

صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی در رسیدگی به شکایت های مربوط به مابه التفاوت نرخ ارز (بازخوانی رای وحدت رویه شماره ۸۷۸ - ۱۴۰۵/۳/۲۶ دیوان عالی کشور)

چکیده

مطابق مصوبات هیات وزیران و بخشنامه های بانک مرکزی واردکنندگان کالا و خدمات با شرایطی ملزمند و جوهی را با عنوان مابه التفاوت نرخ ارز به حساب خزانه داری کل کشور واریز کنند. تغییر گروه کالایی، تاخیر در ارائه اسناد حمل و نیز تاخیر در ارائه پروانه سبز گمرکی مشروط به اینکه واردکنندگان در زمان ارائه خدمت تعهدی مبنی بر پرداخت مابه التفاوت به بانک عامل داده باشند از جهات تعلق مابه التفاوت محسوب می شود. بانکهای عامل در صورت استتکاف واردکنندگان از پرداخت مابه التفاوت حسب مقررات بانک مرکزی مکلفند علیه آنان در سازمان تعزیرات حکومتی شکایت کنند؛ اما پیش از رای وحدت رویه شماره ۸۷۸ - ۱۴۰۵/۳/۲۶ دیوان عالی کشور بعضی از شعبه های تعزیراتی حکومتی عدم تادیه مابه التفاوت را تخلف تعزیراتی نمی دانستند و بانکها را به محاکم حقوقی هدایت می کردند. هیات عمومی دیوان عالی کشور با صدور رای ۸۷۸ - ۱۴۰۵/۳/۲۶ به استناد تبصره ۵ ماده ۲ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز اعلام کرده عدم تادیه مابه التفاوت نرخ ارز تخلف محسوب می شود و رسیدگی به آن نیز در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی است. این رای که با توجه به نظام محدودیت ارزی و با اندکی تفسیر موسع از تبصره ۵ ماده ۲ مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز صادر گردیده حاوی نوعی مصلحت سنجی است که وصول مطالبات بانک مرکزی ناشی از مابه التفاوت نرخ ارز را تسهیل و ارزان می کند. بدین سان، بانکها می توانند با طرح شکایت تعزیراتی علیه واردکنندگان دارای تعهد ارزی ناشی از نوسانات نرخ ارز به سرعت مطالبات مربوط را وصول و به حساب خزانه داری کل کشور نزد بانک مرکزی واریز کنند.

واژگان کلیدی: ارز. مابه التفاوت. تخلف ارزی. صلاحیت. تعزیرات حکومتی

مقدمه

هیأت عمومی دیوان عالی کشور در تاریخ ۱۴۰۵/۰۳/۲۶ در مورد صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی برای رسیدگی به شکایت های ناظر به عدم پرداخت مابه التفاوت نرخ ارز رأی مهمی صادر کرد. این رأی که به شماره ۸۷۸ مورخ ۱۴۰۵/۰۳/۲۶ و مستند به تبصره ۱ ماده ۴۹ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز اصلاحی ۱۴۰۰/۱۱/۱۰ صادر و در شماره ویژه نامه ۲۲۱۴ مورخ ۱۴۰۵/۴/۷ روزنامه رسمی کشور منتشر شده است، از این جهت که به اختلاف درباره تخلف بودن یا نبودن عدم پرداخت مابه التفاوت نرخ ارز و نیز صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی در رسیدگی به این نوع شکایت ها پایان می دهد، حائز اهمیت فوق العاده ای در حقوق بانکی و بازرگانی است. این رای که ماده ۴۴ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز نیز موید آن است، باعث می شود تا بانک های عامل که در واقع در این زمینه به نمایندگی از بانک مرکزی عمل می کنند با سرعت بیشتر و بدون پرداخت هزینه های دادرسی سنگین مطالبات ناشی از افزایش نرخ ارز را از واردکنندگان وصول و به حساب دولت واریز کنند. بدین سان، با توجه به کمبود منابع ارزی کشور رای دیوان عالی کشور اجرای

سیاست های دولت و بانک مرکزی را تسهیل کرده و پشتوانه مهمی برای توزیع عادلانه منابع ارزی کشور است. با وجود این، دیوان عالی کشور در این رای به متن قانون ماهوی، یعنی تبصره ۵ ماده ۲ مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز کاملاً وفادار نمانده و با اعمال یک تفسیر فرجام شناسانه مصلحت نظام ارزی را بر نص قانون و تفسیر نشانه شناختی (تروپه، ۱۳۹۸: ۱۳۴) ترجیح داده است. در بخش اول تبصره ۵ ماده ۲ مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز چنین مقرر شده است: «تخلف از سایر ضوابط ارزی که شورای پول و اعتبار در حدود اختیارات قانونی تعیین کرده است و فاقد وصف مجرمانه بوده و در این قانون یا سایر قوانین ضمانت اجرایی برای آن ذکر نشده است، به شرط احراز علم و عمد در مراجع ذیصلاح با استناد به امارات و قرائن موجود صرفاً تخلف محسوب و مرتکب به جرمه نقدی معادل یک چهارم موضوع تخلف و دو یا چند مورد از محرومیت های موضوع ماده ۶۹ این قانون محکوم می شود...». هدف ما در این جستار مروری بر این رای با مطالعه مختصر مفاهیم حقوقی موضوع رای مزبور است.

