موسسه حقوقی آوای عدالت سروش

رأی شماره ۵۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع: عدم ابطال ماده ۱۴ دستورالعمل حساب جاری مصوب شورای پول و اعتبار به شماره ۵۹۹۱۲/۹۱ - ۶/۳/۱۳۹۱ و ابطال بند ۶ ماده ۱۸ و ماده ۲۹ دستورالعمل حساب جاری مصو

- :- -:-= شماره هـ/۹۴۵/۹۲ ۱۳۹۵/۲/۲۰

بسمه تعالی

جناب آقای جاسبی

مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

با سلام

یک نسخه از رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۵۵ مورخ ۱۳۹۵/۲/۷ با موضوع:

« عدم ابطال ماده ۱۴ دستورالعمل حساب جاری مصوب شورای پول و اعتبار به شماره ۹۱/۵۹۹۱۲ - ۱۳۹۱/۳/۶ و ابطال بند ۶ ماده ۱۸ و ماده ۲۹ دستورالعمل حساب جاری مصوب شورای پول و اعتبار به شماره ۹۱/۵۹۹۱۲ - ۱۳۹۱/۳/۶»
جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می گردد.

مدیرکل هیأت عمومی و سرپرست هیأتهای تخصصی دیوان عدالت اداری - مهدی دربین
تاریخ دادنامه: ۱۳۹۵/۲/۷ شماره دادنامه: ۵۵ کلاسه پرونده: ۹۴۵/۹۲

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای سیامک پاکباز

موضوع شکایت و خواسته: ابطال مواد ۲۹، ۱۸، ۱۴ دستورالعمل حساب جاری مصوب شورای پول و اعتبار به شماره ۹۱/۵۹۹۱۲-۱۳۹۱/۳/۶

گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال مواد ۲۹، ۲۰، ۱۹، ۱۸، ۱۴ دستورالعمل حساب جاری شورای پول و اعتبار به شماره ۹۱/۵۹۹۱۲ - ۱۳۹۱/۳/۶ را خواستار شده و درجهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

احتراماً، به استناد ماده ۲۱ قانون صدور چک و تبصره های آن مصوب ۱۳۷۲/۸/۱۱ و اصلاحات ۱۳۸۲/۶/۲ مجلس شورای اسلامی، بانکها تنها در صورتی می توانند اشخاص را تا سه سال از داشتن دسته چک یا افتتاح حساب محروم نمایند که تعقیب آنها منتهی به صدور کیفرخواست شود و آیین نامه اجرایی قانون مذکور مصوب ۱۳۸۳/۸/۲۵ هیأت وزیران نیز بر همین امر تاکید دارد. لیکن بانک مرکزی با وجود این که دیوان عدالت اداری در یکی از آرا هیأت عمومی خود به بانک مذکور تفهیم نمود، که تعیین جرم و مجازات برای مرتکبین آنها و ایجاد مسؤولیت و ضمان از وظایف اختصاصی ضمان محسوب می شود و از حدود اختیارات بانک مرکزی در وضع مقررات دولتی خارج است، با این حال شورای پول و اعتبار بانک مرکزی به بهانه بند ۸ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور (تعیین شرایط افتتاح حساب و در قالب دستورالعمل افتتاح حساب جاری مصوب ۱۳۹۱/۳/۶ که به عموم بانکهای کشور ابلاغ شده است اقدام بر وضع مقرراتی فراقانونی نموده است. به عنوان مثال مقرر شده است که با صدور گواهی عدم پرداخت، افراد صادرکننده چک بلامحل را در همان مرحله (بدون طی مراحل قضایی و صدور کیفرخواست) به مدت ۷ سال از اخذ دسته چک، افتتاح حساب جاری و ... محروم نمایند. سایر موادی که خلاف قوانین و مقررات موضوعه کشور وضع گردیده است عبارتند از: ماده ۱۴ (فصل پنجم) کل فصل هفتم (مواد ۲۰ - ۱۹- ۱۸) ماده ۲۹ (فصل سیزدهم).

لازم به توضیح است که موادی که مورد تقاضای ابطال اینجانب است هایلایت شده و به پیوست تقدیم می گردد.»

در پی اخطار رفع نقصی که در اجرای ماده ۸۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ برای شاکی ارسال شده بود، وی پاسخ داده است که:

«هیأت عمومی محترم دیوان عدالت اداری

با سلام، احتراماً اینجانب سیامک پاکباز، با توجه به اخطار رفع نقص صادره در خصوص پرونده به شماره بایگانی ۹۲۰۸۸۱ موارد ذیل را به استحضار می رساند:

۱- درخصوص ممنوعیت اخذ دسته چک به مدت ۷ سال (بند ۶ ماده ۱۸):

شورای محترم پول و اعتبار مرکزی به موجب ماده ۱۸ دستورالعمل حساب جاری، برای کلیه اشخاص دارای چک برگشتی، محرومیتهایی وضع نموده است که برای رفع این محرومیتها بایستی مطابق با بندهای ۱ تا ۵ این ماده رفتار شود. در واقع هر کس چک برگشتی داشته باشد و آن چک برگشتی حتی منجر به صدور کیفرخواست هم نشده باشد باید یکی از اقدامات ۱ تا ۵ ماده مذکور را انجام دهد در غیر این صورت باید طبق بند ۶ ماده مذکور، ۷ سال از تاریخ صدور گواهی عدم پرداخت آن بگذرد تا چک برگشت شده رفع سو اثر شود!! این در حالیست که ماده ۲۱ قانون صدور چک، اولا: مدت محرومیت از داشتن دسته چک یا افتتاح حساب را ۳ سال اعلام کرده است و ثانیاً: این محرومیت و ایجاد سو اثر را تنها برای اشخاصی در نظر گرفته که چک برگشتی آنان منجر به تعقیب و صدور کیفرخواست شده باشد. لذا با توجه به این که در شورای محترم پول و اعتبار در ماده ۱۸دستورالعمل حساب جاری به دو نکته فوق الذکر توجه ننموده است تقاضای ابطال این ماده را دارم.

۲- در خصوص سایر مواد مورد شکایت (مواد ۲۹- ۲۰- ۱۹، ۱۴):

اولاً: اینجانب دادخواست خود را نسبت به ابطال مواد ۲۰ و ۱۹ دستورالعمل حساب جاری مسترد می نمایم و نسبت به این دو ماده تقاضای ابطال ندارم.

ثانیاً: در خصوص مواد ۲۹ و ۱۴: شورای پول و اعتبار در دو ماده اخیرالذکر اقدام به وضع محرومیتها و مجازاتهای خلاف قانون نموده است. توضیحا این که ماده ۲۱ قانون صدور چک تکلیف مجازاتها و محرومیتهای اشخاص دارای چک برگشتی را با قید شرایط خاصی مشخص کرده است. لذا هر محرومیت یا مجازات دیگری (در قالب آیین نامه یا تصویب نامه یا ...) که قرار باشد از طرف قوه مجریه برای این اشخاص تعیین شود باید در چارچوب این ماده قانونی باشد همچنین طبق اصول ۳۶ و ۷۱ قانون اساسی، قانونگذاری در صلاحیت قوه مقننه است و مستنبط از اصل ۱۷۰ قانون اساسی، آیین نامه و تصویب نامه های دولتی نباید مخالف قوانین مصوب قوه مقننه باشد.

لذا بدین وسیله و با رفع ابهام از دادخواست خود تقاضای ابطال ماده ۱۴ و ماده ۱۸ (به انضمام بندهای شش گانه آن) و ماده ۲۹ (به انضمام بندهای ۵ گانه آن) از دستورالعمل حساب جاری را دارم.

متن مصوبه مورد اعتراض به قرار زیر است:

«ماده ۱۴: تحویل دسته چک به مشتری دارای سابقه چک برگشتی (مطابق بند ۲-۹ این دستورالعمل)، بدهی غیرجاری و یا مشمولین موضوع ماده ۷ قانون صدور چک، ممنوع است.

ماده ۱۸: نحوه رفع سو اثر از سوابق چکهای برگشتی به یکی از طرق زیر صورت می پذیرد:

۱۸-۱- تأمین موجودی: مشتری مبلغ کسری موجودی را به حساب جاری خود واریز و پس از دریافت مبلغ مزبور توسط ذی نفع چک، بانک نسبت به رفع سو اثر از سابقه چک برگشتی (مطابق بند ۲- ۹ این دستورالعمل) اقدام می نماید.

۱۸-۲- ارائه لاشه چک برگشتی: مشتری لاشه چک برگشتی را به بانک ارائه و بانک در قبال آن به وی رسید تحویل می نماید.

۱۸-۳- ارائه رضایت نامه محضری ذی نفع چک به بانک: در صورت عدم امکان ارائه لاشه چک برگشتی به بانک بنا به دلایلی نظیر مفقود شدن، به سرقت رفتن و سوختن، ذی نفع چک (شخصی که گواهی نامه عدم پرداخت وجه چک به نام او صادر شده است) می تواند با حضور در دفترخانه اسناد رسمی، رضایت خود را اعلام نموده و بانک با دریافت رضایت نامه مزبور، نسبت به رفع سو اثر از چک مورد نظر و ابطال آن اقدام می نماید.

تبصره - چنانچه ذی نفع چک شخص حقوقی دولتی و یا نهاد عمومی غیر دولتی باشد، می تواند با ارائه نامه رسمی رضایت خود را اعلام نموده و بانک با دریافت رضایت نامه مزبور، نسبت به رفع سو اثر از چک مورد نظر و ابطال آن اقدام می نماید.

۱۸-۴- واریز مبلغ چک به حساب جاری و مسدود نمودن آن به مدت ۲۴ ماه: چنانچه ارائه لاشه چک و یا رضایت نامه محضری ذی نفع به بانک امکان پذیر نباشد، مشروط به آن که حساب جاری مشتری نزد شعبه مفتوح و توسط مراجع قضایی مسدود نشده باشد، مشتری می تواند با واریز معادل کسری موجودی به حساب جاری خود، درخواست مسدود شدن وجه مزبور را برای پرداخت چک برگشتی ذی ربط تا زمان تعیین تکلیف قطعی چک برگشتی و یا حداکثر به مدت ۲۴ ماه، به بانک ارائه و سپس بانک نسبت به رفع سو اثر از سابقه چک برگشتی (مطابق بند ۲-۹ این دستورالعمل) اقدام می نماید. در این شرایط بانک موظف است ظرف پنج روز کاری، طی نامه ای تأمین وجه چک را به اطلاع شخصی که گواهی نامه عدم پرداخت به نام وی صادر شده است، برای مراجعه به بانک و دریافت وجه چک برساند.

۱۸- ۵ - ارائه حکم قضایی مبنی بررفع سو اثر از سوابق چک برگشتی:

۱۸-۶ - انقضای مدت نگهداری سوابق چکهای برگشتی در سامانه اطلاعاتی بانک مرکزی: در صورت عدم اقدام مشتری نسبت به رفع سو اثر از سابقه چک برگشتی (مطابق بند ۲-۹ این دستورالعمل) مطابق با بندهای فوق، سابقه هر چک برگشتی صرفا پس از انقضای مدت هفت سال از تاریخ صدور گواهی نامه عدم پرداخت آن، به صورت خودکار از سامانه اطلاعاتی بانک مرکزی رفع سو اثر می گردد.

تبصره - مقررات مذکور در این بند، به تمامی چکهای برگشتی موجود در سامانه اطلاعاتی بانک مرکزی تسری می یابد.

ماده ۲۹: در صورتی که مشتری دارای سابقه چک برگشتی (مطابق بند ۲- ۹ این دستورالعمل) باشد، تمامی بانکها و موسسات اعتباری غیر بانکی موظفند تا زمان رفع سابقه چک برگشتی (مطابق بند ۲- ۹ این دستورالعمل)، از ارائه خدمات زیر به وی خودداری نمایند:

۲۹-۱- اعطای هرگونه تسهیلات اعم از ریالی و ارزی.

۲۹-۲- افتتاح هرگونه حساب سپرده جدید اعم از قرض الحسنه و سرمایه گذاری.

۲۹-۳- ارائه دسته چک.

۲۹-۴- گشایش اعتبارات اسنادی و صدور ضمانتنامه اعم از ریالی و ارزی.

۲۹- ۵ - ارائه خدمات بانکی الکترونیکی از جمله صدور انواع کارتهای الکترونیکی و تمدید آنها (کارتهای خرید، اعتباری، کیف پول الکترونیکی و ...) .»

در پاسخ به شکایت مذکور، اداره دعاوی حقوقی بانک مرکزی به موجب لایحه شماره ۹۳/۱۵۳۶۵۳- ۱۳۹۳/۶/۸ پاسخ داده است:

«هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

با سلام:

احتراماً، عطف به پرونده شماره ۹۲۰۹۹۸۰۹۰۰۰۹۱۳۴۸ (کلاسه ۹۴۵/۹۲) موضوع دادخواست آقای سیامک پاکباز به طرفیت این بانک به خواسته ابطال مواد ۲۹، ۲۰، ۱۹، ۱۸، ۱۴ دستورالعمل حساب جاری مصوب ۱۳۹۱/۳/۲ شورای پول و اعتبار (تصویر پیوست)، مراتب ذیل را به استحضار می رساند:

۱- مطابق بند «ب» ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ یکی از وظایف بانک مرکزی به عنوان تنظیم کننده نظام پولی و بانکی کشور، نظارت بر فعالیت بانکها و موسسات اعتباری می باشد. به موجب بند ۸ ماده ۱۴ همان قانون بانک مرکزی می تواند مقررات افتتاح حساب جاری و پس انداز و سایر حسابها را تعیین نماید. ماده ۳ قانون عملیات بانکی بدون ربا بانکها را مخیر نموده از طریق روشهای مندرج در آن ماده از جمله گشایش حساب جاری نسبت به تجهیز منابع خود اقدام نمایند. بنابراین از یک سو بانک مرکزی مطابق قانون پولی و بانکی کشور شرایط حسابهای مختلف بانکی را تعیین می نماید و از سوی دیگر اصولا افتتاح حساب جاری و همچنین اعطای دسته چک به مشتریان بانکها به منزله حقی برای مشتری نبوده و به موجب قانون عملیات بانکی بدون ربا یکی از اختیارات (نه الزامات) بانکهای کشور است. البته بدیهی است عدم افتتاح حساب جاری و عدم اعطای دسته چک به مشتریان باید در چارچوب ضوابط موجود و بنا به دلایل منطقی مانند وجود سابقه

چک برگشتی رفع سو اثر نشده بوده و فارغ از اعمال سلیقه توسط بانک باشد.

۲ـ ماده ۲۱ قانون صدور چک، مشروط به تحقق برخی شرایط، بانک را مکلف نموده تا الزاماً نسبت به بستن کلیه حسابهای جاری شخص متخلف و عدم افتتاح حساب برای وی تا سه سال اقدام نماید، به طوری که حتی با فرض رفع سو اثر از چک برگشتی توسط مشتری نیز محرومیت مزبور کماکان ادامه می یابد. لیکن مفاد ماده یاد شده به این که امکان بستن حساب جاری اشخاص و به تعبیری محرومیت اشخاص از افتتاح حساب جاری توسط بانکها منحصر به آن ماده باشد، تصریح نداشته و همواره این امکان وجود دارد که با لحاظ مفاد سایر قوانین موجود، بانکها بتوانند یا مکلف شوند نسبت به بستن حساب جاری شخص و عدم افتتاح حساب جدید یا اعطای دسته چک به وی اقدام نمایند. کما این که این بانک بر اساس اختیارات قانونی و در حیطه صلاحیت خود که مستندات آن در بند پیشین به استحضار رسید، اقدام به وضع مقررات مندرج در مواد ۲۹ و ۱۴ دستورالعمل حساب جاری نموده است.

۳ـ مطابق تبصره ۱ماده ۲۱ قانون صدور چک، بانک مرکزی مکلف است سوابق مربوط به اشخاصی را که مبادرت به صدور چک بلامحل نموده اند، به صورت مرتب و منظم ضبط و نگهداری نماید و فهرست اسامی این اشخاص را در اجرای مقررات این قانون در اختیار کلیه بانکهای کشور قرار دهد. بنابراین به موجب این قانون این بانک نه تنها مکلف است به صرف صدور گواهی عدم پرداخت اسم شخصی را که اقدام به صدور چک بلامحل نموده در سامانه خود قرار دهد بلکه هیچ الزامی به حذف اسامی مربوطه (در غیر از مورد اقدام مشتری به رفع سو اثر از چک برگشتی و یا وصول دستور قضایی) ندارد. لیکن به منظور رعایت حقوق اشخاص این بانک طی ماده ۱۸ دستورالعمل حساب جاری مقرر نموده هرگاه مشتری هیچ اقدامی در راستای رفع سو اثر از چک برگشتی خود انجام ندهد، اطلاعات وی پس از هفت سال به صورت خودکار از سامانه اطلاعاتی بانک مرکزی حذف خواهد شد. فلذا محرومیت اشخاص از دریافت دسته چک به جهت صدور چک بلامحل به مدت ۷ سال به موجب مقررات این بانک ناشی از عدم اهتمام آنان است، زیرا اشخاص صادرکننده چک بلامحل می توانند از همان لحظه صدور گواهی عدم پرداخت از طریق راهکارهای قانونی موجود (تأمین موجودی، ارائه لاشه چک برگشتی، ارائه رضایت نامه محضری ذی نفع چک به بانک، واریز مبلغ چک به حساب جاری و مسدود نمودن آن، ارائه حکم قضایی، ارائه نامه از مرجع ثبتی ذی صلاح) نسبت به رفع سو اثر از چک برگشتی و به تبع آن رفع محرومیت خود اقدام نماید.

۴ـ خواهان مدعی است مواد ۲۰ و ۱۹ دستورالعمل حساب جاری مغایر با قانون است. در حالی که ماده ۱۹ مقرر می دارد در صورت عدم اقدام مشتری ظرف ۱۰ روز کاری پس از برگشت خوردن چک، بانک موظف است نسبت به ارسال اطلاعات مربوط به گواهینامه عدم پرداخت به سامانه اطلاعاتی بانک مرکزی اقدام نماید. همان گونه که در بند قبل به استحضار رسید نگهداری سوابق اشخاصی که نسبت به صدور چک بلامحل نموده اند، مطابق تبصره ماده ۲۱ قانون صدور چک تکلیف قانونی این بانک می باشد. از سوی دیگر ماده ۲۰ دستورالعمل مذکور تصریح می نماید بانک مکلف است بنا به درخواست مشتری و به منظور آگاهی وی از سوابق چکهای برگشتی خود در سامانه اطلاعاتی بانک مرکزی، صورت کامل تعداد و مشخصات چکهای برگشتی وی را به وی ارائه نماید. بدیهی است ارائه اطلاعات به ذی نفع نه تنها مغایر هیچ قانونی نیست بلکه حتی در صورت عدم تصریح در مقررات مذکور، در صورت فقدان منع قانونی، به حکم منطق الزامی می باشد.

با عنایت به مراتب فوق و با تأکید بر این که تنظیم و تدوین دستورالعمل مورد اعتراض بر اساس اختیارت قانونی شورای پول و اعتبار و وفق مقررات قانون پولی و بانکی کشور صورت گرفته و نظر به این که دستورالعمل مذکور هیچ گونه مغایرتی با قوانین کشور ندارد، صدور رأی شایسته مبنی بر رد دعوای خواهان مورد استدعاست.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۷ 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 آرا به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

الف ـ نظر به این که شاکی طی نامه ای که به شماره ۱۶۵۵ ـ ۱۳۹۲/۱۲/۲۱ ثبت دفتر هیأت عمومی شده دادخواست خود نسبت به ابطال مواد ۲۰ و ۱۹ دستورالعمل مورد شکایت را مسترد کرده است، بنابراین موجبی برای اتخاذ تصمیم در خصوص مواد یاد شده وجود ندارد.

ب ـ با توجه به این که مطابق بند ۸ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ تعیین مقررات افتتاح حساب جاری و پس انداز و سایر حسابها از جمله وظایف بانک مرکزی تعیین شده است و شورای پول و اعتبار نیز از ارگان بانک مرکزی است و حکم ماده ۲۱ اصلاحی قانون صدور چک مصوب سال ۱۳۷۲ ناظر بر تکلیف بانکها به بستن حساب جاری اشخاصی است که بیش از یک بار چک بلامحل صادر کرده و تعقیب آنها به صدور کیفرخواست منتهی شده است، بنابراین به لحاظ تفاوت و تمایز دو قانون مذکور، حکم مقرر در ماده ۱۴ دستورالعمل مورد شکایت که در راستای قانون پولی و بانکی کشور تدوین شده است با ماده ۲۱ اصلاحی قانون صدور چک مغایرت ندارد و قابل ابطال تشخیص داده نشد.

ج ـ مطابق ماده ۲۱ قانون صدور چک اصلاحی سال ۱۳۸۱، بانکها مکلف شده اند کلیه حسابهای جاری اشخاصی را که بیش از یک بار چک بلامحل صادر کرده و تعقیب آنها به صدور کیفرخواست منتهی شده باشد را بسته و تا سه سال به نام آنها حساب جاری دیگری باز نکنند. نظر به اینکه در بند ۶ ماده ۱۸ و ماده ۲۹ دستورالعمل حساب جاری مصوب ۱۳۹۱/۳/۲ شورای پول و اعتبار، قیود مندرج در ماده ۲۱ قانون مذکور رعایت نشده بلکه دامنه شمول آنها توسعه یافته است، بنابراین بند ۶ ماده ۱۸ و ماده ۲۹ از مصوبه مورد اعتراض مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ـ محمدکاظم بهرامی/

منبع : سایت مجلس شورای اسلامی