

فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه آرای هیات عمومی

کلاس پرونده:

1198,96

شاکي:

دیوان محاسبات کشور

موضوع:

ابطال ماده 19 بخشنامه شماره 1394,7,7-94,184847 مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

تاریخ رأی:

سه شنبه 20 فروردین 1398

شماره دادنامه:

64

بسم الله الرحمن الرحيم

شماره دادنامه: 64

تاریخ دادنامه: 1398,1,20

شماره پرونده: 1198,96

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکي: دیوان محاسبات کشور

موضوع شکایت و خواسته: ابطال ماده 19 بخشنامه شماره 1394,7,7-94,184847 مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

گردش کار: معاون حقوقی مجلس و تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور به موجب شکایتنامه شماره 1396,7,22-20000,1083 اعلام کرده است که:

" حجت الاسلام و المسلمین جناب آقای بهرامی

ریاست محترم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

سلام علیکم

احتراماً، در خصوص آیین نامه وصول مطالبات غیر تجاری مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) موضوع بخشنامه شماره 1394,7,7-94,184847 مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مزید استحضار می رساند:

1- مطابق ماده 14 آیین نامه وصول مطالبات سر رسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) مصوب سال 1388 هیأت وزیران با اصلاحات بعدی، مؤسسات اعتباری موظفند به منظور کاهش مطالبات معوق و افزایش امکان وصول اقساط، از تاریخ ابلاغ این آیین نامه قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به گونه ای منعقد نمایند که مشتری، افراد تحت تکفل وی، ضامن و یا ضامنین با شرط ضمن عقد به طور غیر قابل رجوع به مؤسسه اعتباری اختیار دهد که هرگونه

مطالبات خود اعم از مستقیم و یا غیر مستقیم را پس از سررسید و در صورت عدم پرداخت، از موجودی هر یک از حسابها (ریالی و ارزی)، اموال و اسناد آنان نزد مؤسسه اعتباری و یا سایر مؤسسات اعتباری رأساً و بدون نیاز به حکم قضایی یا اجرایی برداشت نموده و به حساب بدهی مشتری منظور نماید. در صورتی که وجوه به صورت ارزی باشد، مؤسسه اعتباری آن را برداشت و به نرخ روز محاسبه می نماید. مشتری، افراد تحت تکفل وی، ضامن و یا ضامنین در صورت اقدام مؤسسه اعتباری به شرح یاد شده حق هرگونه اعتراض و طرح دعوی را از خود سلب می نماید. مؤسسات اعتباری موظفند در صورت تعویق مطالبات، مراتب را به بانک مرکزی اعلام نمایند و بانک مرکزی بلافاصله دستور لازم را به مؤسسات اعتباری مربوط اعلام می نماید. مؤسسات اعتباری موظفند پس از دستور بانک مرکزی نسبت به انسداد حسابهای بدهکار و برداشت از آنها به میزان بدهی مشتری و واریز به مؤسسه اعتباری ذی نفع اقدام نمایند. اقدام مؤسسه اعتباری ذی نفع می تواند قبل و یا بعد از سیاستهای تشویقی موضوع ماده 15 صورت گیرد.

2- ماده 14 آیین نامه مذکور طی دادنامه شماره 1285-124، 1394 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح ذیل ابطال گردیده است: « به موجب ماده 1 قانون تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های طرح و تسریع در اجراء طرحهای تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانکها مصوب سال 1386 مقرر شده است که به منظور تسریع، تسهیل و تقویت سرمایه گذاری در طرحهای تولیدی (اعم از کالا یا خدمات) دریافت وثیقه خارج از ارزش دارایی و عواید آتی طرح از گیرندگان تسهیلات که توان مجری و توجیه اقتصادی، فنی و ملی قابل ترهین طرح آنها به تایید بانک می رسد توسط بانکهای عامل ممنوع است و مطابق ماده 5 قانون یاد شده نیز دولت مکلف شده است ترتیبی اتخاذ کند که ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب قانون با ایجاد و به کارگیری نهادهای جدید مالی از قبیل بانک جامع اطلاعات، رتبه بندی و اعتبار سنجی مشتریان گروههای مشاور مالی و سرمایه گذاری غیر دولتی ساماندهی مطالبات معوق مؤسسات تضمین اعتبار زمینه تسهیل و تسریع اعطاء تسهیلات بانکی را فراهم نماید، نظر به مراتب مذکور حکم مقرر در ماده 14 آیین نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) که ناظر بر چگونگی اخذ تضمین و یا بازپرداخت تسهیلات اعطایی به مشتری است ارتباطی با مقوله ساماندهی مطالبات معوق مصرح در ماده 5 قانون یاد شده ندارد ضمن اینکه اخذ تضمین از افراد تحت تکفل مشتری با حکم مقرر در ماده 1 قانون یاد شده مغایرت دارد از طرفی اطلاق سلب دادخواهی از اشخاص موضوع ماده 14 آیین نامه مورد اعتراض در مواردی که اشخاص مذکور حق دادخواهی خود را ساقط نکرده باشند از حدود اختیارات هیأت وزیران خارج است و ماده 14 آیین نامه وصول مطالبات سررسید گذشته معوق و مشکوک الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) مستند به بند 1 ماده 12 و ماده 88 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ابطال می شود.»

3- مدیرکل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران علیرغم ابطال ماده 14 آیین نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) مصوب سال 1388 هیأت وزیران توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وفق ماده 19 آیین نامه وصول مطالبات غیر تجاری مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) موضوع بخشنامه شماره 94، 187847-7، 1394 با تغییر نسبتاً محدود مجدداً مفاد ماده 14 آیین نامه مذکور را احیاء نموده است. بنا به مراتب مفاد ماده (19) آیین نامه وصول مطالبات غیر تجاری مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) موضوع بخشنامه شماره 94، 187847-7، 1394 مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر موظف نمودن مؤسسات اعتباری به منظور کاهش مطالبات معوق و افزایش امکان وصول اقساط، از تاریخ ابلاغ این آیین نامه قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به گونه ای منعقد نمایند که مشتری، افراد تحت تکفل وی، ضامن و یا ضامنین با شرط ضمن عقد به طور غیر قابل رجوع به مؤسسه اعتباری اختیار دهد که هرگونه مطالبات خود اعم از مستقیم و یا غیر مستقیم را پس از سررسید و در صورت عدم پرداخت، از موجودی هر یک از حسابها (ریالی و ارزی) اموال و اسناد آنان نزد مؤسسه اعتباری و یا سایر مؤسسات اعتباری رأساً و بدون نیاز به حکم قضایی یا اجرایی برداشت نموده و به حساب بدهی مشتری منظور نماید. مشتری، ضامن و یا ضامنین در صورت اقدام مؤسسه اعتباری به شرح یاد شده حق هرگونه اعتراض و طرح دعوی را از خود سلب می نماید به لحاظ وحدت موضوع و تشابه مفاد آیین نامه موصوف با ماده 14 آیین نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) مصوب سال 1388 هیأت وزیران به شرح مندرج در دادنامه 1285-124، 1394 اخیرالذکر، در اجرای ماده 92 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تقاضای ابطال ماده 19 آیین نامه وصول مطالبات غیر تجاری مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) موضوع بخشنامه شماره 94، 187847-7، 1394 مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مورد استدعاست. "

متن مقرر مورد اعتراض به شرح زیر است:

" 1-.....

2-.....

ماده 19- مؤسسه اعتباری موظف است به منظور کاهش مطالبات غیر جاری، از تاریخ ابلاغ این آیین نامه قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به گونه ای منعقد نمایند که مشتری، ضامن و یا ضامنین با شرط ضمن عقد به طور غیرقابل رجوع به مؤسسه اعتباری اختیار دهد که هرگونه مطالبات خود اعم از مستقیم و یا غیر مستقیم را پس از سررسید و در صورت عدم پرداخت، از موجودی قابل برداشت هر یک از حسابهای انفرادی مشتری و یا ضامنین (ریالی و ارزی)، اموال و اسناد آنان نزد مؤسسه اعتباری رأساً و بدون نیاز به حکم قضایی یا اجرایی برداشت نموده و به حساب بدهی مشتری منظور نماید. مشتری، ضامن و یا ضامنین در صورت اقدام مؤسسه اعتباری به شرح یاد شده حق هرگونه اعتراض و طرح دعوی را از خود سلب می نماید.

تبصره- مؤسسه اعتباری موظف است معادل ریال موجودی حسابهای ارزی مشتری، ضامن و یا ضامنین را با استفاده از نرخ ارز روزانه اعلامی در پایگاه اطلاع رسانی بانک مرکزی محاسبه نماید."

در پاسخ به شکایت مذکور، اداره دعوای حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به موجب لایحه شماره 384143-1396، 11، 28- توضیح داده است که:

احتراماً عطف به پرونده شماره 96099980905801018 (کلاسه 1189.96) موضوع دادخواست دیوان محاسبات کشور به طرفیت این بانک به خواسته ابطال ماده 19 آیین نامه وصول مطالبات غیر جاری مؤسسات اعتباری موضوع بخشنامه شماره 1394.7.7-94.187847 مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی این بانک، مراتب ذیل را به استحضار می‌رساند:

1- مطابق تبصره ماده 80 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، به استثناء ذی نفع بودن درخواست کننده و پرداخت هزینه دادرسی، سایر مقررات مربوط به تنظیم، ارسال و ثبت دادخواست، در درخواست ابطال مصوبه نیز جاری است. در صورتی که خواسته فوق در برگیرنده مخصوص دادخواست تنظیم نشده و بر این اساس مشمول بند 3 ماده 81 قانون مذکور می‌باشد.

2- آیین نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) توسط هیأت وزیران تصویب و ماده 14 آن در تاریخ 1394.12.4 ابطال گردیده، در حالی که مرجع تصویب آیین نامه مورد اعتراض، بانک مرکزی (شورای پول و اعتبار) می‌باشد و تاریخ تصویب آن 1394.6.10 (پیش از ابطال مقرر فوق الذکر) است. لذا برخلاف خواسته خواهان، اساساً اعمال ماده 92 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در این پرونده موضوعیت ندارد.

3- آیین نامه مورد اعتراض به استناد اختیار و صلاحیت بانک مرکزی مصرح در بند «ب» ماده 11 قانون پولی و بانکی کشور تدوین و تصویب گردیده، در حالی که مبنای تصویب آیین نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) هیأت وزیران، قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی می‌باشد.

بدیهی است این بانک به موجب بند «ب» ماده 11 و بند 7 ماده 14 قانون پولی و بانکی کشور اختیار دخالت در امور بانکها و تعیین شرایط معاملات مربوط به پرداخت تسهیلات توسط بانکها را دارد.

4- برخلاف ادعای مطروحه از سوی دیوان محاسبات کشور، شورای پول و اعتبار در بازنگری و تصویب آیین نامه وصول مطالبات غیرجاری مؤسسات اعتباری، عبارتی تحت عنوان «اخذ تضمین از افراد تحت تکفل مشتری» در هیچ بخشی از مفاد آیین نامه یاد شده به کار نبرده و درج شرط «اعطای اختیار به طور غیر قابل رجوع» در خصوص مشتری و ضامنین (طرفین اصلی قرارداد) با هیچ یک از اصول و مبانی حقوقی مغایر نمی‌باشد.

5- در خصوص سلب حق دادخواهی ذکر این نکته ضروری است که این حق به موجب آیین نامه سلب نمی‌شود بلکه به موجب مقرر مقرر اعتراض، بانکها و مؤسسات اعتباری در قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی این شرط را درج می‌کنند. همان گونه که در دادنامه شماره 1394.12.4-1285 هیأت عمومی آن دیوان تصریح گردیده، سلب حق دادخواهی از اشخاص در مواردی که اشخاص مذکور حق دادخواهی خود را ساقط نکرده باشند، از حدود اختیارات هیأت وزیران (دولت) خارج است. در صورتی که در ماده 19 آیین نامه مورد اعتراض تأکید شده که بانکها و مؤسسات اعتباری از تاریخ ابلاغ این آیین نامه باید قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به گونه ای منعقد نمایند که مشتری و ضامنین طی آن حق اعتراض و طرح دعوا را از خود سلب نمایند. بر اساس این ایراد دیوان محاسبات نیز محکوم به رد می‌باشد.

با عنایت به مراتب فوق و تأکید بر اینکه آیین نامه مورد اعتراض، به موجب اختیارات بانک مرکزی مصرح در قانون پولی و بانکی کشور تدوین و تصویب شده و به شرح فوق، مغایرتی با قوانین و مقررات حاکم ندارد، بنابراین صدور رأی شایسته مبنی بر رد دعوای مطروحه مورد استدعاست. "

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ 1398.1.20 با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

بر مبنای ماده 1 قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های طرح و تسریع در اجرای طرح های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانکها مصوب سال 1386 مقرر شده است: « به منظور تسریع، تسهیل و تقویت سرمایه گذاری در طرح های تولیدی (اعم از کالا یا خدمت) دریافت وثیقه خارج از ارزش دارایی و عواید آتی طرح، از گیرندگان تسهیلات که توان مجری و توجیه اقتصادی، فنی و مالی و قابل ترهین طرح آنها به تأیید بانک می‌رسد، توسط بانکهای عامل ممنوع است...». به موجب مقرر مقرر شکایت، مؤسسات اعتباری موظف شده اند که قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به گونه ای تنظیم نمایند که مشتری، ضامن و یا ضامنین وام گیرنده با شرط ضمن عقد به صورت غیر قابل رجوع به مؤسسه اعتباری اختیار دهند که هرگونه مطالبات خود اعم از مستقیم (تسهیلات اخذ شده) و غیر مستقیم (سایر بدهیهای تسهیلات گیرنده) را پس از سررسید و در صورت عدم پرداخت از اموال و اسناد آنها برداشت نماید. نظر به اینکه قراردادهای اعطای تسهیلات، دارای مبلغ، مدت و موضوع خاص بوده و ضامن یا ضامنین، ضمانت وام گیرنده را برای مبلغ و موضوع مشخص (مطالبات مستقیم) تقبل می‌کنند و ضمانت سایر تعهدات (مطالبات غیر مستقیم) تسهیلات گیرنده را متقبل نشده اند، بنابراین عموم ماده 19 آیین نامه وصول مطالبات غیر تجاری مؤسسات اعتباری که تجویز می‌کند مطالبات غیر مستقیم مؤسسات مالی اعتباری ناظر بر سایر بدهیهای تسهیلات گیرنده از ضامن و یا ضامنین که قبلاً بازپرداخت آن بدهی را (سایر بدهی های تسهیلات گیرنده) تضمین نکرده اند اخذ شود، مغایر با ماده 1 قانون یاد شده است و مستند به بند 1 ماده 12 و ماده 88 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال 1392 ابطال می‌شود.

