



رای شماره ۹۷۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (موضوع شکایت و خواسته : ابطال بخشنامه های شماره ۷۴۸۸/۳-۷۴۸۸/۲۵ و ۱۳۹۷/۰۶/۱۹-۷۴۸۰/۳ و ۱۳۹۷/۰۶/۱۹-۷۴۸۰/۳ بانک رفاه کارگران و مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۱۳ هیأت مدیره بانک رفاه کارگران به شماره ابلاغیه ۱۳۹۷/۰۶/۱۵-۴۰۳/۹۷/۵)

بسم الله الرحمن الرحيم

شماره دادنامه: ۹۷۳
تاریخ دادنامه: ۱۳۹۹/۸/۲۰
شماره پرونده: ۹۸۰۴۱۹۶

مرجع رسیدگی : هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی : سازمان بازرسی کل کشور

موضوع شکایت و خواسته : ابطال بخشنامه های شماره ۷۴۸۸/۳-۷۴۸۸/۲۵ و ۱۳۹۷/۰۶/۱۹-۷۴۸۰/۳ و ۱۳۹۷/۰۶/۱۹-۷۴۸۰/۳ بانک رفاه کارگران و مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۱۳ هیأت مدیره بانک رفاه کارگران به شماره ابلاغیه ۱۳۹۷/۰۶/۱۵-۴۰۳/۹۷/۵
گردش کار : سرپرست معاونت حقوقی و نظارت همگانی سازمان بازرسی کل کشور به موجب شکایت نامه شماره ۱۳۹۸/۱۱/۱۹-۲۹۰۱۸۲/۳۰۰ اعلام کرده است که :

"احتراماً به استحضار می رساند مصوبات اداره برنامه ریزی و نظارت اعتباری بانک رفاه کارگران از جهت انطباق با قانون در این سازمان مورد بررسی قرار گرفت که توجه آن مقام را به موارد ذیل معطوف می دارد :

۱- مستند به مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۱۳ هیأت مدیره بانک رفاه و ابلاغیه شماره ۱۳۹۷/۰۶/۱۵-۴۰۳/۹۷/۵ اداره حوزه مدیریت در تاریخ ۱۳۹۷/۰۶/۲۵ بخشنامه ای به شماره ۷۴۸۸/۳ را به ادارات امور شعب استانی خود در سراسر کشور ابلاغ کرده که در این بخشنامه میزان حداقل سپرده نقدی قابل دریافت جهت صدور انواع ضمانت نامه های بانکی از ۱۰٪ به ۵٪ کاهش داده است که این بخشنامه خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قانونی بانک رفاه کارگران صادر و ابلاغ شده است. زیرا قانونگذار در بند ۶ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ و اصلاحات بعدی آن) تعیین نوع و میزان وثایق ضمانت نامه های بانکی را از اختیارات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برشمرده و در این راستا بانک مرکزی به استناد مصوبه جلسه ۱۲۳۹ شورای پول و اعتبار دستورالعمل اصلاحی ناظر بر ضمانت نامه های بانکی (ریالی) را طی بخشنامه شماره ۱۳۹۶/۸/۱۴-۲۵۵۷۵۵/۹۶ به شبکه بانکی ابلاغ کرده است. مطابق ماده ۱۶ دستورالعمل صدور ضمانت نامه منوط به پرداخت سپرده نقدی حداقل معادل ۱۰ درصد مبلغ ضمانت نامه توسط ضمانت خواه گردیده و صرفاً صدور ضمانت نامه های شرکت در مناقصه و یا مزایده می تواند بدون اخذ سپرده نقدی صورت گیرد. در صورتی که بانک رفاه کارگران طی بخشنامه مذکور و برخلاف ماده اخیرالذکر و همچنین

بند ۶ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور میزان حداقل سپرده نقدی قابل دریافت جهت صدور انواع ضمانت نامه های بانکی از ۱۰ درصد به ۵ درصد کاهش داده است به عبارت دیگر بانک مذکور بدون رعایت حدود اختیارات قانونی و برخلاف نظر و اراده قانونگذار با صدور و ابلاغ بخشنامه داخلی به واحدهای اجرایی تحت پوشش اقدام به وضع غیرمجاز تعرفه در مورد میزان سپرده نقدی ضمانت نامه های بانکی نموده است.

