DOI: 10.22034/mral.2025.2049264.1693

تاریخ ارسال: ۱۴۰۳/۱۰/۰۸ | تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۱/۱۸

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات حاکم بر انعقاد، توثیق و اجرای قراردادهای بانکی

اسماعیل رضایی[۱]

حمید میری[۲]

صالح یمرلی[۳]

چکیده

یکی از جنبه‌های نظارت قضایی دیوان عدالت اداری، نظارت بر مقررات حاکم بر نظام بانکی ایران است که مراجعی چون هیئت وزیران، بانک مرکزی و بانک‌های عامل تصویب می‌کنند. با توجه به اهمیت این موضوع، مقاله کنونی با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی و بر مبنای مطالعات کتاب‌خانه‌ای به بررسی مهم‌ترین ابعاد نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات حاکم بر نظام بانکی کشور به ویژه در حوزه قراردادهای بانکی پرداخته است. یافته‌های این مقاله نشان می‌دهد چنان‌چه مقررات حاکم بر نظام بانکی را به سه دسته مقررات مربوط به انعقاد قرارداد، مقررات مربوط به توثیق قراردادها و مقررات مربوط به اجرای قراردادها تقسیم کنیم، هیئت‌های عمومی و تخصصی دیوان عدالت اداری تاکنون نظارت قضایی خود را بر مقررات هر سه حوزه اعمال کرده‌اند. این نظارت در برخی موارد، ابطال مقرره مورد شکایت یا ابطال بخشی از آن به دلیل خلاف قانون بودن، خارج بودن از حدود اختیار مرجع تصویب‌کننده یا مغایرت آن با شرع را به دنبال داشته است. در برخی موارد نیز مقررات موجود به دلیل ابطال نشدن آن‌ها از سوی هیئت عمومی یا هیئت‌های تخصصی، به طور ضمنی تأیید شده‌اند.

واژگان کلیدی: بانک مرکزی، تسهیلات بانکی، دیوان عدالت اداری، قراردادهای بانکی، نظارت قضایی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، گروه حقوق، واحد گرگان، دانشگاه آزاد اسلامی، گرگان، ایران، esmaeil.rezaei489@gmail.com

۲. استادیار گروه الهیات، دانشگاه گنبد کاووس، گنبد کاووس، ایران،(نویسنده مسوول)، ha_miri@gonbad.ac.ir

۳. استادیار گروه الهیات، دانشگاه گنبد کاووس، گنبد کاووس، ایران، salehyamrali@gonbad.ac.ir

مقدمه

در نظام حقوقی ایران، سازوکارهای متعددی برای نظارت بر دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شده که نظارت قضایی دیوان عدالت اداری به معنای نظارت بر قانون‌مداری یا رعایت قوانین و مقررات یکی از آن‌هاست. نظارت قضایی دیوان که مهم‌ترین مبنای قانونی آن، اصل ۱۷۳ قانون اساسی[۱] است، جلوه‌های مختلفی دارد و در حوزه‌های مختلف حقوقی هم‌چون حقوق اداری و استخدامی، حقوق تأمین اجتماعی، حقوق املاک و اراضی و حقوق مالی و اقتصادی اعمال می‌گردد. در میان نظارت‌های مرتبط با حوزه حقوق مالی و اقتصادی، یکی از مصادیق نظارت‌های قضایی دیوان عدالت اداری که تاکنون در پرونده‌های متعدد نزد این مرجع (اعم از هیئت عمومی، هیئت‌های تخصصی و شعب دیوان) مطرح شده، نظارت بر مقررات نظام بانکی کشور یا به تعبیر دقیق‌تر، نظارت بر اجرای صحیح قوانین و مقررات مرتبط با بانکداری به ویژه در زمینه قراردادهای بانکی است.

در نظام بانکی ایران، هیئت وزیران، شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی در راستای سامان‌دهی نظام بانکی کشور و بانک‌های عامل برای پیشبرد اهداف خود، مقرره وضع می‌کنند. با وجود این، در برخی موارد، این مقررات ممکن است مخالف قانون یا خارج از حدود اختیار مقام تصویب‌کننده باشد یا حداقل چنین به نظر برسد. وجود چنین مقرراتی که مبنای عمل بسیاری از بانک‌های عامل قرار گرفته، علاوه بر زمینه‌ساز شدن برای اقامه دعاوی حقوقی فراوانی علیه بانک‌ها در محاکم عمومی دادگستری[۲] تاکنون سبب طرح دعوای متعددی در زمینه ابطال مقررات مصوب هیئت دولت، بانک مرکزی و بانک‌های عامل (اعم از بانک‌های دولتی یا خصوصی) در هیئت عمومی یا هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری شده و گاهی حتی در راستای اعمال نظارت قضایی، ابطال مقرره مربوط را به دنبال داشته است.

طرح دعاوی متعدد ابطال مقررات بانکی در دیوان عدالت اداری در دو دهه اخیر، در کنار مواردی چون چالش‌های مالی نظام بانکی ایران (که به باور بسیاری از نویسندگان، تا حد زیادی در ناکارآمدی نظارت‌های حقوقی و شرعی بر این نهادها ریشه دارد)[۳] و پیش‌بینی تشکیل شعب بانکی در دیوان عدالت

---

۱. اصل ۱۷۳ قانون اساسی، بیان می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رییس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد».

۲. توفیق، علی‌رضا و عباس مرادی آملی، حق**وق بانکی کاربردی (جلد ۳)**، **تخلفات بانکی و ضمانت اجرا**، تهران: معرفت، ۱۴۰۰، صص ۸۱-۲۳۲.

۳. ظفرپور، رضا و غلام‌حسین مسعود، «**چالش‌ها و موانع حقوقی نظارت بر نظام بانکی ایران**»، ماه‌نامه پژوهش ملل، دوره

اداری در قانون جدید بانک مرکزی (مصوب ۱۴۰۲) بر اهمیت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر نظام بانکی ایران دلالت دارد و پرداختن به این موضوع را در قالب اثر پژوهشی مستقل، ضروری می‌نماید.

با وجود اهمیت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر نظام بانکی کشور، این موضوع تاکنون در هیچ اثر علمی به طور مستقل بررسی نشده است. با توجه به اهمیت این موضوع، مقاله کنونی به دنبال پاسخ به این سؤال است که مهم‌ترین ابعاد نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات حاکم بر نظام بانکی کشور به ویژه در حوزه قراردادهای بانکی چیست؟ در راستای پاسخ به این سؤال، پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی و بر مبنای مطالعات کتاب‌خانه‌ای به بررسی ابعاد نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر نظام بانکی کشور خواهد پرداخت. نظارت قضایی بر مقررات مربوط به انعقاد قراردادهای بانکی، نظارت قضایی بر مقررات مربوط به نظام توثیق قراردادهای بانکی و نظارت قضایی بر مقررات مربوط به اجرای قراردادهای بانکی در ادامه بررسی خواهد شد.

گفتار نخست. نظارت قضایی بر مقررات مربوط به انعقاد قراردادهای بانکی

در حال حاضر، بخش زیادی از نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات بانکی کشور به مقررات ناظر بر مرحله انعقاد قراردادهای بانکی مربوط است. در میان آرای هیئت‌های عمومی و تخصصی دیوان عدالت اداری، برخی از مهم‌ترین مواردی که تاکنون در راستای نظارت بر مقررات مربوط به انعقاد قراردادهای بانکی مطرح شده‌اند، به این شرح است:

بند اول. شروط ضمن قرارداد اعطای تسهیلات

گاهی در زمان انعقاد قرارداد بانکی اعطای تسهیلات، در خصوص نحوه وصول تسهیلات پرداخت‌شده، شروطی در متن قرارداد درج می‌شود. در نظام حقوقی ایران، برخی مقررات بانکی به این شروط توجه نشان داده‌اند. از جمله مقررات قابل اشاره در این زمینه که درخواست ابطال آن از دیوان عدالت اداری مطرح شد، آیین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) (مصوب ۱۳۸۸ هیئت وزیران) است که ماده ۱۴ آن بیان می‌دارد: «مؤسسات اعتباری موظفند به منظور کاهش مطالبات معوق و افزایش امکان وصول اقساط، از تاریخ ابلاغ این

اول، شماره ۱۱، آبان ۱۳۹۵، صص ۷۲-۷۹.

آیین‌نامه، قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به گونه‌ای منعقد نمایند که مشتری، افراد تحت تکفل وی، ضامن و یا ضامنین با شرط ضمن عقد به طور غیر قابل رجوع به مؤسسه اعتباری اختیار دهد که هر گونه مطالبات خود اعم از مستقیم و یا غیر مستقیم را پس از سررسید و در صورت عدم پرداخت، از موجودی هر یک از حساب‌ها (ریالی و ارزی)، اموال و اسناد آنان نزد مؤسسه اعتباری و یا سایر مؤسسات اعتباری رأساً و بدون نیاز به حکم قضایی یا اجرایی برداشت نموده و به حساب بدهی مشتری منظور نماید. مشتری، افراد تحت تکفل وی، ضامن و یا ضامنین در صورت اقدام مؤسسه اعتباری به شرح یادشده، حق هر گونه اعتراض و طرح دعوی را از خود سلب می‌نماید. مؤسسات اعتباری موظفند در صورت تعویق مطالبات، مراتب را به بانک مرکزی اعلام نمایند و بانک مرکزی بلافاصله دستور لازم را به مؤسسات اعتباری مربوط اعلام می‌نماید. مؤسسات اعتباری موظفند پس از دستور بانک مرکزی نسبت به انسداد حساب‌های بدهکار و برداشت از آن‌ها به میزان بدهی مشتری و واریز به مؤسسه اعتباری ذی‌نفع اقدام نمایند».

به دنبال درخواست ابطال این ماده، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی صادرشده بیان داشت: «به موجب ماده ۱ قانون تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها (مصوب ۱۳۸۶) به منظور تسریع، تسهیل و تقویت سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی، دریافت وثیقه خارج از ارزش دارایی و عواید آتی طرح از گیرندگان تسهیلات که توان مجری و توجیه اقتصادی، فنی و ملی قابل ترهین طرح آن‌ها به تأیید بانک می‌رسد، توسط بانک‌های عامل ممنوع است و مطابق ماده ۵ قانون یادشده نیز دولت مکلف شده است ترتیبی اتخاذ کند که ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب قانون با ایجاد و به‌کارگیری نهادهای جدید مالی از قبیل بانک جامع اطلاعات، رتبه‌بندی و اعتبارسنجی مشتریان، گروه‌های مشاور مالی و سرمایه‌گذاری غیر دولتی، سامان‌دهی مطالبات معوق مؤسسات تضمین اعتبار زمینه تسهیل و تسریع اعطای تسهیلات بانکی را فراهم نماید. نظر به مراتب مذکور، حکم مقرر در ماده ۱۴ آیین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) که ناظر بر چگونگی اخذ تضمین و یا بازپرداخت تسهیلات اعطایی به مشتری است، ارتباطی با مقوله سامان‌دهی مطالبات معوق مصرّح در ماده ۵ قانون یاد شده ندارد. ضمن این‌که اخذ تضمین از افراد تحت تکفل مشتری با حکم مقرر در ماده ۱ قانون یادشده مغایرت دارد. از طرفی، اطلاق سلب دادخواهی از اشخاص موضوع ماده ۱۴ آیین‌نامه مورد اعتراض

در مواردی که اشخاص مذکور حق دادخواهی خود را ساقط نکرده باشند، از حدود اختیارات هیئت وزیران خارج است. به همین جهت، ماده ۱۴ آیین‌نامه فوق ابطال می‌شود».[۱]

با این حال، چند سال پس از ابطال ماده ۱۴ این مصوبه، بانک مرکزی به موجب آیین‌نامه وصول مطالبات غیر تجاری مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی)[۲] با اندکی تغییرات، مجدداً مفاد ماده ۱۴ آیین‌نامه را احیا کرد. ماده ۱۹ این آیین‌نامه مقرر می‌داشت: «مؤسسه اعتباری موظف است به منظور کاهش مطالبات غیر جاری، از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه، قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به گونه‌ای منعقد نمایند که مشتری، ضامن و یا ضامنین با شرط ضمن عقد به طور غیر قابل رجوع به مؤسسه اعتباری اختیار دهد که هر گونه مطالبات خود اعم از مستقیم و یا غیر مستقیم را پس از سررسید و در صورت عدم پرداخت، از موجودی قابل برداشت هر یک از حساب‌های انفرادی مشتری و یا ضامنین (ریالی و ارزی)، اموال و اسناد آنان نزد مؤسسه اعتباری رأساً و بدون نیاز به حکم قضایی یا اجرایی برداشت نموده و به حساب بدهی مشتری منظور نماید. مشتری، ضامن و یا ضامنین در صورت اقدام مؤسسه اعتباری به شرح یادشده، حق هر گونه اعتراض و طرح دعوی را از خود سلب می‌نماید».

به دنبال درخواست ابطال ماده ۱۹ این آیین‌نامه، بانک مرکزی در پاسخ، بر مبنای بند «ب» ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور،[۳] وضع چنین مقرره‌ای را در حدود صلاحیت و اختیارات خود دانسته است. با این حال، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی صادرشده بیان داشت: «به موجب ۱ قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی (مصوب ۱۳۸۶) «به منظور تسریع، تسهیل و تقویت سرمایه‌گذاری در طرح‌های 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 آن‌ها به تأیید بانک می‌رسد، توسط بانک‌های عامل ممنوع است...». با توجه به این‌که قراردادهای اعطای تسهیلات، دارای مبلغ، مدت و موضوع خاص بوده و ضامن یا ضامنین، ضمانت وام‌گیرنده را برای مبلغ و موضوع مشخص (مطالبات مستقیم) تقبل می‌کنند و ضمانت سایر تعهدات (مطالبات غیر مستقیم) تسهیلات‌گیرنده را متقبل

---

۱. دادنامه شماره ۱۲۸۵، مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. موضوع بخش‌نامه شماره ۱۸۷۸۴۷/۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۷/۷ مدیرکل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پول‌شویی بانک مرکزی.

۳. ماده ۱۱ این قانون بیان می‌دارد: «بانک مرکزی ایران به عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور موظف به انجام وظایف زیر می‌باشد:... ب. نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری طبق مقررات این قانون...».

نشده‌اند، بنابراین، عموم ماده ۱۹ آیین‌نامه وصول مطالبات غیر تجاری مؤسسات اعتباری که تجویز می‌کند مطالبات غیر مستقیم مؤسسات مالی اعتباری ناظر بر سایر بدهی‌های تسهیلات‌گیرنده از ضامن و یا ضامنین که قبلاً بازپرداخت آن بدهی (سایر بدهی‌های تسهیلات‌گیرنده) را تضمین نکرده‌اند، اخذ شود، مغایر با ماده ۱ قانون یاد شده است و بر همین مبنا ابطال می‌شود».[۱]

در تحلیل نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر این مقررات می‌توان گفت:

۱. در هر دو مورد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با امعان نظر به ماده ۱ قانون تسهیلات بانکی (مصوب ۱۳۸۶)، مواد مورد اشاره در آیین‌نامه‌های یادشده را مغایر با قانون دانسته است. مبنای وضع ماده ۱ قانون تسهیلات بانکی را باید تسریع، تسهیل و تقویت سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی از طریق اعطای تسهیلات بانکی دانست که با توجه به اطلاق عبارت «تسهیلات» در این قانون، شامل همه تسهیلات بانکی می‌گردد. در واقع، پیش از تصویب این قانون چون دریافت‌کنندگان تسهیلات با مشکلاتی چون سپردن انواع وثیقه‌ها، طولانی شدن زمان بررسی طرح‌ها و اعطای وام مواجه بوده‌اند، این ماده با هدف تعدیل یا حذف این موانع به تصویب رسیده است.[۲]

به نظر می‌رسد در ابطال مواد ۱۴ و ۱۹ این آیین‌نامه‌ها، دیوان عدالت اداری به مغایرت آن‌ها با مبنای وضع ماده ۱ قانون فوق نظر داشته است؛ زیرا مفاد مواد ابطال‌شده که با هدف تسهیل وصول مطالبات بانکی وضع شده بود، مانعی برای تسهیل دریافت تسهیلات بانکی بود.

حال سؤال این است که با توجه به ابطال مواد این آیین‌نامه‌ها از سوی دیوان عدالت اداری، این ابطال در اعتبار قراردادهای منعقدشده چه نقشی خواهد داشت؟ در پاسخ باید گفت که بر اساس ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است، مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیئت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب نماید.» بنابراین، با توجه به این مصوبه باید میان دو فرض قائل به تفکیک شد:

---

۱. دادنامه شماره ۶۴، مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهار نظرکارشناسی درباره «طرح تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها»، ۱۳۸۶/۲/۱۷، ص ۱.

فرض نخست، ناظر به زمانی است که مصوبه برخلاف شرع دانسته شود یا اثر ابطال به تشخیص دیوان از زمان تصویب مصوبه باشد. در این موارد، رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری موجب بی‌اعتباری آن قسمت از مفاد قرارداد بانکی می‌شود که بر مبنای مصوبه (ابطال‌شده) در قرارداد گنجانده شده است، بدون آن‌که بر اصل قرارداد بانکی تأثیری داشته باشد. در واقع، در این موارد بر مبنای قواعد عام حقوق مدنی، شروطی که بر مبنای مصوبه‌های فوق در قرارداد بانکی گنجانده شده‌اند، به عنوان «شروط نامشروع» (موضوع ماده ۲۳۲ قانون مدنی)، جزو شروط باطل غیر مبطل عقد به شمار می‌آیند. در فرض دیگر که اثر ابطال مصوبه از زمان صدور رأی هیئت عمومی است، ابطال مصوبه در قراردادهای بانکی که در گذشته منعقد شده است، تأثیری ندارد.

۲. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از جهات دیگر نیز بر مبنای قواعد حقوق مدنی، مقرره‌های مورد اشاره را با قانون مدنی مغایر دانسته است. در واقع، اگرچه به موجب ماده ۶۹۴ قانون مدنی، در زمان انعقاد عقد ضمان، علم ضامن به مقدار و اوصاف و شرایط دینی که آن را ضمانت می‌کند، شرط نیست و اگر کسی ضامن دینی شود، بدون این‌که بداند آن دین چه مقدار است، ضمان صحیح است. با این حال، پس از انعقاد عقد ضمان نمی‌توان بدون رضایت ضامن، تعهدات جدیدی را به تعهدات وی افزود.

۳. در نظام حقوقی ایران، به موجب اصل ۳۴ قانون اساسی، «دادخواهی، حق مسلّم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد».

بنابراین، هم‌چنان‌که در نظریه‌های متعدد شورای نگهبان بیان شده است، با توجه به اطلاق اصل ۳۴ قانون اساسی، هر مصوبه‌ای که موجب سلب یا محدود کردن حق اقامه دعوا در مراجع قضایی دادگستری شود، برخلاف قانون اساسی محسوب می‌گردد.[۱]

۴. وضع مقرره از نظر مفادی مشابه با مقرره سابقی که ابطال شده است، در حال حاضر، مصداق نادیده گرفته شدن مواد ۹۲ و ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری باشد. طبق قسمت نخست ماده ۹۲

۱. فتحی، محمد، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان؛ اصل سی و چهارم، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳، صص ۳-۱۲.

این قانون، «چنان‌چه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، پس از ابلاغ رأی به طرف شکایت یا انتشار در روزنامه رسمی، رعایت مفاد آن برای مرجع طرف شکایت و سایر مراجع و مقامات مسئول دستگاه‌های موضوع ماده (۱۲) این قانون الزامی است.» هم‌چنین قسمت نخست ماده ۹۳ مقرر می‌دارد: «آرای هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی در ابطال و عدم ابطال مصوبات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ این قانون، در رسیدگی و تصمیم‌گیری مراجع قضایی و اداری، معتبر و ملاک عمل است.» ضمانت اجرای مواد فوق نیز در قسمت دوم ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری مشخص شده است؛ به این صورت که هرگاه مقرره جدیدی مغایر با مفاد رأی هیئت عمومی تصویب شود، به درخواست رییس دیوان، موضوع به صورت خارج از نوبت رسیدگی و از تاریخ تصویب ابطال می‌گردد. در این صورت، چنان‌چه مشخص گردد وضع آن مقرره به جهت تبعیت نکردن از مفاد رأی قبلی هیئت عمومی دیوان بوده است، مرجع وضع‌کننده مقرره علاوه بر این‌که مستنکف شناخته می‌شود،[1] مسئول جبران خسارت وارده به اشخاصی نیز خواهد بود که از اجرای مفاد مقرره، متحمل خسارت شده‌اند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در برخی آرای وحدت رویه با اذعان به این‌که تحقق ورود خسارت و توجه مسئولیت مدنی ناشی از آن به اشخاص منوط به آن است که مقررات دولتی سبب ورود خسارت بلاواسطه و مستقیم شده باشد و بر همین اساس، آرای شعبی را تأیید کرده که شکایت را رد کرده بودند.[2] با این حال، این موضوع تا حد زیادی بر گرایش این مرجع به محدودسازی موارد جبران خسارت ناشی از وضع مقررات دلالت دارد. البته بر اساس ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری، حق شخص دریافت‌کننده تسهیلات بانکی برای طرح دعوای جبران خسارت و اثبات وقوع ضرر مستقیم ناشی از اجرای مقرره‌ای که در راستای ماده فوق ابطال گردیده، هم‌چنان باقی است.

بند دوم. شیوه اعمال نرخ بهره تسهیلات بانکی

یکی از موارد نظارت قضایی دیوان بر قراردادهای بانکی، نظارت بر نرخ سود تعیینی از سوی بانک‌هاست. این نظارت از آن‌جا ناشی می‌شود که تعیین نرخ سود بانکی در اختیار طرفین قرارداد

۱. طبق ماده ۱۱۲ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی سال ۱۴۰۲)، «مستنکف به انفصال از خدمات دولتی تا پنج سال و یا به محرومیت از حقوق اجتماعی تا پنج سال و جبران خسارت وارده، محکوم می‌شود».

۲. رأی وحدت رویه شماره ۱۴۲۷، مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

بانکی قرار ندارد، بلکه دولت، میزان آن را در قالب مصوبه تعیین می‌کند که بسته به عوامل گوناگون در زمان‌های مختلف دچار دگرگونی می‌شود. اکنون پرسش‌هایی در این زمینه پدید می‌آید، مانند این‌که ضمانت اجرای نقض بهره تعیین‌شده چیست؟ چنان‌چه از هنگام درخواست وام تا تأیید آن، نرخ بهره دگرگون شود، کدام نرخ باید مبنا قرار گیرد؟

در پاسخ باید گفت که مهم‌ترین ضمانت اجرای نقض نرخ بهره تعیین‌شده از سوی بانک مرکزی، درخواست ابطال مصوبه‌ای است که نرخ تعیینی را نادیده می‌گیرد. در عمل نیز در این موارد برای ابطال مصوبات به دیوان عدالت اداری مراجعه شده است، به طوری که در برخی موارد، افزایش نرخ سود بانکی توسط بخش‌نامه‌های صادرشده موجب طرح دعوای ابطال بخش‌نامه در دیوان عدالت اداری گردیده است. برای مثال، در یکی از پرونده‌های مطرح در هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف، شاکی در دادخواست تقدیمی اعلام کرد که در سال ۱۳۸۹ از یکی از بانک‌های عامل (بانک مسکن)، تقاضای تسهیلات مسکن کرده و پس از موافقت و تشکیل پرونده، یک واحد آپارتمان خریده و پرداخت تسهیلات به سال ۱۳۹۰ موکول گردیده است. شاکی در فروردین ۱۳۹۰ به دفترخانه معرفی شده و قرارداد فروش اقساطی بسته است. چون به موجب بخش‌نامه مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۱ بانک مسکن،[1] نرخ سود تسهیلات اعطایی در سال جدید نسبت به سال گذشته، ۲ درصد افزایش یافته بود، شاکی برای این‌که در گذشته، مسکن خریده بود، برخلاف میل باطنی، وام با نرخ بهره سال جدید (۱۳۹۰) یعنی ۱۴ درصد را پذیرفت. به دنبال آن، شاکی علیه بخش‌نامه صادرشده با این استدلال که مفاد آن برخلاف ماده ۴ قانون مدنی[2] به گذشته تسرّی یافته است، در دیوان عدالت اداری، اعتراض و ابطال آن را درخواست کرد.

بانک مسکن به عنوان خوانده در پاسخ بیان داشت: «مبنای تعیین نرخ سود، تاریخ انعقاد قراردادهای فروش اقساطی می‌باشد. با توجه به این‌که زمان انعقاد قرارداد با شاکی، تاریخ ۱۳۹۰/۱/۲۸ بوده است، مشمول نرخ جدید تعیین‌شده گردیده است». هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف دیوان عدالت اداری در رأی خود در این باره بیان داشت: «با توجه به این‌که بخش‌نامه مورد بحث در تاریخ ۹۰/۱/۲۱ اصدار یافته و ناظر به نرخ سود تسهیلاتی است که از تاریخ ۹۰/۱/۲۳ به بعد در بانک

۱. بخش‌نامه شماره ۴۷/۲/ب، مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۱ بانک مسکن.

۲. ماده ۴ قانون مدنی بیان می‌دارد: «اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ما قبل خود اثر ندارد، مگر این‌که در قانون، مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد».

منعقد می‌گردند و تنها قراردادهای قبل از صدور بخش‌نامه را شامل نمی‌شود، بنابراین، بخش‌نامه مورد شکایت عطف بماسبق نشده است و مغایرتی با ماده ۴ قانون مدنی ندارد و به جهت این‌که خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات نیست، قابل ابطال نمی‌باشد».[۱]

در خصوص موضوع این پرونده شاید گفته شود اعمال این بخش‌نامه بر قرارداد شاکی برخلاف اصول انصاف و انتظار مشروع است؛ زیرا از یک سو، شاکی، متقاضی وام با نرخ بهره ۱۲ درصد بوده و بر همین اساس، درخواست تسهیلات و تدارک مدارک و معرفی ضامن کرده و انتظار اقدام یا تصمیم از سوی دستگاه اجرایی را بر همین مبنا داشته است.[۲] از دیگر سو، این‌که بر اثر عوامل منتسب به بانک مربوط، انعقاد قرارداد و پرداخت وام با تأخیر همراه بوده و به سال جدید موکول گردیده، تحمیل زیان ناشی از آن به شخص دیگر به دور از انصاف است.

با این حال، به نظر می‌رسد رأی صادرشده حداقل از دو جهت، موافق با موازین قانونی باشد:

۱. چنان‌چه از زمان درخواست وام تا تأیید آن، نرخ بهره دگرگون شود، نرخ بهره زمان انعقاد قرارداد بانکی باید ملاک عمل قرار گیرد؛ زیرا صرف نظر از این‌که از زمان درخواست تسهیلات تا زمان انعقاد قرارداد ممکن است (به دلایلی چون عدم معرفی ضامنین معتبر انعقاد قرارداد) به درازا بیانجامد، صرف درخواست اعطای تسهیلات برای متقاضی، موجد حقی نخواهد بود و چه بسا در فرآیند اعتبارسنجی، وی مستحق دریافت تسهیلات شناخته نشود. در نتیجه، تا پیش از مرحله انعقاد قرارداد بانکی، نرخ بهره هر چه باشد، تأثیری در وضعیت وی نداشته است و حقی را برای وی ایجاد نمی‌کند. در زمان انعقاد قرارداد یعنی زمانی که همه شرایط لازم برای اعطای تسهیلات به وی احراز شده است، متقاضی می‌تواند اعطای تسهیلات بر مبنای نرخ بهره همین زمان را درخواست کند.

۲. همان طور که هیئت تخصصی در رأی خود بیان داشته، بخش‌نامه نسبت به قرارداد عطف بماسبق نشده است؛ زیرا تاریخ بخش‌نامه، مؤخر بر تاریخ قرارداد نبوده، بلکه تاریخ صدور

---

۱. دادنامه شماره ۴۶، مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۸ هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف.

۲. انتظار مشروع، خواسته و توقع موجه و معقولی است که در روابط متقابل افراد با مقامات دولتی به ویژه در چارچوب اعمال صلاحیت اختیاری ایجاد می‌شود؛ به طوری که صرف نظر کردن از آن، موجب ورود خسارت یا سلب منفعت از شهروندان می‌شود. (زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا، «تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه راهبرد، سال بیستم، شماره ۶۱، زمستان ۱۳۹۰، ص ۱۵۴).

بخش‌نامه، مقدم بر تاریخ انعقاد قرارداد بوده و مطابق با قاعده، اثر آن به آینده تسرّی یافته است. به نظر می‌رسد شاکی برای احقاق حق خود باید راه دیگری را در پیش می‌گرفت، به این صورت که می‌بایست نسبت به اقدام یا تصمیم شعبه بانک مسکن اعطاکننده تسهیلات مبنی بر این‌که مفاد بخش‌نامه مصوب سال ۱۳۹۰ را به وضعیت موجود در سال گذشته (یعنی زمانی که وی تقاضای وام با نرخ بهره ۱۲ درصد را تقدیم کرده بود)، تسرّی داده است، در شعب دیوان طرح دعوا می‌کرد و بر مبنای اصول بیان‌شده، ابطال آن تصمیم را تقاضا می‌کرد.

گفتار دوم. نظارت قضایی بر مقررات مربوط به نظام توثیق قراردادهای بانکی

چون اعطای تسهیلات بانکی به سپردن وثیقه یا تضمین به منظور بازپرداخت تسهیلات وابسته است، بخشی از مقررات حاکم بر نظام بانکی ایران به توثیق قراردادهای بانکی مربوط است. اکنون برخی موضوعات مورد توجه مقررات مربوط به نظام توثیق قراردادهای بانکی را بررسی می‌کنیم که دیوان عدالت اداری به آن‌ها پرداخته است.

بند اول. نگهداری بخشی از تسهیلات اعطایی

در نظام بانکی ایران، برخی بانک‌ها بر مبنای مقررات موجود با توجیه تضمین وصول تسهیلات بانکی، بخشی از تسهیلات اعطایی را نگهداری (بلوکه) می‌کنند. برای نمونه، نخستین مقرره در این زمینه بیان می‌داشت: «برای آن دسته از مشتریانی که مراوده مالی مناسبی با بانک مسکن ندارند، قسمتی از وثایق تسهیلات به صورت توثیق سپرده نقدی حداقل مبلغی معادل ۱۰ درصد اصل تسهیلات بدون سپرده، از مشتری اخذ و به حساب افتتاحی تحت عنوان حساب سپرده ممتاز (فاقد سود) واریز و مسدود گردد...».[۱]

علیه این مقرره در دیوان عدالت اداری شکایت صورت گرفت و درخواست ابطال آن مطرح شد. به باور شاکی، اقدام بانک در این خصوص موجب افزایش نرخ سود تسهیلات اعطایی می‌شود، حال آن‌که طبق ماده ۲ آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا، ضوابط تعیین سود و نرخ بازده مورد انتظار ناشی از تسهیلات اعطایی بانک‌ها و حداقل و حداکثر سود یا بازده مورد انتظار می‌بایست به تصویب شورای پول و اعتبار و تأیید رییس جمهوری برسد.

