



پژوهشکده شورای نگهبان



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال مواد (۱) و (۲) دستورالعمل

شماره ۶۰/۱۰۱۵-۱۳۹۲/۹/۱۶ در خصوص چگونگی

رسیدگی به ایفای تعهدات ارزی گذشته

کد گزارش: ۹۷۰۷۰۶۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۶/۰۷

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان

## عدالت اداری

موضوع:

(پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز تخصیص یافته برای  
واردات کالا در زمان ترحیم کالا)

تهیه و تنظیم:

محسن ابوالحسنی

نظارت:

سید محمد هادی راجی

سید مجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۷۰۶۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۷/۰۴

# بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: ابطال مواد (۱) و (۲) دستورالعمل شماره ۶۰/۱۰۱۵ -

۱۳۹۲/۹/۱۶ در خصوص چگونگی رسیدگی به ایفای تعهدات ارزی گذشته

شاکلی: آقایان احمدرضا جوانمرد و عبدالوحید زرگری به وکالت از آقای علی‌رضا

شهمیری

طرف شکایت: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

جهت مغایرت شرعی: قاعده فقهی «المؤمنون عند شروطهم»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۶۰۲۰۴/۲۰۰ - ۱۳۹۷/۴/۹

### مقدمه

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به موجب «دستورالعمل چگونگی رسیدگی به ایفای تعهدات ارزی گذشته» به شماره ۶۰/۱۰۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۹/۱۶ در خصوص کلیه تعهدات ارزی که به استناد مجموعه مقررات ارزی و نامه‌های عمومی این بانک در قالب‌های مختلف (گشایش اعتبار اسنادی/ ثبت برات اسنادی و حواله ارزی به نرخ‌های کمتر از نرخ مرجع و یا نرخ مرجع) تا قبل از تاریخ ۱۳۹۱/۵/۳ ایجاد شده باشد و تا قبل از تاریخ صدور دستورالعمل با متقاضی تسویه ریالی صورت نگرفته باشد، اقداماتی را در خصوص نحوه تسویه حساب و نرخ ارز مربوطه در تاریخ تسویه حساب تعیین کرده است که

شاکی مدعی است مواد (۱) و (۲) این دستورالعمل<sup>۱</sup> مغایر با موازین شرعی است و از این رو ابطال آن را درخواست نموده است. لازم به توجه است که موضوع مورد شکایت از مواردی است که پیش از این نیز، شکایات مشابهی در خصوص آن مطرح گردیده است. در ادامه ضمن توضیح بیشتر موضوع پرونده، به بررسی ادله شاکی خواهیم پرداخت.

## شرح و بررسی

در متن شکایت، موضوعات و مصوبات متعددی مورد درخواست ابطال قرار گرفته است و در نتیجه ادله ارائه شده نیز ناظر به کلیه این مصوبات می‌باشد. مصوبات مزبور عبارتند از: (۱) بخشنامه ۹۲/۱۲۹۰۷۵ مورخ ۱۳۹۲/۵/۱، (۲) دستورالعمل چگونگی رسیدگی به ایفای تعهدات ارزی گذشته بانک مرکزی شماره ۶۰/۱۰۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۹/۱۶، (۳) بخشنامه شماره ۲۰/۳۲۹۴۳ مورخ

---

۱. ماده ۱- کالاهایی که تا تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۳ ترخیص شده‌اند متناسب با واریز معادل ریالی قبل از ۱۳۹۱/۵/۳، نرخ حواله، اعتبار/ برات اسنادی مربوطه (اعم از اعتبارات/ بروات اسنادی دیداری، مدت دار و تسهیلات کوتاه مدت حداکثر یک ساله) ملاک تسویه ریالی با مشتری می‌باشد و متناسب با واریز معادل ریالی از ۱۳۹۱/۵/۳ به بعد، مشمول نرخ ارز مربوط به واردات کالای مزبور در تاریخ ترخیص خواهد بود.

تبصره ۱: چنانچه واریز معادل ریالی از ۱۳۹۱/۵/۳ به بعد و تاریخ ترخیص قبل از ۱۳۹۱/۷/۱۴ باشد، مشمول نرخ اعتبار/ برات اسنادی و حواله خواهد بود.

