

## **Criticism of the legal system governing official registration Legal car deals**

Valiyollah Heidarneshad\*

Received: 2022/07/27

Accepted: 2022/09/03

### **Abstract**

Although the green card issued by the police force is considered as an official vehicle ownership document according to Article 1287 of the Civil Code and Article 22 of the Law on Transportation and Transit of Goods through the Territory of the Islamic Republic of Iran, but considering the approval process, detailed discussions and opinions Regarding Article 29 of the Law on Investigation of Traffic Violations, the Guardian Council seems to have provided no legal enforcement guarantee for the non-official registration of car transfers in notaries, but the registration of car transfers in notaries is mandatory. . In the process of approving Article 29 of the Law on Investigation of Traffic Violations, the Guardian Council also found that non-receipt of revenues such as registration fees, taxes, duties, government and public rights due to non-registration of car transfers due to reduced public revenue is contrary to Article 75. The constitution stated that by amending Article 29 with its current content, the objection to Article 75 had been removed from the perspective of the Guardian Council. At present, the main reason for the dispute is the necessity or non-necessity of notarized registration of car transfers and the unwillingness to refer to notaries, the legal obligation of notaries to collect car transfer tax according to Article 42 of the VAT Law. It has been approved in 2008 that with the implementation of the sentence of Article 30 of the Value Added Tax Law approved in 1400, the payment of car transfer tax must be done before changing the license plate and the law enforcement force is obliged to pay the transfer tax.

**Keywords:** Car deals, notarial deed, ownership, transfer, notaries.

---

\* Phd student of Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

v.heidarneshad@yahoo.com

## نقد و بررسی نظام حقوقی حاکم بر ثبت رسمی نقل و انتقالات خودرو

ولی‌الله حیدرزاد\*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۵/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۱۲

نوع مقاله: پژوهشی

### چکیده

ثبت نقل و انتقال خودرو از مسائلی مهمی است که اکثریت شهروندان با آن مواجه هستند و در وضعیت کنونی اختلاف برداشت و ارائه تفاسیر متفاوت از ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب سال ۱۳۸۹ قریب به یک دهه است که وضعیت نابسامانی را در خصوص ثبت نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی ایجاد نموده است و شبهاتی که در خصوص عدم ثبت رسمی معاملات خودرو در دفاتر اسناد رسمی توسط برخی مسئولین مطرح شده است موجبات بلامتکلیفی و سرگردانی شهروندان، تضییع حقوق دولتی، نیز ورود خسارت به مردم و افزایش پرونده‌های دادگستری را فراهم آورده است که در این پژوهش نظام حقوقی حاکم بر ثبت رسمی نقل و انتقالات خودرو با پیشنهاد وضعیت مطلوب با روش توصیفی تحلیلی مورد بررسی قرار گرفته است. در این خصوص به نظر می‌رسد؛ هر چند برگ سبز خودرو صادره توسط نیروی انتظامی، مطابق ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی و ماده ۲۲ قانون حمل و نقل و عبور کالا از قلمرو جمهوری اسلامی ایران اصلاحی ۱۳۸۸ سند رسمی مالکیت خودرو محسوب می‌شود اما با عنایت به سیر تصویب، مشروح مذکرات و نظریات شورای نگهبان در خصوص ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی به نظر می‌رسد فارغ از اینکه مقنن هیچ‌گونه ضمانت اجرایی قانونی برای عدم ثبت رسمی نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی پیش‌بینی ننموده است اما ثبت نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی الزامی است. در حال حاضر دلیل عمده ایجاد مناقشه لزوم و یا عدم لزوم ثبت محضری نقل و انتقال خودرو و عدم تمایل مراجعه به دفاتر اسناد رسمی، تکلیف قانونی دفاتر اسناد رسمی مبنی بر لزوم وصول مالیات بر نقل و انتقال خودرو مطابق ماده ۴۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ می‌باشد که با اجرایی شدن حکم موضوع ماده ۳۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰ پرداخت مالیات بر نقل و انتقال خودرو می‌بایست قبل از تعویض پلاک انجام شده و نیروی انتظامی نیز مکلف به احراز پرداخت مالیات نقل و انتقال می‌باشد، لذا با بسته شدن راه فرار مالیاتی، در عمل محل مناقشه و دلیل عدم تمایل به ثبت محضری نقل و انتقال خودرو از بین خواهد

\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران.  
v.heidarnzhad@yahoo.com

رفت. با این وجود با توجه به لزوم رفع بروکراسی‌های اداری و رفع دوگانگی موجود در خصوص ثبت معاملات خودرو، پیش‌بینی مرجع واحد قانونی جهت نقل و انتقال خودرو و واگذاری همه امور مرتبط با آن به نیروی انتظامی، ضروری به نظر می‌رسد. ضمن اینکه به لحاظ رویه قضائی نیز آراء صادره از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله آراء شماره ۴۲۱ الی ۴۲۴ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱ و ۱۸۶۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲ در رفع ابهام از چالش‌های موجود راهگشا نبوده است و در پاره‌ای از موارد به ابهامات دامن زده است.

**واژگان کلیدی:** برگ سبز خودرو، پلیس راهور، سند رسمی، مالکیت، نقل و انتقال.

#### مقدمه

سابقه ثبت رسمی مالکیت و معاملات در حقوق ایران قدمتی قریب به یک قرن دارد و مطابق قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ اصولاً ثبت رسمی مالکیت و نقل و انتقالات ناظر به املاک و اموال غیرمنقول است.

معاملات اموال منقول و اموال غیرمنقول تابع مقررات واحدی نیست؛ به عنوان مثال مطابق با مواد ۴۶ و ۴۷ قانون ثبت اسناد، معاملات و عقود راجع به اموال غیرمنقول اصولاً باید به ثبت برسد و برای این معاملات تنظیم سند رسمی الزامی است (صفایی، ۱۳۹۰، ج ۱، ص. ۱۴۸). با وجود الزامی بودن تنظیم سند رسمی در معاملات مربوط به اموال غیرمنقول، در ایران اصولاً عقود رضایی هستند و نمی توان معاملات اموال غیرمنقول را تشریفاتی دانست زیرا ثبت و تنظیم سند شرط صحت آنها نیست. درباره معاملات مذکور، ماده ۴۸ قانون ثبت اسناد مقرر داشته است که اگر سند به ثبت نرسیده باشد «در هیچ یک از ادارات دولتی و محاکم پذیرفته نخواهد شد» بنابراین ثبت معاملات راجع به غیرمنقول از نظر اثبات مهم است و سند عادی برای اثبات این عقود نباید پذیرفته شود ولی ثبت و تنظیم سند رسمی شرط وقوع و صحت قرارداد نیست و عقد از تاریخ بسته شدن، آثار خود را به بار می آورد (صفایی، ۱۳۹۰، ج ۲، ص. ۴۲). علی رغم اینکه برخی از حقوق دانان به استناد ماده ۲۲ قانون ثبت اسناد، تنظیم سند رسمی را مربوط به نظم عمومی و مقدمه ضروری ثبت ملک در دفتر املاک می دانند (کاتوزیان، ۱۳۹۲، ص. ۳۰) و در مورد املاک ثبت شده در دفتر املاک، تنظیم سند رسمی را شرط صحت معامله دانسته (کاتوزیان، ۱۳۷۰، ص. ۳۷) و قائل به تشریفاتی بودن عقد و پذیرفته نشدن اسناد عادی در معاملات موضوع مواد ۴۶ و ۴۷ قانون ثبت هستند (کاتوزیان، ۱۳۹۹، ج ۱، ص. ۲۷۲)؛ به تعبیر دیگر از این منظر می بایست بعد از ایجاب و قبول، ثبت رسمی را به عنوان رکن سوم معامله تلقی نمود و بدون سند رسمی هیچ گونه اثری بر عقد مترتب نخواهد بود (نهرینی، ۱۳۸۴، ص. ۳۵۹). اما به نظر می رسد که از این ماده چنین قاعده ای استنباط نمی شود و اصل این است که ثبت از شرایط صحت معامله نیست. هر چند مطابق ماده ۲۲ قانون ثبت، دولت کسی را مالک می شناسد که ملک به نام او در دفتر املاک ثبت شده است ولی این ماده اثبات خلاف

آن را نفی نمی‌کند، لذا باید گفت کسی که نام او در دفتر املاک ثبت شده، مالک شناخته می‌شود مگر اینکه خلاف آن با دلیل معتبر قانونی در دادگاه اثبات شود (صفایی، ۱۳۹۰، ج ۲، ص. ۴۳)، ضمن اینکه در رویه قضائی نیز پذیرفته شده است که اگر خواهان با استناد به دلایلی مدعی وجود تعهد مالک رسمی ملک مبنی بر واگذاری ملک شده باشد و دعوی الزام به تنظیم سند رسمی انتقال را اقامه نماید، این دعوا مسموع خواهد بود و در صورت احراز، حکم الزام فروشنده (مالک رسمی)، به تنظیم سند رسمی انتقال صادر می‌شود تا محکوم له (خریدار)، با اجرای این حکم بتواند از مزایای قانونی سند رسمی مالیکت بهره‌مند شود (شمس، ۱۳۹۹، ج ۳، ص. ۱۴۵). آنچه که به طور کلی در خصوص ثبت رسمی معاملات قابل مذاقه و بررسی است این نکته مهم است که هدف از وضع مقررات ثبتی، ایجاد نظم حقوقی در روابط مالی و معاملاتی اشخاص در حد امکان و رفع ابهام و رفع کشمکش و کاستن هر چه بیشتر زمینه بروز دعاوی و مشاجرات و همچنین فراهم ساختن شرایط اشراف و کنترل قوای حاکمه نسبت به اموال و معاملات است (شهیدی، ۱۳۷۱، ص. ۱۱).