---

۱. بند ۱.۲۰ بخش‌نامه شماره ۶۳/۲۶/ب مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ بانک مسکن.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این خصوص در رأی خود چنین مقرر کرد: «با توجه به این‌که به موجب بخش‌نامه شماره ۱۰۰۸۳۲/۹۹ مورخ ۱۳۹۹/۴/۹ بانک مرکزی که در مقام سیاست‌گذاری در حوزه پولی و بانکی صادر گردیده، اعلام شده است که بلوکه کردن بخشی از تسهیلات اعطایی به مشتریان در قالب انواع سپرده‌ها توسط بانک‌ها با لحاظ مفاد بخش‌نامه‌های سابق ممنوع است و صرفاً در فرض توافق بین مشتری و بانک و در قالب سپرده مدت‌دار و پرداخت سود علی‌الحساب متناظر با دوره زمانی آن سپرده، این امر مجاز خواهد بود و بخش‌نامه مورد شکایت برخلاف شرایط اعلامی توسط بانک مرکزی، حکم به مسدودی بخشی از تسهیلات به صورت الزامی و بدون رعایت نکات مندرج در بخش‌نامه بانک مرکزی داده است؛ از این رو، خارج از حدود اختیار بوده و از زمان صدور ابطال می‌شود».[1]

با وجود ابطال این بخش‌نامه، بخش‌نامه مشابه دیگری نیز در این زمینه در نظام بانکی ایران وجود داشت[2] که بیان می‌داشت: «اخذ وثیقه نقدی به عنوان تضمین تسهیلات در قالب سپرده کوتاه‌مدت با نرخ ۱۰ درصد انجام گیرد.» شاکی متقاضی ابطال این بخش‌نامه، مفاد آن را با ماده ۲ آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا، مغایر و خارج از حدود اختیارات بانک موصوف و موجب بالا رفتن نرخ سود تسهیلات و تخطی از نرخ‌های مقرر توسط شورای پول و اعتبار می‌دانست. بانک سپه به عنوان خوانده در پاسخ بیان داشت: «ماده ۶ آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا مقرر می‌دارد اعطای تسهیلات عند اللزوم به تشخیص بانک منوط به اخذ تأمین کافی برای حفظ منافع بانک و حسن اجرای قراردادهای مربوطه می‌باشد. علاوه بر این، از نظر حقوقی با توجه به این‌که عنوان وثیقه، یک عنوان مجزای حقوقی و قانونی محسوب می‌شود، لذا هر مالی قابل توثیق می‌باشد و حساب‌های بانکی نیز به عنوان یک مال معتبر با قابلیت نقدشوندگی بالا همواره به عنوان یک وثیقه ارزشمند محسوب می‌گردند. علاوه بر این، تبصره ماده ۴۶ و ماده ۴۷ دستورالعمل ناظر به ضمانت‌نامه بانکی (مصوب ۱۳۹۶ شورای پول و اعتبار) نیز اخذ سپرده سرمایه‌گذاری مدت‌دار و یا سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز اعم از ارزی و ریالی را به عنوان وثیقه جهت صدور ضمانت‌نامه پذیرفته است. در نهایت آن‌که در صورتی که اخذ وثایق و تضمینات در قبال تسهیلات اعطایی با توافق بانک و مشتری صورت پذیرد، نه تنها فاقد منع قانونی است، بلکه سپرده مذکور در قالب حساب سپرده سرمایه‌گذاری مدت‌دار است و به آن، سود علی‌الحساب تعلق می‌گیرد».

۱. دادنامه شماره ۱۴۰۵، مورخ ۱۴۰۱/۸/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. بخش‌نامه شماره ۲۹۲/۹۹/۳ مورخ ۱۳۹۹/۶/۱۲ بانک سپه.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این خصوص چنین رأی داد: «با عنایت به حکم مقرر در ماده ۱۱ قانون عملیات بانکی بدون ربا که مقرر می‌دارد: «بانک‌ها می‌توانند به منظور ایجاد تسهیلات لازم جهت گسترش امور صنعت و معدن، کشاورزی و خدمات، اموال منقول را بنا به درخواست مشتری و تعهد او مبنی بر خرید و مصرف و یا استفاده مستقیم مال و یا اموال مورد درخواست خریداری نموده و با اخذ تأمین به صورت اقساطی به مشتری بفروشند» و با لحاظ این‌که توثیق و بلوکه نمودن بخشی از سپرده‌ها یا تسهیلات در این ماده پیش‌بینی نشده است، لذا بند ۱ بخش‌نامه شماره ۲۹۲/۹۹/۳ مورخ ۱۳۹۹/۶/۱۲ بانک سپه بر مبنای دلایل مذکور خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و از تاریخ صدور ابطال می‌شود».[۱]

توثیق بخشی از تسهیلات اعطایی با توافق طرفین ممکن است بر مبنای قواعد حقوق مدنی قابل توجیه باشد، اما با توجه به این‌که مفاد بخش‌نامه‌های مورد اعتراض بر نرخ سود بانکی تسهیلات اعطایی تأثیرگذارند و بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۷۹۴، مورخ ۱۳۹۹/۵/۲۱ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، مصوبات بانک مرکزی در مورد سودهای بانکی جنبه آمره دارد و توافق خصوصی برخلاف آن به جهت مغایرت با نظم عمومی اقتصادی اعتبار ندارد و باطل است، استدلال هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این زمینه هم‌راستا با رأی وحدت رویه فوق محسوب می‌شود.

بند دوم. دریافت ضمانت‌نامه بانکی از متقاضی تسهیلات

امروزه دریافت ضمانت‌نامه بانکی از متقاضی تسهیلات یکی از ابزارهای تضمین بازپرداخت تسهیلات بانکی است. ضمانت‌نامه بانکی، قرارداد یا سندی است که به موجب آن، صادرکننده (ضامن)، حسب درخواست متقاضی (مضمونٌ عنه) تعهد میکند به محض مطالبه یا در سررسید مشخص، مبلغ معینی وجه نقد را از بابت موضوع خاصی که مربوط به مضمونٌ عنه است، به ذی‌نفع (مضمونٌ له) یا به حواله‌کرد وی بپردازد.[۲] «هدف از صدور ضمانت‌نامه، جبران خساراتی است که احتمالاً ممکن است از بابت عدم انجام تعهد از ناحیه ضمانت‌خواه متوجه ذی‌نفع آن گردد.»[۳] ضمانت‌نامه بانکی از نظر ماهیت حقوقی، نوعی تضمین شخصی است و با ضمان مشمول قواعد قانون مدنی (ضمان

۱. دادنامه شماره ۱۷۳۵۹۶۴، مورخ ۱۴۰۲/۷/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. الشریف، محمدمهدی و دیگران، «بررسی تطبیقی ماهیت ضمانت‌نامه‌های بانکی در پرتو اصل استقلال»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، شماره ۹۴، تیر ۱۴۰۰، صص ۱۱۶.۱۱۸.

۳. دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۰۲۲۱۸۰۰۳۸۲، مورخ ۱۳۹۵/۳/۲۲ شعبه ۱۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران.

عینی و نقل ذمه) تا حد زیادی متفاوت است. در واقع، این ضمان زمانی ایجاد می‌شود که هنوز دین یا سبب آن ایجاد نشده است.[1]

سازوکار ضمانت‌نامه بانکی در نظام حقوقی ایران همانند نظام حقوقی بیش‌تر کشورها پذیرفته شده است. با این حال، در یکی از پرونده‌های مطرح در دیوان عدالت اداری، شاکی چنین ضمانت‌نامه‌ای را موجب تضییع حق خود دانسته است. در این پرونده، شاکی درخواست ابطال بند ۴ و تبصره ذیل آن از فصل سوم سیاست اعتباری (ارزی ـ ریالی) سال ۱۴۰۱ بانک ملی ایران را مطرح کرد که مقرر می‌داشت: «چنان‌چه مشتری فاقد شرایط مذکور در شاخص اعتبارسنجی باشد، واحدها موظفند در راستای کاهش ریسک اعتباری بانک معادل سه برابر مابه‌التفاوت میانگین (بر مبنای حساب جاری) با حدود تعیین‌شده مطابق دستورالعمل صادره از مشتری ضمانت‌نامه اخذ و به عنوان تضمین بخشی از تسهیلات تا سررسید تودیع نمایند».

شاکی بر این عقیده بود: «بند ۴ و تبصره ذیل آن، مفاد بخش‌نامه‌های بانک مرکزی را نقض می‌نمایند؛ زیرا صدور ضمانت‌نامه به عنوان تضمین بخشی از تسهیلات، موجب افزایش نرخ سود تسهیلات بیش‌تر از نرخ مصوب شورای پول و اعتبار می‌گردد و خارج از حدود صلاحیت و اختیارات واضع می‌باشد». خوانده در پاسخ بیان داشت: «سیاست اعتباری بانک ملی ایران به عنوان برنامه راهبردی بخش اعتباری این بانک تنظیم گردیده و شرایط مندرج در فصل سوم آن که ناظر به اخذ ضمانت‌نامه بانکی به عنوان بخشی از تضمینات دریافتی بابت تسهیلات اعطایی به مشتریان دارای ریسک اعتباری بالا است، منطبق با مفاد دستورالعمل ناظر بر ضمانت‌نامه‌های بانکی (ریالی) مصوب ۱۳۹۶ شورای پول و اعتبار تنظیم گردیده و با مقررات بالادستی مغایرتی ندارد».[2]

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود چنین مقرر کرد: «اخذ ضمانت‌نامه بانکی به عنوان تضمین بخشی از تسهیلات مورد تقاضا در صورتی که مشتری فاقد شرایط لازم جهت اعطای این نوع تسهیلات یا این میزان خاص از تسهیلات باشد، فاقد منع قانونی است؛ چراکه در واقع با اخذ ضمانت‌نامه هم اعتبار مشتری احراز می‌شود و هم تضمین تسهیلات که می‌تواند از سنخ وثیقه

۱. زنگباری، ناصر، **حقوق بانکی**، تهران: جنگل ـ جاودانه، ۱۳۹۹، ص ۲۴۸.

۲. لایحه شماره ۱۴۰۲/۰۰۰۷/۰۱/۲۶۴۱۴۶ـص ـ۱۴۰۲/۸/۱۴ اداره کل اعتبارات بانک ملی ایران.

نقدی یا ملکی یا ضامن معتبر و یا ضمانت‌نامه بانکی باشد، تأمین می‌گردد. علاوه بر این، مقررات مورد اعتراض در راستای مصوبه بانک مرکزی به شرح ماده ۵۲ دستورالعمل ناظر بر ضمانت‌های بانکی بوده است که بانک‌ها را به اخذ این نوع ضمانت‌نامه ملزم نموده است. به همین جهت، مغایرتی با قوانین و مقررات ندارد و قابل ابطال نمی‌باشد».[۱]

رویکرد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ضمانت‌نامه بانکی به شرح فوق در آرای صادرشده از سوی برخی محاکم دادگستری نیز پذیرفته شده است؛ به طوری که برخی از شعب تجدیدنظر استان تهران، دریافت ضمانت‌نامه بانکی به عنوان تضمین انجام تعهدات را پذیرفته و آن را مغایر با قانون ندانسته‌اند.[۲]

بند سوم. آزادسازی وثیقه بانکی

چون دریافت وثیقه بانکی به منظور تضمین بازپرداخت تسهیلات است، به طور معمول با پرداخت تسهیلات بانکی یا تضمین شدن پرداخت آن از طریق دیگر نیز وثیقه باید آزاد شود. با این حال، برخی بانک‌های عامل بر خلاف این قاعده اقدام کرده‌اند که این موضوع موجب طرح دعوا در دیوان عدالت اداری گردیده است. در یکی از پرونده‌های مطرح در دیوان عدالت اداری، شاکی، «ابطال دستورالعمل شماره ۲۷۸۳/۴۰۴/۶۳ مورخ۲۰ /۶/ ۱۳۹۶ اداره کل وصول مطالبات و اجرای بانك کشاورزی در خصوص نحوه آزادسازی وثایق و تضامین» را درخواست و در دادخواست تقدیمی بیان کرد: «بر اساس تبصره (۳۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ که در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ نیز تنفیذ گردیده، به دولت اجازه داده شده است تا بخشی از منابع حاصل از محل حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانك مرکزی را پس از کسر مبالغ قانونی ذکرشده در راستای بخشودگی سود تسهیلات تا یك میلیارد ریال هزینه نماید. در این راستا، بانك کشاورزی اقدام به تدوین دستورالعملی 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. در واقع، مطابق تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۵، دولت مکلف شد سود تسهیلات کم‌تر از یك میلیارد ریال بدهکاران بانکی را از محل منابع خود تأمین و مشمول بخشودگی

۱. دادنامه شماره ۲۵۲۴۸۱۵، مورخ ۱۴۰۲/۹/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۰۲۲۱۸۰۰۳۸۲، مورخ ۱۳۹۵/۳/۲۲ شعبه ۱۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران.

قرار دهد و به صراحت بر بخشودگی سود و متفرعات تسهیلات اعطایی توسط دولت تأکید و دولت به عنوان ضامن، متعهد به پرداخت سود و متفرعات مشمولین تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۵ گردیده و هیچ گونه قید و شرطی مانند تدوین آیین‌نامه برای اجرای این حکم قانونی تعیین نشده است.

با وجود این، بر اساس دستورالعمل مورد اعتراض، آزادسازی وثایق و تضامین این دسته از مشتریان (که از تبصره قانونی مذکور برای تسویه بدهی خویش استفاده می‌نمایند) صرفاً به نسبت اصل بدهی، مشروط به باقی ماندن تضامین به میزان سود و متفرعات (در صورت تعلق یارانه از سوی دولت برای تسویه و ایجاد اختلاف احتمالی در محاسبات در آینده) بلامانع می‌باشد. بنابراین، صدور بخش‌نامه مورد شکایت که ضوابطی را برای اعمال حکم قانونی فوق تعیین کرده، خارج از حدود صلاحیت مرجع صادرکننده آن است. علاوه بر این، با توجه به این‌که دولت بر اساس تبصره (و) ماده ۱۶ قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، مسئول پرداخت سود وام‌های کشاورزان شده است، تحمیل این سود به کشاورزان بر خلاف شرع (قاعده فقهی وزر) می‌باشد. هم‌چنین از آن‌جایی که بانک کشاورزی، شاکی را ملزم به افتتاح حساب به میزان سود متعلق به وام تا تسویه نهایی آن از سوی دولت نموده است، این اقدام نیز یک عمل اکراهی و مخالف شرع است».

خوانده در پاسخ بیان داشت: «هر چند بر اساس تبصره «۳۵» قانون بودجه ۱۳۹۵ دولت مکلف به پرداخت سود تسهیلات بدهکاران کم‌تر یك میلیارد ریال شده است، اما بنا بر بند «۷» این تبصره، تحقق این امر منوط به تصویب آیین‌نامه اجرایی آن شده است که این آیین‌نامه در سال ۱۳۹۵ به تصویب هیئت وزیران رسید و به موجب ماده ۲ آن، بانك‌ها با توجه به دستورالعملی که توسط بانك مرکزی تهیه می‌شود، نسبت به بخشودگی سود و جرایم متعلق به بدهکاران بانکی اقدام نمودند. بر همین اساس نیز «دستورالعمل اجرایی ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳۵» قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور» در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۷ به تصویب بانك مرکزی رسید و مطابق ماده ۲ آن، بانك‌ها با رعایت اولویت‌هایی، مجاز به بخشودگی سود و جرایم تسهیلات کم‌تر از یك میلیارد شده‌اند. در موضوع حاضر، رابطه بانك و مشتریان بر پایه قرارداد اعطای تسهیلات می‌باشد و در چنین شرایطی چنان‌چه بدواً و بلافاصله پس از پرداخت اصل تسهیلات توسط مشتریان و قبل از تأیید و تضمین و تأمین سود این تسهیلات توسط دولت، اقدام به رهاسازی تضامین یا آزاد سازی وثایق گردد و از سوی دیگر، بنا به هر دلیلی، سود این تسهیلات توسط دولت تأمین نشده و به

حساب بانك واریز نگردد، بانك با چالش عدم پوشش تضمین مناسب مواجه خواهد شد و میلیاردها ریال از مطالبات بانك بلاتضمین و بلاوصول باقی می‌ماند. به همین دلیل، در بخش‌نامه مورد شکایت در خصوص آزادسازی وثایق و تضامین، محدودیت ایجاد شده است».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود در این باره بیان داشت: «با توجه به این‌که مطابق قانون، نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی لازم‌الاتباع است و قائم مقام دبیر شورای نگهبان اعلام کرده است که فقهای شورای نگهبان، دستورالعمل اداره کل وصول مطالبات و اجرای بانك کشاورزی در خصوص نحوه آزادسازی وثایق و تضامین را خلاف شرع دانسته‌اند.[1] بنابراین، در اجرای احکام مذکور و تبعیت از نظر فقهای شورای نگهبان، دستورالعمل مورد شکایت ابطال می‌شود».[2]

صرف نظر از بعد شرعی که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر مبنای آن، مقرره را قابل ابطال دانسته (و در مواردی که مصوبه بر خلاف شرع دانسته شود، همان برای ابطال مصوبه کافی است و دیوان به موضوع خلاف قانون بودن یا نبودن آن ورود نمی‌کند)،[3] از بعد حقوقی نیز این مصوبه برخلاف قانون و قابل ابطال است؛ زیرا:

۱. قانون‌گذار رهاسازی تضمین و وثیقه بدهکارانی را که مشمول حکم تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۵ می‌شوند، مقید به پرداخت مطالبات از سوی دولت نکرده است. به همین جهت، با توجه به اطلاق عبارت قانون، به محض پرداخت اصل بدهی توسط افراد مشمول، بدهکاری آنان به بانك خاتمه می‌یابد و بانك، مکلف به آزادسازی تمام وثیقه است. در واقع، مطابق با تبصره ۳۵ قانون بودجه و مقررات مرتبط، افراد مشمول با پرداخت اصل بدهی خود، نسبت به مازاد آن در برابر بانك مسئولیتی ندارند و دولت، جای‌گزین آن‌ها شده است. از همین رو، جلوگیری از آزادسازی وثیقه و تضمین آنان مغایر با قانون است.[4]

---

۱. در پاسخ استعلام از شورای نگهبان چنین بیان شده است: «با توجه به این‌که در تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ تصریح شده است که پرداخت اصل تسهیلات ذی‌ربط موجب بخشودگی سود تسهیلات مذکور است، لذا وجهی برای نگه داشتن وثایق گیرنده تسهیلات بدون رضایت او وجود نداشته و مصوبه مورد شکایت از این جهت خلاف شرع است.» (نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۴۴۹۲، مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۳ قائم مقام شورای نگهبان).

۲. دادنامه شماره ۳۱۰۷، مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۳. نک: ماده ۸۷ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی سال ۱۴۰۲).

۴. فتاحی زفرقندی، علی، گزارش کارشناسی «ابطال دستورالعمل شماره ۱۳۹۶/۶/۲۰۶۳/۴۰۴/۲۷۸۳ اداره کل وصول مطالبات و

۲. بر مبنای قواعد حقوق مدنی، زمانی که مدیون، دین اصلی را پرداخت و شخص دیگری، دین را تقبل کرده باشد، ذمه مدیون اصلی، بری و ذمه ضامن اشتغال می‌یابد. بنابراین، چون دولت به عنوان ضامن، متعهد به پرداخت سود و متفرعات تسهیلات اعطایی به مشمولین تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۵ گردیده، ذمه مدیون اصلی بری شده و مرتهن باید نسبت به فك رهن وثیقه مدیون اصلی اقدام کند و گرو گرفتن وثیقه بر خلاف قانون است.

بند چهارم. دریافت وکالت بلاعزل از متقاضیان تسهیلات بانکی

در نظام حقوقی ایران، قواعد حاکم بر عقد رهن به مرتهن اختیار می‌دهد در صورت پرداخت نشدن دین از سوی راهن برای فروش مال مرهون و دریافت طلب خود از طریق مراجع عمومی اقدام کند.[۱] با این حال، در سال‌های گذشته، برخی بانک‌های عامل که معمولاً به منظور بازپرداخت تسهیلات اعطایی به دریافت مال مرهون یا وثیقه از تسهیلات‌گیرندگان اقدام می‌کردند، برای اجتناب از تشریفات اقدام از طریق مراجع عمومی (اعم از مراجع قضایی یا ثبتی)، وکالت بلاعزل از وثیقه‌گذاران (گیرندگان تسهیلات) گرفته و رأساً عین مرهونه را فروخته‌اند. بانک مرکزی نیز به منظور منع بانک‌ها از این اقدام، بخش‌نامه‌های شماره نت/۳۷۰۹، مورخ ۱۳۸۱/۹/۴ و شماره ۹/۹۱۷۲۸، مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۱ (با موضوعات نسبتاً مشابه) را تصویب کرده است. در بخش‌نامه نخست، مؤسسات مالی غیر بانکی و بانک‌های خصوصی در زمان اعطای تسهیلات مالی از تنظیم بیع‌نامه عادی و وکالت‌نامه رسمی برای واگذاری شش‌دانگ پلاک موضوع قرارداد از سوی تسهیلات‌گیرندگان (در صورت بروز اختلاف و معوق ماندن یا بازپرداخت نشدن به‌موقع تسهیلات اعطایی) منع شده بودند.[۲] در بخش‌نامه دیگر نیز که خطاب به همه بانک‌ها و پست‌بانک‌ها و مؤسسه‌های مالی اعتباری صادر شده بود، از

اجرای بانک کشاورزی در خصوص نحوه آزادسازی وثایق و تضامین»، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۸/۶/۲۳، صص ۹۸.

۱. نک: رأی وحدت رویه شماره ۶۲۰، مورخ ۱۳۷۶/۸/۲۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.

۲. این بخش‌نامه مقرر می‌دارد: «بعضی شعب بانک‌ها به منظور تضمین بازپرداخت تسهیلات اعطایی به جای اخذ وثایق مناسب، گیرنده تسهیلات را برخلاف ماده ۱۹۰ قانون مدنی (شرایط اساسی صحت معاملات) ملزم می‌نمایند ضمن تنظیم بیع‌نامه عادی و وکالت‌نامه رسمی، شش‌دانگ پلاک موضوع قرارداد را به بانک معطی تسهیلات واگذار نماید تا عند الاقتضا در صورت بروز اختلاف و معوق ماندن یا عدم بازپرداخت به موقع تسهیلات اعطایی، از این طریق، منابع مورد استفاده را تأمین و جبران نمایند. از آن‌جا که اقدامات فوق برخلاف اصول بانکداری و فاقد وجاهت قانونی است، لذا خواهشمند است به کلیه شعب آن بانک در سراسر کشور دستور فرمایند از تکرار و تداوم اقدامات فوق جداً خودداری نمایند».

دریافت وکالت بلاعزل از تسهیلات‌گیرندگان بابت وثیقه‌های در رهن بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری منع شدند.[۱]

این بخش‌نامه‌ها موجب حمایت از تسهیلات‌گیرندگان بود، اما درخواست ابطال آن‌ها در دیوان عدالت اداری به دلیل مغایرت با شرع و قانون (اصل ۴۰ قانون اساسی[۲] و مواد ۷۷۷ و ۷۷۹ قانون مدنی[۳]) مطرح گردید. بانک مرکزی به عنوان خوانده در پاسخ بیان داشت:

۱. این بخش‌نامه‌ها به استناد بندهای ۷ و ۱۱ ماده ۱۴ قانون نظام پولی و بانکی کشور صادر شده و مطابق ماده ۳۷ همان قانون، بانک‌ها مکلف به رعایت مقررات یادشده‌اند. با توجه به صلاحیت ذاتی بانک مرکزی برای نظارت بر عملکرد بانک‌ها و مؤسسات پولی غیر بانکی، مقررات بانک مرکزی در ارتباط با امور پولی و بانکی در زمره قواعد آمره است.

۲. مطابق بند ۲ ماده ۳۴ قانون پولی و بانکی، معاملات غیر منقول برای بانک‌ها جز برای بانک‌هایی که هدف آن‌ها انجام معاملات غیر منقول است، ممنوع است. بر اساس تبصره همین ماده، تملک غیر منقول توسط بانک‌ها برای استیفای مطالبات و معاملات نسبت به آن (از جمله عقد وکالت) در صورتی ممنوع نخواهد بود که طبق شرایط مقرر از سوی بانک مرکزی انجام شود.

هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف دیوان عدالت اداری در خصوص این موضوع چنین رأی داد: «نخست آن‌که بخش‌نامه‌های فوق از سوی شورای نگهبان، مغایر با شرع تشخیص داده نشده است.[۴] دوم آن‌که بر

---

۱. به موجب این بخش‌نامه، دریافت وکالت بلاعزل از تسهیلات‌گیرندگان بابت وثیقه‌های در رهن بانک‌ها ممنوع است و وثیقه‌گیرندگان موظفند فقط در قالب قراردادهای منعقدشده نسبت به اجراگذاشتن وثیقه‌ها عمل کنند. به همین جهت، ضروری است بانک‌ها همه شروط و عبارات متضمن مفهوم «وکالت بلاعزل بانک از تسهیلات‌گیرندگان» در فروش وثیقه‌های در رهن آن‌ها را از متن قراردادهای خود با تسهیلات‌گیرندگان حذف کنند.

۲. این اصل بیان می‌دارد: «هیچ کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد».

۳. ماده ۷۷۷ قانون مدنی بیان می‌دارد: «در ضمن عقد رهن یا به موجب عقد علی‌حده ممکن است راهن، مرتهن را وکیل کند که اگر در موعد مقرر، راهن، قرض خود را ادا ننموده، مرتهن از عین مرهونه یا قیمت آن، طلب خود را استیفا کند...». هم‌چنین به موجب ماده ۷۷۹ قانون مدنی، «هرگاه مرتهن برای فروش عین مرهونه، وکالت نداشته باشد و راهن هم برای فروش آن و ادای دین حاضر نگردد، مرتهن به حاکم رجوع می‌نماید تا اجبار به بیع یا ادای دین به نحو دیگر بکند».

۴. شورای نگهبان در پاسخ استعلام در این زمینه بیان داشت: «بخش‌نامه‌های مورد شکایت، خلاف موازین شرع

اساس بندهای ۷ و۱۱ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی، واجد صلاحیت نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بوده و مطابق ماده ۳۷ همان قانون، بانک‌ها مکلف به رعایت مصوبات این بانک بوده و بر این اساس، حدود اختیارات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در امور پولی و بانکی و مسائل مرتبط با آن (از جمله نحوه استیفای مطالبات)، محدود به مقررات قانون پولی و دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌های صادره از سوی بانک مرکزی است و مطابق بند ۲ ماده ۳۴ قانون مذکور، معاملات غیر منقول برای بانک‌ها جز برای بانک‌هایی که هدف آن‌ها انجام معاملات غیر منقول است، ممنوع بوده و طبق تبصره ماده مزبور، تملک غیر منقول توسط بانک‌ها برای استیفای مطالبات و معاملات نسبت به آن (از جمله عقد وکالت) در صورتی ممنوع نخواهد بود که شرایط مقرر از سوی بانک مرکزی رعایت شود. بنابراین، بخش‌نامه‌های مورد شکایت خلاف شرع و قانون و خارج از حدود اختیار نبوده و قابل ابطال تشخیص داده نشد».[1]

به نظر می‌رسد بخش‌نامه‌های بانک مرکزی از جهات دیگر نیز با موازین حقوقی سازگاری داشته و اقدام بانک‌های عامل در این زمینه برخلاف قوانین و مقررات باشد؛ زیرا اگرچه مواد ۷۷۷ و ۷۷۹ قانون مدنی، دلالت بر پذیرش اعطای وکالت به مرتهن دارند، ماده ۳۴ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک کشور (مصوب ۱۳۸۶) به عنوان آخرین اراده مقنن در این زمینه مقرر داشته است که مرتهن (از جمله بانک اعطاکننده تسهیلات) برای وصول طلب خود باید طبق قانون مذکور، تقاضای اجرا کند. برخی از نویسندگان نیز بیان داشته‌اند که به موجب ماده ۳۹ قانون ثبت اسناد و املاک کشور، ماده ۳۴ این قانون بیانگر یک قاعده امری است و هر گونه توافقی برای کنار گذاشتن آن و استیفای طلب از راهی به جز آن باطل است.[2] بنابراین، دریافت وکالت بلاعزل از تسهیلات‌گیرنده به منظور فروش مال مرهونه توسط بانک و برداشت طلب خود از آن به دلیل نپیمودن مسیر قانونی مقرر در ماده ۳۴ اصلاحی قانون ثبت یا تملک آن (حتی در فرض ارزش مازاد بر بدهی)، به ویژه با درج شرط عدم اعتراض و ادعای مدیون نسبت به تملک ملک وی (حتی در فرض ارزش مازاد بر بدهی و در

شناخته نشد؛ زیرا بانک مرکزی فقط از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تابعه خود خواسته است که برای تضمین بازپرداخت اعتبارات و تسهیلات اعطایی، از وثایق دیگر و راه‌های دیگر غیر از وکالت‌نامه وارد گردند و طبعاً تخلف از این دستورالعمل، جایز نیست.» (نامه شماره ۹۳/۱۰۲/۲۵۵۳، مورخ ۱۳۹۳/۸/۲۵ قائم مقام شورای نگهبان)

۱. دادنامه شماره ۲۰۰، مورخ ۱۳۹۴/۵/۲۸ هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف.

۲. طهماسبی، علی و عبدالله جمشیدی، «**ممنوعیت دریافت وکالت بلاعزل از تولیدکنندگان وام‌گیرنده**»، فصل‌نامه تعالی حقوق، شماره ۲۱، زمستان ۱۳۹۶، ص ۹۶.

نهایت، تصاحب باقی‌مانده ثمن مازاد بر بدهی)، خلاف قواعد آمره بوده و در قانون عملیات بانکی بدون ربا نیز چنین اختیاری برای بانک‌ها پیش‌بینی نشده است. علاوه بر این، در نظام حقوقی ایران، در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر (مصوب ۱۳۹۴) نیز دریافت وکالت بلاعزل منع شده است.

گفتار سوم. نظارت قضایی بر مقررات مربوط به اجرای قراردادهای بانکی

قراردادهای بانکی پس از انعقاد معمولاً در یک بازه زمانی چند ماهه یا چند ساله به اجرا درمی‌آیند و پس از بازپرداخت کامل تسهیلات موضوع قرارداد، اجرای آن‌ها خاتمه می‌یابد. با توجه به اهمیت مرحله اجرای قراردادهای بانکی برای بانک‌های عامل، تاکنون مقررات متعددی درباره اجرای قرادادهای بانکی به تصویب رسیده است. به برخی از این مقررات در دیوان عدالت اداری اعتراض شده است که نظارت قضایی این مرجع بر برخی از موضوعات مقرر در این مقررات را بررسی می‌کنیم.

بند اول. افزایش نرخ سود در زمان بازپرداخت تسهیلات بانکی

به طور معمول، در قراردادهای بانکی، نرخ سود یا بهره تسهیلات اعطایی در زمان انعقاد قرارداد تعیین می‌شود و تا پایان مدت قرارداد ادامه می‌یابد. با این حال، برخی بانک‌ها با وضع مقرره برخلاف رویه معمول اقدام کرده‌اند که این موضوع سبب طرح دعوا در دیوان عدالت اداری شده است. برای مثال، در یکی از پرونده‌ها، شاکی در دادخواست تقدیمی بیان داشت که «سابقاً اقدام به عقد قرارداد اعطای تسهیلات خرید مسکن با بانک تجارت بر اساس بهره ۱۶ درصد نموده است و اقساط ماهانه را نیز پرداخت می‌نموده است. زمانی که جهت تجدید دفترچه اقساط به شعبه مربوطه مراجعه نمود، به وی اعلام شد بر اساس مقررات جدیدالتصویب (بخش‌نامه شماره الف/۲۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۱/۲۸ بانک مرکزی و بخش‌نامه شماره ۰۴۴۳ مورخ ۱۳۷۹/۴/۱۴ بانک تجارت)، بهره وام پرداختی از ۱۶ درصد به ۱۹ درصد افزایش یافته است و دفترچه اقساط جدید بر اساس بهره ۱۹ درصد صادر شده است. با توجه به این‌که این موضوع از نظر شاکی، مخالف با قوانین و مقررات حاکم بر قراردادها و قوانین مدنی بوده است و به زعم وی، هیچ بخش‌نامه‌ای نمی‌تواند عطف به گذشته شود، درخواست ابطال آن را مطرح کرد».

خواندگان در پاسخ استدلال کردند که درخواست برای تعدیل و تجدیدنظر در نرخ سود تسهیلات نه تنها خلاف قانون نیست، بلکه اقدامی در راستای عمل به تصمیم شورای پول و اعتبار به عنوان مرجع صلاحیت‌دار در این زمینه است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز چنین رأی داد: «مفاد

بخش‌نامه‌های فوق مبنی بر افزایش نرخ سود تسهیلات اعطایی مسکن به اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و قضات دادگستری به میزان ۱۸ و ۱۹ درصد در سال که بر اساس قراردادهای منعقده از تسهیلات مذکور با نرخ سود کم‌تری برخوردار شده‌اند، با عنایت به نفوذ و اعتبار شرایط قراردادهای خصوصی بین طرفین موضوع ماده ۱۰ قانون مدنی و وحدت ملاک ماده ۴ آن قانون در باب عدم جواز عطف بماسبق شدن مقررات، نافی حق ثابت و مکتسب اشخاص مذکور بوده و نتیجتاً مغایر قانون تشخیص داده می‌شود. بنابراین، حکم به ابطال بخش‌نامه‌های فوق‌الذکر صادر می‌گردد».[۱]

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری حتی در فرض تمدید قراردادهای بانکی نیز همین رویه را در پیش گرفت. برای مثال، در یکی از آرای صادرشده بیان داشته است: «نظر به این‌که به موجب بخش‌نامه شماره ۹۴۵۱۸، مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۹ بانک مرکزی مقرر شده است: «چنان‌چه مدت قرارداد مشارکت مدنی خاتمه یافته و موضوع مشارکت به انجام نرسیده باشد و بانک به درخواست مشتری با رعایت مقررات مربوط با تمدید آن موافقت نماید، نرخ سود مورد انتظار دوره تمدید قرارداد معادل نرخ سود مورد انتظار زمان انعقاد قرارداد اولیه مشارکت می‌باشد». بنابراین، مقررات مورد شکایت که بر اساس آن‌ها در مورد قراردادهای مشارکت مدنی تمدیدی، نرخ سود غالب مبنای احتساب سود و متفرعات تسهیلات قرار گرفته، خارج از اختیار مرجع صادرکننده مقررات مذکور وضع شده و مقررات مورد اعتراض ابطال می‌شوند».[۲]

دیوان عدالت اداری در این آرا بر مبنای رعایت اصل حقوق مکتسبه اشخاص و نیز اصل لزوم قراردادها، افزایش نرخ سود بانکی را در زمان اجرای قرارداد بانکی و نیز تمدید قراردادهای بانکی موجود نپذیرفته است.

بند دوم. ممنوعیت دریافت کارمزد اجرایی حق‌الوکاله از تسهیلات‌گیرندگان

یکی از چالش‌های اصلی بانک‌های اعطاکننده تسهیلات در مرحله اجرای قراردادهای بانکی، بازپرداخت نشدن به‌موقع تسهیلات است. به همین جهت، بانک‌هایی که با چنین وضعیتی مواجه می‌شوند، ممکن است توسط وکلای دادگستری یا نمایندگان حقوقی خود، دعوای حقوقی اقامه کنند. یکی از مسائل بحث‌برانگیز در این موضوع، پرداخت هزینه حق‌الوکاله در این گونه دعاوی است؛ به طوری که موضوع

۱. دادنامه شماره ۲۸ تا ۳۱، مورخ ۱۳۸۰/۲/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. دادنامه شماره ۱۲۶۲، مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

مقررات‌گذاری برخی بانک‌ها قرار گرفته و به دنبال آن، طرح دعوا در دیوان عدالت اداری را به دنبال داشته است. برای مثال، در یکی از پرونده‌های مطرح نزد این مرجع، شاکی درخواست ابطال بخش‌نامه شماره ۱/۱۱۴ مورخ ۱۳۸۶/۲/۲۴ اداره کل حقوقی بانک رفاه کارگران را مطرح کرد و بیان داشت: «در این بخش‌نامه مقرر شد به کلیه پرونده‌های مطالبات معوق که منجر به طرح دعوا و یا صدور اجراییه می‌شود، در موقع تسویه تسهیلات، وجهی تحت عنوان کارمزد اجرایی حق‌الوکاله تعلق گیرد. هم‌چنین بخش‌نامه فوق، «آیین‌نامه تعرفه حق‌الوکاله وکلای دادگستری و وکلای موضوع ماده ۱۸۷ قانون برنامه چهارم توسعه» را مبنای اخذ کارمزد اجرایی حق‌الوکاله قرار داده است؛ حال آن‌که آیین‌نامه موصوف در مورد چگونگی پرداخت و میزان حق‌الزحمه وکیل انتخابی توسط موکل می‌باشد و شامل نمایندگان حقوقی نمی‌شود».

اداره حقوقی بانک رفاه به عنوان خوانده در پاسخ بیان داشته است:

۱. بانک در بدو امر در زمان وصول اقساط معوق از مشتریان هیچ گونه مبلغی تحت عنوان حق‌الوکاله یا حق‌الزحمه اجرایی دریافت نمی‌کند، بلکه زمانی که مشتریان به تعهدات مفاد قرارداد منعقده عمل نکنند و بانک برای وصول مطالبات معوق توسط نمایندگان قضایی خود اقدام به طرح دعوا علیه تسهیلات‌گیرنده کند، برای پوشش قسمتی از این هزینه‌های جانبی تحت عنوان حق‌الوکاله یا حق‌الزحمه اجرایی از طریق محاکم قضایی یا ثبتی، آن را مطالبه می‌کند. در واقع، بانک به موجب مفاد قراردادهای منعقدشده با مشتریان توافق می‌کند که در صورت پرداخت نشدن اقساط در سررسید مقرر حق داشته باشد علاوه بر اصل و سود تسهیلات، حق‌الوکاله وکیل و نماینده قضایی یا حق‌الزحمه ثبتی در تمام مراحل و مراجع را از متعهد دریافت دارد و مشتری با قبول مفاد قرارداد، آن را امضا می‌کند و به اجرای شرایط و ضوابط مقرر در آن متعهد می‌شود.

۲. به موجب ماده واحده قانون اجازه پرداخت ۵۰ درصد حق‌الوکاله وصولی به نمایندگان قضایی و کارمندان مؤثر (مصوب ۱۳۴۴)، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند برای نمایندگان حقوقی خود، حق‌الوکاله در نظر بگیرند و دادگاه‌ها نیز به موجب قانون در مورد جبران خسارات حق‌الوکاله نمایندگان قضایی مطابق آیین‌نامه تعرفه پرداخت حق‌الوکاله به وکلای دادگستری، حکم صادر می‌کنند.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود بیان داشت: «نظر به این‌که بند (اولاً) در بخش‌نامه مورد اعتراض با اطلاق مقرر داشته است: در هر مورد که پرونده‌های مطالبات معوق به اداره حقوقی ارجاع و به طرح دعوا یا صدور اجراییه منتهی شود، حق‌الوکاله تعلق می‌گیرد و حال آن‌که مطابق قانون، اجازه پرداخت پنجاه درصد از حق‌الوکاله‌های وصولی به نمایندگان قضایی و کارمندان مؤثر در پیشرفت دعاوی دولت (مصوب ۱۳۴۴) در صورت محکومٌ له واقع شدن دولت به اشخاص مذکور در ماده واحده قانون یادشده تحت ضوابطی خسارت حق‌الوکاله قابل پرداخت است، از این جهت، بند (اولاً) در بخش‌نامه، خلاف قانون تشخیص داده می‌شود و حکم به ابطال آن از تاریخ تصویب صادر و اعلام می‌شود».[1]

رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال بخش‌نامه یادشده که به گیرندگان تسهیلات بانکی همه پرونده‌های مطالبات معوق منجر به طرح دعوا یا صدور اجراییه، حق‌الوکاله را تحمیل می‌کرد، بر پایه موازین حقوقی نیز قابل توجیه باشد؛ زیرا بر اساس مواد ۵۱۵ و ۵۱۹ قانون آیین دادرسی مدنی (مصوب ۱۳۷۹)، چنان‌چه هر گونه وجهی بابت حق‌الوکاله به بانک مربوط تعلق گیرد، دریافت آن از طرف مقابل باید با صدور حکم از سوی مراجع صالح قضایی باشد. در نتیجه، دریافت این گونه مبالغ (به عنوان حق‌الوکاله) رأساً و اجباراً توسط بانک، مغایر با قانون است.

بند سوم. ممنوعیت دریافت جریمه مشمولان معافیت قانونی

در نظام بانکی ایران معمولاً بانک‌ها ضمن قرارداد اعطای تسهیلات، شرطی را می‌گنجانند که بر اساس آن، وام‌گیرنده متعهد می‌شود در صورت پرداخت نشدن به‌موقع اقساط، جریمه تعیین‌شده را بپردازد. با این حال، در برخی قوانین در راستای سیاست‌های تشویقی، تسهیلات‌گیرندگان ممکن است از جریمه معاف شوند. از جمله این موارد می‌توان به بند «و» تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور اشاره کرد که به موجب آن، «به منظور تشویق تولیدکنندگان و تسویه مطالبات بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری، چنان‌چه مشتریان، بدهی معوق خود را که تا پایان سال ۱۳۹۶ سررسید شده باشد، از تاریخ سررسید تا پایان شهریور ماه ۱۳۹۷ تسویه نمایند، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری مکلفند اصل و سود خود را مطابق قرارداد اولیه و بدون احتساب جریمه دریافت و تسویه نمایند».

به دنبال تصویب این قانون، بانک مرکزی در راستای تفسیر بند «و» آن، بخش‌نامه‌ای را تصویب کرد که بند ۱ آن مقرر می‌داشت: «عبارت جریمه در حکم قانونی صدرالاشاره، اطلاق بر مازاد/ مابه‌التفاوت

۱. دادنامه شماره ۵۵۱، مورخ ۱۳۹۱/۸/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

وجه التزام تأخیر تأدیه دین با نرخ سود قرارداد (بر اساس مقررات فعلی به میزان ۶ درصد) دارد».[۱]

شاکی با این عقیده که بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری مکلفند اصل و سود خود را مطابق قرارداد اولیه و بدون احتساب جریمه دریافت و تسویه کنند و علاوه بر این، بانک مرکزی صلاحیت تفسیر قانون را ندارد، از دیوان عدالت اداری خواست این بند را ابطال کند.

بانک مرکزی به عنوان خوانده در پاسخ بیان داشت:

۱. با توجه به تصمیم کمیسیون اقتصاد دفتر هیئت دولت مقرر شد: «بانک مرکزی با توجه به آثار تفسیر قانونی موضوع نظریه تفسیر شورای نگهبان به شماره ۵۸۳/۲۱/۷۶، مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ بر اساس تفسیر خود اقدام نماید.» بر همین اساس، بانک مرکزی، تفسیر خود را از حکم قانونی یادشده در بخش‌نامه مورد شکایت ابلاغ کرد.

۲. عبارت جریمه تأخیر در قوانین بودجه‌های سنواتی سال‌های گذشته عمدتاً به معنی «مازاد/ مابه‌التفاوت نرخ وجه التزام تأخیر تأدیه دین با نرخ سود قرارداد (براساس مقررات فعلی به میزان ۶ درصد)» به کار رفته است. در نتیجه، چون بخش‌نامه بانک مرکزی نیز چنین تفسیری ارائه داده است، برخلاف قوانین نیست.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص این موضوع بیان داشت: «با توجه به این‌که عدم احتساب جریمه در بند «و» تبصره ۱۶ قانون یادشده دلالت بر لزوم عدم دریافت هر گونه مبلغ اضافی نسبت به اصل و سود مقرر در قرارداد اولیه دارد، بنابراین، مقرره مورد شکایت که عبارت جریمه را صرفاً به «مازاد/ مابه‌التفاوت نرخ وجه التزام تأخیر تأدیه دین با نرخ سود قرارداد» محدود کرده، در حکم تضییق دامنه شمول حکم قانون‌گذار است و بند ۱ بخش‌نامه مورد شکایت خلاف قانون و خارج از اختیارات قانونی وضع شده و به همین جهت، آن را باطل نمود».[۲]

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مقرره مورد شکایت را به دلیل محدود کردن دایره شمول قانون، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار بانک مرکزی و به تبع آن، قابل ابطال دانست. رویه موافق با این موضوع در

---

۱. بخش‌نامه شماره ۹۷/۲۱۳۲۱۶ مورخ ۱۳۹۷/۶/۲۱ بانک مرکزی.

۲. دادنامه شماره ۲۸۰۵، مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

آرای صادرشده از برخی هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری نیز قابل مشاهده است؛ به طوری که در مواردی که تفسیر بانک مرکزی در قالب بخش‌نامه‌های صادرشده، مصداق بیان حکم مقنن و شیوه‌های اجرای آن بوده است، بدون آن‌که دایره شمول قانون را محدود کند، برخی هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، این اقدام را خلاف قانون یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده ندانسته‌اند.[1]

نتیجه‌گیری

یکی از جنبه‌های نظارت قضایی دیوان عدالت اداری، نظارت بر مقررات حاکم بر نظام بانکی ایران است که مراجعی چون هیئت وزیران، بانک مرکزی و بانک‌های عامل تصویب می‌کنند. با توجه به اهمیت این موضوع، مقاله کنونی به بررسی مهم‌ترین ابعاد نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات حاکم بر نظام بانکی کشور به ویژه در حوزه قراردادهای بانکی پرداخته است.

یافته‌های این مقاله نشان می‌دهد چنان‌چه مقررات حاکم بر نظام بانکی را به سه دسته مقررات مربوط به انعقاد قرارداد، مقررات مربوط به توثیق قراردادها و مقررات مربوط به اجرای قراردادها تقسیم کنیم، هیئت‌های عمومی و تخصصی دیوان عدالت اداری تاکنون نظارت قضایی خود را بر مقررات هر سه حوزه اعمال کرده‌اند. این نظارت در برخی موارد، ابطال مقرره مورد شکایت یا ابطال بخشی از آن به دلیل خلاف قانون بودن، خارج بودن از حدود اختیار مرجع تصویب‌کننده یا مغایرت آن با شرع را به دنبال داشته است. در برخی موارد نیز هیئت عمومی یا هیئت‌های تخصصی، مقررات موجود را قابل ابطال ندانسته‌اند که این موضوع بر تأیید و تجویز آن‌ها از سوی دیوان عدالت اداری دلالت دارد.

بررسی‌های این پژوهش نشان می‌دهد که بیش‌تر مقررات ابطال‌شده از سوی دیوان عدالت اداری، مقررات مصوب بانک‌های عامل بوده است. این موضوع تا حد زیادی به ضعف نظارت حقوقی بانک مرکزی بر بانک‌های عامل باز می‌گردد. از این رو، انجام اصلاحات قانونی با هدف ایجاد ضمانت اجرای حقوقی مؤثر برای جلوگیری از تصویب چنین مصوباتی و نیز تعیین سازوکار قانونی برای مشروط‌سازی لازم‌الاجرا شدن مصوبات بانک‌های عامل به تأیید اداره کل حقوقی بانک مرکزی پیشنهاد می‌شود.

---

۱. نک: دادنامه‌های شماره ۱۳۱، مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۴ و شماره ۳۲۰، مورخ ۱۳۹۴/۸/۳۰ هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف دیوان عدالت اداری در خصوص عدم ابطال بخش‌نامه‌های بانک مرکزی با موضوع ممنوع‌الخروجی بدهکاران بانکی.

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. توفیق، علی‌رضا و عباس مرادی آملی، **حقوق بانکی کاربردی (جلد ۳)**، **تخلفات بانکی و ضمانت اجرا**، تهران: معرفت، ۱۴۰۰.

۲. زنگباری، ناصر، **حقوق بانکی**، تهران: جنگل ـ جاودانه، ۱۳۹۹.

۳. فتحی، محمد، **اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان؛ اصل سی و چهارم**، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳.

۲. مقاله

۱. زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا، «تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه راهبرد، سال بیستم، شماره ۶۱، زمستان ۱۳۹۰.

۲. الشریف، محمدمهدی و دیگران، «بررسی تطبیقی ماهیت ضمانت‌نامه‌های بانکی در پرتو اصل استقلال»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، شماره ۹۴، تیر ۱۴۰۰.

۳. طهماسبی، علی و عبدالله جمشیدی، «ممنوعیت دریافت وکالت بلاعزل از تولیدکنندگان وام‌گیرنده»، فصل‌نامه تعالی حقوق، شماره ۲۱، زمستان ۱۳۹۶.

۴. ظفرپور، رضا و غلام‌حسین مسعود، «چالش‌ها و موانع حقوقی نظارت بر نظام بانکی ایران»، ماه‌نامه پژوهش ملل، دوره اول، شماره ۱۱، آبان ۱۳۹۵.

۳. آرای قضایی

۱. دادنامه شماره ۱۲۶۲، مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. دادنامه شماره ۱۲۸۵ ، مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۳. دادنامه شماره ۱۳۱، مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۴ هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف.

۴. دادنامه شماره ۱۴۰۵، مورخ ۱۴۰۱/۸/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۵. دادنامه شماره ۱۷۳۵۹۶۴، مورخ ۱۴۰۲/۷/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۶. دادنامه شماره ۲۰۰، مورخ ۱۳۹۴/۵/۲۸ هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف.

۷. دادنامه شماره ۲۵۲۴۸۱۵، مورخ ۱۴۰۲/۹/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۸. دادنامه شماره ۲۸ تا ۳۱، مورخ ۱۳۸۰/۲/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۹. دادنامه شماره ۲۸۰۵، مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۰. دادنامه شماره ۳۱۰۷، مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۱. دادنامه شماره ۳۲۰، مورخ ۱۳۹۴/۸/۳۰ هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف.
۱۲. دادنامه شماره ۴۶، مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۸ هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف.
۱۳. دادنامه شماره ۵۵۱، مورخ ۱۳۹۱/۸/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۴. دادنامه شماره ۶۴، مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۵. دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۰۲۲۱۸۰۰۳۸۲، مورخ ۱۳۹۵/۳/۲۲ شعبه ۱۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران.
۱۶. رأی وحدت رویه شماره ۱۴۲۷، مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۷. رأی وحدت رویه شماره ۶۲۰، مورخ ۱۳۷۶/۸/۲۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.
۱۸. رأی وحدت رویه شماره ۷۹۴ ، مورخ ۱۳۹۹/۵/۲۱ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.

۴. دیگر منابع

۱. فتاحی زفرقندی، علی، گزارش کارشناسی «ابطال دستورالعمل شماره ۱۳۹۶/۶/۲۰.۶۳/۴۰۴/۲۷۸۳ اداره کل وصول مطالبات و اجرای بانک کشاورزی در خصوص نحوه آزادسازی وثایق و تضامین»، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۸/۶/۲۳.
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهار نظرکارشناسی درباره «طرح تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها»، ۱۳۸۶/۲/۱۷.
۳. نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۴۴۹۲، مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۳ قائم مقام شورای نگهبان.
۴. نامه شماره ۹۳/۱۰۲/۲۵۵۳، مورخ ۱۳۹۳/۸/۲۵ قائم مقام شورای نگهبان.

Journal of Modern Research on Administrative Law
Eighth Year / 28th Issue / Autumn 2026

Administrative Court of Justice Judicial supervision over the regulations governing the conclusion, ratification, and implementation of banking contracts

Esmaeil Rezaei[1], Hamid Miri[2], Saleh Yamrali[3], Abdulhamid Mortazavi Berijani[4]

Abstract

One of the aspects of the judicial supervision of the Court of Administrative Justice has been the supervision of the regulations governing the Iranian banking system, which are mainly approved by authorities such as the Council of Ministers, the Central Bank, and the operating banks. Given the importance of this issue, the current article, using a descriptive-analytical method and based on library studies, has examined the most important aspects of the judicial supervision of the Court of Administrative Justice over the regulations governing the country's banking system, especially in the field of banking contracts. The findings of this article show that if we divide the regulations governing the banking system into three categories, including regulations related to the conclusion of contracts, regulations related to the ratification of contracts, and regulations related to the implementation of contracts, the general and specialized panels of the Court of Administrative Justice have so far exercised their judicial supervision over the regulations of all three areas; In some cases, this supervision has resulted in the annulment of the contested regulation or its partial annulment due to its being illegal, outside the authority of the approving authority, or contrary to Islamic law. In some cases, the existing regulations have been implicitly approved due to their non-annulment by the general assembly or specialized assemblies.

KeyWords: Central Bank, Banking Facilities, Administrative Court of Justice, Banking Contracts, Judicial Supervision

1. PhD student in private law, Law Department, Gorgan Branch, Islamic Azad University, Gorgan, Iran. E-mail: esmaeil.rezaei489@gmail.com

2. Assistant Professor of Theology Department, Gonbad Qavous university Gonbad Qavous, Iran; (Corresponding author). E-mail: ha_miri@gonbad.ac.ir

3. Assistant Professor of Theology Department, Gonbad Qavous university Gonbad Qavous, Iran;. E-mail: salehyamrali@gonbad.ac.ir

4. Guest Professor, University of Judicial Sciences and Administrative Services- ; E-mail: Amortazavi94@gmail.com