرجع قانونی ذی‌صلاح جهت تعبیر و تفسیر مقررات و قوانین و تعیین محدوده و نحوهٔ اجرای صحیح آنها در دفاتر اسناد رسمی درخصوص تنظیم اسناد و ایجاد وحدت رویه در اجرای مقررات مزبور، کانون سردفتران و دفترباران می‌باشد که از جایگاه رفیع قانونی در این خصوص برخوردار است و آرای صادره نیز در حکم قانون بوده و لازم‌الاجرا هستند و تجدیدنظر در آرای صادره تنها از طریق خود کانون سردفتران و دفترباران امکان‌پذیر می‌باشد و سازمان ثبت از این منظر، تنها از جایگاه قانونی نظارت برخوردار است و وظیفه اجرایی در این خصوص ندارد و نمی‌تواند درخصوص مورد مبادرت به صدور بخشنامه بدون ارجاع آن به کانون سردفتران و دفترباران نماید. حال، آیا بخشنامه شماره ۸۸/۲۱۵۹۰۴ - ۸۸/۱۲/۲۴ سازمان ثبت مبتنی بر موازین قانونی صادر شده است؟ آیا در هنگام تنظیم اسناد اجاره و انتقال حق سرقفلی و سایر اسنادی که موجب تغییر مالکیت عین اراضی و املاک نمی‌گردد، اخذ مفاصاحساب مالیاتی ضرورت دارد؟

همچنین با توجه به مطالبی که قبلاً بیان شد بخشنامه مذکور مبتنی و منطبق با موازین قانونی نمی‌باشد و صدور چنین بخشنامه‌ای با توجه به بند ۲ ماده ۶۶ ق.د.ا.ر.ک. در صلاحیت کانون سردفتران و دفترباران می‌باشد. از آنجا که در این خصوص کانون سردفتران و دفترباران به موجب رأی وحدت رویه شماره ۴۳/۱۷۵۲۴ - و - ر - ۱۳۸۵/۷/۱ که به تأیید سازمان ثبت رسیده است، صراحتاً برخلاف مفاد بخشنامه اخیر نظر داده است،

صدور بخشنامه اخیر فاقد وجاهت قانونی است و بنابراین، رعایت مفاد آن برای دفاتر اسناد رسمی لازم‌الاتباع نمی‌باشد و تا زمانی که رأی وحدت رویه دیگری از سوی کانون برخلاف رأی قبلی صادر نشود یا مجلس شورای اسلامی تفسیر دیگری از قانون تسهیل تنظیم اسناد ارائه ندهد، رعایت مفاد رأی وحدت رویه مذکور از سوی دفاتر اسناد رسمی الزامی است. زیرا دفاتر اسناد رسمی در صورت عدم رعایت مفاد رأی مزبور و تحمیل وظایف غیرقانونی به متقاضیان ثبت اسناد ممکن است با دعاوی عمومی روبه‌رو شوند که موجب خسارات مادی و معنوی برای ایشان شود. بنابراین پیشنهاد می‌نماید سازمان ثبت در بخشنامه اخیر تجدیدنظر نماید. زیرا این‌گونه دعاوی ممکن است به‌طرفیت سازمان ثبت نیز اقامه شوند و همچنین موجب خدشه بر اعتبار سازمان ثبت و مسؤولیت مادی و معنوی سازمان گردند.

اما همان‌طور که گفته شد قانون تسهیل تنظیم اسناد قانونی عام و فراگیر است که وظیفه تنظیم مقررات راجع به تنظیم اسناد مربوط به اراضی و املاک را برعهده دارد. برابر نظر قانون‌گذار در میان اسناد تنظیمی در دفاتر اسناد رسمی راجع به املاک و اراضی تنها اسنادی که به انتقال مالکیت اراضی و املاک مربوط می‌شوند مشمول اخذ گواهی‌های لازم از ادارات و استعلام ثبتی هستند ولی در هنگام تنظیم سایر اسناد راجع به اراضی و املاک، اخذ هیچ‌گونه گواهی و استعلامی ضرورت ندارد. از مفهوم مخالف ماده ۹ اصلاحی آیین‌نامه اجرایی قانون نیز تنها این امر استنباط می‌گردد که انتقالات معوض به نفع شهرداری و دولت هم تابع و مشمول مواد یک و ۲ قانون تسهیل تنظیم اسناد و مشمول اخذ گواهی‌ها و استعلامات مقرر می‌باشد و این بدین معنا نیست که در مورد اسنادی که منجر به انتقال مالکیت عین اراضی و املاک نمی‌گردند، قانون تسهیل تنظیم اسناد حاکم نیست و مقررات مغایر قانون مزبور کماکان به‌قوت و اعتبار خود باقی‌است. زیرا چنین امری هرگز از مفهوم مخالف ماده ۹ استنباط نمی‌گردد. همچنین اصلاح ماده ۹ آیین‌نامه هیچ‌گونه تغییری در مقررات قانون تسهیل تنظیم اسناد ایجاد نمی‌کند و اصولاً حتی اگر

آیین‌نامه اجرایی قانون هم به تصویب نمی‌رسید هیچ‌گونه لطمه‌ای به حوزه و محدوده اجرای قانون وارد نمی‌ساخت و آیین‌نامه اجرایی قانون هرگز نمی‌تواند حکمی برخلاف قانون متبوع خود وضع نماید بلکه تنها روش اجرای مقررات قانون را روشن می‌سازد. در نتیجه، تسهیلات ایجادشده در قانون تسهیل تنظیم اسناد تنها شامل معاملات راجع به انتقال قطعی عین اراضی و املاک نمی‌گردد و کلیه اسناد راجع به اراضی و املاک از جمله اجاره و انتقال سرقفلی را نیز دربرمی‌گیرد و در موارد اخیر اخذ هرگونه گواهی از ادارات و استعلام از اداره ثبت منتفی می‌باشد. در غیر این صورت، نقض غرض قانون‌گذار از تصویب قانون تسهیل تنظیم اسناد را در پی خواهد داشت و بسیار بعید به نظر می‌رسد و از منطق حقوقی لازم برخوردار نیست که قانون‌گذار در مورد انتقال قطعی مالکیت اراضی و املاک، معافیت از اخذ گواهی از ادارات را پذیرفته باشد اما در مورد واگذاری حقوق جزئی از اراضی و املاک به غیر چنین معافیتی را نپذیرفته و تنظیم اسناد را با سختی و صعوبت مواجه سازد. انتساب چنین اعتقادی به قانون‌گذار نمی‌تواند از سوی عقلا و حقوق‌دانان و خود قانون‌گذار پذیرفته شود. بنابراین به نظر می‌رسد مفاد بخشنامه اخیر مبتنی و منطبق با موازین حقوقی و قانونی نبوده و فاقد قابلیت می‌باشد و گریزی نیست جز این که مورد تجدیدنظر واقع شود.