



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال دستورالعمل شماره ۶۳/۴۰۴/۲۷۸۳-

اداره کل وصول مطالبات و اجرای بانک

کشاورزی در خصوص نحوه آزادسازی وثایق و تضامین

کد گزارش: ۹۸۰۶۰۴۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۶/۲۳

پژوهشکده شورای نخبیان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

ابطال دستورالعمل شماره ۶۳/۴۰۴/۲۷۸۳-
۱۳۹۶/۶/۲۰ اداره کل وصول مطالبات و اجرای بانک
کشاورزی در خصوص نحوه آزادسازی وثایق و تضامین

تهیه و تنظیم:

علی فتاحی زفرقندی

نظارت:

سیدمجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۶۰۴۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۶/۲۳

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(نحوه اعمال بخشودگی جریمه و سود تسهیلات بانکی موضوع تبصره (۳۵) قانون بودجه ۱۳۹۵)

موضوع شکایت: ابطال دستورالعمل شماره ۶۳/۴۰۴/۲۷۸۳ - ۱۳۹۶/۶/۲۰ اداره
کل وصول مطالبات و اجرای بانک کشاورزی در خصوص نحوه آزادسازی
وثایق و تضامین

شاکی: خانم زهرا بندری

طرف شکایت: بانک کشاورزی

جهت مغایرت شرعی: قاعده فقهی «وزر»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۱۰۰۳ - ۱۳۹۸/۲/۳۰

مقدمه

شاکی در متن دادخواست خود تقاضای «ابطال دستورالعمل شماره ۶۳/۴۰۴/۲۷۸۳ - ۱۳۹۶/۶/۲۰ اداره کل وصول مطالبات و اجرای بانک کشاورزی در خصوص نحوه آزادسازی وثایق و تضامین»^۱ را به استناد مغایرت با موازین شرعی از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری درخواست نموده است.

۱. «آزادسازی وثایق و تضامین این دسته از مشتریان که از تبصره قانونی مذکور برای تسویه بدهی خویش استفاده می‌نمایند به نسبت اصل بدهی مشروط به باقی‌ماندن تضامین به میزان سود و متفرعات در صورت تعلق بارانه از سوی دولت برای تسویه و ایجاد اختلاف احتمالی در محاسبات در آینده از نظر این اداره کل بلامانع است.»

الف) شرح موضوع

بر اساس تبصره (۳۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ که در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ نیز تنفیذ گردیده^۲ به دولت اجازه داده شده بود تا بخشی از منابع حاصل از محل حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را پس از کسر مبالغ قانونی ذکر شده در راستای

۱. تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۵: «به دولت اجازه داده می‌شود از محل حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، پس از کسر منابع لازم برای اجرای ماده (۴۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ و کسر مازاد تسعیر ناشی از منابع ارزی بلاوصول و یا بلوکه‌شده و یا مصادره شده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و پیش‌بینی منابع لازم برای تأمین هزینه‌های یکسان‌سازی نرخ ارز (در صورت اجراء)، مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از بانک‌ها را برای تسویه مطالبات قانونی این بانک‌ها از دولت و افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی و همچنین بخشودگی سود تسهیلات تا یک میلیارد (۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال، حداکثر تا سقف چهارصد و پنجاه هزار میلیارد (۴۵۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به شرح جدول شماره (۱) با رعایت بندهای زیر تسویه نماید:

- ۱- افزایش پایه پولی از این محل به هر صورت ممنوع است.
- ۲- تسویه مطالبات بانک‌ها از دولت، تنها پس از احراز قانونی بودن مطالبات و تأیید سازمان حسابرسی قابل انجام است.
- ۳- افزایش مانده بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به هریک از بانک‌ها و بانک مرکزی در پایان سال ۱۳۹۵ نسبت به ارقام پس از اجرای این قانون ممنوع است.
- ۴- بخشودگی سود تسهیلات مذکور منوط به بازپرداخت اصل تسهیلات است و کلیه جریمه‌های متعلق به این تسهیلات در زمان تسویه بخشوده می‌شود.
- ۵- گزارش اجرای هر مرحله از تسویه مطالبات و افزایش سرمایه باید در مقاطع سه‌ماهه به دیوان محاسبات کشور، کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه شود. نظارت بر حسن اجرای این تبصره بر عهده دیوان محاسبات کشور می‌باشد.
- ۶- وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در اجرای ماده (۱۰۳) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ منابع استفاده‌شده از محل حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را در صورت‌حساب عملکرد بودجه درج کند.
- ۷- نحوه اجرای این تبصره بر مبنای آیین‌نامه‌ای است که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»

۲. بند «و» تبصره ۱۶ قانون بودجه ۱۳۹۶: «حکم تبصره (۳۵) قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور برای سال ۱۳۹۶ تنفیذ و شرط عدم افزایش پایه پولی شامل بخشودگی سود و جریمه‌های وام‌های کمتر از یک میلیارد (۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال نمی‌شود و حکم تبصره (۳۶) قانون مذکور در سقف یکصد و هفتاد و پنج هزار میلیارد (۱۷۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال برای سال ۱۳۹۶ تمدید می‌شود.»

بخشودگی سود تسهیلات تا یک میلیارد (۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال با رعایت شرایط قانونی هزینه نماید. اداره کل حقوقی بانک کشاورزی در راستای اجرای این قانون در سال ۱۳۹۶ اقدام به تدوین دستورالعملی در رابطه با نحوه عملیاتی نمودن این تبصره کرده است که بر اساس آن، آزادسازی وثایق مشتریان مشمول تسهیلات این تبصره صرفاً نسبت به اصل بدهی خواهد بود و در خصوص سود و سایر متفرعات تا هنگام پرداخت سهم دولت امکان آزادسازی وثایق وجود ندارد. شاکی مدعی است از آنجا که در قوانین مذکور، دولت به صراحت مکلف به پرداخت سود تسهیلات تا یک میلیارد ریال شده است و قانونگذار برای آن هیچ قیدی مشخص نکرده است، صدور این بخشنامه به منزله قانونگذاری خارج از صلاحیت دایره وصول مطالبات بانک مرکزی می‌باشد و مغایر با موازین شرعی^۱ و حقوقی تلقی می‌شود. در مقابل طرف شکایت در مقام پاسخ‌گویی به ادعای شاکی بیان می‌دارد که هر چند بر اساس تبصره «۳۵» قانون بودجه ۱۳۹۵ دولت مکلف به پرداخت سود تسهیلات بدهکاران کمتر یک میلیارد ریال شده است، اما بنا بر بند «۷» این تبصره تحقق این امر منوط به تصویب آیین‌نامه اجرایی آن شده است که در سال ۱۳۹۵ این آیین‌نامه به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد و به موجب ماده (۲) آن، بانک‌ها با توجه به دستورالعملی که توسط بانک مرکزی تهیه می‌شود نسبت به بخشودگی سود و جرائم متعلق به بدهکاران بانکی اقدام می‌نمایند.^۲ بر همین اساس نیز

۱. شاکی شکایت خود را به ادله‌ی فقهی همانند وزیر (ناشی از ایجاد مسئولیت برای کشاورزان به‌جای ایجاد مسئولیت برای دولت) و یا قاعده اکراه مستند نموده است.

۲. آیین‌نامه اجرایی تبصره (۳۵) و ردیف (۱) جدول شماره (۳) تبصره (۳۶) قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور مصوب ۱۰/۲۹/۱۳۹۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی: «به بانک‌های عامل اجازه داده

«دستورالعمل اجرایی ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳۵» قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور» در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۷ به تصویب بانک مرکزی می‌رسد و مطابق ماده (۲)^۱ آن، بانک‌ها را با رعایت اولویت‌هایی، مجاز به بخشودگی سود و جرائم تسهیلات کمتر از یک میلیارد کرده است. بر اساس ماده (۵) این دستورالعمل^۲ بانک‌ها مکلف شده‌اند آمار افراد مشمول و سود مورد تعهد را به بانک مرکزی اعلام نمایند تا در صورت تأیید، سود در وجه بانک کارسازی شود و در صورت عدم تأیید لیست افراد مشمول به بانک عودت داده شود. بر این اساس چنانچه بانک یا شعبه افراد غیرمشمول را مشمول قانون ننمایند و حساب‌رسان نهایی از تأیید این اقدام اجتناب کرده و اقدام به رد اقدامات بانک نمایند، مبالغ بخشیده شده مجدداً بر ذمه بدهکاران قرار می‌گیرد و بانک برای حفاظت از بیت‌المال باید امکان رجوع به بدهکاران را داشته باشد.

→

می‌شود در چارچوب دستورالعملی که بانک مرکزی تهیه می‌کند، نسبت به بخشودگی سود تسهیلات تا یک میلیارد ریال و حداکثر تا سقف یکصد هزار میلیارد (۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال اقدام نماید.»

۱. ماده (۲): «بانک عامل مکلف است در صورت بازپرداخت مانده اصل تسهیلات توسط مشمولین به‌طور یکجا و نقدی تا پایان سال ۱۳۹۵، نسبت به بخشودگی سود تسهیلات در سقف سهمیه ابلاغی بانک مرکزی و وجه التزام، به ترتیب اولویت‌های زیر اقدام نماید:

۱-۲- مانده مطالبات بابت تسهیلات اعطایی یارانه‌ای مورد حمایت دولت برای حوادث غیرمترقبه و مسکن روستایی (اعم از جاری و غیرجاری)

۲-۲- مانده مطالبات امهال شده آسیب دیدگان ناشی از حوادث غیرمترقبه که مشمول بندهای (د) تبصره ۱۱ قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ و بند (و) تبصره ۱۳ قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (اعم از جاری و غیرجاری) پس از اجرای بندهای ۱-۲ و ۲-۲ و در صورت باقی بودن سهمیه ابلاغی، سایر اولویت‌ها به شرح ذیل می‌باشد:

۲-۳- مانده مطالبات غیرجاری تا پایان سال ۱۳۹۴ ناشی از تسهیلات اعطایی عادی پرداختی تا سقف ۱۰۰ میلیون ریال (با اولویت مناطق روستایی و محروم) به مشمولین

۲-۴- ...

تبصره - زمان‌بندی برای اجرای اولویت‌های فوق بر عهده بانک عامل می‌باشد.»

۲. ماده (۵): بانک عامل موظف است با رعایت اولویت‌های ذکرشده و صرفاً در سقف تعیین‌شده از سوی بانک مرکزی برای بخشش سود، و وجه التزام تسهیلات اقدام نماید. اطلاع‌رسانی کامل به شعب مربوطه و رعایت اولویت‌های مشمولین بر عهده بانک عامل می‌باشد.

از سوی دیگر رابطه میان بانک و مشتریان بر اساس قرارداد فی مابین دو طرف اجرا می‌شود و بر همین اساس تا زمان تسویه کامل بدهی مشتریان و دریافت مطالبات به وسیله‌ی بدهکار، قرارداد به قوت خود باقی است، چرا که در صورت رهاسازی وثایق به وسیله‌ی بانک، چنانچه به هر دلیل مطالبات به وسیله‌ی دولت پرداخت نگردد؛ بانک با چالش کمبود منابع مالی مواجه می‌شود.

علاوه بر موارد بیان شده بر اساس ضوابط قانونی در خصوص آزادسازی وثایق، به ویژه ماده ۷۸۳ قانون مدنی^۱، اقدامی برخلاف قانون انجام نشده است و بانک این صلاحیت را خواهد داشت که تا وصول مطالبات تضامین را نزد خود نگه دارد.

(ب) تبیین حقوقی

در مقام تبیین حقوقی موضوع شکایت باید بیان نمود که قانون‌گذار در تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۵^۲ به دولت اجازه داده است تا از محل منابع مذکور در این تبصره، اقداماتی را انجام دهد که از جمله‌ی این اقدامات بخشودگی سود تسهیلات تا یک میلیارد ریال بوده است. این تبصره در خصوص نحوه‌ی اجرایی شدن این حکم به دو موضوع اشاره می‌نماید، اولاً بر اساس بند (۲) تبصره مزبور، تسویه مطالبات بانک‌ها از دولت، تنها پس از احراز قانونی بودن مطالبات و تأیید سازمان حسابرسی قابل انجام است و ثانیاً بر اساس بند (۴) همین

۱. ماده ۷۸۳: «اگر رهن مقداری از دین را ادا کند حق ندارد مقداری از رهن را مطالبه نمایند و مرتهن می‌تواند تمام آن را تا تأدیه کامل دین نگاه دارد مگر این که بین رهن و مرتهن ترتیب دیگری مقرر شده باشد.»
۲. مطابق با آن چه بیان شد این حکم در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ نیز تنفیذ شده است.

تبصره، بخشودگی سود تسهیلات منوط به بازپرداخت اصل تسهیلات است و کلیه جریمه‌های متعلق به این تسهیلات در زمان تسویه بخشوده می‌شود. همچنین تعیین نحوه‌ی اجرای این تبصره به آیین‌نامه‌ی مصوب هیئت‌وزیران احاله شده است.

آیین‌نامه مصوب هیئت‌وزیران نیز نحوه‌ی اجرایی شدن بخشودگی سود تسهیلات را منوط به دستورالعمل بانک مرکزی نموده است. «دستورالعمل اجرایی ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳۵ قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور» نیز صرفاً به تعیین اولویت‌های کلی برای مشمولین در خصوص بخش تسهیلات پرداخته است و وظیفه‌ی احراز آن را بر عهده‌ی بانک قرار داده است. همچنین بر مبنای ماده (۵) این دستورالعمل، بانک‌های عامل موظف شده‌اند با رعایت اولویت‌های ذکرشده در ماده (۲) و با رعایت سقف تعیین شده از سوی بانک مرکزی برای بخشش سود، و وجه التزام تسهیلات، اقدام نمایند.

بنابراین بر اساس فرآیند قوانین و مقررات مرتبط با موضوع، قانون‌گذار رهاسازی تضامین و وثایق بدهکارانی که مشمول حکم تبصره (۳۵) می‌شوند را مقید به پرداخت مطالبات از سوی دولت نکرده است و بر اساس احکام قوانین و مقررات مذکور به نظر می‌رسد به محض پرداخت اصل بدهی به وسیله‌ی افراد مشمول، بدهکاری فرد به بانک خاتمه می‌یابد و بانک مکلف به آزادسازی تمام وثایق و تضامین فرد می‌باشد. پس از آن نیز بانک پس از تأیید سازمان حسابرسی مطالبات قانونی خود را دریافت می‌کند.

در پاسخ به این موضوع که چنانچه بانک به اشتباه افرادی را مشمول این

ماده بدانند، مسئول پرداخت بدهی‌ها چه کسی خواهد بود باید بیان نمود که اشتباه بانک در تشخیص مشمولین این تبصره ارتباطی با حکم مذکور ندارد و در این صورت فرد خاطی مطابق قواعد مسئولیت مدنی در برابر بانک ضامن است. در خصوص استناد به ضوابط قانونی مقررات حوزه‌ی آزادسازی وثایق نیز باید به این نکته اشاره کرد که مطابق با تبصره (۳۵) قانون بودجه و مقررات مرتبط افراد مشمول با پرداخت اصل بدهی خود، نسبت به مازاد آن در برابر بانک مسئولیتی ندارند و دولت جایگزین آن‌ها شده است؛ از همین رو جلوگیری از آزادسازی وثایق و تضامین قانونی آن‌ها مغایر با موازین قانون است. در نتیجه به نظر می‌رسد دستورالعمل اداره کل وصول مطالبات و اجرای بانک کشاورزی در خصوص نحوه آزادسازی وثایق و تضامین مشمولین حکم تبصره (۳۵) قانون بودجه مغایر با موازین قانونی است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شاکای در شکایت خود ابطال دستورالعمل اداره کل وصول مطالبات و اجرای بانک کشاورزی در خصوص نحوه آزادسازی وثایق و تضامین را به استناد مغایرت با موازین شرعی درخواست نموده است. در مقام تحلیل حقوقی مغایرت یا عدم مغایرت دستورالعمل مذکور با موازین قانونی باید بیان نمود که با توجه به تبصره «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ که در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ نیز تنفیذ گردیده است و مقررات مرتبط با آن از جمله «آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳۵ قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور» مصوب هیئت وزیران و «دستورالعمل اجرایی ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳۵ قانون اصلاح قانون

بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور» مصوب بانک مرکزی، قانون‌گذار شرایط و اولویت‌هایی را برای مشمولیت حکم بخشودگی سود و جرائم تسهیلات کمتر از یک میلیارد ریال مشخص کرده است، اما چنانچه فردی مشمول حکم بخشودگی گردید به‌موجب قوانین با پرداخت اصل بدهی خود، بدهکار بانک محسوب نمی‌شود و دولت جایگزین وی می‌گردد. در نتیجه مشروط نمودن آزادسازی تضمینات و وثایق به پرداخت مطالبات به‌وسیله دولت مغایر موازین قانونی به نظر می‌رسد.

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
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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