تبصره ۲: در خصوص کلیه اعتبارات/ بروات اسنادی و حوالجات که در طی دوره ۱۳۹۱/۴/۲۲ لغایت ۱۳۹۱/۷/۱۴ و خارج از اولویت‌های تعیین شده در نامه‌های عمومی شماره ۹۱/۱۰۳۱۲۱ مورخ ۱۳۹۱/۴/۲۲، ۱۳۹۱/۴/۲۲، ۹۱/۱۱۴۵۳۵ مورخ ۱۳۹۱/۵/۳ و ۹۱/۱۲۲۹۶۳ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۰ افتتاح/ اقدام شده‌اند، ملاک تسویه، ارز متقاضی خواهد بود.

تبصره ۳: در خصوص کالاهایی که اعتبار/ برات اسنادی و حواله آن قبل از تاریخ ۱۳۹۱/۵/۳ گشایش/ اقدام شده باشد و در زمان ترخیص مشمول ارز مرجع نبوده و جزء کالاهای قابل تأمین ارز در مرکز مبادلات ارزی در آن تاریخ نبوده است، نرخ مربوط نرخ مبادله‌ای می‌باشد.

ماده ۲- برای کالاهایی که بعد از تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۳ لغایت پایان سال ۱۳۹۱ ترخیص شده‌اند، نرخ ارز مربوط به واردات کالای مزبور در تاریخ ترخیص ملاک تسویه بوده و برای مواردی که ترخیص کالا از ابتدای سال جاری لغایت ۱۳۹۲/۴/۱۱ صورت گرفته، نرخ مبادله‌ای و پس از آن نرخ روزانه اعلامی از سوی این بانک ملاک تسویه ریالی با مشتری می‌باشد. در مورد گروه کالایی با اولویت ۱۰، تأمین ارز مربوطه صرفاً از محل ارز متقاضی مجاز است.

وزارت جهاد کشاورزی، ۴) مصوبه شماره ۹۵/۵۰۱۶۳۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۳  
معاونت وزارت جهاد کشاورزی، ۵) مصوبه ۷۱۷۰۶ مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۷  
کارگروه تنظیم بازار، ۶) مصوبه شماره ۱۱۷۲۳۰ مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۳  
معاونت اجرایی ریاست جمهوری. اما متعاقب اخطار دیوان مبنی بر منجز نمودن  
خواسته، وکیل شکات در پاسخ به اخطاریه رفع نقص، صرفاً مفاد مواد (۱) و  
(۲) «دستورالعمل چگونگی رسیدگی به ایفای تعهدات ارزی گذشته به شماره  
۶۰۸۰۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۹/۱۶» مورد درخواست ابطال قرار می‌گیرد. لازم به ذکر  
است که پیشتر شکایتی درخصوص «بخشنامه ۹۲/۱۲۹۰۷۵ مورخ ۱۳۹۲/۵/۱»  
نزد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از حیث شرعی و قانونی مطرح گردیده  
بود و همچنین مصوبات دیگر عمدتاً ناشی از دستورالعمل موضوع شکایت  
می‌باشند و لذا در صورت ابطال این دستورالعمل، مصوبات بعدی نیز متفی  
خواهد شد. لذا شاکی در اخطار رفع نقص خود صرفاً ابطال برخی مواد  
دستورالعمل مزبور را تقاضا نموده است.

بر اساس اعلام شاکی، وی در سال ۹۱ و ۹۲ به‌عنوان بخش خصوصی، برای  
واردات گندم خوراک انسانی ثبت سفارش انجام داده است. در این فرآیند،  
شاکی ابتدا مجوز واردات گندم به لحاظ حمایتی بودن آن در زمان ثبت سفارش،  
از وزارت صنعت، معدن و تجارت اخذ کرده و معادل ریالی مبلغ خرید گندم از  
کشورهای خارجی را با احتساب نرخ ارز دولتی (ارز مرجع) به‌صورت نقدی به  
بانک عامل پرداخت نموده است و سپس مبالغ ارزی توسط بانک‌های عامل به  
حساب فروشنده خارجی حواله شده است. شاکی پس از ارسال مبلغ حواله  
ارزی به حساب فروشنده خارجی به‌وسیله بانک عامل، شروع به واردات گندم

به کشور نموده که تا تاریخ ۱۳۹۲/۵/۱ مقدار قابل توجهی به کشور وارد شده است. لکن در تاریخ ۱۳۹۲/۵/۱ بخشنامه‌ای به شماره ۹۲/۱۲۹۰۷۵ توسط بانک مرکزی صادر گردیده که به موجب بند «۱» آن برای ترخیص کالاهای ثبت سفارش شده‌ای که ترخیص نشده است، پرداخت مابه‌التفاوت نرخ مرجع تا نرخ روزانه بانک را لازم دانسته است. پس‌ازاین، دستورالعمل مورد شکایت در خصوص چگونگی رسیدگی به ایفای تعهدات ارزی در تاریخ ۱۳۹۲/۹/۱۶ صادر شده است که به تفکیک در خصوص کالاهایی که در تاریخ‌های مختلف ترخیص شده‌اند، احکامی ذکر نموده و در ماده (۲) تصریح کرده است برای کالاهایی که پس از ۱۳۹۲/۴/۱۱ ترخیص می‌شوند، ملاک تسویه ریالی با مشتری، نرخ روز اعلامی از سوی بانک مرکزی خواهد بود.

با توجه به توضیح فوق، ابتدا استدلال‌های شاکی در مغایرت دستورالعمل مزبور با موازین شرعی و قانونی بیان خواهد شد و در ادامه موضوع مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

---

<sup>۱</sup> با توجه به ابلاغ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ و ضرورت استفاده از نرخ روزانه بانک مرکزی جهت واردات کالا و خدمات، کلیه ثبت سفارشات که ارز آن‌ها پیش‌تر از سوی این بانک تأمین شده (فروخته‌شده)، لیکن کالای مربوطه ترخیص نگردیده (اعم از کالاهای اساسی، دارو، مواد اولیه دارویی، تجهیزات پزشکی و ...) صدور کد تخصیص ارز به نرخ مرجع برای آن‌ها مقدور نبوده و کدهای صادره قبلی به نرخ مزبور (مرجع) نیز ابطال شده تلقی می‌گردد. از این رو بانک‌ها به منظور اخذ کد تخصیص ارز با نرخ روزانه بانک مرکزی و ایجاد شرایط لازم جهت ترخیص کالا می‌توانند با رعایت موارد ذیل نسبت به پرداخت مابه‌التفاوت نرخ مرجع تا نرخ روزانه این بانک در تاریخ تأیید گواهی ثبت آماری (ارائه کد تخصیص ارز) مبادرت نمایند ...



خارجی بین بانک‌های عامل و بانک مرکزی و دیگر سازمان‌های ذی‌ربط از یک طرف و شاکی از طرف دیگر بیع منعقد شده است و در نتیجه بایستی مفاد ماده (۳۶۲) قانون مدنی در خصوص تعلق مبیع به خریدار و ثمن به فروشنده محقق شود. ماده (۱۱) قانون مقررات صادرات و واردات نیز به صراحت مؤید ادعای خلاف قانون بودن این مصوبه است.<sup>۲</sup>

۴. شاکی در تعهدنامه - به عنوان قرارداد فی‌مابین - هیچ‌گونه تعهدی مبنی بر قبول نوسانات بازار ارز برای پرداخت مابه‌التفاوت متعهد نشده است و صرفاً در تعهدنامه، شاکی متعهد به رعایت تغییرات و نوسانات تا زمان فروش ارز بوده است که زمان فروش هم در سال ۹۱ و ۹۲ به اتمام رسیده است و هیچ تعهدی نسبت به پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز در زمان ترخیص برای شاکی ایجاد نشده است.

۵. مصوبات مذکور خارج از اختیارات مراجع تصویب‌کننده بوده است و قانون‌گذار هیچ‌گونه اختیاری به مراجع مذکور نداده است.

۶. دادنامه شماره ۷۲۹ الی ۷۳۷ مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که مربوط به موضوع پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز مرجع

---

۱. ماده ۳۶۲ - آثار بیعی که صحیحاً واقع شده باشد از قرار ذیل است:

(۱) به مجرد وقوع بیع مشتری مالک مبیع و بایع مالک ثمن می‌شود ...

۲. علی‌رغم ادعای شاکی ماده (۱۱) قانون صادرات و واردات مربوط به بازارچه‌های مرزی بوده و ارتباطی با موضوع ندارد: «ماده ۱۱ - به دولت اختیار داده می‌شود در هر یک از مناطق مرزی که ایجاد بازارچه مرزی را مفید تشخیص می‌دهد با رعایت اولویت نظیر استعداد محلی، ضرورت اشتغال و توسعه روابط تجاری با کشور همسایه نسبت به ایجاد آن اقدام نماید.»



و مبادله‌ای واردکنندگان است، با توجه به اینکه در خصوص واردات «کالا» به صورت مطلق بوده است، در نتیجه شامل گندم نیز می‌شود و

ممنوعیت مذکور در آن آرا شامل موضوع مانحن فیه نیز می‌شود.<sup>۱</sup>

۷. نکته دیگر در تأیید مطالب فوق و خلاف شرع و قانون بودن مصوبات

مورد شکایت پیش‌بینی ردیف ۵۲۰۰۰۰/۲۰ در قانون بودجه سال ۱۳۹۲

بوده ۲ که به استناد نامه شماره ۶۱۵۰۱ مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۴ دولت به بانک

#### ۱. رأی هیأت عمومی

قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۱۰۲/۳۳۲۳-۹۳/۲۷-۱۰/۱۳۹۳ نظر فقهای شورای نگهبان در رابطه با بند یک و ردیف ۱-۱ بخشنامه شماره ۱۳۹۲/۵/۱-۹۲/۱۳۹۰۷۵ را به این شرح اعلام کرده است که: «در صورتی که در قرارداد اولیه قید نشده باشد که مابه التفاوت را در موقع ترخیص بپردازند، خلاف موازین شرع می‌باشد.» به موجب نامه دیگر شورای نگهبان به شماره ۱۰۰/۳۳۳۷-۹۳/۲۸-۱۰/۱۳۹۳ نظر فقهای شورا در ارتباط با بخشنامه پیش گفته موضوع نظریه قبلی و بند ب بخشنامه شماره ۶۰۰/۱۰۰۶-۹۳/۴/۱۳۹۲ و بندهای الف و ب بخشنامه شماره ۱۶۲۴۶/۹۲-۲۶-۱/۱۳۹۲ به این شرح اعلام شده است که: «با توجه به اینکه شاکی (شرکت دارو شیشه) در بند اول تعهد نامه به بانک عامل، هرگونه تغییر و نوسان در نرخ ارز را که بر اساس مقررات بانک مرکزی ایجاد شود قبول و تأیید نموده و ملزم به پرداخت هم ارز ریالی آن شده است و بخشنامه مورد شکایت مآلاً به آن بر می‌گردد، لذا دستورالعمل مذکور خلاف موازین شرع شناخته نشد.»

از مجموع ۲ نظر مذکور شورای نگهبان این حکم مستفاد می‌شود که اطلاق بخشنامه‌ها در قسمت‌های مورد اعتراض در حدی که مفید الزام مشتریان بانک‌ها به پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز در فرضی که به هنگام مطالبه خدمت از بانک، مابه التفاوت نرخ ارز در زمان انعقاد قرارداد خرید خدمت و ایفای نهایی تعهد از سوی بانک را متعهد نشده‌اند و به موجب بخشنامه‌ها مکلف به پرداخت مابه التفاوت شده اند مغایر شرع است، بنابراین در اجرای تبصره ۲ ماده ۸۴ و ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ و تبعیت از نظر فقهای شورای نگهبان، اطلاق بخشنامه‌ها به شرحی که ذکر شد مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۱۳ و تبصره ۲ ماده ۸۴ و ماده ۸۸ قانون پیش گفته از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.

#### ۲.

جدول شماره ۹- برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه در سال ۱۳۹۲

ارقام به میلیون ریال

شماره طبقه‌بندی	عنوان	هزینه‌ای	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	جمع
۵۲۰۰۰۰	اعتبارات یارانه‌ها		.	
۲۰	مابه‌التفاوت نرخ ارز واردات کالاهای اساسی و نهاده‌های کشاورزی	۵۱,۶۱۱,۰۰۰	.	۵۱,۶۱۱,۰۰۰

مرکزی اعلام شده است که «دولت تأمین مابه‌التفاوت اعلامی را به علت عدم قصور واردکنندگان به عهده گرفته و بانک مرکزی و بانک‌های عامل را موظف به ثبت میزان مابه‌التفاوت ثبت سفارش در سامانه پورتال ارزی نموده است تا از ردیف بودجه مذکور پرداخت گردد.» که متأسفانه این امر به علت بی‌توجهی و قصور بانک‌های عامل محقق نشده و مشکل همچنان باقی مانده است.

### **(ب) بررسی موضوع:**

در این پرونده شاکی برای واردات کالای گندم اقدام به ثبت سفارش کرده و برای تخصیص ارز از سوی بانک مرکزی، مبلغ ریالی آن را به‌صورت کامل به این بانک پرداخت کرده تا بانک مرکزی نیز ارز مذکور را به حساب شرکت صادرکننده گندم در کشورهای دیگر واریز نماید؛ اما پس از مدتی بانک مرکزی مقرر داشته است که چنانچه کالا تا زمان خاصی ترخیص نشده باشد، بایستی در زمان ترخیص، واردکننده اقدام به تسویه حساب با بانک مرکزی به‌صورت ریالی بر اساس قیمت روز نماید. به‌عبارت‌دیگر بانک مرکزی مدعی است که واردکنندگان بایستی در زمان ترخیص کالای خود، مابه‌التفاوت قیمت آن را به ریال پرداخت نمایند. بررسی صحت ادعای شاکی در مغایرت این مصوبات با موازین قانونی و شرعی در گرو بررسی تفاهمات و توافقات شاکی با بانک‌ها در زمان تخصیص ارز از سوی بانک مرکزی است. همان‌گونه که در نظر فقهای محترم شورا در خصوص یکی از پرونده‌های با موضوع مشابه منعکس شده است چنانچه در قرارداد اولیه قید نشده باشد که در هنگام ترخیص کالا بایستی

مابه‌التفاوت محاسبه و پرداخت گردد، طبیعتاً ایجاد این تعهد مؤخر بر توافق اصلی، از لحاظ شرعی و قانونی محل خدشه خواهد بود.

در بررسی تعهدات و توافقات شاکی با بانک‌های عامل - پس از برگزاری جلسات متعدد با ایشان و بررسی اسناد ارائه‌شده توسط شاکی - این‌گونه برداشت می‌شود که در بعضی از قراردادهای شاکی با بعضی از بانک‌ها به‌عنوان بانک عامل، وی متعهد شده است که «هرگاه تا روز تسویه حساب نهایی معاملات مذکور که قطعیت آن را بانک توسعه تعاون تعیین خواهد نمود، هرگونه تغییرات در نرخ ارز توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران داده شود یا اینکه نوساناتی در قیمت ارز یا برابری آن با ریال رخ دهد، قابل تسری به معاملات انجام‌یافته خواهد بود.»

چنانچه فردی برای تخصیص ارز بخشی از موضوع قرارداد را پرداخت نماید - کما اینکه در بعضی از انواع این قراردادها این حالت پیش‌بینی شده است - می‌توان صحبت از عدم تسویه حساب نهایی معاملات زد، اما در صورتی که فرد معادل ریالی ارز تخصیص‌یافته را به‌صورت کامل به بانک پرداخت کرده باشد و بانک نیز ارز مذکور را به حساب شرکت صادرکننده واریز نموده باشد که در پی آن صادرات کالا عملی شود، قرارداد فرد با بانک به اتمام رسیده و صرفاً با ورود کالا و تأیید گمرک، فرد برای دریافت تضامین سپرده‌شده نزد بانک برای واردات کالا، مراجعه خواهد نمود. در بخشنامه مورخ ۱۳۹۲/۵/۱ نیز که این موضوع بیان شده است، مصادیق موضوع بخشنامه «کلیه ثبت سفارشات که ارز آن‌ها پیش‌تر از سوی این بانک تأمین شده (فروخته‌شده)» دانسته شده است، که این فروخته شدن ارز خود گویای اتمام تعهد میان شاکی و بانک خواهد بود. از این‌رو به

نظر می‌رسد ادعای شاکی در خصوص این‌که تعهد جدیدی به‌موجب این مصوبه ایجاد شده که تحمیل آن به وی محل اشکال است، دارای وجه باشد.

### **جمع بندی:**

ازلحاظ قانونی صحت مصوبه بانک مرکزی در خصوص لزوم تسویه حساب ریالی بر اساس قیمت روز کالاهایی که بعد از تاریخ مشخص شده ترخیص شده‌اند، درگرو این است که در توافق اولیه میان واردکننده کالا و بانک عامل، تسری نوسانات قیمت ارز به معاملات سابق پیش‌بینی شده باشد.

بررسی اسناد و مدارک ارائه شده از سوی شاکی گویای این است که اگرچه قرارداد خاصی برای تخصیص ارز میان شاکی و بانک عامل وجود ندارد، اما در اکثر تعهداتی که توسط وی به بانک‌ها داده شده است، موضوعی حول محور لزوم تسویه حساب بر اساس قیمت روز ارز در زمان ترخیص کالا وجود ندارد و پرداخت همه قیمت ارز توسط شاکی گویای انجام کامل تعهدات توسط وی بوده است که در این حالت الزام به پرداخت مابه‌التفاوت در زمان ترخیص - به- جز در چند موردی که در قراردادهای میان شاکی و بانک‌های عامل پیش‌بینی شده است-، موجه نبوده و فاقد محمل قانونی است.







امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و  
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود  
رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