



رای شماره: ۹۸۴۳۰۰۹۱۳۱۳۹۰۰۰۱۴۰۵ مورخ ۱۴۰۵/۰۴/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (موضوع شکایت و خواسته: ابطال ماده ۹ قُرم قرارداد قرض الحسنه منضم به بخشنامه شماره ۹۳/۲۴۶۰۵۵ مورخ ۹۳/۱۲/۲۳ مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پول شویی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)

شماره دادنامه: ۱۴۰۵۳۱۳۹۰۰۰۹۸۴۳۰۰

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۵/۴/۲۳

شماره یرونده: ۰۴۰۱۰۰۳

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: سازمان بازرسی کل کشور

طرف شکایت: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

موضوع شکایت و خواسته: ابطال ماده ۹ فُرم قرارداد قرض الحسنه منضم به بخشنامه شماره ۹۳/۲۴۶۰۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳ مدیریت کل مقررات، مجوّزهای بانکی و مبارزه با پول شویی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

گردش کار: معاونت حقوقی، نظارت همگانی و امور مجلس سازمان بازرسی کل کشور به موجب دادخواست و لایحه ای تحت شماره ۱۰۵۰۰۵ مورخ ۱۴۰۴/۳/۱۳ ابطال ماده ۹ قُرم قرارداد قرض الحسنه منضم به بخشنامه شماره ۹۳/۲۴۶۰۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳ مدیریت کل مقررات، مجوْزهای بانکی و مبارزه با پول شویی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته به طور خلاصه اعلام کرده است که:

«به استحضار می‌رساند؛ این سازمان قبلاً طی نامه شماره ۴۰۷۶۳ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۲۷ ابطال ماده (۹) قُرم یکنواخت عقد قرض‌الحسنه اِبلّٰغی طی بخشنامه شماره ۹۳/۲۴۶۰۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳ اداره کل مقررات و مطالعات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را از حیث مغایرت قانونی درخواست نمود، لیکن هیأت عمومی طی دادنامه شماره ۱۴۰۳/۱۳۹۰۰۰۰۵۲۰۲۹۳ مورخ ۱۴۰۴/۲/۳۱ عنوان داشت که «شاکي ابطال ماده ۹ بخشنامه مذکور را مطرح نداشت‌ه حال آن که در بخشنامه مذکور ماده ۹ وجود ندارد بلکه قُرم پیوست این بخشنامه دارای ماده ۹ می‌باشد و با ابطال آن درخواست نشده است.» با مذاقه در مفاد نامه این سازمان به شماره ۴۰۷۶۳ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۲۷ مشخص است که مطمح نظر این سازمان جهت ابطال، ماده ۹ قُرم پیوست بخشنامه شماره ۹۳/۲۴۶۰۵۵ بوده لذا مجدداً به شرح زیر دلایل و مستندات جهت استحضار و صدور دستور شایسته اعلام می‌شود:

۱- مطابق ماده ۲۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰ و تبصره آن، بانک مرکزی مکلف گردیده به

منظور ایجاد تراضی و عادلانه نمودن قراردادهای یکنواختی را برای هر یک از عقود اسلامی که منجر به اعطاء تسهیلات می شوند تهیه و به تصویب شورای پول و اعتبار برساند. در این راستا فرم الحاقی (فرم یکنواخت) قرارداد قرض الحسنه توسط شورای پول و اعتبار تنظیم و به تصویب رسیده و متعاقب آن اداره کل مقررات و مطالعات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به موجب بخشنامه شماره ۹۳/۲۴۶۰۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳ آن را جهت اجرا به شبکه بانکی کشور ابلاغ نموده است.

۲- در ماده ۹ فرم الحاقی قرارداد قرض الحسنه که طی بخشنامه فوق الذکر به شبکه بانکی ابلاغ شده آمده است: «قرض گیرنده و ضامن / ضامنین به طور غیر قابل رجوع به بانک / مؤسسه اعتباری اجازه و اختیار دادند که هر گونه مطالبات خود ناشی از این قرارداد را اعم از مستقیم یا غیر مستقیم پس از سر رسید یا حال شدن دیون و در صورت عدم پرداخت، از موجودی هر یک از حساب ها (ریالی و ارزی)، اموال و اسناد آنان نزد بانک / مؤسسه اعتباری و یا بانک ها و سایر مؤسسات اعتباری رأساً و بدون نیاز به حکم قضایی یا اجرایی برداشت نموده و به حساب بدهی قرض گیرنده منظور نماید. در صورتی که وجوه به صورت ارزی باشد بانک / مؤسسه اعتباری آن را به نرخ اعلامی از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران محاسبه و برداشت می نماید. اقدام بانک / مؤسسه اعتباری در این خصوص برای قرض گیرنده و ضامن / ضامنین غیر قابل اعتراض و لازم الاتباع می باشد.»

این درحالی است که:

اولاً- ماده (یک) قانون تسهیل اعطاء تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های طرح و تسریع در اجراء طرح های تولید و افزایش منابع مالی و کارایی بانک ها مصوب ۱۳۸۶ مقرر داشته: «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 آن ها به تأیید بانک می رسد، توسط بانک های عامل ممنوع است. بانک ها موظفند صورت مدارک مورد نیاز را به متقاضی اعلام و پس از تکمیل پرونده و حداکثر ظرف مدت چهار و پنج روز طرح را بررسی نموده و در صورت تأیید توسط خود و یا مؤسسات معتمد بانک، با حضور متقاضی قرارداد را حداکثر ظرف مدت یک ماه منعقد کرده و نسبت به پرداخت تسهیلات طی دوران مشارکت اقدام نمایند. بانک ها موظفند مستقیماً یا از طریق مؤسسات معتمد خود نسبت به اعمال نظارت مستمر بر اجراء و بهره برداری طرح تا تسویه حساب کامل با مشتری اقدام نمایند.»

ثانیاً- به موجب آرای شماره ۱۲۸۵-۱۳۹۴/۱۱/۲۰ [۱۳۹۴/۱۲/۴] و ۹۴۱۰۰۹۰۵۸۰۱۲۸۵ مورخ ۹۴۱۰۰۹۰۵۸۱۰۰۶۴ و ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۰۶۴-۱۳۸۹/۱/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ماده ۹ فرم یکنواخت قرض الحسنه ابلاغی طی بخشنامه شماره ۹۳/۲۴۶۰۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳ از حیث تهافت با ماده یک قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی مصوب ۱۳۸۶، خروج از حدود اختیارات صادر کننده آن، لزوم رعایت قاعده عادلانه بودن قراردادهای موضوع ماده ۲۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب سال ۱۳۹۰، تغایر با مفاد آرا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال مواد ۱۴ و ۱۹ آیین نامه های صدرالذکر و از طرفی، با عنایت به قاعده فقهی «نفی غرر» ملاً عموم عبارت ماده ۹ قرارداد قرض الحسنه واجد ایراد می باشد.

بنا به مراتب فوق الذکر، در اجرای تبصره (۲) بند «د» ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ابطال ماده (۹) فرم یکنواخت عقد قرض الحسنه ابلاغی طی بخشنامه شماره ۹۳/۲۴۶۰۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳ اداره کل مقررات و مطالعات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از حیث مغایرت قانونی و شرعی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد درخواست است. "

متن مقررہ مورد شکایت به شرح زیر است:

"بخشنامه شماره ۹۳/۲۴۶۰۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳ مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پول شویی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

جهت اطلاع مدیران عامل کلیه بانک های دولتی، غیردولتی، شرکت دولتی پست بانک و مؤسسات اعتباری ارسال می گردد.

با سلام؛

احتراماً، در اجرای تبصره ذیل ماده (۲۳) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ مجلس شورای اسلامی، موضوع «یکنواخت سازی فرم عقود تسهیلات بانکی» بدین وسیله به پیوست فرم «قرارداد قرض الحسنه» که در یک هزار و یکصد و نود و چهارمین جلسه مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۱ شورای پول و اعتبار به تصویب رسیده است؛ جهت اجرا ایفاد می گردد. لازم به ذکر است که مصوبه فوق الذکر از تاریخ ۱۳۹۴/۲/۱ لازم الاجرا بوده و از آن تاریخ، تمامی قراردادهای جدید مربوط به عقد مذکور باید صرفاً بر اساس فرم های پیوست این بخشنامه تنظیم و منعقد گردد. لذا ضروری است تا زمان لازم الاجرا شدن این مصوبه، تمامی تمهیدات لازم از جمله چاپ و توزیع فرم یکنواخت قرارداد قرض الحسنه با سربرگ آن بانک / مؤسسه اعتباری فراهم شود. لازم به ذکر است که تمامی قراردادهای منعقد تا قبل از تاریخ لازم الاجرا شدن مصوبه موضوع این بخشنامه، تا پایان مدت اعتبار قراردادهای موصوف، کماکان به قوت خود باقی خواهد ماند و تابع ضوابط و مقررات زمان انعقاد قرارداد می باشد. ضمناً در راستای اجرای صحیح مصوبه مذکور مقتضی است:

۱. اطلاع رسانی کامل برای عموم در خصوص قرارداد قرض الحسنه به طرق ممکن از جمله قراردادن فرم آن قرارداد در پایگاه اطلاع رسانی آن بانک / مؤسسه اعتباری صورت پذیرد.

۲. قبل از انعقاد و یا امضای قرارداد صدرالذکر، تمهیداتی اتخاذ گردد تا مشتری ضامن و وثیقه گذار از مفاد آن آگاهی کامل کسب نموده و نسخه ای از قرارداد مذکور به همراه مقررات و ضوابط مصرّح در آن، در اختیار مشتری، ضامن و وثیقه گذار قرار گیرد.

۳. پس از انعقاد و امضای قرارداد، نسخه ای از آن را که دارای ارزش قانونی یکسان با سایر نسخ می باشد، در اختیار طرفین قرارداد (تسهیلات گیرنده، ضامن یا ضامنین و وثیقه گذار یا وثیقه گذاران) قرارگیرد.

بدیهی است هر نوع تغییر در ارکان و مفاد این قرارداد صرفاً توسط شورای پول و اعتبار امکان پذیر می باشد. با عنایت به موارد فوق الذکر، خواهشمند است دستور فرمایند مراتب به قید تسریع به تمام واحدهای ذی ربط ابلاغ شده و بر حسن اجرای آن، اهتمام و نظارت جدی به عمل آورند.

- مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پول شویی اداره مطالعات و مقررات بانکی - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

«قرارداد قرض الحسنه»

ماده ۱- طرفین قرارداد:

این قرارداد بر اساس قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ مجلس شورای اسلامی و آیین نامه ها، دستورالعمل ها و بخشنامه های ابلاغی از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بین امضاکنندگان

زیر منعقد می گردد:

الف- بانک / مؤسسه اعتباری _____ شعبه _____ کد _____ به نشانی _____ با نمایندگی آقای / خانم _____ به عنوان قرض دهنده که از این پس در این قرارداد بانک / مؤسسه اعتباری نامیده می شود.

.....

ماده ۹ - قرض گیرنده و ضامن / ضامنین به طور غیر قابل رجوع به بانک / مؤسسه اعتباری اجازه و اختیار دادند هر گونه مطالبات خود ناشی از این قرارداد را اعم از مستقیم یا غیر مستقیم پس از سر رسید یا حال شدن دیون و در صورت عدم پرداخت، از موجودی هر یک از حساب ها (ریالی و ارزی)، اموال و اسناد آنان نزد بانک / مؤسسه اعتباری و یا بانک ها و سایر مؤسسات اعتباری رأساً و بدون نیاز به حکم قضایی یا اجرایی برداشت نموده و به حساب بدهی قرض گیرنده منظور نماید. در صورتی که وجوه به صورت ارزی باشد بانک / مؤسسه اعتباری آن را به نرخ اعلامی از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران محاسبه و برداشت می نماید. اقدام بانک / مؤسسه اعتباری دراین خصوص برای قرض گیرنده و ضامن / ضامنین غیر قابل اعتراض و لازم الاتباع می باشد.

تبصره ۱- هر گونه وجوهی که پس از سر رسید یا به تعویق افتادن مطالبات این قرارداد به بانک / مؤسسه اعتباری پرداخت و یا از حساب ها و اموال و اسناد برداشت می شود، ابتدا بابت هزینه های قانونی منظور شده و مابقی بین سه جزء مانده اصل قرض الحسنه اعطایی، کارمزد و وجه التزام تأخیر تأدیه دین تسهیم بالنسبه می شود.

تبصره ۲- بانک / مؤسسه اعتباری اقدامات موضوع این ماده را پس از اجرایی نمودن، از طریق نشانی مندرج در ماده (یک) این قرارداد و اصلاحیه های اعلامی احتمالی، حسب مورد به قرض گیرنده و ضامن / ضامنین اطلاع می دهد.

.....

این قرارداد در ۲۰ ماده و ۶ تبصره و در نسخه تنظیم و به رؤیت کامل بانک / مؤسسه اعتباری، قرض گیرنده، ضامن / ضامنین و وثیقه گذار / گذاران رسید و ایشان ضمن اقرار به اطلاع و آگاهی کامل از مفاد این قرارداد و پذیرش تبعات حقوقی و قانونی ناشی از آن، به امضای تمامی صفحات آن مبادرت نمودند و یک نسخه از این قرارداد به هر یک از آنها تسلیم گردید. "

در پاسخ به شکایت مذکور، اداره دعاوی حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به موجب لایحه شماره ۴/۱۷۵۶۷۱ مورخ ۱۴۰۴/۷/۱۹ توضیح داده است که:

" ۱- براساس ماده ۲۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰ و تبصره آن، این بانک مکلف گردیده به منظور ایجاد تراضی و عادلانه نمودن قراردادها فرم های یکنواختی را برای هر یک از عقود اسلامی که منجر به اعطاء تسهیلات می شوند تهیه و به تصویب شورای پول و اعتبار برساند. در این راستا فرم یکنواخت قرارداد قرض الحسنه به تصویب شورای پول و اعتبار رسیده و متعاقب آن طی بخشنامه شماره ۹۳/۲۴۶۰۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳ اداره کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پول شویی این بانک جهت اجرا به شبکه بانکی کشور ابلاغ گردیده است.

۲- در خصوص ادعای خواهان مبنی بر مغایرت ماده ۹ فرم الحاقی قرارداد قرض الحسنه با ماده یک قانون «تسهیل

اعطاء تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های طرح و تسریع در اجراء طرح های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک ها» مصوب ۱۳۸۶ مستحضر می دارد ماده یک قانون یاد شده، در مقام بیان ممنوعیت دریافت وثیقه خارج از ارزش دارایی و عواید آتی طرح توسط بانک ها در طرح های تولیدی می باشد، بنابراین بنا به تصریح قانونگذار حکم این ماده منحصر به تسهیلات پرداختی در طرح های تولیدی (اعم از کالا و خدمت) بوده و اساساً همان گونه که در عنوان این قانون و صدر ماده یک آن تصریح شده، هدف از وضع این قانون تسهیل و تقویت سرمایه گذاری در طرح های تولیدی می باشد. لذا تسری احکام آن به تسهیلات پرداختی در سایر سر فصل ها فاقد وجهات قانونی است. مضافاً این که در فراز پایانی ماده یک به «دوره مشارکت» اشاره گردیده که صرفاً در خصوص عقود مشارکتی (از جمله مضاربه، مشارکت مدنی و ...) قابل تصور بوده و نتیجتاً حکم مندرج در این ماده از عقود مبادله ای (از جمله قرض الحسنه) منصرف است. بنابراین به دلیل خروج موضوعی عقد قرض الحسنه از ماده یک قانون «تسهیل اعطاء تسهیلات بانکی و ...» مفاد فرم قرارداد قرض الحسنه منطقاً نمی تواند مغایرتی با ماده مذکور داشته باشد.

۳- با توجه به عدم تعلق سود به تسهیلات قرض الحسنه و مشخص بودن نرخ کارمزد این تسهیلات، گیرنده تسهیلات و ضامنین از ابتدا به حدود مسئولیت خود در بازپرداخت آگاهی داشته و وجود عبارت «غیرمستقیم» در متن مقرر مورد اعتراض، موجب غری شدن معامله نمی گردد.

۴- به لحاظ کمبود منابع قرض الحسنه و تکالیف متعددی که حسب قوانین و مقررات موضوعه جهت اعطای وام های قرض الحسنه بر عهده شبکه بانکی کشور گذارده می شود و با نظر داشت به ضرورت بازگشت هر چه سریع تر وام های مذکور به منظور میسر شدن اعطای تسهیلات به تعداد بیشتری از مشمولین، حذف و کاهش ضمانت اجراهای قراردادی صرفاً منجر به صعوبت وصول مطالبات بانک ها و بالتبع عدم امکان پرداخت تسهیلات قرض الحسنه به سایر مشمولین خواهد شد.

با عنایت به مراتب فوق و عدم مغایرت مقرر مورد اعتراض با قوانین و مقررات حاکم، صدور رای شایسته مبنی بر رد دعوای مطروحه مورد استدعا است."

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۵/۴/۲۳ با حضور رییس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است.

رای هیأت عمومی

با توجه به این که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری براساس آراء شماره ۱۳۹۴/۱۲/۴- ۹۴۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۱۲۸۵- شماره ۱۳۹۸/۱/۲۰ - ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۰۶۴ با استناد به ماده یک قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های طرح و تسریع در اجرای طرح های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک ها مصوب سال ۱۳۸۶ حکم به ابطال مقرراتی صادر کرده است که متضمن اعطای اختیار به بانک عامل جهت رجوع به کلیه حساب های مشتری و ضامنین و نیز برداشت هرگونه مطالبات اعم از مستقیم (تسهیلات اخذ شده) و غیرمستقیم از اموال آنها بوده اند، بنابراین ماده ۹ فرم یکنواخت عقد قرض الحسنه منضم به بخشنامه شماره ۹۳/۲۴۶۰۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳ اداره کل مقررات و مطالبات بانکی بانک مرکزی خلاف قانون و خارج از اختیار است و مستند به بند یک ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود. این رای براساس ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰) در رسیدگی و تصمیم گیری

مراجع قضایی و اداری معتبر و ملاک عمل است. /

احمد رضا عابدی

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