۲- با استناد مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۳ هیأت مدیره بانک رفاه و ابلاغیه شماره ۱۳۹۳/۹۷/۵-۱۵/۶/۱۳۹۷ اداره حوزه مدیریت در تاریخ ۱۳۹۷/۶/۱۹ بخشنامه ای به شماره ۷۴۸۰/۳- را به ادارات امور شعب استانی خود در سراسر کشور ابلاغ کرده که در این بخشنامه مقرر شده است، در مورد ضمانت نامه های بانکی صادره به ذینفعی بانک رفاه (به عنوان تمام و یا بخشی از تضامین تسهیلات ریالی/تعهدات) لزومی به اخذ گواهی مالیاتی موضوع تبصره ۱ ماده ۱۸۶ قانون مالیات های مستقیم نمی باشد که برخلاف قانون و بدون رعایت حدود اختیارات قانونی صادر گردیده است. چراکه :

اولاً: قانونگذار در تبصره ۱ ماده ۸۶ قانون مالیات های مستقیم (با اصلاحات ۱۳۹۴/۴/۳۱) مقرر کرده است : ضوابط اجرایی این تبصره توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تعیین و ابلاغ شود. بر این مبنا اختیار تبیین و ابلاغ ضوابط اجرایی تبصره مذکور بر عهده دستگاه های اجرایی یاد شده بوده و بانکها (اعم از دولتی، نیمه دولتی و خصوصی) رأساً اجازه تعیین، تبیین و یا تغییر در این ضوابط اجرایی را ندارند. بنابراین اقدام بانک رفاه کارگران در معاف نمودن ضمانت نامه های صادره به ذینفعی آن بانک از اخذ گواهی مالیاتی موضوع ضوابط اجرایی تبصره مذکور وجهه قانونی ندارد.

ثانیاً : بر اساس مواد ۱، ۲ و ۵ ضوابط اجرایی تبصره مذکور (موضوع ابلاغیه های شماره های ۱۳۹۱/۳/۲۸-۷۷۹۶۹/۹۱ و ۱۳۹۵/۱۰/۱۳-۳۲۵۱۷۶/۹۵ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران) شعب بانک ها و از جمله شعب بانک رفاه کارگران در سراسر کشور موظف می باشند، قبل از ایجاد تعهد مانند گشایش اعتبارات اسنادی یا صدور ضمانت نامه و یا پرداخت تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی مشمول، نسبت به اخذ گواهی مالیاتی موضوع این ضوابط (گواهی دایر با معافیت و یا عدم وجود بدهی مالیاتی قطعی شده) از سازمان امور مالیاتی (اداره امور مالیاتی مربوط) اقدام نمایند. از این رو اقدام بانک رفاه کارگران در منع شعب از اخذ گواهی مالیاتی موصوف، خلاف تبصره صدرالذکر و ضوابط اجرایی ابلاغی از ناحیه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بدون رعایت حدود اختیارات قانونی صورت گرفته است.

بنا به مراتب بخشنامه های شماره ۱۳۹۷/۶/۲۵-۷۴۸۸/۳ و شماره ۱۳۹۷/۶/۱۹-۷۴۸۰/۳ بانک رفاه کارگران و مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۳ هیأت مدیره بانک در مورد مفاد بخشنامه های مذکور مغایر با قوانین یاد شده و خارج از حدود اختیارات قانونی مرجع مذکور تشخیص و ابطال آنها (به صورت فوق العاده و خارج از نوبت) در هیأت عمومی دیوان مورد درخواست می باشد. مزید امتنان است دستور فرمایید از نتیجه اقدام و تصمیم متخذه این سازمان را مطلع نمایند."

متن مقررهای مورد اعتراض به شرح زیر است :

"- بخشنامه شماره ۱۳۹۷/۶/۱۹-۷۴۸۰/۳ بانک رفاه کارگران

«با سلام : احتراماً در راستای اجرای بهینه و فراگیر بخشنامه ۱۳۹۷/۵/۲۲-۸۰۴/۱ (با موضوع امکان صدور ضمانت نامه ریالی با ذینفعی بانک به عنوان تمام یا بخشی از تضامین تسهیلات ریالی/تعهدات ریالی) و با توجه به استفسار به عمل آمده از سوی برخی واحدهای اجرایی پیرامون موضوع گواهی موضوع تبصره ۱ ماده ۱۸۶ قانون مالیات های مستقیم و درخواست عدم اخذ گواهی مذکور به دلایلی همانند اینکه ذینفع ضمانت نامه مذکور بانک بوده و همچنین نظر به اینکه عملاً ضمانت نامه صادره مذکور در قبال ۱۰۰٪ وجه نقد و به عنوان بخشی از مدارک و مستندات پرونده متقاضی تسهیلات/تعهدات می باشد (به عنوان تضمین تمام و یا بخشی از وثایق تسهیلات/تعهدات مشتریان بانک)، به استحضار می رساند: به منظور تسهیل در به کارگیری ابزار یاد شده و شفاف سازی موضوع و با استناد به ابلاغیه شماره ۱۳۹۷/۶/۱۵-۳۹۳/۹۷/۵ (موضوع تصویب نامه مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۳ هیأت مدیره بانک)، جهت صدور ضمانت نامه ریالی با ذینفعی بانک به عنوان تمام یا بخشی از تضامین تسهیلات ریالی/تعهدات ریالی موضوع بخشنامه شماره ۱۳۹۷/۵/۲۲-۸۰۴/۱، نظر به اینکه ضمانت نامه موصوف به عنوان بخشی از مدارک و مستندات پرونده تسهیلات/تعهدات مشتری می باشد، لذا صرفاً بابت ضمانت نامه مذکور لزومی به اخذ گواهی موضوع تبصره ۱ ماده ۱۸۶ قانون مالیات های مستقیم نبوده، لیکن بابت تسهیلات/تعهدات مرتبط با موضوع، اخذ گواهی مذکور کما فی السابق در چارچوب ضوابط و مقررات جاری بانک الزامی می باشد.» در خاتمه شایان ذکر است سایر شرایط در مفاد بخشنامه فوق الذکر کماکان به قوت خود باقی است. - اداره برنامه ریزی و نظارت اعتباری

- بخشنامه شماره ۱۳۹۷/۶/۲۵-۷۴۸۸/۳ بانک رفاه کارگران

«با سلام و احترام؛ با عنایت به درخواست های واصله مبنی بر تفویض اختیار کاهش درصد سپرده نقدی (حداقل ۱۰٪ فعلی) جهت صدور انواع ضمانت نامه بانکی (به جز ضمانت نامه شرکت در مناقصه و مزایده، تعهد پرداخت و متفرقه با ماهیت تعهد پرداخت) با امعان نظر به عملکرد سایر بانک ها در این خصوص و درخواست های مکرر مدیریت های امور شعب استان ها پیرامون این موضوع و با هدف افزایش سهم بازار و تثبیت جایگاه بانک بین رقبا و بهره مندی از ظرفیت های موجود در این خصوص و به تبع آن ارتقای درآمدهای غیر مشاع بانک از محل شاخص مزبور، به استناد ابلاغیه شماره ۱۳۹۷/۶/۱۵-۴۰۳/۹۷/۵ (موضوع تصویب نامه مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۳ هیأت مدیره بانک)، با تفویض اختیار یاد شده به شرح ذیل موافقت به عمل آمد: کاهش سپرده نقدی جهت صدور انواع ضمانت نامه های بانکی (به جز ضمانت نامه های شرکت در مناقصه، مزایده، تعهد پرداخت و متفرقه با ماهیت تعهد پرداخت) از حداقل ۱۰٪ به حداقل ۵٪ با لحاظ :

۱- هزینه- فایده

۱-۱- رویکرد جذب/حفظ منابع ترجیحا ارزان قیمت، براین اساس نوع حساب و میانگین حساب متقاضی به طور ویژه در بررسی هزینه- فایده مد نظر قرار گیرد.

۱-۲- تمرکز فعالیت های اعتباری و به ویژه ضمانت نامه و گشایش اعتبار اسنادی نزد بانک و توجه به میزان درآمد بانک از محل فعالیت های اعتباری متقاضی

۲- اعتبار سنجی دقیق مشتری و احراز اهلیت اعتباری متقاضی

۳- مشروط به عدم بهره مندی از تخفیف کارمزد بابت صدور ضمانت نامه مربوطه

با رعایت سایر قوانین و مقررات جاری بانک به رکن اعتباری مدیریت شعب استان ها/شعب مستقل تفویض می گردد (با رعایت حدود اختیارات تفویضی وفق مفاد سیاست های اعتباری بانک) و بابت مابقی وثایق ارزنده و سهل الوصول (ترجیحا وثایق گروه نقد) اخذ گردد. بدین منظور واحدهای اجرایی می بایست پس از اتمام فرآیند تشکیل پرونده و قبل از صدور ضمانت نامه در سامانه سما، نسبت به اعلام کتبی موضوع، ضمن ارسال یک نسخه از تصویر مصوبه صادره/تفاهم نامه منعقد به این اداره به منظور اعمال تغییرات لازم در سامانه سما جهت امکان پذیر گردیدن صدور ضمانت نامه مربوطه اقدام نمایند. در خاتمه شایان ذکر است با عنایت به اهمیت موضوع، مسئولیت نظارت بر حسن اجرای مفاد اطلاعیه حاضر به عهده مسئولین واحدهای ذیربط می باشد. - اداره برنامه ریزی و نظارت اعتباری

- مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۳ هیأت مدیره بانک رفاه کارگران به شماره ابلاغیه شماره ۱۳۹۷/۶/۱۵-۴۰۳/۹۷/۵

«در پرونده موجود نمی باشد»

در پاسخ به شکایت مذکور، اداره دعوای بانک رفاه کارگران به موجب لایحه شماره ۱۳۹۹/۱/۱۹-۱۶۶۱۹/۹۹/۶۰ توضیح داده است که:

"با سلام واحترام - عطف به کلاسه پرونده ۹۸۰۴۱۹۶ در خصوص دعوا سازمان بازرسی کل کشور به طرفیت این بانک به خواسته ابطال اطلاعیه های داخلی بانک به شماره های ۱۳۹۷/۶/۲۵-۷۴۸۸/۳ و ۱۳۹۷/۶/۱۹-۷۴۸۰/۳ خاطر عالی را مستحضر می دارد :

اولاً : به استناد مصوبه مجمع عمومی فوق العاده بانک رفاه کارگران (تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۱) و تصویب اساسنامه جدید این بانک در مورخ ۱۳۹۰/۷/۲ توسط شورای پول و اعتبار، بانک رفاه کارگران از ردیف بانک های دولتی خارج و به بانک خصوصی تغییر شخصیت حقوقی داده است و مشخصاً به نحو خصوصی اداره می گردد که آگهی تغییرات این بانک نیز در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۲۰ در اداره ثبت شرکت ها و موسسات غیر تجاری تهران ثبت و در روزنامه رسمی به چاپ رسیده است. لذا با عنایت به مراتب مرقوم و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به موضوع های معنون فوق خارج از صلاحیت آن مرجع می باشد.

ثانیاً : در خصوص خواسته ابطال اطلاعیه شماره ۱۳۹۷/۶/۲۵-۷۴۸۸/۳ با موضوع «تفویض اختیار کاهش درصد سپرده نقدی ضمانت نامه» خاطر نشان می سازد: مراتب لغو اطلاعیه موصوف به موجب بخشنامه شماره ۱۳۹۸/۱۲/۳-۸۶۵/۱ مشعر بر «کان لم یکن نمودن تفویض اختیار کاهش درصد سپرده نقدی ضمانت نامه» به کلیه واحدهای بانک ابلاغ گردیده است لذا دعوای مزبور سالبه به انتفاع موضوع می باشد.

ثالثاً : در ارتباط با اطلاعیه شماره ۱۳۹۷/۶/۱۹-۷۴۸۰/۳ با موضوع شفاف سازی موضوع اخذ گواهی موضوع تبصره ۱ ماده ۱۸۶ قانون مالیات های مستقیم بابت صدور ضمانت نامه ریالی با ذینفعی بانک» به استحضار می رساند: با عنایت به استعلام صورت گرفته از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در راستای بند (ب) ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور و به موجب فراز پایانی نامه شماره ۱۳۹۸/۳/۵-۷۳۸۵۱/۹۸ اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (تصویر پیوست) رعایت ضوابط اجرایی تبصره ۱ ماده ۱۸۶ قانون مالیات های مستقیم هنگام صدور ضمانت نامه بانکی به عنوان وثیقه بابت تضمین ارایه پروانه ترخیص قطعی کالا در راستای تبصره ۴ بند (ی) بخش اول مجموعه مقررات ارزی در صورت ارایه به بانکی دیگر الزامی اعلام گردیده است. زیرا در زمانی که بانک در مقام

دریافت کننده تعهد موضوع تبصره ۴ بند (ی) بخش اول مجموعه مقررات ارزی می باشد، عملاً رعایت ضوابط اجرایی تبصره ۱ ماده ۱۸۶ قانون مالیات های مستقیم فاقد موضوعیت است چرا که با ارایه تعهد نامه مزبور، مشتری در قبال بانک متعهد بوده و بانک خدمت بانکی که متضمن ایجاد تعهد در قبال مشتری باشد به وی ارایه نمی کند. لذا اطلاعیه صادره از این بانک واجد محمل قانونی بوده و ادعای سازمان بازرسی کل کشور غیرقابل استماع می باشد. علی ایحال با عنایت به مراتب مرقوم تقاضای رسیدگی شایسته و صدور حکم مقتضی مورد استدعاست.

