

رای شماره ۶۴ هیأت عمومی دیوان عدالت ادراى با موضوع

ابطال ماده ۱۹ آئین نامه وصول مطالبات غير جارى مؤسسات اعتبارى (ارزى و رىالى) موضوع بخشنامه شماره ۹۴/۱۸۴۸۴۷ مورخ ۱۳۹۴/۷/۷ از جهت تجویز مسئولیت ضامن در بازپرداخت مطالبات غير مستقیم ناشى از تسهیلات

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۸/۱/۲۰ شماره دادنامه: ۶۴ شماره پرونده: ۹۶/۱۱۹۸

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: دیوان محاسبات کشور

موضوع شکایت و خواسته: ابطال ماده ۱۹ بخشنامه شماره ۱۸۴۸۴۷/۹۴ - ۱۳۹۴/۷/۷ مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

گردش کار: معاون حقوقی مجلس و تفریح بودجه دیوان محاسبات کشور به موجب شکایتنامه شماره ۱۰۸۳/۲۰۰۰۰ - ۱۳۹۶/۷ - ۲۲/

حجت الاسلام و المسلمین جناب آقای بهرامی

ریاست محترم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

سلام علیکم

احتراماً، در خصوص آئین نامه وصول مطالبات غير تجارى مؤسسات اعتبارى (رىالى و ارزى) موضوع بخشنامه شماره ۱۸۴۸۴۷/۹۴ - ۷/۷/۱۳۹۴ مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مزید استحضار می‌رساند:

۱- مطابق ماده ۱۴ آئین نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) مصوب سال ۱۳۸۸ هیأت وزیران با اصلاحات بعدی، مؤسسات اعتباری موظفند به منظور کاهش مطالبات معوق و افزایش امکان وصول اقساط، از تاریخ ابلاغ این آئین نامه قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به گونه‌ای منعقد نمایند که مشتری، افراد تحت تکفل وی، 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 غیرمستقیم 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 می‌نماید. 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 می‌نماید. 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 می‌نماید. 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 ذی‌نفع اقدام نمایند. اقدام مؤسسه اعتباری ذی‌نفع می‌تواند قبل و یا بعد از سیاستهای تشویقی موضوع ماده ۱۵ صورت گیرد.

۲- ماده ۱۴ آئین‌نامه مذکور طی دادنامه شماره ۱۲۸۵ - ۴/۱۲/۱۳۹۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح ذیل ابطال گردیده است: «به موجب ماده ۱ قانون تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجراء طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانکها مصوب سال ۱۳۸۶ مقرر شده است که به منظور تسریع، تسهیل و تقویت سرمایه‌گذاری 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 ملّی قابل ترهین طرح آنها به تأیید بانک می‌رسد توسط بانکهای عامل ممنوع است و مطابق ماده ۵ 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، رتبه‌بندی و اعتبارسنجی مشتریان گروههای مشاور مالی و سرمایه‌گذاری غیردولتی ساماندهی مطالبات معوق مؤسسات تضمین اعتبار زمینه تسهیل و تسریع اعطاء تسهیلات بانکی را فراهم نماید، نظر به مراتب مذکور حکم مقرر در ماده ۱۴ آئین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول 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 ۵ قانون یاد شده ندارد ضمن اینکه اخذ تضمین از افراد تحت تکفل مشتری با حکم مقرر در ماده ۱ قانون یاد شده مغایرت دارد از طرفی اطلاق سلب دادخواهی از اشخاص موضوع ماده ۱۴ آئین‌نامه مورد اعتراض در مواردی که اشخاص مذکور حق دادخواهی خود را ساقط نکرده باشند از حدود اختیارات هیأت وزیران خارج است و ماده ۱۴ آئین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته معوق و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.»

۳- مدیرکل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران علیرغم ابطال ماده ۱۴ آئین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) مصوب سال ۱۳۸۸ هیأت وزیران توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وفق ماده ۱۹ آئین‌نامه وصول مطالبات غیرتجاری مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) موضوع بخشنامه شماره ۱۸۷۸۴۷/۹۴ - ۱۳۹۴ / ۷ / ۷ با تغییر نسبتاً محدود مجدداً مفاد ماده ۱۴ آئین‌نامه مذکور را احیاء نموده است. بنا به مراتب مفاد ماده (۱۹) آئین‌نامه وصول مطالبات غیرتجاری مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) موضوع بخشنامه شماره ۱۸۷۸۴۷/۹۴ - ۱۳۹۴ / ۷ / ۷ مدیرکل 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 آئین‌نامه قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به گونه‌ای منعقد نمایند که مشتری، افراد تحت تکفل وی، 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 غیرمستقیم 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 می‌نماید به لحاظ وحدت موضوع و تشابه مفاد آئین‌نامه موصوف با ماده ۱۴ آئین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) مصوب سال ۱۳۸۸ هیأت وزیران به شرح مندرج در دادنامه ۱۲۸۵ - ۴ / ۱۲ / ۱۳۹۴ اخیرالذکر، در اجرای ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری تقاضای ابطال ماده ۱۹ آئین‌نامه وصول مطالبات غیرتجاری مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) موضوع بخشنامه شماره ۱۸۷۸۴۷/۹۴ - ۱۳۹۴ / ۷ / ۷ مدیرکل 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:

ماده ۱۹- مؤسسه اعتباری موظف است به منظور کاهش مطالبات غیرجاری، از تاریخ ابلاغ این آئین‌نامه قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به گونه‌ای 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 غیرمستقیم 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 می‌نماید.

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 دعوی حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به موجب لایحه شماره ۳۸۴۱۴۳ - ۱۳۹۶/۱۱/۲۸ توضیح داده است که:

رئیس محترم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

با سلام

احتراماً عطف به پرونده شماره ۹۶۰۹۹۹۸۰۹۰۵۸۰۱۰۱۸ (کلاس ۹۶/۱۱۸۹) موضوع دادخواست دیوان محاسبات کشور به طرفیت این بانک به خواسته ابطال ماده ۱۹ آئین‌نامه وصول مطالبات غیرجاری مؤسسات اعتباری موضوع بخشنامه شماره ۱۸۷۸۴۷/۹۴ - ۱۳۹۴/۷/۷ مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی این بانک، مراتب ذیل را به استحضار می‌رساند:

۱- مطابق تبصره ماده ۸۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، به استثناء ذی‌نفع بودن درخواست‌کننده 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 موضوع دادخواست تنظیم نشده و بر این اساس مشمول بند ۳ ماده ۸۱ قانون مذکور می‌باشد.

۲- آئین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) توسط هیأت وزیران تصویب و ماده ۱۴ آن در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۴ ابطال گردیده، در حالی که مرجع تصویب آئین‌نامه مورد اعتراض، بانک مرکزی (شورای پول و اعتبار) می‌باشد و تاریخ تصویب آن ۱۳۹۴/۶/۱۰ (پیش از ابطال مقرر فوق‌الذکر) است. لذا برخلاف خواسته خواهان، اساساً اعمال ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری در این پرونده موضوعیت ندارد.

۳- آئین‌نامه مورد اعتراض به استناد اختیار و صلاحیت بانک مرکزی مصرح در بند «ب» ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور تدوین و تصویب گردیده، در حالی که مبنای تصویب آئین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) هیأت وزیران، قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی می‌باشد.

بدیهی است این بانک به موجب بند «ب» ماده ۱۱ و بند ۷ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور اختیار دخالت در امور بانکها و تعیین شرایط معاملات مربوط به پرداخت تسهیلات توسط بانکها را دارد.

۴- برخلاف ادعای مطروحه از سوی دیوان محاسبات کشور، شورای پول و اعتبار در بازنگری و تصویب آئین‌نامه وصول مطالبات غیرجاری مؤسسات اعتباری، عبارتی تحت عنوان «اخذ تضمین از افراد تحت تکفل مشتری» در هیچ بخشی از مفاد آئین‌نامه یاد

شده به کار نبرده و درج شرط «اعطای اختیار به طور غیرقابل رجوع» در خصوص مشتری و ضامنین (طرفین اصلی قرارداد) با هیچ یک از اصول و مبانی حقوقی مغایر نمی‌باشد.

۵ - در خصوص سلب حق دادخواهی ذکر این نکته ضروری است که این حق به موجب آئین‌نامه سلب نمی‌شود بلکه به موجب مقررده مورد اعتراض، بانکها و مؤسسات اعتباری در قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی این شرط را درج می‌کنند. همان گونه که در دادنامه شماره ۱۲۸۵ - ۱۳۹۴/۱۲/۴ 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 ۱۹ آئین‌نامه مورد اعتراض تأکید شده که بانکها و مؤسسات اعتباری از تاریخ ابلاغ این آئین‌نامه باید قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به گونه‌ای 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 آئین‌نامه 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 دعوی مطروحه مورد استدعاست.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۸/۱/۲۰ 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 ۱ قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانکها مصوب سال ۱۳۸۶ مقرر شده است: «به منظور تسریع، تسهیل و تقویت سرمایه‌گذاری در طرح‌های 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 مقررده مورد شکایت، مؤسسات اعتباری موظف شده‌اند که قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به گونه‌ای تنظیم نمایند که مشتری، ضامن و یا ضامنین وام گیرنده با شرط ضمن عقد به صورت غیرقابل رجوع به مؤسسه اعتباری اختیار دهند که هرگونه مطالبات خود اعم از مستقیم (تسهیلات اخذ شده) و غیرمستقیم (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 غیرمستقیم) تسهیلات گیرنده را متقبل نشده‌اند، بنابراین عموم ماده ۱۹ آئین‌نامه وصول مطالبات غیرتجاری مؤسسات اعتباری که تجویز می‌کند مطالبات غیرمستقیم مؤسسات مالی اعتباری ناظر بر سایر بدهیهای تسهیلات گیرنده از ضامن و یا ضامنین که قبلاً بازپرداخت آن بدهی را (سایر بدهیهای تسهیلات گیرنده) تضمین نکرده‌اند اخذ شود، مغایر با ماده ۱ قانون یاد شده است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدکاظم بهرامی