با وجود پیشینه مباحث مرتبط با لزوم ثبت نقل و انتقالات اموال غیرمنقول، پیش‌بینی ضرورت ثبت معاملات اموال منقول سابقه چندانی ندارد. به لحاظ قوانین قبل از انقلاب اسلامی ماده ۲۴ قانون دریایی مصوب ۱۳۴۳ به ثبت کلیه انتقالات، معاملات و اقاله راجع به عین کشتی‌های مشمول قانون در دفاتر اسناد رسمی اشاره دارد که مقنن با توجه به اهمیت نقل و انتقالات کشتی‌های فوق، قانون خاص ثبت معاملات آنها را در دفاتر اسناد رسمی اجباری نموده است (زارعی، ۱۳۸۹، ص. ۴۵). ماده ۵ قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۸۵ از معدود مواردی است که مقنن به ضرورت ثبت نقل و انتقال اموال غیرمنقول (نقل و انتقال ماشین‌های چاپ، لیتوگرافی و صحافی) تصریح نموده است و پس از این قانون، مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۹ به نحوی مبهم ثبت معاملات خودرو را در ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مورد اشاره قرار داده است.

ابهام قوانین و مقررات مرتبط با لزوم و یا عدم لزوم ثبت نقل و انتقالات خودرو در دفاتر اسناد رسمی طی یک دهه اخیر موجبات کشمکش میان سازمان ثبت اسناد و املاک و نیروی انتظامی را فراهم آورده و عدم تعیین تکلیف این موضوع موجبات

سردرگرمی مردم، تضییع حقوق عامه و طرح پرونده‌های متعدد در مراجع قضائی را فراهم آورده است.

اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی در خصوص موضوعی که بخشی زیادی از شهروندان در انجام معاملات با آن مواجهه هستند باعث شده است که از سالیان گذشته طرح‌ها و لوایحی در راستای تعیین تکلیف نقل و انتقالات خودرو مطرح شود که این موضوع به تعارض منافع و عدم اهتمام جدی مقنن در رفع ابهامات موجود، تاکنون منتهی به نتیجه نشده است، لذا ضروری است قانون‌گذار ضمن تصویب قانون جامع و مانع در خصوص نظام نقل و انتقالات خودرو و رفع سلسله‌مراتب اداری فعلی به مناقشات مرتبط با موضوع پایان دهد تا علاوه بر تضمین وصول حقوق دولتی نسبت به تسهیل در انجام امور مرتبط با حق و تکالیف شهروندان نیز مبادرت ورزد. پاسخ به این سؤال که در حال حاضر آیا نقل و انتقال مالکیت خودرو صرفاً از طریق ثبت معاملات در دفاتر اسناد رسمی اتفاق می‌افتد و یا اینکه صرف تعویض پلاک و صدور برگ سبز خودرو توسط پلیس راهور به منزله انتقال مالکیت خودرو است مستلزم بررسی قوانین و مقررات مربوطه و سیر تصویب آنهاست که تاکنون عمده پژوهش‌های صورت گرفته در خصوص موضوع، به صورت یادداشت‌های مختصر و ژورنالیستی منتشر شده است. از همین‌رو در پژوهش حاضر، پس از بررسی سابقه تصویب قوانین و مقررات مرتبط با نقل و انتقال خودرو با روش توصیفی تحلیلی ضمن تبیین نظام حقوقی کنونی حاکم بر نقل و انتقالات خودرو، پیشنهادهاتی در جهت اصلاح وضعیت موجود ارائه شده است.

#### ۱. پیشنهاد تقنینی قوانین مرتبط با نقل و انتقال خودرو

در خصوص مقررات خاص ناظر به نقل و انتقال خودرو و پیشنهاد تقنینی آن، مواد ۹ و ۱۱ آیین‌نامه راهنمایی رانندگی مصوب ۱۳۱۸ به‌عنوان اولین مقرر مرتب، تصریح نموده است که ادارات پلیس یا شهربانی به‌عنوان مرجع صدور پروانه و شماره‌گذاری وسیله نقلیه هستند در زمان معامله و واگذاری نقلیه به دیگری، مالکین باید مراتب را کتباً را به شهربانی اطلاع دهند تا پروانه سابق باطل و پروانه جدید به نام مالک بعدی صادر شود.

بخشنامه سال ۱۳۲۴ وزارت دادگستری نیز بدین صورت مقرر می‌داشت که دفاتر اسناد رسمی از گواهی امضاء خودرو ممنوع هستند اما همچنان مانند گذشته می‌توانند نسبت به تنظیم سند رسمی اقدام نمایند.

بر اساس مواد ۳، ۴، ۵، ۶، ۷، ۸ آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی مصوب ۱۳۴۷ وزیر دادگستری و وزیر کشور، شماره‌گذاری و صدور کارت مشخصات وسایل نقلیه بر عهده شهربانی است و شهربانی پس از شماره‌گذاری و ثبت مشخصات وسیله نقلیه، کارتی که حاوی مشخصات و ظرفیت آن باشد صادر و به مالک تسلیم می‌نماید. این کارت باید همیشه همراه راننده وسیله نقلیه مربوط باشد. ماده ۱۵ آیین‌نامه مزبور هم مقرر داشته بود: «در صورت انتقال مالکیت وسیله نقلیه، فروشنده موظف است و فوراً کارت مشخصات را به شهربانی محل تسلیم نماید. علاوه بر آن مالک جدید پس از انتقال باید برای دریافت کارت مشخصات به نام خود به شهربانی مراجعه نماید. شهربانی پس از وصول درخواست خریدار، فتوکپی یا رونوشت مصدق سند انتقال، کارت مشخصات جدیدی به نام او صادر و بوی تسلیم خواهد نمود».

بر اساس ماده ۱۰ قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرائم رانندگی مصوب ۱۳۵۰: «کلیه معاملات و نقل و انتقالات وسایل نقلیه موتوری از لحاظ شناسایی مالک آن نیز باید در دفاتر شهربانی کل ثبت شود. دفاتر اسناد رسمی مکلفند پس از تنظیم سند خلاصه آن را به شهربانی محل نصب پلاک اعلام نمایند». پس از انقلاب اسلامی نیز ماده یک لایحه قانونی نحوه نقل و انتقالات وسایل نقلیه موتوری مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب، تصریح نمود: «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 وسایل نقلیه موتوری فقط در یگان‌های راهنمایی و رانندگی مجاز به شماره‌گذاری وسایل نقلیه موتوری در کشور... انجام خواهد شد».

هر چند به دلیل عدم تصویب آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی مذکور، اجرایی شدن مفاد آن وفق ماده ۷ لایحه قانونی محل تردید است؛ لکن تصویب آن به لحاظ رویه تقنینی، مبین نظر قانون‌گذار بر دخالت راهنمایی و رانندگی در تنظیم سند نقل و انتقال خودرو و ثبت آن در دفاتر مخصوص اداره راهنمایی و رانندگی (شهربانی سابق) بوده است.

ماده ۲۲ قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴ اصلاحی ۱۳۸۸ هم به صراحت، مسئولیت صدور گواهینامه رانندگی، اسناد مالکیت و پلاک خودرو در قلمرو جمهوری اسلامی ایران را بر عهده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران اعلام نموده است.

در سال ۱۳۸۹ با تصویب قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی، تردیدها و اختلاف نظرهایی در خصوص مرجع ثبت نقل و انتقال خودرو حادث شد. ماده ۲۹ قانون مذکور مقرر می‌دارد: «نقل و انتقال خودرو به موجب سند رسمی انجام می‌شود، دارندگان وسایل نقلیه مکلفند قبل از هر گونه 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». همچنین بر اساس ماده ۳۵ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرائم رانندگی مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰، لایحه قانونی راجع به مجازات متخلفین از اجراء مقررات طرح جدید ترافیک مصوب ۱۳۵۹/۳/۱۷ شورای انقلاب، قانون تشدید مجازات موتورسیکلت سواران متخلف مصوب ۱۳۵۶/۳/۲۴، لایحه قانونی نحوه نقل و انتقالات وسایل نقلیه موتوری مصوب ۱۳۵۹/۴/۲۵ شورای انقلاب، مواد (۳۲) و (۵۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ با اصلاحات بعدی، قانون استفاده اجباری از کمربند و کلاه ایمنی مصوب ۱۳۷۶/۱۱/۲۶، ماده (۱۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ به استثناء بند (۵) از تاریخ ابلاغ این قانون منسوخه اعلام شد.

با توجه به پیشینه تقنینی موضوع، تا قبل از سال ۱۳۸۹ و تصویب قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی، قوانین و مقررات مختلف دلالت بر صدور سند مالکیت خودرو توسط نیروی انتظامی دارد و چالش اصلی و ابهامات ایجاد شده در خصوص لزوم ثبت رسمی نقل و انتقال خودرو پس از تصویب قانون ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی ایجاد شده است، لذا ضروری است سیر تصویب قانون مذکور، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی و نظریات شورای محترم نگهبان به تفصیل مورد مذاقه و بررسی قرار گیرد.



## ۲. بررسی تفصیلی و محتوایی ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی

پس از تصویب ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی در اسفند ماه سال ۱۳۸۹ مناقشه جدی میان دفاتر اسناد رسمی و نیروی انتظامی در خصوص نقل و انتقال خودرو ایجاد شد. چالش موجود در این زمینه میان پلیس و دفاتر اسناد رسمی از آنجا آغاز می‌شود که از منظر نیروی انتظامی برگ سبز صادرشده در مراکز تعویض پلاک و شماره گذاری خودرو از نظر این نهاد، سند رسمی مالکیت خودرو به حساب می‌آید و پس از دریافت برگ سبز خودرو، الزامی به مراجعه به دفاتر اسناد رسمی وجود ندارد، مع ذلک کانون سردفتران و دفتریاران تأکید دارد که مراجعه به دفاتر اسناد رسمی برای ثبت نقل و انتقال خودرو الزامی است.

نکته قابل توجه این است که هر ۲ نهاد هم برای اثبات مدعای خویش به ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوبه سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی استناد می‌نمایند؛ قانونی که منشأ تمامی اختلاف نظرهای سازمان ثبت و پلیس راهور است که ضروری است به صورت تفصیلی روند تصویب ماده مزبور به همراه نظریات شورای نگهبان و مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در خصوص این ماده مورد بررسی قرار گیرد. ضمن اینکه صدور بخشنامه‌های متعارض از سوی مسئولین قوه قضائیه نیز به ابهامات موجود دامن زده است به نحوی که ریاست محترم وقت قوه قضائیه در بخشنامه سال ۱۳۹۵ به صراحت به لزوم ثبت رسمی نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی اشاره نموده است در حالی که دادستان محترم کل کشور طی بخشنامه شماره ۱۴۰۰/۱۴۶۲۳/۴۴۶۲۳/۹۰۰۰ مورخ ۱۳/۶/۱۴۰۰ با استناد به رأی شماره ۱۸۶۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برگ سبز خودرو را به عنوان سند مالکیت تلقی نموده و مراجعه به دفاتر اسناد رسمی را اختیاری دانسته است.

## ۲-۱. سیر تصویب نهایی ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی

لایحه «نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جریمه‌های مربوط به امور حمل و نقل و عبور و مرور وسایل نقلیه» به پیشنهاد وزارت کشور در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۰۷/۲۳ به تصویب هیئت وزیران رسیده و طی نامه شماره ۲۴۹۲۴/۴۳۴۹۴ مورخ ۱۳۸۲/۸/۷ جهت تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شده است.

لایحه اولیه تدوین شده توسط دولت، فاقد ماده ۲۹ چالش برانگیز فعلی بوده و در مواد ۱۹ و ۲۰ لایحه مذکور موضوع نقل و انتقال خودرو بدین شرح مورد اشاره قرار گرفته است:

«ماده ۱۹- ادارات راهنمایی و رانندگی محل شماره گذاری خودروها مکلفند ضمن شماره گذاری خودروها، برای آنها شناسنامه صادر نمایند. معامله و نقل و انتقال خودروها منوط به ارائه شناسنامه خودرو می باشد.

ماده ۲۰- علاوه بر انجام معاملات وسایل نقلیه موتوری در دفاتر اسناد رسمی، انجام معاملات یاد شده می تواند، در دفاتر اسناد رسمی مستقر در ادارات راهنمایی و رانندگی محل نیز انجام گیرد. انجام معاملات یاد شده مستلزم ارائه گواهی عدم خلاف و معاینه فنی (گواهی های اصالت، ایمنی و زیست محیطی) از مراجع صلاحیت دار می باشد. نحوه و چگونگی نقل و انتقالات طی آیین نامه ای که توسط وزارت کشور با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد، مشخص می گردد».

لایحه مذکور با تغییر نام به «لایحه رسیدگی به تخلفات رانندگی» توسط مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۹/۰۳/۲۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و تبصره ماده ۲۹ لایحه، در خصوص نقل و انتقال خودرو مقرر می داشت: «راهنمایی و رانندگی مکلف است امکان دسترسی رانندگان و مالکان به صورت وضعیت وسایل نقلیه را از طریق شبکه های تارنما (وبسایت) یا تلفن گویا فراهم سازد و از طریق پست یا سامانه های الکترونیکی و مخابراتی، سالانه به مالکان وسایل نقلیه صورت وضعیت تخلفات و میزان جرایم وسیله نقلیه متعلق به آنها اعلام نماید. تبصره - نقل و انتقال رسمی وسیله نقلیه، خدمات پس از شماره گذاری، تعویض و تجدید گواهینامه رانندگی و ارائه مفصاحساب تخلفات رانندگی است».

شورای محترم نگهبان طی نامه شماره ۸۹/۳۰/۳۸۹۲۹ مورخ ۱۳۸۹/۴/۲۳ در خصوص تبصره ماده ۲۹ لایحه رسیدگی به تخلفات رانندگی چنین اظهار نظر نموده است: «با توجه به نسخ قوانین و مقررات در مواد ۳۴ و ۳۵ و با عنایت به سیاق عبارت تبصره ماده ۲۹ که موهم عدم الزام به ثبت رسمی معاملات مربوطه است و نظر به اینکه حسب مقررات متعدد درآمدهایی نظیر حق الثبت و مالیات و عوارض و حقوق دولتی و

عمومی برای این امر پیش‌بینی و مخارجی نیز از این محل در نظر گرفته شده است از این حیث که آیا ثبت رسمی معاملات خودرو باید صورت گیرد یا خیر، بالتجیه آیا درآمدها و حقوق مذکور وصول می‌گردد یا نه؟ ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد».

مجلس شورای اسلامی در جهت رفع ایرادهای شورای نگهبان در خصوص ثبت نقل و انتقال خودرو در جلسه ۱۳۸۹/۱۰/۲۶ مقرر داشت: تبصره ماده ۲۹ حذف و یک ماده و دو تبصره به شرح زیر الحاق گردید:

ماده الحاقی نقل و انتقالات خودرو به موجب سند رسمی انجام می‌شود، دارندگان وسایل نقلیه مکلفند قبل از هر گونه نقل و انتقال وسایل مذکور در دفاتر اسناد رسمی، ابتدا به ادارات راهنمایی و رانندگی یا مراکز تعیین‌شده 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. تبصره ۲- آیین‌نامه نحوه اجراء این ماده و نحوه حضور دوره‌ای و با رعایت نوبت برای تمامی دفاتر اسناد رسمی در مراکز تعویض پلاک توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران ظرف یک ماه پس از تصویب این قانون تهیه می‌شود به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد.

مجمع مشورتی حقوقی مرکز تحقیقات شورای نگهبان طی گزارش کارشناسی مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۱۸ به صورت مبسوط به شرح ذیل نسبت به اصلاحات صورت گرفته نسبت به تبصره ماده ۲۹ لایحه رسیدگی به تخلفات رانندگی اظهارنظر نموده است:

الف) مخالف: در علم اقتصاد بحثی است در خصوص اینکه تمام فعل و انفعالات اقتصادی باید به کمترین حد باشد تا کارایی اقتصادی تأمین شود. به موجب ماده (۱۲۸۷) قانون مدنی سندی که نزد مأموران رسمی در حدود صلاحیت آنها تنظیم می‌شود رسمی است و به موجب مواد (۲۲)، (۴۷) و (۴۸) قانون ثبت، ثبت اموال منقول اجباری نیست و در وضع فعلی مردم می‌توانند پس از انجام تشریفات مربوط در نیروی انتظامی به دفتر خانه بروند و سند صادرشده توسط نیروی انتظامی را ثبت

رسمی کنند، مصوبه کمیسیون مردم را مجبور به دوباره کاری می کند و علاوه بر آن تحمیل هزینه اضافی بر مردم که بی دلیل است و باعث ایجاد سلسله مراتب و اتلاف وقت آنان می شود، در حالی که مردم اختیار این را دارند که به دفاتر اسناد رسمی مراجعه کنند یا نکنند. ما باید کاری کنیم که مردم راحت زندگی کنند و اگر دفترخانه ها درآمدهایشان کم است باید تعرفه حق التحریر اسناد دیگر را افزایش دهیم نه اینکه به خاطر آنکه دفاتر درآمدشان کم می شود، مردم را مجبور کنیم دوبار پول بدهند و به دو جا مراجعه کنند.

ب) نظر موافق: مراکز تعویض پلاک اگر خصوصی هستند، یک ارگان خصوصی نمی تواند مؤدی مالیاتی را وادار کند که حقوق دولتی را بپردازد. متولی این کار باید یک ارگان دولتی باشد که دفترخانه ها فیش های دارایی را به دارایی می دهند. لذا برای اینکه اصل ۴۴ را تقویت کنیم و به انجمن های تخصصی شناسنامه دار مثل دفترخانه ها هویت دهیم، باید تصدی گری ها را کاهش دهیم که یکی از راه های آن استفاده از ظرفیت دفترخانه است.

ج) نظر رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور: اسناد تنظیمی در ادارات دولتی به منزله سند رسمی لازم الاجرا نیست. سند تنظیمی در دفاتر اسناد رسمی بدون مراجعه به محکمه، اجرای مفاد آن در ادارات اجرائی ثبت تضمین شده است و نیاز به مراجعه به دادگاه ندارد. سیاست چشم انداز بیست ساله، کوچک سازی دولت و برون سپاری و واگذاری امور به مردم است و تضعیف بخش خصوصی دفاتر اسناد رسمی) که در جهت خدمت رسانی به مردم انجام وظیفه می کنند، صحیح نیست.

د) نظر رئیس پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی (به نمایندگی از دولت): براساس ماده (۲۲) اصلاحی قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۸ مسئولیت صدور گواهینامه رانندگی، اسناد مالکیت و پلاک خودرو در قلمرو جمهوری اسلامی ایران بر عهده نیروی انتظامی است، لذا مسئولیت وصول حقوق دولتی نیز بر عهده نیروی انتظامی است. ما می گوئیم یک فرایند اضافی طی نشود. اگر درآمد دفاتر اسناد رسمی کم می شود، به نحو دیگری عمل شود. اینکه می گویند درآمدهای دولت کم می شود، صحیح نیست.

نماینده دولت اینجاست و مصوبه دولت نیز تصریح بر آن دارد که از درآمدهای دولت کم نمی‌شود یعنی دولت درآمدهای خود را وصول می‌کند. (ه) نظر معاون امور مجلس رئیس جمهور: این موضوع دو مرتبه در دولت طرح شد که با امضای معاون اول رئیس جمهور به مجلس اعلام شد. چون تشکیک به نظر دولت شد و اینکه بعضی درآمدها مثل هلال احمر چه می‌شود، اعلام می‌کنم که نظر همان نظر قبلی است و درآمدهای دولت وصول می‌شود و دولت موافق مصوبه کمیسیون نیست و با آن مخالف است و با حذف ماده (۲۹) بار مالی برای دولت ایجاد نمی‌شود.

و) اظهار نظر کارشناسی: با توجه به پرداخت هزینه‌های اضافی توسط مردم و تحمیل این هزینه‌ها بر دوش آنان، مراجعه مجدد متعاملین به دفترخانه‌ها که مستلزم پرداخت هزینه‌هایی می‌شود، با بند (۹) اصل ۳ قانون اساسی مبنی بر ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی، مغایر است. همچنین این موضوع با بند (۱۰) اصل ۳ قانون اساسی مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری نیز مغایرت دارد. همچنین این موضوع با بندهای (۵) و (۶) اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر رفع اضرار به غیر و منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات مغایر است. در نامه شماره ۸۹/۳۰/۴۱۴۸۱ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۰ شورای نگهبان به مجلس شورای اسلامی اطلاق تصویب آیین‌نامه در تبصره ۲ ماده الحاقی، نسبت به مواردی که از وظایف نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شده است.

در راستای اصلاح ایراد مذکور مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۸ تبصره مذکور را بدین شرح اصلاح نموده است: «آیین‌نامه نحوه اجرای این ماده و نحوه حضور دوره‌ای و با رعایت نوبت برای تمامی دفاتر اسناد رسمی در مراکز تعویض پلاک توسط وزارتخانه‌های دادگستری، کشور و نیروی انتظامی ظرف یک ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

پس از اصلاحات به عمل آمده، لایحه رسیدگی به تخلفات رانندگی در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۴ مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت. متن نهایی ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ به شرح ذیل است:

«نقل و انتقال خودرو به موجب سند رسمی انجام می‌شود، دارندگان وسایل نقلیه مکلفند قبل از هر گونه 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. تبصره ۲- آیین‌نامه نحوه اجرای این ماده و نحوه حضور دوره‌ای و با رعایت نوبت برای تمامی دفاتر اسناد رسمی در مراکز تعویض پلاک توسط وزارتخانه‌های دادگستری و کشور و نیروی انتظامی ظرف یک ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

## ۲-۲. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در جلسه تصویب اصلاحیه کمیسیون در خصوص لایحه رسیدگی به تخلفات رانندگی

مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در جلسه دویست و هشتاد و یکم، دوره هشتم - اجلاس سوم سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۰ که جهت تأمین نظر شورای محترم نگهبان در خصوص لایحه رسیدگی به تخلفات رانندگی برگزار شده است بدین شرح است:

مطابق مشروح مذاکرات؛ سخنگوی کمیسیون قضائی و حقوقی در اظهارات خود دلیل پیش‌بینی لزوم به دفاتر اسناد رسمی در ماده ۲۹ را تکلیف قانونی دفاتر اسناد رسمی به وصول مالیات بر نقل و انتقال خودرو مطابق ماده ۴۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ و ایراد اصل ۷۵ شورای نگهبان مبنی بر تقلیل درآمد عمومی با حذف درآمدهایی مانند حق‌الثبت و مالیات ذکر نموده است.

نماینده مخالف نظر کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس در استدلال به عدم لزوم ثبت نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی بیان نموده است: «براساس اهمیتی که مالکیت دارد مطابق ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی اسنادی که در اداره ثبت اسناد و املاک و یا

دفاتر رسمی یا در نزد مأمورین رسمی در حدود صلاحیت آنان بر طبق مقررات قانونی تنظیم شده باشد رسمی است. محل دعوا چیست، آیا محل اختلاف این است که گفته شود نیروی انتظامی ثبت کند یا دفترخانه اسناد رسمی؟ این نیست. برای اینکه طبق قانون مواد ۲۲، ۴۷ و ۴۸ قانون مدنی مردم مختار بودند و الان هم هستند که اموال منقول را هر جا خواستند ثبت کنند، نخواستند ثبت نکنند اموال غیرمنقول است که ثبت آن اجباری است. در حال حاضر طبق قانون، مردم هر جا بخواهند همان سند نیروی انتظامی را کافی می‌دانند هر جا هم بخواهند می‌روند دفترخانه اسناد رسمی ثبت می‌کنند. پس محل دعوا این است، این نیست که ثبت را بدهیم اختیارش را بدهیم به نیروی انتظامی یا به دفترخانه اسناد رسمی، محل اختلاف این است که الان می‌خواهد در کمیسیون با این پیشنهادش اجبار کند مردم را که حتماً بروند دفترخانه اسناد رسمی این منطبق ندارد». بر این اساس، مخالفین تصویب ماده ۲۹ فعلی که نظرشان مورد موافقت صحن علنی مجلس قرار نگرفت اعتقاد به عدم نیاز ثبت رسمی نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی داشته‌اند.

نماینده موافق تصویب ماده ۲۹ فعلی قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی نیز اظهار داشته است: «درآمدهایی که دفاتر دارند (۷ درصد) یعنی بین ۵ تا ۷/۵ درصد آن به دفترخانه‌ها برمی‌گردد بقیه به دولت برمی‌گردد، این باعث کاهش بار مالی دولت می‌شود، حتماً باز به یاد دارند که در ماده ۴۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده دفترخانه‌ها را به أخذ مالیات نقل و انتقالات خودرو از طریق دفاتر اسناد رسمی دفاتر اسناد رسمی مکلف کردیم که به‌عنوان یک قوه حاکمیتی دولت می‌تواند از این محل درآمد داشته باشد به‌عنوان کسی باشد که أخذ مالیات را توسط قانون انجام بدهد آن هم آن کاری است که مالیات را به حساب دارایی واریز می‌کند و فیش آن را به دفترخانه‌ها می‌دهد» و در نهایت ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی به شکل فعلی، با اکثریت آراء به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. بر این اساس نظر کمیسیون حقوقی و قضائی مجلس در تصویب ماده ۲۹، ثبت رسمی نقل و انتقالات خودرو در دفاتر اسناد رسمی بوده است.

با عنایت به ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی توسط شورای نگهبان مبنی بر تقلیل درآمدهای عمومی با حذف دفاتر اسناد رسمی از چرخه معاملات خودرو در نهایت ماده

۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی به شکل فعلی به تصویب رسید که در آن هر چند به شکلی مبهم، نقل و انتقال خودرو از طریق دفاتر اسناد رسمی مورد پیش‌بینی قرار گرفته است و رد نظر نمایندگان مخالف ماده مذکور، که قائل به حذف دفاتر اسناد رسمی بوده‌اند و رفع ایراد اصل ۷۵ بعد از تصویب ماده ۲۹ همه دلالت بر لزوم ثبت نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی دارد با این وجود فقدان ضمانت اجرای قانونی برای عدم ثبت نقل و انتقال خودرو و ابهام در نحوه نگارش ماده ۲۹ باعث ایجاد تلقی اختیاری بودن ثبت رسمی نقل و انتقالات خودرو شده است.

### ۳. طرح‌ها و لوایح مطرح شده در راستای رفع ابهام از لزوم و یا عدم لزوم ثبت نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی

با توجه به چالش‌های فراوان ایجاد شده در خصوص اختلاف برداشت، تاکنون طرح‌ها و لوایح مختلفی از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و هیئت دولت تعیین تکلیف نهایی و رفع ابهام از ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی تدوین شده است که تاکنون تصویب آنها به نتیجه نرسیده است. طرح و لوایح مورد اشاره به شرح زیر قابل مطالعه و بررسی است:

الف) طرح استفساریه ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی به شماره چاپ ۵۵۶ و شماره ثبت ۲۸۲- تاریخ چاپ ۱۳۹۶/۴/۲۷

متن استفساریه بدین شرح است: «آیا منظور از عبارت نقل و انتقال خودرو به موجب سند رسمی انجام می‌شود تنظیم سند رسمی در دفاتر اسناد رسمی است؟ که مستند احراز مالکیت دارنده وسیله نقلیه برای تعویض پلاک می‌باشد؟ پاسخ: بله، منظور از سند رسمی مندرج در صدر ماده (۲۹) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸، سند رسمی تنظیمی در دفاتر اسناد رسمی است که به استثنای خودروهای نو شماره، مستند به احراز مالکیت دارنده وسیله نقلیه برای تعویض پلاک می‌باشد». طرح استفساریه مذکور که دلالت بر لزوم ثبت رسمی نقل و انتقالات خودرو دارد تاکنون بلااقدام مانده است.

ب) لایحه اصلاح ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی - تدوین شده در اسفند ماه ۱۳۹۹



وزارت کشور به منظور تسهیل امور برای مردم و برون رفت از اختلاف نظرهای موجود درباره شیوه نقل و انتقال وسایل نقلیه (خودرو)، لایحه جنجالی اصلاح ماده (۲۹) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی و انجام فرایند مزبور توسط مراکز تعیین شده از سوی نیروی انتظامی را به هیئت دولت ارائه کرده است.

متن ماده اصلاحی پیشنهادی؛ «مالکین وسیله نقلیه مکلفند برای نقل و انتقال وسایل نقلیه تعیین شده توسط نیروی انتظامی مراجعه و نقل و انتقال را در سامانه شماره گذاری ثبت نمایند. پلیس راهور پس از بررسی اصالت خودرو، هویت متعاملین و اقامتگاه خریدار، پرداخت جریمه‌ها و دیون معوق اعم از هر گونه مالیات یا عوارض تعیین شده، اقدام به اختصاص پلاک به نام آخرین مالک، نصب بر روی وسیله نقلیه و صدور سند مالکیت رسمی و کارت شناسایی وسیله نقلیه می نماید. تبصره ۱ - آیین نامه نحوه اجرای این ماده و حضور باجه بانک‌ها، اخذ مالیات‌های مربوطه، عوارض و رعایت مقررات ممنوع معامله و مهجورین، توسط نیروی انتظامی با همکاری وزارتخانه های کشور و دادگستری طرف مدت یک ماه پس از ابلاغ تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. تبصره ۲ - از تاریخ تصویب این قانون، کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن لغو می گردد».