بانک رفاه کارگران

اداره برنامه ریزی و نظارت اعتباری

با سلام - احتراماً بازگشت به نامه شماره ۱۳۹۸/۱/۲۶-۶۶۲۹۰/۹۸/۶۰ موضوع درخواست اعلام نظر در خصوص الزام به رعایت ضوابط اجرایی تبصره ۱ ماده ۱۸۶ قانون مالیات های مستقیم در ارتباط با تعهدات موضوع تبصره ۴ بند (ی) بخش اول مجموعه مقررات ارزی به استحضار می رساند وفق تبصره ۴ بند (ی) بخش اول مجموعه مقررات ارزی، لازم است آن بانک بابت تضمین ارایه پروانه ترخیص قطعی کالا در زمان گشایش اعتبار/ ثبت سفارش برات اسنادی و یا انجام حواله نسبت به اخذ وثایق کافی معادل ۱۵٪ وجه اعتبار/ثبت سفارش برات اسنادی و ۳۵٪ وجه حواله ارزی به ریال اقدام نماید. همچنین بانک باید تعهدی از متقاضی اخذ نماید که در آن متقاضی متعهد گردد در صورت عدم ایفای تعهد معادل ریالی درصدهای فوق الذکر را به عنوان وجه التزام پرداخت می نماید و در غیر این صورت بانک عامل مجاز به تبدیل وثایق مازوده بابت وجه التزام خواهد بود. لذا چنانچه ابهام آن بانک در مقام دریافت کننده تعهد موضوع تبصره ۴ بند (ی) بخش اول مجموعه مقررات ارزی می باشد عملاً رعایت ضوابط اجرایی تبصره ۱ ماده ۱۸۶ قانون مالیات های مستقیم فاقد موضوعیت است چرا که با ارایه تعهدنامه مزبور مشتری در قبال بانک متعهد بوده و بانک خدمت بانکی که متضمن ایجاد تعهد در قبال مشتری باشد به وی ارایه نمی نماید. لیکن چنانچه ابهام آن بانک ناظر بر صدور ضمانت نامه بانکی برای مشتری جهت ارایه به بانکی دیگر به عنوان وثیقه بابت تضمین ارایه پروانه ترخیص قطعی کالا می باشد، بدیهی است با عنایت به اینکه صدور ضمانت نامه بانکی جزء تعهدات بانکی محسوب می شود رعایت ضوابط اجرایی تبصره ۱ ماده ۱۸۶ قانون مالیات های مستقیم هنگام صدور ضمانت نامه بانکی الزامی می باشد. - اداره مطالعات و مقررات بانکی"

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۹/۸/۲۰ با حضور رییس و معاونین دیوان عدالت اداری و روسا و مستشاران و دادرسان 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

مطابق بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری ها و موسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز و یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف موجب تضییع حقوق اشخاص می شود، از جمله صلاحیتها و وظایف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است. نظر به اینکه براساس مصوبه مجمع عمومی فوق العاده بانک رفاه در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۱ و تصویب اساسنامه جدید این

بانک در تاریخ ۱۳۹۰/۷/۲۶ توسط شورای پول و اعتبار و افزایش سرمایه و همچنین مجوز سازمان خصوصی سازی، بانک رفاه از ردیف بانک های دولتی خارج و به بانک خصوصی تغییر وضعیت یافته و آگهی تغییرات این بانک نیز در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۲۰ در اداره ثبت شرکت ها و موسسات غیرتجاری تهران ثبت شده و در شماره ۱۹۶۰۴ روزنامه رسمی به تاریخ ۱۳۹۱/۴/۵ آگهی شده است، بنابراین بانک رفاه از مصادیق واحدهای دولتی، شهرداری ها و موسسات عمومی غیردولتی که مقررات صادره از سوی آنها در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قابل شکایت می باشد، نیست و بر مبنای دلایل فوق که در دادنامه شماره ۱۳۹۹/۴/۳-۴۰۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد تاکید قرار گرفته، رسیدگی به خواسته ابطال مقررات صادر شده از سوی بانک رفاه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قابل طرح و رسیدگی نیست.

محمدکاظم بهرامی - رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری