



آرای هیأت عمومی

کلاس پرونده: ۹۳/۲۹۹، ۹۴/۶۰، ۹۴/۱۴۶

شاکی: ۱- مجید اشرفی سعادت ۲- سیدعباس میردامادی ۳- شرکت ایستابان آریا

موضوع: ابطال بند ۵ بخشنامه شماره ۹۱/۵۹۹۱۲-۱۳۹۱/۳/۸ بانک مرکزی

تاریخ رأی: سه شنبه ۲۶ اردیبهشت ۱۳۹۶

شماره دادنامه: ۱۳۸ الی ۱۴۰

بسم الله الرحمن الرحيم

شماره دادنامه: ۱۳۸ الی ۱۴۰

تاریخ دادنامه: ۲۶/۲/۱۳۹۶

کلاس پرونده: ۹۳/۲۹۹، ۹۴/۶۰، ۹۴/۱۴۶

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکیان: آقایان ۱- مجید اشرفی سعادت ۲- سیدعباس میردامادی ۳- شرکت ایستابان آریا

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۵ بخشنامه ۹۱/۵۹۹۱۲-۱۳۹۱/۳/۸ و بند ۱۸-۶ دستورالعمل حساب جاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

گردش کار: آقایان سیدعباس میردامادی، سیدمجید اشرفی سعادت و شرکت ایستابان آریا به موجب دادخواستهای جداگانه و با متن مشابه ابطال بند ۵ بخشنامه ۹۱/۵۹۹۱۲-۱۳۹۱/۳/۸ و بند ۱۸-۶ دستورالعمل حساب جاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را درخواست کرده است و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده اند که:

"با اشاره به اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین در اصل ۱۶۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صراحتاً مقرر شده است: هیچ فعل یا ترک فعلی به استناد قانون و یا بخشنامه ای که بعد از انجام آن شده است جرم محسوب نمی شود و ماده ۱۱ قانون مجازات اسلامی با الهام به اصل ۱۶۹ قانون مدنی مقرر می دارد: در مقررات و نظامات دولتی مجازات و اقدامات تأمینی و تربیتی باید به موجب قانونی باشد که قبل از وقوع جرم مقرر شده باشد و هیچ فعل و یا ترک فعل را نمی توان به عنوان جرم موجب قانون جدید مجازات نمود و همچنین ماده ۴ قانون مدنی اعلام می دارد: اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد. لذا با توجه به تبصره بند ۶ ماده ۱۸ دستورالعمل حساب جاری که طی بخشنامه شماره ۹۱/۵۹۹۱۲-۱۳۹۱/۳/۸ به شبکه بانکی کشور ابلاغ گردیده است اثر این دستورالعمل یعنی افزایش مدت انقضای رفع سوء اثر از چکهای برگشتی (از ۲ سال به ۷ سال) به کلیه



چکهای برگشتی موجود در سامانه اطلاعاتی بانکی کشور تسری داده شده (چکهای سابق الصدور) که تبصره این بخشنامه مغایر با مفاد قانونی فوق الذکر می باشد.

متن بند ۵ بخشنامه شماره ۹۱/۵۹۹۱۲-۸/۳/۱۳۹۱ به قرار زیر است:

" ۵) تجمیع ضوابط مربوط به رفع سوء اثر از چکهای برگشتی از طریق «تامین موجودی»، «ارائه لاشه چک برگشتی»، «ارائه رضایت نامه محضری ذینفع چک به بانک»، «واریز مبلغ چک به حساب جاری و مسدود نمودن آن به مدت ۲۴ ماه»، «ارائه حکم قضایی مبنی بر رفع سوء اثر از سوابق چک برگشتی» و «انقضای مدت نگهداری سوابق چکهای برگشتی (صرفاً مدت ۷ سال در مورد هر برگ چک برگشتی) در سامانه اطلاعاتی بانک مرکزی».

متن بند ۱۸-۶ دستورالعمل حساب جاری نیز به شرح زیر است:

" ۱۸-۶- انقضای مدت نگهداری سوابق چکهای برگشتی در سامانه اطلاعاتی بانک مرکزی: در صورت عدم اقدام مشتری نسبت به رفع سوء اثر از سابقه چک برگشتی (مطابق بند ۲-۹ این دستورالعمل) مطابق با بندهای فوق، سابقه هر چک برگشتی صرفاً پس از انقضای مدت ۷ سال از تاریخ صدور گواهی نامه عدم پرداخت آن، به صورت خودکار از سامانه اطلاعاتی بانک مرکزی رفع سوء اثر می گردد.

تبصره: مقررات مذکور در این بند به تمامی چکهای برگشتی موجود در سابقه اطلاعاتی بانک مرکزی تسری می یابد.

در پاسخ به شکایت مذکور، اداره دعاوی حقوقی بانک مرکزی به موجب لایحه شماره ۹۳/۲۰۹۴۵۷-۴/۸/۱۳۹۳ توضیح داده است که:

" الف) ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور مقرر می دارد: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در حسن اجرای نظام پولی کشور می تواند به شرح زیر در امور پولی و بانکی دخالت و نظارت کند: ... بند ۸) تعیین مقررات افتتاح حساب جاری و پس انداز و سایر حسابها».

بر این اساس و به استناد ماده ۳ آیین نامه فصل چهارم قانون عملیات بانکی بدون ربا موضوع تصویب نامه شماره ۸۸۵۲۶-۱۷/۱۲/۱۳۶۲ هیأت وزیران، بانک مرکزی مجاز به دخالت و نظارت در امور پولی و بانکی شده و شورای پول و اعتبار در یکپار و یکصد و چهل و چهارمین جلسه مورخ ۲/۳/۱۳۹۱ خود اقدام به تصویب «دستورالعمل حساب جاری» نموده که طی بخشنامه صدرالذکر به شبکه بانکی کشور ابلاغ گردیده است.

ماده ۱۸ دستورالعمل مذکور طرق رفع سوء اثر از سوابق چکهای برگشتی را به شرح ذیل ذکر نموده:

۱- تامین موجودی

۲- ارائه لاشه چک برگشتی

۳- ارائه ضمانت نامه محضری ذینفع چک به بانک



۴- واریز مبلغ چک به حساب جاری و مسدودن نمودن آن به مدت ۲۴ ماه

۵- ارائه حکم قضایی مبنی بر رفع اثر از سوابق چک برگشتی

۶- انقضای مدت نگهداری سوابق چکهای برگشتی در سامانه اطلاعاتی بانک مرکزی

بند اخیر بیان می دارد: «در صورت عدم اقدام مشتری نسبت به رفع سوء اثر از سابقه چک برگشتی مطابق با

بندهای فوق، سابقه هر چک برگشتی صرفاً پس از انقضای مدت ۷ سال از تاریخ صدور گواهی نامه عدم پرداخت آن به صورت خودکار از سامانه اطلاعاتی بانک مرکزی رفع سوء اثر می گردد».

تبصره بند ۱۸-۶ که مورد اعتراض شاکی واقع شده، اشعار می دارد: «مقررات مذکور در این بند به تمامی چکهای برگشتی موجود در سامانه اطلاعاتی بانک مرکزی تسری می یابد».

ب) آنچه که در دادخواست مطروحه مورد ادعا قرار گرفته صدور بخشنامه برخلاف اصل «عطف به ماسبق نشدن قوانین» می باشد و بر این اساس شاکیان چکهای برگشتی خود را مشمول مقررات بخشنامه سابق این بانک به شماره طب/۹۹۹-۱۳۸۲/۱۱/۳ مبنی بر نگهداری سوابق در بانک اطلاعاتی به مدت دو سال محسوب نموده اند.

چنانکه مستحضرید مبنای قانونی این قاعده، اصل ۱۶۹ قانون اساسی و ماده ۴ قانون مدنی می باشد و شکات به استناد همین اصل قانون اساسی و ماده قانون مدنی، تبصره معترض عنه را خلاف قانون پنداشته اند. در حالی که در این ارتباط معروض می دارد اصل ۱۶۹ قانون اساسی مرتبط با ممنوعیت جرم انگاری هر فعل و یا ترک فعل قبل از وضع قانون بوده و ناگفته روشن است که در مانحن فیه، موضوع مربوطه مشمول مفاد اصل مذکور نمی باشد، زیرا تبصره موصوف نه در مقام جرم انگاری بلکه در جهت تعیین تکلیف چکهای برگشتی پیش بینی شده و لاجرم مستند قرار دادن آن واجد مبنای حقوقی نمی باشد. شایان ذکر است جرم صدور چک بلامحل در قوانین موضوعه پیش بینی و حدود و ثغور آن نیز مشخص گردیده و موارد مذکور در دستورالعمل مزبور، صرفاً اقدامی در جهت حفظ حقوق دارنده چک و جلوگیری از ریسک شهرت بانک به منظور حسن اجرای نظام پولی کشور می باشد.

از سوی دیگر هر چند ماده ۴ قانون مدنی اثر قانون را نسبت به آتیه دانسته لیکن در ادامه مقرر می دارد: «... مگر اینکه در خود قانون، مقررات خاصی نسبت به آن موضوع اتخاذ شده باشد». تخصیص مندرج در ماده مذکور قطعاً این اجازه را به قانونگذار و وضع کننده مقررات می دهد تا در صورت صلاحدید، اثر آن را به زمان پیش از تصویب تسری دهد. البته نباید از نظر دور داشت که گرچه حدوث موضوع (برگشت چک) قبل از وضع دستورالعمل بوده اما مبرهن است که تبصره موصوف شامل چکهایی که تا زمان تصویب بخشنامه جدید رفع سوء اثر شده اند، نبوده و صرفاً نسبت به چکهای برگشتی موجود در سامانه حاکمیت دارد. لذا استناد به اصل عطف به ماسبق نشدن فاقد وجهت و مبنای قانونی است.

ج) اساساً حکم مندرج در بند ۶ ماده ۱۸ دستورالعمل حساب جاری جهت مساعدت به حال صادرکنندگان چک مبنی بر رفع مشکلات و تسهیل امور تجاری و معاملاتی ایشان تدوین یافته، در حالی که بانک مرکزی در راستای حفظ حقوق دارندگان چک صرفاً ملزم به رفع سوء اثر از چکهای برگشتی از سامانه اطلاعاتی خود از طرق پنج گانه مندرج در ماده ۱۸ دستورالعمل است که هر یک با توجه به شرایط خاص مشتری و با حفظ حقوق دارنده چک به رفع سوء اثر منتهی می گردد. لیکن بند ۱۸-۶ در واقع کمک به شخصی است که چک او برگشت شده و طبق هیچ یک از راهکارهای پنج گانه نسبت به رفع سوء اثر اقدام نکرده است. به عبارت



دیگر خواهانها نسبت به ایفای تعهدات خویش در حق دارنده چک اقدام نموده اند، زیرا در صورت تمایل به ایفای تعهد، می توانستند به یکی از روشهای عادی مذکور در ماده ۱۸ از چکهای صادره رفع سوء اثر نمایند. حال با توجه به اینکه صادر کننده چک بلامحل حقوق دارنده چک را رعایت ننموده، اصلح آن است که رفع سوء اثر از چکهای برگشتی به طور کلی منتفی گردد. اما بانک مرکزی طی این بند یک راهکار استثنایی و طریقه راهگشا (راهکاری نه لزوماً بنا بر تکلیف، بلکه به قصد رفع مشکل صادر کننده چک) به عنوان آخرین چاره ارائه نموده است.

د) بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص از آیین نامه ها و سایر نظامات را منوط به آن نموده که مقررات مورد شکایت مغایر شرع یا قانون و یا ناشی از عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات قانونی باشند. لذا بنا بر آنچه که به طور مشروح تبیین گردید، هیچ یک از موارد مندرج در بند موصوف شامل دستورالعمل حساب جاری و بالاحص تبصره ماده ۱۸ آن نمی باشد.

مع الوصف با عنایت به موارد فوق الذکر و با توجه به تجویز بدون قید و شرط بند ۸ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور در خصوص تدوین مقررات انواع حسابهای بانکی از سوی بانک مرکزی و با تاکید بر اینکه تمام اقدامات این بانک در راستای شرح وظایف قانونی و بر اساس اختیارات مربوطه صورت گرفته و هیچ گونه تخطی و تخلفی از ضوابط و مقررات قانونی در تنظیم دستورالعمل حساب جاری و به ویژه تبصره ذیل ماده ۱۸ آن انجام نشده و تبصره مزبور مغایر شرع و قانون نیست، صدور رأی شایسته مبنی بر رد دعوای خواهانها مورد استدعاست."

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۲۶/۲/۱۳۹۶ 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

نظر به اینکه به موجب رأی شماره ۵۵-۷/۲/۱۳۹۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بند ۱۸-۶ دستورالعمل حساب جاری پیوست بخشنامه ۹۱/۵۹۹۱۲-۸/۳/۱۳۹۱ بانک مرکزی ابطال شده است، بنابراین موجبی برای رسیدگی مجدد به این بند وجود ندارد. بند ۵ بخشنامه شماره ۹۱/۵۹۹۱۲-۸/۳/۱۳۹۱ بانک مرکزی متضمن تعیین مدت هفت سال برای رفع سوء اثر از چک برگشتی به علت مغایرت با ماده ۲۱ قانون اصلاح قانون چک مصوب سال ۱۳۷۲ در تعیین مدت ۳ سال برای رفع سوء اثر از چک برگشتی مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.

محمدکاظم بهرامی

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری