

شماره ۲۷۴/۹۳، ۲۵۶، ۱۱۳۳/۹۱، ۲۲۴/۹۲

۱۳۹۴/۶/۲۴

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۴/۶/۱۰ شماره دادنامه: ۷۲۴ الی ۷۲۶ و ۷۷۹

کلاس پرونده: ۱۱۳۳/۹۱، ۲۲۴/۹۲، ۲۷۴/۹۳، ۲۵۶

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکیان: ۱- شرکت تعاونی تولیدی گیل بازیافت با مدیریت آقای اردوان پزشکی

۲- شرکت بهیاف شمال با مدیریت آقای کریم همتیان ۳- شرکت ماشین سازی اندیشه شمال با مدیریت آقای عبدالرضا حمیدی سبینی ۴- شرکت صنایع پلاستیک گیلان کوب با مدیریت آقای گوراب جیری پور

موضوع شکایت و خواسته: ابطال دستور اداری شماره ۱۳۹۰/۱۱/۲۴-۵۲-۲/۵۲۴۸۸

اداره کل درآمد حق بیمه صندوق تأمین اجتماعی

گردش کار: شاکیان به موجب دادخواستهایی جداگانه ابطال دستور اداری شماره

۱۳۹۰/۱۱/۲۴-۵۲-۲/۵۲۴۸۸ اداره کل درآمد حق بیمه صندوق تأمین اجتماعی را خواستار شده‌اند و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده‌اند که:

«۱- همان طوری که در ماده واحده قانون معافیت از پرداخت حق بیمه سهم

کارفرما به میزان ۵ نفر آمده است: کلیه کارگاههای تولیدی، صنعتی و فنی که از خدمات

دولتی استفاده می‌نمایند با در نظر گرفتن مفاد تبصره (۵) ماده واحده قانون معافیت و

بدون هیچ پیش شرطی می‌توانند از این معافیت استفاده نمایند. در قانون موصوف و

تصویب‌نامه‌های مربوط به آن، کارگاهها و شرکت‌های اعلام شده در فهرست را موظف به اخذ

پروانه تأسیس و یا پروانه بهره‌برداری از مرجع خاصی نکرده است تا به استناد پروانه

تأسیس و یا پروانه بهره‌برداری صادر شده از آن مرجع خاص بتوانند از تسهیلات مقرر در

قانون ماده واحده بهره‌مند شوند. تنها ردیف ۲۳ تصویب‌نامه هیأت وزیران به شماره

۱۰۶۲۵۴/ت/۲۳-۱۳۶۹/۲/۱۲ و به منظور تفکیک صنایع روستایی از صنایع غیرروستایی

مرجع صدور پروانه آنها ملاک عمل قرار گرفته است با این استدلال که اگر صدور پروانه از

طریق جهاد سازندگی صورت گرفته باشد جزء صنایع روستایی و اگر صدور پروانه بهره‌برداری و

یا پروانه تأسیس توسط مرجعی به غیر از جهاد سازندگی وقت و یا جهاد کشاورزی فعلی

صورت گرفته باشد صنایع غیرروستایی تلقی خواهد شد. رأی وحدت رویه شماره ۸۰۷ -

۱۳۸۷/۱۱/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در همین راستا صادر شده است.

۲- سازمان تأمین اجتماعی قبلاً طی دفاعیه شماره ۱۴۵۷۵/۱۰۰۰/۱۳۸۵/۱/۲-

به عمل آمده و مضبوط در پرونده کلاس شماره ۳۶۸/۸۵ موضوع دادنامه شماره

۴۱۸-۱۳۸۶/۶/۱۸ صادر شده از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و به استناد ماده (۱)

تصویب‌نامه شماره ۱۰۶۲۵۴/ت/۲۳-۱۳۶۹/۲/۱۲ هیأت وزیران، کارگاههایی را که بالای

۵۰ نفر داشته‌اند مصداق و منطبق با تبصره ۳ ماده واحده و به عنوان کارخانه تلقی و با

همین استدلال آنها را از تخفیفات و تسهیلات مقرر محروم کرده بود و این کار تا صدور و

ابطال ماده (۱) تصویب‌نامه شماره ۱۰۶۲۵۴/ت/۲۳-۱۳۶۹/۲/۱۲ هیأت وزیران ادامه

داشته است. حال سازمان تأمین اجتماعی با گذشت حدود (۳۰) سال از تصویب قانون

معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما به جای اجرای قانون مصوب مجلس شورای

اسلامی و تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران و با گذشت حدود ۵ سال از دادنامه شماره

۴۱۸-۱۳۸۶/۶/۱۸ در خصوص تلقی کردن کارگاهها و شرکت‌های بالای ۵۰ نفر به عنوان

کارخانه، این بار با قرائت و تفسیر جدیدی از قانون یاد شده و به منظور دور زدن بند (۱)

ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری و آگاهی از صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان

عدالت اداری در ابطال آیین‌نامه‌ها و دستورالعملها و با ترفندی جدید و با صدور دستور

اداری شماره ۱۳۸۹/۱۱/۲۴-۵۲-۲/۵۲۴۸۸ به عنوان اداره کل تأمین اجتماعی استان

بوشهر و اعلام و ارسال رونوشت نامه مذکور به کلیه ادارات کل تأمین اجتماعی استانها با

این عنوان (کارگاههایی که دارای پروانه بهره‌برداری یا جواز تأسیس از وزارت صنایع و

معادن [وزارت صنعت، تجارت و معدن] هستند در زمره کارخانه بوده و از شمول معافیت

یاد شده خارج می‌باشند. لذا خواهشمند است دستور فرمایید ضمن رعایت موضوع، مراتب

را به اطلاع کلیه واحدهای تابعه رسیده و من بعد نسبت به دریافت حق بیمه کارکنان

کارگاههای موصوف با نرخ کامل حق بیمه اقدام نمایند). اولاً: با این اقدام کاملاً غیرقانونی

سازمان تأمین اجتماعی قانون مصوب مجلس شورای اسلامی و تصویب‌نامه‌های هیأت

وزیران به طور ضمنی نسخ و بلا اثر شده است.

ثانیاً: با پیش بینی از اعتراضات گسترده کارفرمایان به این عمل سازمان تأمین

اجتماعی، آن را جهت اجرا به صورت نامه عادی به ادارات کل تأمین اجتماعی ارسال و ابلاغ

کرده است تا هم رسیدگی به این گونه پرونده از دستور کار هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

را با بهانه‌هایی مانند این نامه صرفاً یک نامه اداری بوده است و با در نظر گرفتن شرح وظایف

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و غیره خارج

سازد و با برنامه‌ریزی قبلی رسیدگی آن را در حد شعب دیوان عدالت اداری قرار دهد.

ثالثاً: استحضار دارند که وضع، تغییر، اصلاح و یا تفسیر کلیه قوانین عادی به عهده

قوه مقننه بوده و سازمان تأمین اجتماعی با گذشت ۳۰ سال تمام از اجرای قانون معافیت

از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما به میزان ۵ نفر (۱۳۶۱/۱۲/۲۲) و اجرایی شدن آن از

۱۳۶۲/۱/۱ با قرائت و تفسیر جدید کلیه کارفرمایان را به بهانه این که پروانه بهره‌برداری و

یا پروانه تأسیس آنها صادر شده از صنایع و معادن محروم کرده است در حالی که نه در

قانون مبدأ و اصلاحات و الحاقات بعدی و تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران مربوط به آن

هیچ گونه اختیاری به سازمان تأمین اجتماعی داده نشده است. علی‌هذا و با عنایت به موارد

مطروحه و با پیوست قانون و تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران خواهان صدور حکمی مقتضی

و مبتنی بر ابطال دستور اداری شماره‌های ۱۳۹۰/۱۲/۹/۵۲۴۹۶ و ۱۳۹۱/۵/۲۱-۲۱۵۷۱ و

دستور اداری شماره ۱۳۹۰/۱۱/۲۴-۵۲-۲/۵۲۴۸۸ اداره کل درآمد حق بیمه به دلیل

مغایرت مدلول آنها با قانون و تصویب‌نامه‌های مرجع و مبدأ و تغییرات بعدی آنها و تجاوز و

سوء استفاده از حدود وظایف قانونی سازمان تأمین اجتماعی در وضع مقررات دولتی

به استناد بند (۱) ماده ۱۹ ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری و با توجه به این که سال

۱۳۹۱ به فرمان رهبر انقلاب اسلامی سال تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی

نامگذاری شده است و وضع بسیار نامطلوب و بحرانی صنایع و به تجویز اختیار حاصله از

ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری از تاریخ ۱۳۹۱/۱/۱ را خواستاریم.»

متن دستور اداری شماره ۱۳۹۰/۱۱/۲۴-۵۲-۲/۵۲۴۸۸ اداره کل درآمد حق بیمه

صندوق تأمین اجتماعی به قرار زیر است:

«اداره کل استان بوشهر

با سلام و صلوات بر محمد(ص) و آل محمد

بازگشت به نامه شماره ۱۳۹۰/۹/۲۳-۲۴۵۶۷ ضمن اعاده یک جلد پرونده مطالباتی

کارخانه کاغذ و مقواسازی احسان اعلام می‌دارد:

طبق تبصره ۳ ماده واحده قانون معافیت از پرداخت بیمه کارفرمایانی که حداکثر

۵ نفر کارگر دارند (مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ مجلس شورای اسلامی)، کارخانجات، معادن،

پیمانکاران و شرکت‌های خارجی از شمول قانون مذکور مستثنی هستند، بنابراین

کارگاههایی که دارای پروانه بهره‌برداری و یا جواز تأسیس از وزارت صنایع و معادن (وزارت

صنعت، معدن و تجارت) می‌باشند در زمره کارخانه بوده و از شمول معافیت یاد شده

خارج می‌باشند. لذا خواهشمند است دستور فرمایید ضمن رعایت موضوع، مراتب به اطلاع

کلیه واحدهای تابعه رسیده و من بعد نسبت به دریافت حق بیمه کارکنان کارگاههای

موصوف با نرخ کامل حق بیمه اقدام نمایند.

ضمناً معادن سطح الارضی که جنبه کارگاهی دارند (دارای کمتر از ۵۰ نفر کارگر

وفق بند ۳۳ فهرست ضمیمه بخشنامه ۱۴۰ درآمد) با دارا بودن پروانه بهره‌برداری یا جواز

تأسیس از صنایع از این امر مستثنی بوده و می‌توانند با احراز سایر شرایط مقرر در قانون

از معافیت مذکور بهره مند گردند. - مدیرکل درآمد حق بیمه «شکات علاوه بر ابطال

دستور اداری پیش گفته، ابطال نامه هایی که مستند به دستور اداری مذکور صادر شده

است و در آنها شاکیان از قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج

نفر کارگر دارند مستثنی شده‌اند را خواستار شده‌اند که به شرح زیر می‌باشد:

ردیف	شاکی	مشخصات نامه‌های مورد شکایت
۱	شرکت تعاونی تولید گیل بازیافت	نامه شماره ۷۴۰۹/د ز-۴۰۱۳/۳۱۳۹۱ اداره تأمین اجتماعی استان - گیلان شعبه فومن
۲	شرکت بهیاف شمال	نامه شماره ۱۶/۵۷۵/۴۰۱۶/۲/۲۸-۱۳۹۱ اداره تأمین اجتماعی استان - گیلان شعبه شهر صنعتی (۳ رشت)
۳	شرکت ماشین سازی اندیشه شمال	نامه شماره ۱۹۹۹/د م-۴۰۱۴/۱/۱۳۹۱ اداره تأمین اجتماعی استان - گیلان شعبه شهید ربانی (۲ رشت)
۴	شرکت صنایع پلاستیک گیلان کوب	نامه شماره ۵۲۴۹۶-۹/۱۲/۱۳۹۰ اداره تأمین اجتماعی استان - گیلان شعبه صومعه سرا

در پاسخ به شکایت شاکیان، مدیرکل دفتر امور حقوقی و دعاوی سازمان تأمین

اجتماعی به موجب لوایح شماره ۷۶۹۲-۲۳۸۲-۱۳۹۲/۸/۲۶، ۷۶۹۱/۵۲۹۳-۱۳۹۱/۱۲/۱۵،

۷۶۹۱/۴۹۴۱-۱۳۹۱/۱۱/۲۳ و ۱۳۹۱/۹۲/۳۷۱۷-۷۱۰/۱۳/۱۳۹۲ توضیح داده است که:

«ماده واحده قانون معافیت پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر ۵ نفر کارگر

دارند، مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ مقرر کرده است: «از آغاز سال ۱۳۶۲ کارفرمایان کلیه

کارگاههای تولیدی و صنعتی و فنی که از خدمات دولتی (از قبیل برق، آب، تلفن و راه)

استفاده می‌نمایند تا میزان ۵ نفر کارگر از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف بوده و از

۵ نفر به بالا نسبت به مازاد ۵ نفر حق بیمه را خواهند پرداخت.»

لیکن برخلاف ادعای شاکی، ماده مذکور بدون قید و محدودیت باقی نمانده و وفق

تبصره ۳ قانون مارالذکر، کارخانجات، معادن، پیمانکاران و شرکت‌های خارجی از شمول این

قانون مستثنی شده‌اند.

بنابراین همان طور که ملاحظه می‌شود، قانونگذار با وضع تبصره ