

## به بهانه اصلاح ماده ۹ آیین نامه اجرایی قانون تسهیل تنظیم اسناد در

### دفاتر اسناد رسمی

محمد عظیمیان<sup>۱</sup>

قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی مشتمل بر ۸ ماده و ۱ تبصره که در تاریخ ۱۳۸۵/۵/۲۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، حاصل تلاش‌های مشترک و طاق‌ت‌فرسای کارشناسان محترم سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و کانون سردفتران و دفت‌ریاران بوده که از اهداف اصلی آن می‌توان به «حذف استعلامات زاید در تنظیم اسناد» «رفع تکالیف بی‌شمار از دفاتر اسناد رسمی» «تنظیم و تنسیق روابط متقابل و سه‌جانبه دولت، مردم و دفاتر اسناد رسمی» «واگذاری وصول مطالبات عمومی به مراجع ذی‌ربط»، «ترغیب نمودن اشخاص به رسمی نمودن معاملات و اعمال حقوقی خویش» و در یک کلام ایجاد سهولت در تنظیم اسناد مراجعین به نحوی که خاطره تلخ عبور از پیچ و خم نظام اداری سنتی به منظور اخذ پاسخ استعلامات غیرضرور و بعضاً غیرمرتبط از اذهان متقاضیان ثبت سند زوده شود، اشاره نمود. صعوبتی که باعث گریز اشخاص از دفاتر اسناد

۱. سردفتر اسناد رسمی ۶۴۸ تهران و عضو کمیسیون حقوقی و عضو هیئت تحریریه مجله کانون.

رسمی و رو آوردن به اسناد عادی و بعضاً اسناد وکالت و نتیجتاً درگیری محاکم قضایی در حل اختلافات عدیده حاصل از این رویکرد گردیده بود.

تصویب قانون تسهیل تنظیم اسناد را شاید بتوان مرهمی بر زخم کهنه و قدیمی یکی از بخش‌های اقتصادی کشور نامید که از تاریخ اجرا، روحی تازه در کالبد بیمار آن دمیده شده است.

قانونگذار با التفاظ به منشأ بیماری، بهبودی اوضاع را در آشتی اشخاص با دفاتر اسناد رسمی و ترغیب آنان به رسمی نمودن اسناد خود یافته و در این راستا با الزام ادارات و دوایر ذی‌ربط به پاسخگویی مراجعین ظرف مهلت‌های مقرر، برای اولین بار طعم شیرین بهره‌مندی از سند رسمی را بدون بوروکراسی اداری به مردم چشاند، گام نخست با توفیق قانونگذار در انجام رسالت خویش همراه شد، مراجعین به دفاتر اسناد رسمی افزون و درآمدهای دولت نیز به نحو چشمگیری افزایش یافت. ضمن اینکه مراجع دولتی مورد خطاب قانونگذار با تجدیدنظر و اصلاح روش جاری خود، به اجرای صحیح قانون کمک شایانی نمودند. به منظور تکمیل چرخه مربوط به تنظیم اسناد رسمی، تدوین آیین‌نامه با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و وزارت دادگستری و تصویب هیئت وزیران پیش‌بینی گردید که آیین‌نامه مربوطه با تأخیر بیش از یک‌سال از مهلت مقرر، تصویب و در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۵ در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران درج و از تاریخ ۱۳۸۷/۱/۲۰ لازم‌الاجرا گردید.

مطابق ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی (قبل از اصلاح) «هرگونه انتقال بلاعوض اراضی و اعیان به نفع دولت<sup>۱</sup> و شهرداری‌ها و نیز تنظیم اسنادی که موجب تغییر مالکیت عین

۱. به نظر می‌آید مراد از دولت، آن قسمت از قوه مجریه است که اعمال حاکمیت می‌نماید دلیل این ادعا نیز علاوه بر اصالة الظهور، به اکتفا به نام شهرداری به عنوان یک موسسه عمومی غیردولتی در ردیف نام دولت می‌توان اشاره نمود، به عبارت دیگر شرکت‌های دولتی و شرکت‌های تابعه شهرداری مشمول این معافیت نمی‌باشند. ضمناً متذکر می‌گردم انتقال اراضی و اعیان دولت و شهرداری‌ها به اشخاص نیز از شمول این حکم خارج می‌باشند.

نمی‌گردد از قبیل اجاره، رهن و تقسیم‌نامه (غیر از حبس)<sup>۱</sup> از پرداخت عوارض و اخذ هرگونه گواهی و اعلام نظر به استثنای پاسخ استعلام از اداره ثبت اسناد و املاک محل وقوع ملک معاف می‌باشد، لکن دفاتر اسناد رسمی مکلفند نشانی محل وقوع ملک را طبق اظهار متعاملین در سند تنظیمی قید نموده و حداکثر تا پایان ماه بعد تصویر سند تنظیمی را حسب مورد به اداره امور مالیاتی یا اداره تأمین اجتماعی شهر مربوط ارسال نمایند».

این ماده آیین‌نامه دارای موضوعات سه‌گانه‌ای است که قسمت نخست آن به دلیل محدود نمودن دایره شمول قانون<sup>۲</sup> و دو مورد دیگر به لحاظ ایجاد تکلیف فاقد مبنای<sup>۳</sup> با روح قانون و فلسفه وضع آن مغایرت دارد.

### موضوع اول: تنظیم اسناد مربوط به انتقال بلاعوض اراضی و اعیان به نفع

#### دولت و شهرداری‌ها

این قسمت از آیین‌نامه ناظر به ماده ۶ قانون می‌باشد که مطابق آن مطلق هرگونه انتقال بلاعوض به نفع دولت و شهرداری‌ها، از پرداخت عوارض و اخذ هرگونه گواهی به استثنای پاسخ استعلام از اداره ثبت اسناد و املاک محل، معاف گردیده است، لکن در زمان وضع آیین‌نامه با اضافه نمودن قید «اراضی و اعیان» حوزه شمول حکم قانون به «انتقال بلاعوض اراضی و اعیان» محدود گردید.

این محدودیت علاوه بر محروم کردن اشخاص به عنوان مصالحین و دولت و شهرداری‌ها به عنوان متصالحین، از امتیازات مورد اشاره (در غیر موارد انتقال عرصه و

۱. حبس اعم است از وقف، حبس مطلق، عمری، رقی و سکنی.

۲. دولت حق ندارد به بهانه تکمیل قانون و وضع آیین‌نامه اجرایی؛ مقرراتی وضع کند که مخالف روح قانون مورد نظر باشد و یا از فرصت استفاده کرده در صلاحیت خاص قانونگذار وارد شود و یا حقوق ناشی از قانون را محدود سازد. دولت فقط مجاز است در حدود اصول کلی قانون موردنظر، به وضع مقررات صرفاً اجرایی و تشریفاتی بپردازد تا آنکه قانون در عمل قابل اجرا شود. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، چ دوازدهم، ۱۳۸۵، ص ۲۹۰.

۳. طبق دو اصل ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وضع قانون و قواعد امره موجد حق و تکلیف و الزامات اشخاص در عموم مسائل به قوه‌مقننه و یا مأذون از قبل قانونگذار اختصاص دارد.

اعیان) از جمله انتقالات حقوق همچون حق ارتفاق، حق انتفاع، حق کسب و پیشه و تجارت و سرقتی و... دفاتر اسناد رسمی را با تکالیف زائد و تبعاً مسؤولیت‌های ناشی از عدم رعایت آن مواجه می‌نماید.

### موضوع دوم: تنظیم اسنادی که موجب تغییر مالکیت عین نمی‌گردد

این بخش از آیین نامه بدو با تعمیم مفاد قانون به تنظیم اسنادی به جز انتقالات اراضی و اعیان،<sup>۱</sup> مواردی از اسنادی را که موجب تغییر مالکیت عین نمی‌گردد به صورت تمثیلی، احصاء نموده است و نهایتاً پس از احصاء (اشاره به اجاره، رهن و تقسیم‌نامه) با صدور حکم کلی، ضمن معافیت تنظیم اسناد مربوطه از اخذ هرگونه گواهی، پاسخ استعلام اداره ثبت اسناد و املاک محل وقوع ملک را برای این امر الزامی دانسته است.

الزام دفاتر اسناد رسمی به اخذ پاسخ استعلام ثبت در تنظیم اسناد اجاره، از نادرترین تکالیفی است که بدون هیچ مبنا و توجیهی مقرر گردیده و قطعاً در وضع آن هدف غایی قانون تسهیل تنظیم اسناد لحاظ نگردیده است. این تکلیف باعث چالش جدی در روابط دفاتر اسناد رسمی و ادارات ثبت اسناد و املاک گردید، تا جایی که برخی از مناطق ثبتی از ارائه پاسخ استعلام در این خصوص خودداری می‌نمایند. بعضی از همکاران نیز به منظور رهایی از این مخمصه، تکلیف مقرر را ناظر به اجاره‌های بیش از سه سال موضوع ماده ۱۰۴ آیین نامه قانون ثبت املاک مصوب سال ۱۳۱۷ می‌دانند.<sup>۲</sup>

۱. اطلاق عنوان «قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی» و نه «قانون تسهیل تنظیم اسناد اراضی و املاک در دفاتر اسناد رسمی»، تعیین احکام نقل و انتقال تلفن‌های ثابت و همراه و ماشین‌های چاپ، لیتوگرافی و صحافی در مواد ۴ و ۵ همین قانون و همچنین آراء متعدد کمیسیون وحدت رویه قانون سردفتران و دفتریاران مؤید عدم اختصاص قانون به نقل و انتقالات اراضی و املاک می‌باشد.

۲. ماده ۱۰۴ آیین نامه قانون ثبت املاک، ... در مورد عمری و رقبی و سکنی و مواردی که معامله راجع به سود ملکی برای بیش از سه سال باشد مقررات بالا راجع به تنظیم خلاصه سند و فرستادن به حوزه ثبت وقوع ملک و قید آن در زیر ثبت ملک در دفاتر املاک و در سند مالکیت و بایگانی نمودن خلاصه معامله در پرونده باید مجری گردد...

مطابق ماده ۱۰۴، تنظیم سند اجاره بیش از سه سال مستلزم ارسال خلاصه معامله به ثبت محل وقوع ملک می‌باشد، ضمن اینکه تکلیفی به استعلام و اخذ پاسخ آن برای دفاتر مقرر نگردیده است.

### موضوع سوم: ارسال تصویر اسناد تنظیمی به مراجع ذی ربط

حسن ختام ماده ۹ آیین نامه، تکلیف دفاتر اسناد رسمی به ارسال تصویر سند تنظیمی (انتقال بلاعوض اراضی و اعیان به نفع دولت و شهرداری‌ها، اجاره، رهن، تقسیم‌نامه و...) ظرف مهلت مقرر به اداره امور مالیاتی یا اداره تأمین اجتماعی شهر مربوط می‌باشد.

تکلیف موضوع این قسمت از ماده آیین‌نامه نیز به دلیل فقدان مبنای قانونی، باعث تحمیل هزینه‌های اضافی به دفاتر اسناد رسمی و آشفتگی در ادارات دارایی و تأمین اجتماعی گردید، زیرا تعیین حوزه صالح (صلاحیت محلی) از ادارات دارایی و شعب تأمین اجتماعی به منظور ارسال تصویر اسناد تنظیمی ناممکن است. به ویژه زمانی که تنظیم اسناد مربوط به املاک خارج از حوزه دفاتر و یا کلان شهرها باشد که در این صورت، امکان وصول مدارک ارسالی دفاتر توسط ادارات به مراتب ضعیف‌تر می‌شود. اگر براین وضعیت، لزوم تجدید برخی از مراسلات و افزایش هزینه‌های پستی را اضافه کنیم، زیان ناشی از این تصمیم بهتر مشخص خواهد گردید.<sup>۱</sup>

اعتراض مخاطبین اصلی ماده ۹ آیین‌نامه (دفاتر اسناد رسمی) و سایر مجریان و همچنین اشخاص ذی‌نفع به مغایرت احکام و تکالیف سه‌گانه مذکور با قانون تسهیل تنظیم اسناد، واضعین آیین‌نامه را بر آن داشت تا با رجعت به اصل قانون، ضمن حذف تکالیف زائد، نسبت به اصلاح آیین‌نامه اجرایی اقدام نمایند. به همین منظور وزیران عضو کمیسیون لوایح در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۹/۳ بنا به پیشنهاد شماره ۵۸۹۶۹ مورخ ۱۳۸۷/۴/۲۰ وزارت امور اقتصادی و دارایی و به استناد ماده ۷ قانون تسهیل تنظیم اسناد

۱. با عنایت به لغو شدن تکلیف موضوع ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم طبق رأی وحدت رویه شماره ۴۳/۱۷۵۲۴ - و - ر مورخ ۸۵/۷/۱ کانون سردفتران و دفتریاران، همچنین اعطای اختیار تنظیم اسناد معاملاتی که انتقال گیرنده ضمن سند، تعهد پرداخت بدهی احتمالی را بنماید، بدون اخذ مفاصاحساب‌های مالیاتی و تأمین اجتماعی (بند ج ماده یک قانون تسهیل تنظیم اسناد) دفاتر در تنظیم اسناد نقل و انتقال املاک که مشمول پرداخت حقوق دولتی است، تکلیفی ندارند، پس در مانحن فیه تحمیل چنین تکلیفی به قیاس اولویت فاقد محمل قانونی است.

در دفاتر اسناد رسمی و با رعایت تصویب نامه شماره ۱۶۴۰۸۲/ت/۳۷۳ هـ مورخ ۱۰/۱۰/۱۳۸۶ تصویب نمودند. ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۱۲۹۶۲/ت/۳۷۸۹۹ ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷ به شرح زیر اصلاح می‌گردد: ماده ۹ - هرگونه انتقال بلاعوض به نفع دولت و شهرداری‌ها از پرداخت عوارض<sup>۱</sup> و اخذ هرگونه گواهی به استثنای پاسخ استعلام از اداره ثبت اسناد و املاک محل معاف می‌باشد.

ضمن تقدیر از تمام منتقدین و کسانی که با اعلام مراتب مغایرت مفاد ماده ۹ آیین‌نامه سابق با قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی، راه را برای اصلاح آن هموار کرده و همچنین وزیران محترم عضو کمیسیون لویح که با پذیرش نقایص موجود، ضمن تقویت روح حاکم بر قانون (تسهیل در تنظیم تمامی اسناد و از تمام جهات) مبادرت به تصویب ماده ۹ اصلاحی نمودند، به نظر می‌آید زین پس:

الف - هرگونه انتقال بلاعوض به نفع دولت و شهرداری‌ها اعم از اینکه راجع به عین اراضی و املاک یا غیر آن باشد، مشمول معافیت اخذ هرگونه گواهی به استثناء پاسخ

۱. عوارض موضوع این ماده می‌تواند ناظر به عوارض نوسازی، عوارض کسب یا عوارض شغلی موضوع مواد ۲ و ۲۸ و ۳۰ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ باشد و تعمیم آن به عوارض موضوع تبصره ماده ۷۴ قانون شهرداری که با تصویب قانون تسهیل تنظیم اسناد و به استناد مواد اول و هشتم قانون منسوخ گردیده است، فاقد وجهت قانونی می‌باشد. قید معافیت انتقالات بلاعوض به نفع دولت و شهرداری‌ها از پرداخت عوارض، نشانی از تأکید موکد قانونگذار به رفع هرگونه شبهه که احتمالاً باعث تأخیر در انتقال اموال به نفع این دو مرجع خواهد گردید، بوده است. همچنین معاملات موضوع تبصره ماده ۷۴ قانون شهرداری، معاملات ناقله است (اگر با تنظیم سند، مالک عین تغییر می‌کند مفاصاحساب موضوع تبصره ماده ۷۴ شهرداری لازم است و در غیر این صورت نیازی نیست) رأی وحدت رویه شماره ۱۱/۳۷۱۰۰ - و - مورخ ۷۹/۱۱/۲۵ کانون سردفتران و دفتریاران) همچنین از اطلاق ماده ۹ آیین‌نامه، معافیت از پرداخت عوارض در معاملات ناقله و غیرناقله استنباط می‌گردد که در این حالت به دلیل عدم تعلق عوارض مربوطه به معاملات غیرناقله، اعتقاد به معافیت از پرداخت عوارض فاقد توجیه منطقی و حقوقی است، هرچند بخشنامه شماره ۱/۳/۳۴/۱۳۳۳۴ مورخ ۱۳۸۷/۴/۲ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور با دیدگاه مذکور مбайنت دارد.

استعلام اداره ثبت اسناد و املاک محل خواهد بود.

ب - اسناد اجاره اعم از اجاره املاک مسکونی، تجاری، اداری، خدماتی، صنعتی، زمین‌های کشاورزی و زراعی و... (به استثناء اجاره زاید بر سه سال)<sup>۱</sup> بدون اخذ هرگونه گواهی تنظیم خواهد گردید.

مستند این نظریه، رأی وحدت رویه شماره ۴۳/۱۷۵۲۴ - و - ر مورخ ۸۵/۷/۱ کانون سردفتران و دفتریاران («در خصوص تنظیم اسناد اجاره تکلیفی جهت اخذ هرگونه گواهی وجود ندارد») می‌باشد که ضمن رفع هرگونه تکلیف از دفاتر اسناد رسمی، تحمیل آن بر مراجعین را نیز نفی نموده است.

ج - تنظیم اسناد مربوط به صلح حقوق تابع قواعد تنظیم اسناد اجاره است.

قائلین دیدگاهی که مبنای تجویز تنظیم اسناد مربوط به صلح حقوق، بدون اخذ هرگونه گواهی را قسمت دوم ماده ۹ آیین نامه سابق (و نیز تنظیم اسنادی که موجب تغییر مالکیت عین نمی‌گردد) می‌داند، حذف این بخش در ماده ۹ اصلاحی را دلیل ارجاع به ضوابط و مقررات سابق بر تصویب قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی دانسته و لهذا تنظیم چنین اسنادی را بدون اخذ گواهی‌های مربوطه ممنوع فرض خواهد نمود.

با کمی تأمل در مقررات جاری می‌توان به بطلان چنین نظریه‌ای استدلال نمود، زیرا اولاً مبنای این اجازه، اطلاق مواد اول و هشتم قانون می‌باشد نه آیین نامه.

ثانیاً مطابق بند ج ماده یک قانون تسهیل تنظیم اسناد، تعهد انتقال گیرنده به پرداخت بدهی‌های احتمالی می‌تواند مجوز تنظیم سند عین اراضی و املاک بدون اخذ گواهی از ادارات دارایی و تأمین اجتماعی باشد که در صورت اعتقاد به عدم تسری حکم اخیر به انتقالات منافع و حقوق، ضمن بی‌اثر کردن قانون، ترجیح انتقالات اعیان بدون اخذ گواهی که از جایگاه به مراتب مهم‌تری برخوردار است، بر انتقالات منافع و حقوق از نوع ترجیح بلامرجح و مردود می‌باشد.

۱ - به زیرنویس ۲ ص ۱۹ مراجعه شود.

ثالثاً با الغاء تکلیف موضوع ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم طبق بند «و» رأی وحدت رویه شماره ۴۳/۱۷۵۲۴ - و - ر مورخ ۱۳۸۵/۷/۱ قانون سردفتران و دفتریاران، تبعاً تکلیف موضوع فصل اول از باب سوم همان قانون (مالیات بر درآمد املاک)<sup>۱</sup> لغو گردیده و نتیجتاً تنظیم سند انتقال حقوق بدون اخذ گواهی داریی بلامانع می‌باشد.

ضمناً متذکر می‌گردد در صورتی که مراتب بازداشت حقوق از جمله سرقفلی توسط واحدهای ثبتی به دفاتر اسناد رسمی حوزه اعلام می‌گردد، در تنظیم این گونه اسناد ضرورتی به اخذ پاسخ استعلام از ادارات ثبت اسناد و املاک نیز نمی‌باشد.<sup>۲</sup>

د - تنظیم اسناد رهنی و تقسیم‌نامه از اخذ هرگونه گواهی به استثناء پاسخ استعلام اداره ثبت اسناد و املاک محل معاف می‌باشد.

صرف‌نظر از وجود حکم صریح در این مورد (رأی شماره ۴۳/۱۷۵۲۴ - و - ر مورخ ۱۳۸۵/۷/۱ قانون سردفتران و دفتریاران «به جز اخذ پاسخ استعلام از ادارات ثبت محل - با توجه به قسمت اول ماده «۱» قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۸۵/۵/۲۴ - برای اسناد رهنی و تقسیم‌نامه و وقف ضروری نمی‌باشد) دیوان عدالت اداری طبق دادنامه‌های شماره ۴ و ۵ مورخ ۱۳۸۶/۱/۱۹ به ترتیب تنظیم اسناد رهنی غیرتصرفی و تقسیم‌نامه را از شمول تکلیف مقررات مالیاتی خارج دانسته و در حال حاضر به لحاظ وجود دو فقره رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری که در حکم قانون می‌باشد، تنظیم اسناد رهنی و تقسیم‌نامه بدون اخذ گواهی مالیاتی بلامانع است.

۱. مواد ۵۲ تا ۸۰ قانون مالیات‌های مستقیم موضوع فصل اول از باب سوم می‌باشد که مطابق ماده ۵۹ همان قانون «نقل و انتقال قطعی املاک به مأخذ ارزش معاملات و به نرخ پنج درصد و همچنین انتقال حق واگذاری محل به مأخذ وجوه دریافتی مالک یا صاحب حق به نرخ دو درصد در تاریخ انتقال از طرف مالکان عین یا صاحبان حق مشمول مالیات می‌باشد. تبصره ۲: حق واگذاری محل از نظر این قانون عبارت است از حق کسب یا پیشه یا حق تصرف محل یا حقوق ناشی از موقعیت تجاری محل.

۲. جوابیه اختصاصی شماره ۳۴/۵۰۰۹ مورخ ۱۳۸۷/۳/۱۱ اداره کل امور اسناد و سردفتران سازمان ثبت به دفتر اسناد رسمی شماره ۳۹۷ تهران.



هـ - رفع تکلیف مربوط به ارسال تصویر اسناد تنظیمی به ادارات دارایی و تأمین اجتماعی

نتیجه‌گیری: قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی با تحمل مزارت‌های فراوان تصویب شده و با اینکه مدت نسبتاً کمی از تاریخ تصویب آن گذشته است، منشأ ثمرات فراوانی در اهداف کلان حاکمیت گردیده است. با پاسداری از مقررات آن، زحمات طراحان، مجریان و واضعین آن را پاس بداریم.