بر اساس این لایحه نیروی انتظامی به صراحت، به عنوان مرجع نقل و انتقال وسایل نقلیه تعیین شده و پلیس راهور پس از بررسی اصالت خودرو و پرداخت حقوق دولتی نسبت به صدور سند مالکیت و کارت خودرو اقدام می نماید، لذا با تصویب این طرح، مراجعه به دفاتر اسناد رسمی منتفی شده و هزینه‌های حق التحریر و حق الثبت در نقل و انتقال خودروها حذف خواهد شد. با توجه به اینکه تنظیم لایحه مذکور توسط هیئت دولت به عنوان مجری قانون انجام شده است، وصول حقوق دولتی مورد پیش بینی قرار گرفته است و از طرفی حذف دوگانگی پلیس راهور و دفاتر اسناد رسمی را می توان از مزایای این لایحه دانست.

ج) طرح اصلاح ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی - تیر ماه ۱۴۰۰  
طرح اصلاح ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی که توسط تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی تنظیم شده است، تیر ماه سال ۱۴۰۰ اعلام وصول

شده و بر اساس ماده واحده این طرح، ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی و تبصره‌های آن به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

«کلیه معاملات وسایل نقلیه و ماشین‌آلات راهسازی و کشاورزی به موجب سند رسمی در دفاتر اسناد رسمی انجام می‌شود. دفاتر اسناد رسمی مکلفند قبل از تنظیم اسناد نقل و انتقال عین و برای فروش وسایل نقلیه موضوع این قانون ضمن أخذ و واریز حقوق دولتی متعلقه در مورد معاملات، گواهی اصالت وسیله نقلیه صادره توسط نیروی انتظامی یا مراکز مجاز از طرف آن را ملاحظه و شماره و تاریخ فیش و گواهی مذکور را در سند تنظیمی درج نمایند. سردفتر مکلف است پس از تأیید نهایی سند، خلاصه سند تنظیمی حاوی مشخصات و نشانی متعامل یا وکیل، وسیله نقلیه، موضوع سند، دفترخانه و نوع و شماره و تاریخ سند تنظیمی را در سامانه راهنمایی و رانندگی که به این منظور ایجاد می‌شوند، درج نمایند تا ایجاد سامانه و برقراری ارتباط دفاتر اسناد رسمی موظف به ارسال خلاصه معامله ظرف مدت ۴۸ ساعت به اداره راهنمایی و رانندگی می‌باشند».

بر اساس این طرح دوگانگی مراجع قانونی جهت نقل و انتقال خودرو به رسمیت شناخته شده و ثبت نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی الزامی خواهد بود که البته وجود تعارض منافع و تأثیر نهادهای صنفی دفاتر اسناد رسمی در نوع نگارش ماده واحده مذکور قابل مشاهده است.

#### ۴. استدلال‌ها و ادله موافقان و مخالفان لزوم ثبت نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، پس از تصویب ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی در سال ۱۳۸۹، ماده‌ای که در راستای حل مناقشات میان سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و نیروی انتظامی به تصویب رسیده بود به جهت نگارش مبهم و نامفهوم آن، مجدداً موجبات اختلاف برداشت و تفاسیر متفاوت را فراهم آورد، به‌گونه‌ای که علاوه بر تشدید اختلافات قبلی و بلا تکلیفی شهروندان، باعث طرح پرونده‌های متعدد در مراجع قضائی نیز شد.

بر اساس همین ماده قانونی فرمانده ناجا در شهریورماه سال ۹۵ تأکید کرد: قانون، اجازه انتقال مالکیت خودرو را با صدور برگه سبز به ناجا داده است اما مانعی برای

نقل و انتقال خودرو با مراجعه به دفاتر ثبت اسناد وجود ندارد.<sup>۱</sup> اما در نقطه مقابل، رئیس وقت قوه قضائیه در اسفندماه همان سال، بخشنامه ای ابلاغ و اعلام کرد: «از آنجا که خودرو جزو اموال شاخص است که به وفور موضوع جرایم و دعاوی قرار می گیرد، لذا مقرر می گردد واحدهای قضائی و ادارات اجرای ثبت، اسناد معاملات خودرو را که در دفاتر اسناد رسمی ثبت گردیده، به عنوان ملاک قانونی تشخیص مالکیت مورد توجه قرار داده و از اعتبار بخشیدن و اتکا به مدارک مربوط به تعویض پلاک پرهیز کنند». سرانجام این اختلاف نظر چیزی جز شک و تردید و سردرگمی مردم در خرید و فروش خودرو نبوده است. تأکید بر کفایت برگ سبز خودرو به عنوان سند مالکیت آن، بارها از سوی نیروی انتظامی و فرماندهان پلیس راهنمایی و رانندگی تکرار شده است که هر بار با واکنش سازمان ثبت اسناد و کانون سردفتران مواجه شده است، به نحوی که کانون سردفتران و دفترباران و سازمان ثبت اسناد و املاک نسبت به مکاتبه با سازمان بازرسی و طرح شکایت به سازمان قضائی نیروهای مسلح علیه مسئولان پلیس راهور اقدام نموده است<sup>۲</sup> که در مواردی موجبات صدور احکام قضائی را نیز فراهم آورده است که در ادامه به بررسی ادله مسئولین نیروی انتظامی و سازمان ثبت اسناد و املاک پرداخته شده است.

#### ۴-۱. دلایل و استدلال‌های معتقدین به لزوم ثبت رسمی نقل و انتقال خودرو

هر چند سردفتران و دفترباران معتقدند که بخش عمده هزینه‌های اخذ شده در دفاتر اسناد رسمی بابت نقل و انتقال خودرو در قالب حقوق دولتی و مالیاتی به حساب دولت واریز می شود و بخش ناچیزی از مبالغ دریافتی متعلق به سردفتر و دفتربار است اما با توجه به اینکه بخش عمده دفاتر اسناد رسمی از جمع مبالغ مرتبط با نقل و انتقال خودرو تشکیل می شود و بنا بر نقل برخی از سردفتران ۷۰ درصد درآمد آنان را تعرفه‌های مرتبط با نقل و انتقال خودرو تشکیل می دهد، لذا سازمان ثبت اسناد و املاک و کانون سردفتران و دفترباران مخالف حذف دفاتر اسناد رسمی از فرایند نقل و انتقال خودرو بوده است. اهم دلایل و استدلال‌های قائلین به لزوم ثبت رسمی نقل و انتقال خودرو به شرح ذیل قابل مطالعه و بررسی است:

الف) در ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ نیز بر نقل و انتقال رسمی خودروها به موجب سند رسمی و پرصلاحیت ذاتی دفاتر اسناد رسمی تأکید شده است و به موجب همین مقررہ نیز صلاحیت نیروی انتظامی منحصر به مرحله اداری و مادی تعویض پلاک به عنوان مقدمه انتقال رسمی است. به همین دلیل و بنابه مراتب، مرحله اداری و عمل مادی تعویض پلاک و مرحله حقوقی و تنظیم و ثبت رسمی انتقال خودرو دو مرحله مجزا می‌باشند و انجام هیچ‌یک، نافی دیگری نیست. ب) نقل و انتقال خودرو مستلزم وصول و واریز حقوق دولتی از جمله مالیات نقل و انتقال (به میزان ۱ درصد مبلغ سند)، عوارض (به میزان ۰/۰۱ درصد) و حق ثبت و نیم درصد (جمعاً به میزان ۱ درصد مبلغ سند) و مالیات بر ارزش افزوده به عنوان درآمدهای عمومی است که این وظیفه نیز به موجب مواد ۴۲ و ۴۳ قانون مالیات بر ارزش افزوده ۱۳۸۷ و ماده ۵۰ قانون دفاتر اسناد رسمی ۱۳۵۴ در صلاحیت ذاتی دفاتر اسناد رسمی است و نیروی انتظامی چنین صلاحیت و اختیاری نداشته و ندارد. در نتیجه هر نوع نقل و انتقال خودرو در خارج از دفاتر اسناد رسمی موجب لاوصول ماندن درآمدهای عمومی خواهد شد و موجب مسئولیت برای تضییع‌کنندگان است.

ج) به موجب ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ صاحبان دفاتر اسناد رسمی مکلفند قبل از اقاله یا فسخ سند معامله، مراتب را به ادارات امور مالیاتی جهت أخذ مالیات متعلقه اعلام نمایند و پس از ثبت یا اقاله یا فسخ سند معامله مراتب را به ادارات امور مالیاتی جهت أخذ مالیات متعلقه اعلام نمایند و پس از گواهی ادارت مذکور اقدام به ثبت یا اقاله یا فسخ معامله نمایند. همچنین برابر مواد ۱۲۳ و ۱۲۴ قانون ثبت و قوانین الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و بودجه سنواتی، دفاتر اسناد رسمی قبل از انجام معاملات و امور تبعی مکلف به وصول حق‌الثبت اسناد می‌باشند، لذا با عنایت به اینکه از این طریق، سالانه میلیاردها تومان در قالب مالیات و حق‌الثبت به خزانه دولت واریز می‌شود اقدام نیروی انتظامی مبنی بر تشویق مردم به عدم مراجعه به دفاتر اسناد رسمی و اعلام نمودن برگ سبز به عنوان سند رسمی موجبات فرار مالیاتی و عدم پرداخت حق‌الثبت و تضییع حقوق بیت‌المال می‌باشد که بررسی تعداد اسناد برگ سبز

تنظیمی در ظرف سنوات اخیر توسط نیروی انتظامی نشان خواهد داد که چه میزان حقوق دولتی تزییع شده است و این عمل معاونت در فرار مالیاتی و تزییع حقوق بیت‌المال تلقی می‌شود.

د) نیروی انتظامی و پلیس راهور به موجب ماده ۴ قانون تشکیل این نهاد مصوب ۱۳۶۹، هیچ نوع صلاحیت ذاتی در مورد تنظیم و ثبت اسناد رسمی نقل و انتقال و معاملات مربوط به خودروها و وسایل نقلیه موتوری و یا وصول حق ثبت، مالیات نقل و انتقال و عوارض و نداشته و ندارد. بنابراین استناد به قسمت اخیر ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی برای توجیه صلاحیت پلیس راهور موجه نیست زیرا این نهاد صلاحیت ذاتی انجام معاملات خودروها را ندارد.

ه) بخشنامه شماره ۹۰۰۰/۶۹۰۰۶/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ رئیس محترم وقت قوه قضائیه به کلیه مراجع قضائی و ثبتی نیز به صراحت ملاک قانونی تشخیص مالکیت خودروها را اسناد معاملات تنظیمی در دفاتر اسناد رسمی دانسته و تأکید کرده که از اعتبار بخشیدن به مدارک مربوط به تعویض پلاک به‌عنوان سند مالکیت خودرو اکیداً پرهیز کنند.

و) با ثبت رسمی معاملات، مالکیت فروشنده از حیث هویت و نیز عدم ممنوعیت قانونی جهت فروش نظیر محجوریت و ممنوع‌المعامله بودن به موجب حکم مقام قضائی کنترل می‌گردد و اسناد صادره نیز به حکم قانون لازم‌الاجرا شناخته می‌شود.

ز) ماده ۲۲ قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران و صدور سند مالکیت برای عبور خودروهای خارجی در داخل کشور به‌منظور شناسایی و کنترل آنهاست و هیچ ارتباطی با خودروهای داخلی ندارد. زیرا سند مالکیت خودروهای داخلی پس از تولید در شرکت‌های خودروساز صادر می‌شود، و پس از آن هر نوع نقل و انتقال آنها در قالب عقود و قراردادهای مدنی از جمله بیع قطعی منقول منحصراً در دفاتر اسناد رسمی انجام می‌شود. وانگهی قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی یک سال پس از قانون اصلاح ماده ۲۲ مورد استناد تصویب شده است و اگر حکم مذکور در ماده ۲۲ قانون حمل و نقل و کالاهای خارجی را حکم عام و شامل کلیه خودروهای کشور بدانیم در آن صورت نیز با تصویب قانون رسیدگی به جرایم رانندگی نسخ شده است.

ح) صلاحیت صدور سند مالکیت ملازمه با حق تنظیم و ثبت معاملات مربوط نیست زیرا ادارات ثبت اسناد و املاک مرجع صدور اسناد مالکیت اموال غیر منقول هستند ولی صلاحیت انجام معاملات و نقل و انتقال آنها را ندارند و دفاتر اسناد رسمی مرجع صالح اند.

ط) برگ سبز صادره از نیروی انتظامی اگر به اعتبار قسمت اخیر ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی سند رسمی محسوب شود، صرفاً دلالت بر مالکیت خریدار بر پلاک خودرو دارد و به هیچ وجه سند نقل و انتقال و معامله یعنی بیع قطعی منقول خودروها با تمامی ارکان قانونی آن نیست که عدم توجه به این نکته مهم موجب برداشت های نادرست از قانون می شود.

ی) سند رسمی موضوع ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی که بعضاً در تعریف سند رسمی مورد استناد قرار می گیرد صرفاً ناظر به اسنادی همچون گذرنامه، گواهینامه و شناسنامه و غیره است و حاکی از هیچ گونه عقد و تعهد دو یا چند جانبه نیست که بشود نسبت به آن تقاضای صدور اجرائیه کرد. حال آنکه طبق ماده ۷۰ قانون ثبت، سندی که مطابق قوانین به ثبت رسیده باشد رسمی است و نیز طبق ماده ۹۲ قانون یادشده مدلول کلیه اسناد رسمی راجع به دیون و سایر اموال منقول بدون احتیاج حکمی از محاکم عدلیه لازم الاجراست. سند رسمی موضوع ماده ۲۹ قانون تخلفات رانندگی، منطبق با حکم موضوع ماد ۷۰ قانون ثبت و مطابق برداشت مقامات قضائی است که محتاج به ثبت در دفتر اسناد رسمی است و با موضوع تعویض پلاک و شناسنامه مالکیت خودرو که در صلاحیت راهنمایی و رانندگی است امری کاملاً علیحده و مجزا است. مضاف بر اینکه در صورت طرح شکایت قانونی برای خودرو در دستگاه قضائی، دادگاه سند ثبت شده دفاتر اسناد رسمی را نسبت به برگ سبز در اولویت می داند و حکم را به نفع دارنده سند ثبتی دفتر اسناد رسمی صادر می کند.

ک) مستفاد از رأی شماره ۴۲۱ الی ۴۲۴ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نقل و انتقال خودرو به موجب سند رسمی در دفاتر اسناد رسمی انجام می شود و نقل و انتقال رسمی خودرو از صلاحیت های ذاتی دفاتر اسناد رسمی است.

بنابه مراتب و جهات قانونی یادشده از نظر سازمان ثبت اسناد و املاک، برگ سبز صادره از نیروی انتظامی به هیچ وجه به منزله سند نقل و انتقال و معامله و مالکیت

اشخاص بر خودروها و وسایل نقلیه موتوری نمی‌باشد و بر همین اساس نیز دفاتر اسناد رسمی طبق ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی و بخشنامه قوه قضائیه مجاز به تنظیم سند به استناد آن و با اعطای وکالت تعویض پلاک مجدد تا قبل از نقل و انتقال رسمی خودرو به نام مالک پلاک نمی‌باشند، و رعایت این ترتیب عمل به وظیفه قانونی وفق ماده ۳۰ قانون دفاتر اسناد رسمی است.

#### ۴-۲. دلایل قائلین به عدم لزوم ثبت رسمی نقل و انتقالات خودرو

پلیس راهور به‌عنوان مجری تعویض پلاک خودرو بر اساس «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» برگ سبز صادر شده از سوی پلیس را به‌عنوان یک سند رسمی می‌داند و برای احراز مالکیت خودرو، همان برگ سبز صادره از سوی خود را به رسمیت می‌شناسد و اعتقاد دارد خریداران و معامله‌گران خودرو نیازی به اقدام برای تنظیم سند در دفاتر اسناد رسمی ندارند. مهم‌ترین دلایل و استدلالات قائلین به عدم لزوم ثبت نقل و انتقالات خودرو در دفاتر اسناد رسمی بدین شرح قابل بررسی است:

الف) 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.

ب) 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.

ج) برابر بند ب ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی صدور سند مالکیت و کارت شناسایی خودرو و نصب پلاک مربوط به مالک جدید بر روی وسیله در زمان تعویض پلاک را از وظایف پلیس برشمرده است.

د) در تبصره ماده ۴۱ قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران موظف است همزمان با تعویض پلاک وسیله نقلیه، مشخصات مالک جدید را در «سامانه جامع حوادث رانندگی» درج کند. در تمامی

پرونده‌های قضائی نیز برای احراز مالکیت افراد نسبت به وسیله نقلیه از پلیس استعمال می‌گردد؛ بنابراین مرجع احراز مالکیت خودرو به استناد قانون، پلیس راهنمایی و رانندگی است.

ه) مطابق بند دهم اصل سوم قانون اساسی، حاکمیت موظف به «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» است. بر همین اساس، تنظیم دو سند برای معامله اموال منقولی مانند خودرو (توسط پلیس راهور و دفاتر ثبت اسناد رسمی) بر خلاف منطبق حاکم بر اعتبار اسناد رسمی بوده که تحمیل هزینه مضاعف، اتلاف وقت شهروندان، افزایش تردهای غیر ضرور در مراجعه به نهادهای مختلف را به همراه دارد، موضوعی که پیچیده‌تر کردن فرایندهای اداری و تحمیل هزینه‌های بیشتر و به مخاطره انداختن امنیت روانی شهروندان را به همراه دارد.

و) همچنین در بند (۱۶) سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، بر صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها و حذف دستگاه‌های موازی و غیر ضرور و هزینه‌های زائد تأکید شده است، این در حالیست که تفسیر ماده (۲۹) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی، به الزامی بودن مراجعه به دفاتر اسناد رسمی برای انتقال مالکیت خودرو تأکید دارد.

ز) یکی از لوازم اداره خوب مبتنی بر حذف تشریفات اداری و حذف سلسله‌مراتب اداری است. سلسله‌مراتب اداری عبارت است از تشکیلات و ترتیباتی که موجب هماهنگی و انتظام بخشی افراد در جهت ایفای وظایف اداری متعدد، متنوع پیچیده می‌شود (بلاو، ۱۳۴۱، ص. ۲) و به‌طور کلی دیوان‌سالاری ابرازی جهت تبدیل اقدام جمعی به اقدام اجتماعی منظم و عقلایی و نوعی ابزار اعمال قدرت است که پیامدهای آن بستگی به جهت‌دهی دستگاه دیوان‌سالار دارد (وبر، ۱۳۷۸، ص. ۱۱۵). در این بین سازمان‌های دولتی ایران نیز مانند همه ناظم‌های اداری در کشورهای در حال توسعه با مشکل تورم ساختاری بروکراتیک مواجه است که صرفاً مبتنی بر ماهیت صوری و اسمی از سلسله‌مراتب عقلایی است که موجب تورم ساختاری و بروکراتیک شده است (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۳، ص. ۱۸۵). هر چند در قانون استخدام کشوری مواد جهت حذف تشریفات اداری و شفاف و مستند بودن خدمات اداری پیش‌بینی شده است، اما با وجود تعدد قوانین و مقررات میزان اجراء



و پیروی از قوانین در سطح مطلوبی قرار ندارد (دانایی فرد و فقیهی، ۱۳۹۰، ص. ۱۱۴)، لذا حذف تشریفات زائد و پیش‌بینی مرجع واحد در خصوص ثبت نقل و انتقالات خودرو ضروری به نظر می‌رسد.

ح) برابر ماده (۱۲۸۷) قانون مدنی، سندی رسمی است که اولاً. در اداره ثبت اسناد و املاک و یا دفاتر اسناد رسمی و یا نزد مأمورین رسمی تنظیم شده باشد؛ ثانیاً. مأمور رسمی، سند را در حدود صلاحیت خود تنظیم نموده باشد؛ ثالثاً. در تنظیم سند، مقررات قانونی رعایت شده باشد (شمس، ۱۳۹۹، ج ۱، ص. ۳۸) که برگ سبز صادره توسط نیروی انتظامی هر سه مؤلفه فوق را داراست و مطابق صلاحیت قانونی پلیس، به‌عنوان سند مالکیت شناخته شده است.

ط) اسناد پلیس به‌عنوان سند رسمی در فرایند انتقال خودروهای نوشماره از اولین مالک قابل اعتبار بوده و می‌تواند مبنای اقدام سردفتران برای تنظیم سند در ثبت انتقال‌های بعدی قرار بگیرد زیرا در خودروهای نوشماره، مالک تنها سند رسمی که در اختیار دارد، اسناد صادره توسط پلیس است و با اتکا به همان اسناد، انتقال‌های بعدی صورت می‌گیرد، در صورت عدم اعتبار اسناد پلیس، تمام چرخه انتقال وسایل نقلیه بعد از تولید و مالک اولیه مخدوش خواهد بود.

ی) صرف‌نظر از تمام استدلال‌های حقوقی درباره رسمی بودن اسناد صادره توسط پلیس، اظهارنظرهای اخیر حتی با رویه جاری در دفاتر اسناد رسمی هم منافات دارد. به‌طور مشخص مالک خودروهای صفر کیلومتر و نوشماره، هیچ سند رسمی دیگری به جز اسناد مالکیت صادره توسط پلیس را در اختیار ندارد؛ بنابراین چنانچه اسناد پلیس سند عادی باشد دفاتر اسناد رسمی به اعتبار کدام سند می‌توانند مالکیت افراد را بر وسیله نقلیه احراز کنند. بدون صدور سند رسمی مالکیت توسط پلیس، دفاتر اسناد رسمی قادر به احراز مالکیت و به تبع آن تنظیم سند نخواهند بود.

ک) مطابق دادنامه شماره ۱۸۶۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری معاملات راجع به اموال منقول اختیاری بوده و الزامی برای مراجعه به دفاتر اسناد رسمی وجود ندارد. همچنین مسئولیت صدور گواهینامه رانندگی، اسناد مالکیت و پلاک خودرو در قلمرو جمهوری اسلامی ایران بر عهده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران است.

ل) براساس اعلام نظر نهایی معاون قوانین مجلس شورای اسلامی در پاسخ به مکاتبه پلیس، در راستای رفع ابهام پیش آمده، طی استعلام سال ۱۳۹۶ اعلام نموده است: براساس ماده ۲۲ قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت صدور گواهینامه رانندگی، اسناد مالکیت و پلاک خودرو بر عهده نیروی انتظامی است.

بنابراین، به منظور تسهیل امور برای مردم، پرهیز از فرایندهای زمان‌بر و حذف یا کاهش هزینه‌ها و با هدف برون‌رفت از اختلاف‌نظرهای موجود در خصوص شیوه نقل و انتقال وسایل نقلیه (خودرو)، انجام مراحل ثبت مالکیت، نقل و انتقال، تنظیم اسناد رهنی اخذ مالیات، عوارض و سایر موارد مترتب بر فرایند نقل و انتقال خودرو به صورت یکپارچه و توسط مراکز تعیین شده به وسیله نیروی انتظامی قابل انجام است.

### نتیجه‌گیری

با توجه به مجموع قوانین و مقررات فعلی در خصوص ثبت رسمی نقل و انتقالات خودرو به نظر می‌رسد:

مطابق ماده ۲۲ اصلاحی قانون حمل و نقل و عبور کالا از قلمرو جمهوری اسلامی ایران اصلاحی ۱۳۸۸ نیروی انتظامی به‌عنوان مرجع صدور سند مالکیت خودرو شناخته شده است و سند فوق برابر ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی، سند رسمی محسوب می‌شود. در عمل نیز برگ سبز خودروهای صفر از زمان تولید تا قبل از هر گونه نقل و انتقال، به‌عنوان مدرک مالکیت شناخته می‌شود. در محاکم قضائی نیز برگ سبز خودرو به‌عنوان دلیل مالکیت و یکی از مستندات صدور حکم الزام به تنظیم رسمی خودرو مورد شناسایی قرار گرفته است.

فارغ از اینکه نام و عنوان برگ سبز صادره از نیروی انتظامی سند مالکیت، شناسنامه خودرو و یا... باشد محل نزاع این است که آیا علاوه بر انجام مراحل قانونی تعویض پلاک، ثبت معاملات خودرو در دفاتر اسناد رسمی الزامی است یا خیر؟ به لحاظ لزوم ثبت رسمی نقل و انتقالات خودرو، ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ هر چند با نوعی ابهام در نگارش روبروست اما لزوم ثبت رسمی نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی را مورد اشاره قرار داده است که برای

رفع ابهام موجود می‌توان به مشروح مذاکرات جلسه تصویب ماده مذکور در صحن علنی مجلس و ایرادات شورای نگهبان در خصوص موضوع مراجعه نمود. بر اساس نظریات شورای نگهبان حذف دفاتر اسناد رسمی از فرایند ثبت نقل و انتقال خودرو به دلیل عدم وصول حقوق دولتی و عدم تحقق درآمدهای مالیاتی دولت با ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی مواجه است، لذا با اصلاحات کمیسیون حقوقی و قضائی مجلس ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی به شکل فعلی مورد تصویب قرار گرفت و ایراد شورای نگهبان مبنی بر تقلیل درآمدهای عمومی نیز مرتفع شد که عدم ایراد مجدد شورای نگهبان بیانگر این مطلب است که ایراد شورای نگهبان در خصوص حذف نشدن دفاتر اسناد رسمی از نظام نقل و انتقالات خودرو با ماده فعلی رفع شده و در نتیجه می‌بایست ثبت رسمی نقل و انتقالات خودرو را الزامی دانست.

به لحاظ مشروح مذاکرات صحن علنی مجلس نیز، نمایندگان مخالف تصویب ماده ۲۹ فعلی که نظرشان مورد موافقت صحن علنی مجلس قرار نگرفت اعتقاد به عدم نیاز ثبت رسمی نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی داشته‌اند. از طرف دیگر نماینده کمیسیون حقوقی و قضائی مجلس شورای اسلامی در دفاع از ماده ۲۹ و موافقت، به لزوم ثبت رسمی نقل و انتقالات خودرو در دفاتر اسناد رسمی اشاره نموده است و با عنایت به تصویب نظر نمایندگان موافق ماده ۲۹ می‌توان نتیجه گرفت که از نظر مجلس شورای اسلامی، ثبت نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی الزامی است. با این وجود، فقدان ضمانت اجرای قانونی برای عدم ثبت نقل و انتقال خودرو و ابهام در نحوه نگارش ماده ۲۹ باعث ایجاد تلقی اختیاری بودن ثبت رسمی نقل و انتقالات خودرو شده است.

بر اساس مبانی قانونی ذکرشده، بخشنامه مورخ ۱۴۰۰/۶/۱۳ دادستان محترم کل کشور محل تأمل به نظر می‌رسد خصوصاً اینکه رأی شماره ۱۸۶۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صرفاً ناظر به ابطال بخشنامه‌ای بوده است که وکالت در توکیل فروش خودرو را محدود کرده است و براین اساس، نتیجه رأی دیوان این است که وکالت از حقوق مدنی اشخاص است و نمی‌توان آن را محدود نمود. با این وجود بند اول و دوم رأی هیئت عمومی که به نحوی خروج موضوعی از شکایت و بخشنامه مورد ابطال دارد باعث ایجاد برداشت عدم لزوم ثبت رسمی نقل و انتقال خودرو از رأی هیئت عمومی شده است مضاف بر اینکه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی

رأی شماره ۴۲۱ الی ۴۲۴ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱ نقل و انتقال رسمی خودرو را از صلاحیت‌های ذاتی دفاتر اسناد رسمی اعلام نموده است و با این اوصاف، اصلاح متن رأی هیئت عمومی در مقام اعمال ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ضروری به نظر می‌رسد؛ از طرف دیگر با ثبت رسمی معاملات، وضعیت فروشنده از حیث هویت و نیز عدم ممنوعیت قانونی جهت فروش نظیر محجوریت، ورشکستگی، ممنوع‌المعامله بودن و... به موجب حکم مقام قضائی توسط دفاتر اسناد رسمی کنترل می‌گردد و اسناد صادره نیز به حکم قانون لازم‌الاجرا شناخته می‌شود که در حال حاضر نیروی انتظامی به دلیل عدم دسترسی به فهرست اشخاص ممنوع‌المعامله از چنین امکانی برخوردار نیست.

نکته قابل ملاحظه، تأثیراتی است که با تصویب قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده در خصوص ثبت معاملات خودرو ایجاد شده است. قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده، در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۳/۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و به موجب ماده ۵۰، قانون مزبور شش ماه پس از ابلاغ رئیس جمهو لازم‌الاجراست. مطابق ماده ۳۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰ و تبصره‌های آن؛ «ثبت سند انتقال وسایط نقلیه توسط دفاتر اسناد رسمی و یا تعویض پلاک نیروی انتظامی، منوط به پرداخت مالیات نقل و انتقال موضوع این ماده و به ترتیبی است که سازمان مقرر می‌کند. مراجع مزبور در صورت تخلف از این حکم، ملزم به پرداخت دو برابر مالیات پرداخت نشده هستند» که با لازم‌الاجرا شدن ماده مذکور، نیروی انتظامی نیز مکلف است قبل از تعویض پلاک خودرو نسبت به احراز پرداخت مالیات بر نقل و انتقال خودرو اقدام نماید و در صورت تخلف از این تکلیف قانونی، موظف به پرداخت دو برابر مالیات پرداخت نشده خواهد بود.

در تبصره ۱ ماده ۳۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰ و تبصره ۵ ماده ۲۹ قانون مزبور عبارت «ثبت سند انتقال وسایط نقلیه توسط دفاتر اسناد رسمی» و «تعویض پلاک توسط نیروی انتظامی» مورد تأکید قرار گرفته است که دلالت بر انجام تعویض پلاک توسط نیروی انتظامی لزوم ثبت رسمی نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی دارد.

با توجه به مراتب فوق، در حال حاضر علت اصلی ایجاد چالش در عدم مراجعه به دفاتر اسناد رسمی جهت ثبت نقل و انتقال خودرو، تکلیف قانونی دفاتر اسناد رسمی به وصول مالیات بر نقل و انتقال خودرو می‌باشد که عمده هزینه‌های پرداخت شده در دفاتر اسناد رسمی را تشکیل می‌دهد. در حالی که جداول مالیات بر نقل و انتقال خودرو به صورت سالانه توسط سازمان امور مالیاتی تنظیم به دفاتر اسناد رسمی ابلاغ می‌شود و هزینه‌های مربوط به حق‌التحریر و حق‌الثبت اسناد رسمی بخش کمی از مبالغ پرداختی در دفاتر اسناد رسمی را تشکیل می‌دهد؛ بنابراین دلیل عمده ایجاد مناقشه لزوم و یا عدم لزوم ثبت محضری نقل و انتقال خودرو، پرداخت مالیات می‌باشد که با اجرایی شدن حکم موضوع ماده ۳۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰، پرداخت مالیات بر نقل و انتقال خودرو می‌بایست قبل از تعویض پلاک انجام شده و نیروی انتظامی نیز مکلف به احراز پرداخت مالیات نقل و انتقال می‌باشد، لذا با بسته شدن راه فرار مالیاتی، در عمل محل مناقشه و دلیل عدم تمایل به ثبت محضری نقل و انتقال خودرو از بین خواهد رفت؛ بنابراین مطابق وضعیت قوانین و مقررات موجود، ثبت نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی الزامی است، هر چند که ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی ضمانت اجرایی برای عدم ثبت رسمی معاملات خودرو پیش‌بینی ننموده است و این موضوع باعث ایجاد تلقی اختیاری بودن ثبت نقل و انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی شده است.

### **پیشنهادات**

بنابه مراتب به نظر می‌رسد ضروری است که مجلس شورای اسلامی جهت رفع ابهام‌های موجود، با بررسی کارشناسی لایحه و طرح‌های پیشنهادی در خصوص موضوع، نسبت به تعیین مرجع واحد جهت انجام مراحل نقل و انتقال خودرو اقدام نماید و بر این اساس پیشنهاد می‌شود:

۱- با توجه به لزوم رفع سلسله مراتب اداری و رفع دوگانگی موجود در خصوص نقل و انتقال خودرو، تعیین تکلیف نهایی در خصوص کیفیت نقل و انتقال خودرو و پیش‌بینی مرجع واحد جهت نقل و انتقال خودرو، ضروری به نظر می‌رسد که می‌بایست اتخاذ تصمیم نهایی نسبت به موضوع توسط مجلس شورای اسلامی

انجام شود. مضاف بر اینکه مطابق بند دهم اصل سوم قانون اساسی، حاکمیت موظف به «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» است و بند (۱۶) سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، نیز بر صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها و حذف دستگاه‌های موازی و غیر ضرور و هزینه‌های زائد تأکید دارد.

۲- تاکنون راهکارهای مختلفی جهت ساماندهی نقل و انتقال خودرو ارائه شده است و علی‌رغم تدوین لایحه اصلاح ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی توسط کمیسیون لوایح دولت و اعلام وصول دو طرح توسط مجلس شورای اسلامی، تاکنون موضوع به نتیجه نهایی نرسیده است. با ارزیابی پیش‌نویس لایحه دولت و طرح‌های ارائه شده به نظر می‌رسد لایحه تنظیم شده توسط دولت به‌عنوان مجری قانون، که در آن نیروی انتظامی به‌عنوان تنها مرجع صدور سند مالکیت و نقل و انتقال خودرو تعیین شده است در اولویت تصویب قرار دارد<sup>۳</sup>، چراکه بر اساس سابقه تقنینی پیش از انقلاب نیز، پلیس راهنمایی و رانندگی به‌عنوان یگانه مرجع صدور سند مالکیت و ثبت نقل و انتقال خودرو شناخته شده است و در لایحه تنظیمی دولت، خلأهای قانونی، مانند لزوم تسویه حساب پرداخت حقوق دولتی قبل از نقل و انتقال و همچنین رعایت مقررات مربوط به افراد ممنوع‌المعامله و محجورین نیز مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. به لحاظ عملیاتی و کاربردی نیز در عمل تمامی استعلام‌های مرتبط با خودرور، توقیف سیستمی و فیزیکی، اجرای احکام، سوابق مالکیت خودرو و... در اختیار نیروی انتظامی است و پلیس راهور با دریافت کمترین اطلاعات از قبیل شماره تلفن، شماره پلاک، کد ملی، آدرس و... کلیه سوابق خودرو را ارائه می‌نماید. اما در استعلامات قضایی به عمل آمده از سازمان ثبت اسناد و املاک مشاهده می‌شود که به دلیل عدم ثبت محضری سند مالکیت خودروهای صفر و نداشتن اطلاعات لازم، قابلیت پاسخگویی به استعلام‌های مراجع ذی‌ربط وجود ندارد و از این حیث نیز خدمات ارائه شده از جانب نیروی انتظامی با سازمان ثبت اسناد و املاک قابل مقایسه نیست، لذا با پیش‌بینی وصول حقوق دولتی قبل از تعویض پلاک در قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده و پیش‌نویس لایحه هیئت دولت و همچنین دسترسی نیروی انتظامی به اطلاعات محجورین و



عوارض تعیین شده، اقدام به اختصاص پلاک به نام آخرین مالک، نصب بر روی وسیله نقلیه و صدور سند مالکیت رسمی و کارت شناسایی وسیله نقلیه می نماید. تبصره ۱- آیین نامه نحوه اجرای این ماده و حضور باجه بانکها، اخذ مالیات های مربوطه، عوارض و رعایت مقررات ممنوع المعامله و مجورین، توسط نیروی انتظامی با همکاری وزارتخانه های کشور و دادگستری طرف مدت یک ماه پس از ابلاغ تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. تبصره ۲- از تاریخ تصویب این قانون، کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن لغو می گردد.

#### کتابنامه

۱. بلاو، پیتر (۱۳۴۱). *بروکراسی در اجتماع نو*. ترجمه محمدعلی طوسی، تهران: مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی
۲. دانایی فرد، حسن و فقهی، ابوالحسن (۱۳۹۰). *بروکراسی و توسعه در ایران (نگاهی تاریخی - تطبیقی)*. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (علیه السلام).
۳. زارعی، محمد (۱۳۸۹). *تنظیم سند رسمی برای وسایل نقلیه موتوری. ماهنامه کانون، سال پنجاه و دوم، مرداد، (۱۰۷)، صص. ۴۲-۴۸.*
۴. شمس، عبدالله (۱۳۹۹). *اجرای احکام مدنی*. ج ۱، تهران: انتشارات دراک.
۵. شمس، عبدالله (۱۳۹۹). *آیین دادرسی مدنی (دوره پیشرفته)*، ج ۳، تهران: انتشارات دراک.
۶. شهیدی، مهدی (۱۳۷۱). *فروش مال غیرمنقول بدون تنظیم سند رسمی. مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱(۱۱۶)، صص. ۶۴-۸۸.*
۷. صفایی، سید حسین (۱۳۹۰). *دوره مقدماتی حقوق مدنی، اشخاص و اموال*. ج ۱، تهران: میزان.
۸. صفایی، سید حسین (۱۳۹۰). *دوره مقدماتی حقوق مدنی، قواعد عمومی قراردادها*. ج ۲، تهران: میزان.
۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۰). *دوره مقدماتی حقوق مدنی، اعمال حقوقی*. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲). *دوره مقدماتی حقوق مدنی درس هایی از عقود معین*. تهران: انتشارات گنج دانش.



۱۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۹). دوره حقوق مدنی، قواعد عمومی قراردادها، انعقاد و اعتبار قرارداد. ج ۱، تهران: انتشارات گنج دانش.
۱۲. نهرینی، فریدون (۱۳۸۴). ادله استثنایی در احراز و اثبات مالیکت. *مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی*، ۸(۴۱)، صص. ۳۷۸-۳۱۹.
۱۳. وبر، ماکس (۱۳۷۸). دین، قدرت، جامعه. ترجمه احمد تدین، تهران: نشر قومس.
۱۴. هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۳). *اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری*. تهران: انتشارات خرسندی.

#### وب‌گاه‌ها

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی دیوان عدالت اداری [www.divan-edalat.ir](http://www.divan-edalat.ir)
۲. پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور [www.dotic.ir](http://www.dotic.ir)
۳. خبرگزاری اقتصاد آنلاین [www.eghtesadonline.com](http://www.eghtesadonline.com)
۴. خبرگزاری تسنیم [www.tasnimnews.com](http://www.tasnimnews.com)
۵. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان [www.nazarat.shora-rc.ir](http://www.nazarat.shora-rc.ir)
۶. سامانه مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی [www.mashrouh.parliran.ir](http://www.mashrouh.parliran.ir)