۱. رای شماره ۸۷۸-۱۴۰۵/۳/۲۶ دیوان عالی کشور

هیأت عمومی دیوان عالی کشور در رای شماره ۸۷۸-۱۴۰۵/۳/۲۶ که با اکثریت قاطع آراء صادر شده است، چنین بیان داشته است: «در ماده ۲ مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز الحاقی مورخ ۱۰/۱۱/۱۴۰۰، موارد قاچاق ارز بیان شده و در تبصره ۵ آن تخطی از سایر ضوابط ارزی که شورای پول و اعتبار در حدود اختیارات قانونی تعیین کرده و فاقد وصف مجرمانه بوده و در این قانون و سایر قوانین، ضمانت اجرایی برای آن ذکر نشده باشد، با احراز علم و عمد در مراجع ذی صلاح با استناد به قرائن و امارات موجود آن را صرفاً تخلف محسوب کرده است. از سوی دیگر بنا بر تصریح بندهای ۸ و ۹ قسمت «د» بخش اول مجموعه مقررات ارزی بانک مرکزی به شماره ۱۱۷۱۳۲/۰۱-۱۰/۵/۱۴۰۱، وارد کنندگان کالا و خدمات در صورت تأخیر در ترخیص کالا یا ارائه اسناد حمل، با تغییر نرخ ارز مکلف به پرداخت مابه التفاوت نرخ ارز دریافتی هستند و با عنایت به اینکه عدم پرداخت مابه التفاوت نرخ ارز به شرح مذکور، تخلف از سایر مقررات ارزی فوق الذکر شناخته شده است؛ لذا رفتار مرتکب مشمول تبصره ۵ ماده ۲ قانون یاد شده محسوب و در مورد شخص حقوقی مقررات ماده ۲۱ قانون مجازات اسلامی اعمال و مرجع صالح برای رسیدگی به آن، چنانچه توأم با جرایم دیگری نباشد، سازمان تعزیرات حکومتی خواهد بود. بنا به مراتب، رأی شعبه تجدیدنظر ویژه رسیدگی به امور قاچاق کالا و ارز استان سمنان تا حدی که با این نظر انطباق دارد با اکثریت آراء اعضای هیأت عمومی دیوان عالی کشور، صحیح و قانونی تشخیص داده می شود. این رأی طبق ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور، دادگاه ها و سایر مراجع اعم از قضایی و غیر آن لازم الاتباع است».

۲. مابه التفاوت نرخ ارز

مابه التفاوت نرخ ارز به معنای مورد نظر دیوان عالی کشور در رأی شماره ۸۷۸ مورخ ۱۴۰۵/۳/۲۶، بعد از مصوبه های شماره ۴۳۵۳ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۲ و شماره ۵۵۰۵۶ مورخ ۱۳۹۷/۵/۱۰ هیأت وزیران با اصلاحات بعدی وارد نظام بانکی

کشور شده است. براین اساس، مابه التفاوت نرخ ارز مبلغی است به ریال که وارد کنندگان کالا و خدمات تحت شرایطی و در صورت افزایش قیمت ارز ملزمند آن را به بانک مرکزی بپردازند. در واقع، با آنکه واردکنندگان قیمت ارز تخصیص یافته به خود را برای واردات کالا و خدمات حسب نرخ اعلامی از سوی بانک مرکزی در زمان خرید ارز پرداخت می کنند، ولی واردکنندگان مزبور در زمان تخصیص و خرید ارز متعهد می شوند که در هر یک از شرایط زیر متعاقباً تفاوت نرخ ارز پرداختی با مقطع مورد نظر را تامین کنند. در نظام بانکی به این تعهد که موضوع آن پرداخت وجه ریالی معادل تفاوت نرخ ارز تخصیصی به واردکنندگان با مقطع مورد نظر است، تعهد پرداخت مابه التفاوت نرخ ارز اطلاق می شود. پرداخت مابه التفاوت نرخ ارز تابعی از افزایش قیمت ارز است و لزوم پرداخت آن برای صیانت از منابع ارزی کشور و ممانعت از کسب هرگونه منفعت غیراقتصادی و نیز جلوگیری از سوءاستفاده واردکنندگان از این افزایش نرخ به ضرر مصرف کنندگان است و وجوه حاصله نیز پس از دریافت از واردکنندگان تماماً به حساب خزانه داری کل کشور واریز می شود. زیرا که افزایش نرخ ارز به طور مستقیم باعث افزایش قیمت کالاهای وارداتی می شود (شجری و نصرالهی، ۱۳۸۵: ۹۳) و چنانچه واردکننده حسب ضوابط ابلاغی از سوی بانک مرکزی، تاییدیه سازمان های متولی و نظارتی مبنی بر فروش کالای وارداتی به قیمت مصوب را به بانک عامل ارائه نکند و یا مابه التفاوت حاصل از افزایش نرخ ارز را به حساب خزانه عمومی کشور نپردازد، این بدان معنی است که واردکننده با استفاده از افزایش قیمت ارز دولتی کالای وارداتی را به مصرف کنندگان گران فروخته است و باید این تفاوت قیمت را جبران کند. مع هذا، در صورت عدم افزایش قیمت ارز مطالبه مابه التفاوت موضوعیت نمی یابد و تعلق مابه تفاوت همیشه منوط به افزایش نرخ ارز است؛ ضمن اینکه حسب بخشنامه های بانک مرکزی تحت شرایطی نیز واردکنندگان از تادیه ما به التفاوت معاف می شوند. در هر حال، با توجه به بندهای (۸) و (۹) بخش اول مجموعه مقررات ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شماره ۰۱/۱۱۷۱۳۲ مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۰ با اصلاحات بعدی واردکنندگان در موارد زیر مشمول مابه التفاوت نرخ ارز می شوند^۱.

۲-۱. تغییر گروه کالایی

قبل از حذف ارز ترجیحی ارزهای تخصیصی بانک مرکزی به واردکنندگان کالا و خدمات بسته به نوع کالای وارداتی در گروه های مختلفی دسته بندی شده بودند. این کالاها با توجه به نوسان قیمت ارز و محدودیت های منابع ارزی بانک مرکزی می توانستند از یک گروه خارج شده و در گروه دیگری قرار بگیرند. برای مثال، چنانچه کالای وارداتی سويا در گروه کالایی یک قرار می گرفت و برای واردات آن به واردکنندگان ارز با نرخ رسمی تخصیص می یافت، چنانچه قبل از ورود کالا به کشور و ترخیص قانونی آن به دلیل شرایط ارزی کشور کالای موردنظر از گروه کالایی یک به گروه کالایی دو منتقل می شد، از آنجا که نرخ ارز تخصیص یافته به گروه کالایی یک کمتر از سایر گروه ها بود، با انتقال کالا از گروه

^۱ . مجموعه مقررات ارزی بانک مرکزی با توجه به قانون بودجه سال ۱۳۸۰ مبنی بر ضرورت یکسان سازی نرخ ارز و ارایه لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور بر مبنای نرخ ارز یکسان با تجمیع کلیه دستور العمل های صادره تهیه و آخرین نسخه آن به شماره ۰۱/۱۱۷۱۳۲ مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۰ مشتمل بر هفت بخش به شبکه بانکی کشور ابلاغ گردیده است (بادپا و آذر کمند: ۱۴۰۴: ۱۸).

یک به گروه دو وارد کننده می بایست تفاوت نرخ پرداختی بابت کالای وارداتی بین گروه یک و دو را به عنوان مابه التفاوت پرداخت می کرد. به این نوع تعهد ارزی پرداخت مابه التفاوت ناشی از تغییر گروه کالایی گفته می شود.

۲-۲. تاخیر در ارایه اسناد حمل

امروزه به دلیل تحریم های خارجی پرداخت های ارزی واردکنندگان اغلب با استفاده از حواله ارزی^۲ صورت می گیرد. در حواله ارزی برخلاف اعتبار اسنادی^۳ و برات اسنادی^۴ (بناء نیاسری، ۱۳۹۵، ج ۱: ۲۳۸ به بعد)، ابتدا وجه حواله ارزی در وجه فروشنده خارجی پرداخت می شود و آنگاه وارد کننده ملزم است اسناد حمل کالای وارداتی را به منظور درخواست کد ترخیص کالا (= کد ساتا) به بانک عامل ارایه کند. اسناد حمل^۵ دارای دو معنی عام و خاص است. اسناد حمل در معنی عام شامل تمامی اسنادی است که ارایه آنها در جریان ورود کالا به کشور و ترخیص قانونی آن لازم است. در این معنی، اسناد حمل علاوه بر انواع بارنامه^۶، راهنما دریایی و هوایی و اسناد حمل جاده ای، راه آهن و رسید پست؛ شامل بیمه نامه^۷، صورتحساب تجاری^۸، گواهی مبداء^۹، گواهی بازرسی^{۱۰} و به طور کلی هر سند دیگری است که ارایه آن طبق مقررات و شرایط اعتبار برای امکان ترخیص کالا و انتقال ثمن لازم است. اما، اسناد حمل در معنی خاص فقط شامل انواع بارنامه، راهنما دریایی و هوایی، اسناد حمل جاده ای، راه آهن و رسید پست و مواردی از این قبیل می شود (کالیر، ۱۳۹۳: ۱۸۵ به بعد). در میان اسناد حمل به معنی خاص بارنامه دریایی دارای اعتبار حقوقی ممتازی است؛ زیرا که بارنامه دریایی امکان انتقال مالکیت کالا را فراهم می کند و توثیق آن نیز در بانک ها رایج و برای آنان دارای اهمیت است (امید، ۱۳۵۳، ج ۱: ۲۲۰ به بعد؛ پیویچ، ۱۳۹۹: ۲۱ به بعد). در هر حال، هرگاه وارد کننده از مهلت مقرر برای ارایه اسناد حمل تاخیر کند، از زمان سررسید ارایه اسناد حمل تا زمان ارایه اسناد مزبور موظف به پرداخت مابه التفاوت خواهد بود. طبق جدول پیوست شماره (۸) بخشنامه ۰۱/۱۷۱۳۲ مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۰ بانک مرکزی مهلت ارایه اسناد حمل از تاریخ صدور حواله ارزی بسته به نوع کالای وارداتی بین (۲) ماده تا (۲۶) ماه تعیین شده است.

² Foregen draft

³ Letter of credit=LC

⁴ Documentary bill

⁵ Shipping documents

⁶ Bill of Lading

^۷. بیمه نامه (Insurance Policy): سندی است که ترتیبات بیمه کالای وارداتی را توضیح می دهد. طبق ماده ۷۰ قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه گری مصوب سال ۱۳۵۰ بیمه حمل و نقل کالای وارداتی که قرارداد خرید آن در ایران منعقد می شود یا اعتبار اسنادی آن در ایران باز شده است، باید منحصرأ به وسیله موسسات بیمه ای که بر اساس این قانون اجازه فعالیت دارند، انجام گیرد.

^۸. صورت حساب تجاری (Commercial invoice)؛ یک سند حسابداری است که حاوی شرح و ارزش کالا، شرایط فروش و جزئیاتی از این قبیل است.

^۹. گواهی مبداء (Certificate of origin)؛ گواهی نامه ای است که اتاق بازرگانی صادر می کند و در آن محل تولید، ساخت یا پردازش کالا مورد تایید قرار می گیرد.

^{۱۰}. گواهی بازرسی (Certificate of inspection)؛ یکی از اسناد حمل است که در آن کیفیت و شرایط کالای وارداتی در زمان ارسال درج شده است.

۳-۲. تاخیر در ارایه پروانه سبز گمرکی

وارد کنندگان همچنین ملزمند پس از ورود کالا به کشور، در مهلت مقرر کالا را برابر مقررات از گمرک ترخیص و پروانه ورود قطعی کالا به کشور (= برگ سبز گمرکی) را به بانک عامل ارایه کنند. پروانه سبز گمرکی^{۱۱} اسندی است که پس از اظهار کالای وارداتی به گمرک و طی تشریفات قانونی شامل ارزیابی و پرداخت حقوق و عوارض گمرکی از سوی گمرک صادر و وارد کننده به استناد آن می تواند کالا را از گمرک خارج کند (وحیدی، ۱۳۹۴: ۱۱۴). چون سابقاً پروانه های ترخیص کالا روی برگه های سبز رنگ صادر می شدند، این پروانه به برگ سبز گمرکی مشهور شده است. اکنون پروانه های ورود کالا به کشور از تاریخ ۱۳۹۴/۲۹۴ به صورت الکترونیکی صادر می شوند. این سند حاوی اطلاعاتی مانند نام واردکننده، مشخصات و وزن کالای وارداتی، شماره کوتاژ، شماره و کد هشت رقمی ثبت سفارش، نام گمرک و بانک عامل است. پروانه گمرکی ضمن اینکه مجوز خروج کالا از گمرک محسوب می شود، مبنی پرداخت حقوق و عوارض گمرکی نیز می باشد (وحیدی، ۱۳۹۴: ۱۱۶-۱۱۳). در هر صورت، تاخیر در ارایه پروانه ترخیص کالا نیز از موارد پرداخت مابه التفاوت نرخ ارز است و اگر وارد کننده پروانه ورود کالا به کشور و ترخیص قانونی آن را مطابق با کمیت و کیفیت کالای مندرج در ثبت سفارش^{۱۲} به بانک عامل ارایه نکند، موظف به تادیه مابه التفاوت نرخ ارز خواهد بود. باید افزود مطابق مجموعه مقررات ارزی بانک مرکزی تاریخ رسید مالی مندرج در پروانه گمرکی به عنوان تاریخ ترخیص و مبنای محاسبه مابه التفاوت به شمار می رود. مطابق جدول پیوست شماره (۸) بخشنامه ۰۱/۱۱۷۱۳۲ مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۰ بانک مرکزی مهلت ارایه پروانه گمرکی یک ماه از تاریخ صدور مجوز ترخیص کالا است.

خاطر نشان می سازد هرگاه واردکننده کالای موردنظر را به کشور وارد و آن را ترخیص نکند، با طرح شکایت تعزیراتی و محکومیت وی به اعاده عین ارز دریافتی مطالبه مابه التفاوت موضوعیت نمی یابد.

۳. تعهد واردکنندگان به پرداخت مابه تفاوت

واردکنندگان در زمان تخصیص و خرید ارز قیمت آن را به بانک مرکزی پرداخت می کنند. بنابراین مطالبه مابه تفاوت ناشی از افزایش نرخ ارز فقط در صورتی جایز است که مستند به تعهد وارد کننده مبنی بر پذیرش نوسانات نرخ ارز و پرداخت مابه تفاوت در زمان ارایه خدمت باشد. مطابق پیوست شماره (۱۳) بخشنامه شماره ۰۱/۱۱۷۱۳۲ مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۰ بانک مرکزی اخذ تعهدنامه پرداخت مابه تفاوت نرخ ارز از واردکنندگان برای حواله ارزی از تاریخ

^۸. Customs Removal Permit.

^{۱۲}. طبق ماده ۸ قانون مقررات صادرات و واردات مصوب ۱۳۷۲ واردکنندگان کالا اعم از دولتی و غیردولتی ملزم به اخذ ثبت سفارش ورود کالا می باشند. به موجب تبصره ۱ ماده ۸ این قانون گواهی ثبت سفارش علاوه بر اینکه مجوز ورود کالا به کشور است، مجوز ترخیص کالا نیز محسوب می شود. واردکنندگان برای گرفتن ثبت سفارش باید به وزارت صنعت، معدن و تجارت (سامانه جامع تجارت) مراجعه و برای این منظور آنان باید مدارکی را ارایه کنند که از جمله آنها پیش فاکتور، کارت بازرگانی و مجوزات لازم از سازمان های ذیربط مانند جهادکشاورزی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است.

۱۳۹۶/۱۲/۲۸ و برای اعتبار اسنادی و برات اسنادی از تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۹ بوسیله بانک های عامل الزامی شده است. شورای نگهبان نیز طی نظریه های متعددی از جمله نظریه شماره ۹۳/۱۰۲/۳۳۲۳ مورخ ۹۳/۱۰/۲۷ و ۹۳/۱۰/۳۳۳۷ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ موضوع رای شماره ۷۲۹ الی ۷۳۷ مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۳ دیوان عدالت اداری و نظریه شماره ۱۷۶۳۸/۱۰۲/۹۹ مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۱ موضوع رای شماره ۷۴۹ مورخ ۱۳۹۹/۶/۱۸ دیوان عدالت اداری و نظریه شماره ۲۱۸۱۹/۱۰۲/۹۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۶ موضوع رای شماره ۲۷۵ مورخ ۱۴۰۰/۲/۲۸ دیوان عدالت اداری و نظریه شماره ۲۵۱۱۴/۱۰۲ مورخ ۱۴۰۰/۲/۱۸ موضوع رای شماره ۱۱۱۷ مورخ ۱۴۰۰/۴/۱ دیوان عدالت اداری و نظریه شماره ۲۸۷۸۲/۱۰۲ مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۲ موضوع رای شماره ۳۰۵۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۶ دیوان عدالت اداری و نظریه شماره ۱۰۲/۳۷۴۸۹ مورخ ۱۴۰۲/۴/۲۴ موضوع رای شماره ۹۲۵۲۴ مورخ ۱۴۰۳/۸/۲۹ دیوان عدالت اداری اعلام کرده در صورتی که واردکنندگان در زمان تخصیص ارز تعهد معتبری مبنی بر پرداخت مابه التفاوت نرخ ارز به بانک نداده باشند، اخذ مابه تفاوت از آنان خلاف شرع است. از این رو، بانک ها ملزم شده اند در زمان تخصیص ارز تعهدنامه پذیرش نوسانات نرخ ارز را از متقاضیان اخذ کنند تا در صورت افزایش نرخ ارز امکان مطالبه مابه التفاوت از آنان میسر باشد. دیوان عدالت اداری خود نیز در آرای متعددی بر لزوم اخذ تعهدنامه پرداخت مابه التفاوت در زمان ارایه خدمت تاکید کرده است.^{۱۳}

۴. تکلیف بانکها به طرح شکایت تعزیراتی برای مطالبه مابه التفاوت

بانک مرکزی در مجموعه مقررات ارزی به شماره ۰۱/۱۱۷۱۳۲ مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۰ با اصلاحات بعدی با توجه به اختیارات قانونی خود در زمینه سیاستگذاری و اتخاذ تصمیم در حوزه پولی و بانکی از جمله تبصره (۲) ماده ۷ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ بانک ها را مکلف کرده است تا در زمان ارائه خدمت به واردکنندگان از آنان تعهدنامه ای مبنی بر پذیرش نوسانات نرخ ارز اخذ کنند و در صورتی که واردکننده ای مشمول پرداخت مابه التفاوت نرخ ارز گردید، ولی از تادیه آن امتناع ورزید برای مطالبه مابه التفاوت علیه وی در سازمان تعزیرات حکومتی شکایت کنند. واردکنندگانی که مابه التفاوت موردنظر را نپردازند متعهد ارزی شناخته شده و مشمول محدودیت های ناشی از تعهدات ارزی می شوند. مع هذا، شعبه های تعزیرات حکومتی و نیز شعبه های دیوان عدالت اداری در رسیدگی به این نوع شکایت ها رویه واحدی نداشتند. بعضی از این مراجع به شکایت بانک ها در این زمینه رسیدگی و رای صادر می کردند^{۱۴}. اما، برخی دیگر به رغم بخشنامه شماره ۱۴۰۲/۵/۲۰۰/۱۶۴ مورخ ۱۴۰۲/۷/۱۸ سازمان تعزیرات حکومتی مبنی بر لزوم رسیدگی به شکایت های ناظر به مابه التفاوت نرخ ارز در شعبه های تعزیرات حکومتی عدم تادیه مابه تفاوت نرخ ارز را تخلف تعزیراتی نمی دانستند و اعلام می کردند که رسیدگی به چنین شکایاتی در صلاحیت محاکم حقوقی است و بانکهای عامل را به مراجع

^{۱۳}. برای مثال؛ رای شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۱۱۸۸۷۴۳-۱۴۰۳/۵/۲۳ هیات تخصصی مالیاتی، بانکی دیوان عدالت اداری.

^{۱۴}. برای مثال؛ رای شماره ۲۵۶۶-۱۴۰۰/۱۲/۱۱ (کلاس ۰۰۰۳۵۹۱) شعبه ۹ بدوی دیوان عدالت اداری و آرای شماره ۱۱۶۵۸۰۵-۱۴۰۳/۵/۲۲ (کلاس ۰۲۰۲۷۵۰) و شماره ۱۱۶۵۶۳۶-۱۴۰۳/۵/۲۲ (کلاس ۰۲۰۲۷۵۰) و شماره ۱۶۸۷-۱۴۰۲/۶/۱۸ (کلاس ۰۲۰۰۳۴۷) شعبه ۹ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.

دادگستری هدایت می کردند که هزینه های دادرسی سنگینی را به آنها تحمیل می کرد.^{۱۵} به اعتقاد گروه اخیر ماده ۱۰ قانون تعزیرات حکومتی که مستند قانونی برای رسیدگی به تخلفات ارزی در سازمان تعزیرات حکومتی است، فقط ناظر به عدم ورود کالا به کشور، گران نمایی و کسر تخلیه است^{۱۶} و تعهد ناشی از پرداخت مابه التفاوت نرخ ارز مشمول هیچ کدام از این موارد نمی شود و در نتیجه شعبه های تعزیرات حکومتی نمی توانند به این شکایت ها رسیدگی و رای صادر کنند. هرچند در این شرایط نیز واردکنندگان مشمول پرداخت مابه التفاوت، همچنان متعهد ارزی شناخته می شدند^{۱۷}. با وجود این، هیات تخصصی دیوان عدالت اداری در دو مورد به صلاحیت شعبه های تعزیرات حکومتی در رسیدگی به این نوع شکایت ها رای داده بود. در رای شماره ۱۴۰۴۳۱۳۹۰۰۰۲۱۹۷۵۱۰ - ۱۴۰۴/۸/۲۷ این هیات که در جریان رسیدگی به شکایت از بخشنامه بانک مرکزی با موضوع الزام بانک ها به ارجاع شکایت های مابه التفاوت نرخ ارز به سازمان تعزیرات حکومتی صادر شده است، می خوانیم: «با توجه به اینکه موضوع مقرر در شکایت در رابطه با رسیدگی به دعوی عدم اجرای تعهد ارزی در شعب تعزیرات حکومتی است که در ماده ۱۰ قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۲۳/۱۲/۱۳۶۷ در قالب «عدم اجرای تعهدات واردکنندگان در قبال دریافت ارز و خدمات دولتی» به آن تصریح شده و هیات تخصصی مالیاتی بانکی دیوان عدالت اداری نیز قبلاً و براساس دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۳۴۱۴۹۳۷ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۷ رسیدگی به این دعوا را در صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی اعلام کرده و حکم به عدم ابطال مقرره ای با محتوای مشابه صادر کرده است؛ لذا بند ۲ بخشنامه شماره ۰۳/۹۶۱۸۵ مورخ

^{۱۵}. برای مثال؛ رای شماره ۱۴۰۲۰۰۲۳۲۰۱۵۰۰۰۴۴۳ - ۱۴۰۲/۱۲/۲۷ (کلاس ۱۴۰۲۰۰۳۸۷) شعبه چهارم بدوی تعزیرات حکومتی سنندج و رای شماره ۱۴۰۰۰۲۱۹۰۶۸۰۰۰۱۵ مورخ ۱۴۰۰/۸/۳۰ شعبه اول تجدیدنظر تعزیرات حکومتی کرمان و رای شماره ۶۸۰۵ - ۱۴۰۳/۵/۲۲ (کلاس ۰۲۰۲۷۵۱) شعبه نهم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری و نیز رای شماره ۱۴۳۸/۹ - ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۱۸۹۶۴۵۷ (کلاس ۰۳۰۱۹۰۹) شعبه سی و هشتم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری. در بخشی از این رای که در تایید رای شعبه دوم تجدیدنظر تعزیرات حکومتی استان تهران صادر گردیده، آمده است: «مطالبه مابه التفاوت نرخ ارز ناشی از نوسانات در بازار امر مدنی و خارج از صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی بوده...».

^{۱۶}. با توجه به مجموعه مقررات ارزی بانک مرکزی تعهدات ارزی واردکنندگان کالا و خدمات، علاوه بر تادیه مابه التفاوت نرخ ارز به این صورت است: الف) عدم ورود کالا به کشور. هرگاه وارد کننده به هر دلیل نتواند یا نخواهد کالای موضوع ثبت سفارش را به کشور وارد و آن را از گمرک ترخیص نماید، مرتکب تخلف عدم ورود کالا به کشور شده است. عدم ارایه پروانه سبز گمرکی، علی الاصول، نشانه عدم ورود کالا به کشور و ترخیص قطعی آن است. ب) کسر تخلیه. کسر تخلیه ناظر بر وضعیت کالایی است که مقرر بوده در برابر مقدار مشخصی ارز به کشور وارد شود؛ ولی از حیث وزن، یا مقدار، یا تعداد و یا ابعاد کمتر از میزان مقرر در آمده است. به عبارت دیگر، در کسر تخلیه در برابر مقداری از ارز خارج شده، کالای هم اندازه وارد نشده است. ج) بیش بود ارزش کالای وارداتی. طبق قانون امور گمرکی (مواد ۱۴ و ۱۵) ارزیابان گمرک کالای وارده به محدوده گمرکی را از جهت درجه کیفیت معاینه می کنند. چنانچه ارزش کالای وارداتی کمتر از میزان ارزی باشد که برای ورود آن کالا از کشور خارج شده است، بیش بود یا گران نمایی تحقق یافته است. تفاوت بین ارزیابی گمرک و ارز تخصیصی میزان گران نمایی است. طبق بند ۱-۸ از بخش هفتم مجموعه مقررات ارزی متولی اعلام بیش بود ارزش کالا یا گران نمایی دفتر تعیین ارزش گمرک است. این دفتر میزان گران نمایی را به بانک عامل منعکس می کند. واردکنندگانی که به ارزیابی گمرک معترض اند طبق ماده ۱۴۴ قانون امور گمرکی می توانند به کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی مراجعه کنند؛ هر چند اعلام دفتر تعیین ارزش گمرک برای تعقیب تعزیراتی وارد کنندگان کافی است. د) کسر ارزش. حالتی است که اظهار واردکننده در مورد قیمت کالا کمتر از قیمت مندرج در اسناد ارایه شده به بانک (بدون وجود کسر تخلیه) است. این تخلف ارزی با بخشنامه شماره ۰۱/۱۱۷۱۳۲ مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۰ وارد نظام بانکی شده است (صفیان، ۱۴۰۴: ۲۷ به بعد).

^{۱۷}. در نامه شماره ۰۲/۱۴۵۳۳۱ مورخ ۱۴۰۲/۶/۱۹ بانک مرکزی خطاب به یکی از بانکهای عامل می خوانیم: «در مواردی که سازمان تعزیرات حکومتی موضوع پرداخت مابه التفاوت نرخ ارز را فاقد وصف جزائی اعلام و واجد جنبه حقوقی و در صلاحیت محاکم حقوقی دانسته، این قبیل تعهدات ارزی تا تعیین تکلیف نهائی کماکان به قوت خود پابرجا است و در این موارد اعمال محدودیت ها در چارچوب مقررات و ضوابط مربوطه امکان پذیر می باشد».

۳۰/۴/۱۴۰۳ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که متضمن همین حکم است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار نیست و به استناد بند (ب) ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ رای به رد شکایت صادر و اعلام می‌کند».

اکنون دیوان عالی کشور با صدور رای شماره ۸۷۸ مورخ ۱۴۰۵/۳/۲۶ هم طرح شکایت تخلفاتی بابت مابه التفاوت ناشی از نوسانات نرخ ارز را قانونی اعلام کرده و هم رسیدگی به این شکایت ها را با هر مبلغی در صلاحیت مراجع تعزیراتی دانسته است.^{۱۸} می توان به این نیز قائل بود که هیات عمومی دیوان عالی کشور با تایید رأی شعبه تجدیدنظر ویژه رسیدگی به امور قاچاق کالا و ارز استان سمنان، در مورد واردکنندگان حقوقی علاوه بر شخص حقوقی مدیران آنها را نیز در قبال تادیه مابه التفاوت نرخ ارز دارای مسئولیت تضامنی دانسته است. با وجود این، تبصره ۵ ماده ۲ مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز که دیوان عالی کشور به آن استناد کرده است، سایر ضوابط ارزی را در صورتی تخلف اعلام کرده که بوسیله شورای پول و اعتبار^{۱۹} تعیین شده باشد، در صورتی که شورای مزبور در مورد عدم تادیه مابه التفاوت نرخ ارز ضوابطی تعیین نکرده و همه مقررات موجود مصوبه خود بانک مرکزی و یا هیات وزیران است. بنابراین، شعبه پنجم بدوی قاچاق کالا و ارز تعزیرات حکومتی مشهد در رای شماره ۱۶-۱۴۰۳/۵/۱۴۰۳۰۰۲۰۶۰۰۸۰۰۰۸۲-۱۶ در این باره درست و مطابق با نص تبصره ۵ ماده ۲ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز استدلال کرده است. از این رو، باید گفت دیوان عالی کشور در این رای با استحاله شورای پول و اعتبار در بانک مرکزی اندکی مسامحه در استدلال و تغییر در واقعیت موجود را روا دانسته است. زیرا که با توجه به محدودیت منابع ارزی کشور مصلحت وقت^{۲۰} این مقدار از دست کاری در قانون را توجیه می کند. هرچند شورای پول و اعتبار (= هیات عالی) شخصیت مستقلی از بانک مرکزی ندارد و فقط یکی از ارکان این بانک است؛ ولی وظایف و کارکردی مستقل از بانک مرکزی دارد و این هیات به لحاظ قانونی و ساختاری مساوی با بانک مرکزی نیست.

در هر حال، از آنجا که حسب تبصره ۲ ماده ۵۰ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز آرای صادره از شعب تعزیرات حکومتی در مورد پرونده های قاچاق کالا و ارز قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی نیست^{۲۱} و این رای ها

^{۱۸} . توضیح اینکه بعضی از مراجع تعزیراتی با توجه به تبصره ۷ ذیل ماده ۲ مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز رسیدگی به شکایت ناشی از عدم پرداخت مابه تفاوت را فقط در صورتی که مبلغ آن کمتر از یکصد میلیارد ریال می بود در صلاحیت تعزیرات حکومتی می دانستند و شکایت های با مبالغ یکصد میلیارد ریال به بالا را در صلاحیت مراجع قضائی اعلام می کردند. هر چند در این رای به این موضوع تصریح نشده است؛ ولی عموم و اطلاق رای مزبور هیچ تردیدی در اینکه رسیدگی به تخلف تعزیراتی ناشی از عدم تادیه مابه تفاوت نرخ ارز با هر مبلغی در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی است، باقی نمی گذارد.

^{۱۹} . هم اکنون به موجب قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲/۳/۳۰ نام شورای پول و اعتبار با اندکی تغییر در ترکیب عضوهای آن به هیات عالی تغییر کرده است.

^{۲۰} . این تعبیر از حافظ است، آنجا که در مطلع غزلی می فرماید: حالیا مصلحت وقت در این می بینم / که کشم رخت به میخانه و خوش بنشینم.

^{۲۱} . رای شماره ۱۷۷۵-۱۳۹۹/۱۲/۲۴ هیات عمومی دیوان عدالت اداری در این زمینه مقرر داشته است: «بر اساس تبصره ۲ ماده ۵۰ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۳ مجلس شورای اسلامی «آرای صادره از شعب تعزیرات حکومتی در مورد پرونده های قاچاق کالا و ارز قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی نیست». نظر به اینکه بر مبنای حکم مقرر در تبصره قانونی مذکور، شعب دیوان عدالت اداری پس از لازم الاجراء شدن قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۳ صلاحیت رسیدگی به آرای صادره از شعب تعزیرات حکومتی در مورد پرونده های قاچاق کالا و ارز را

در هیات عالی تجدیدنظر موضوع تبصره ذیل ماده ۲۳ آئین نامه تعزیرات حکومتی نیز قابل تجدیدنظرخواهی نمی باشند^{۲۲}، اهمیت رای هیات عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۸۷۸ مورخ ۱۴۰۵/۳/۲۶ بیشتر قابل درک است.

نتیجه گیری

با صدور رای وحدت رویه شماره ۸۷۸ مورخ ۱۴۰۵/۳/۲۶ دیوان عالی کشور تخلف بودن عدم تادیه مابه التفاوت ناشی از نوسانات نرخ ارز و نیز صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی در رسیدگی به این نوع تخلف ارزی تثبیت گردیده است. با توجه به آنچه گذشت تصمیم هیات عمومی دیوان عالی کشور که با اکثریت قاطع آرا گرفته شده است، منطبق با سیاستگذاری بانک مرکزی به عنوان متولی ارز در کشور است. رای دیوان عالی کشور که با الزامات سیستم محدودیت ارزی و لزوم ایجاد توازن در تراز پرداخت های کشور نیز هماهنگ است، با تسریع و ارزان کردن رسیدگی به این نوع شکایت ها در مراجع تعزیراتی از تاخیر واردکنندگان در ایفاء تعهدات ارزی خود جلوگیری می کند و دارای جنبه بازدارنده خواهد بود. هیات عمومی دیوان عالی کشور با هدف صیانت از منابع ارزی کشور و توزیع آن بین همه مردم با یکسان دانستن شورای پول و اعتبار (= هیات عالی) با بانک مرکزی، نقض ضوابط تعیین شده بوسیله این بانک را تخلف ارزی اعلام کرده و از این جهت تمایلی به ارایه تفسیری لفظی از تبصره ۵ ماده ۲ مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز نشان نداده است. رای ۸۷۸ مورخ ۱۴۰۵/۳/۲۶ دیوان عالی کشور نمونه ای از جمع بین مصالح عمومی و قانون است. در واقع، دیوان عالی کشور اگر می خواست تصمیمی بگیرد که در نتیجه آن به واردکنندگان آسیبی نرسد، به کل کشور آسیب می زد.

فهرست منابع

امید، هوشنگ (۱۳۵۳)، حقوق دریایی، جلد ۱، تهران: انتشارات مدرسه عالی بیمه.
بادپا، آرش و ابراهیم آذر کمند (۱۴۰۴)، راهنمای جامع رفع تعهد ارزی، تهران: انتشارات گپ.
بناء نیاسری، ماشاءالله (۱۳۹۵)، حقوق اعتبارات اسنادی، جلد ۱، تهران: انتشارات شهر دانش.
پیویچ، کسلاو (۱۳۹۹)، اسناد مالکیت در حمل و نقل دریایی کالا در حقوق انگلستان، (ترجمه ماشاءالله بناء نیاسری)، تهران: انتشارات شهر دانش.

ندارند، لذا دادنامه شماره ۱۳۹۶/۶/۲۱-۹۶۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۲۲۵۱ صادره از شعبه سوم بدوی دیوان عدالت اداری که به موجب دادنامه شماره ۱۳۹۷/۲/۹۷۰۹۹۷۰۹۵۶۱۰۰۳۸۹-۲۴ صادره از شعبه چهارم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری تایید شده و متضمن همین حکم است، صحیح و منطبق با موازین قانونی است».

^{۲۲} . مطابق رای شماره ۱۹۶۲-۱۳۹۷/۱۰/۲۵ هیات عمومی دیوان عدالت اداری آرای شعب تجدیدنظر ویژه قاچاق کالا و ارز مشمول ماده ۲۳ آئین نامه قانون تعزیرات حکومتی نمی باشد و تجدیدنظرخواهی از این رای ها در شعبه عالی تجدیدنظر ممکن نیست.

تروپه، میشل (۱۳۹۸)، فلسفه حقوق (ترجمه مرتضی کلانتریان)، تهران: نشر آگه.

شجری، هوشنگ و خدیجه نصراللهی (۱۳۸۵)، مالیه بین الملل و سیر تحولات ارزی در ایران، تهران: نشر چشمه.

صفیان، سعید (۱۴۰۴)، جنبه های حقوقی تعهدات ارزی وارد کنندگان کالا و خدمات، تهران: انتشارات اداره کل آموزش و بهبود مهارت های بانک کشاورزی.

کالیر، گری (۱۳۹۳)، راهنمای جامع اعتبارات اسنادی، (ترجمه امیر حسینی و جهانگیر درویش ملّا) تهران: انتشارات اداره کل آموزش بانک سپه.

وحیدی، غلامحسین (۱۳۹۴)، شناخت تعهد ارزی وارد کنندگان کالا و خدمات در حقوق ایران، تهران: انتشارات شهر دانش.

References

Omid , Hooshang (1974) , “Maritime Law” , Volume I, Tehran , Higher School of Insurance Press.(in Persian).

Badpa, Arash and Azarkamand ,Ebrahim (2025),” Comprehensive Guide for Currency Obligation Clearance” , Tehran , gap Publication. .(in Persian).

Bananasari , Mashaallah (2016), “Law of L.C.s” , Volume I. Shaher Danesh Publication, Tehran. .(in Persian).

Pejovic , Kaslav (2020) ,” Documents of title in carriage of goods by sea under English law “(translated by Bana sari , Mashaallah) , Shaher Danesh Publication. .(in Persian).

Trope , Micheal (2020) , “Philosophy of Law” (translated by Morteza Kalantarian) , Tehran , Aghah Press. .(in Persian).

Shajari , Hooshang and Nasrollahi , Khadijeh (2007), “International Finance and Development of Currency in Iran “, Cheshmeh press , Tehran. .(in Persian).

Safian , Saeed (2025), “Legal Aspects of Currency obligations of Goods and Service importers “, Bank Keshavarzi Skills Development General Department , Tehran. .(in Persian).

Kalir , Garry (2014),”The Guidance to documentary credits”(translated by Amir Hosseini and Jahangiri Darvish Molla) , Bank Sepah Education General Department, Tehran. .(in Persian).

Vahidi , Gholamhossein (2015), “Understanding the Currency Obligation of Service and Goods Importers under the Iranian Law “, Shahre Danesh Publication. .(in Persian).

پذیرفته شده | در انتظار انتشار | نسخه‌ی اولیه | ویراستاری نشده
Accepted | Awaiting Publication | Draft Version | Unedited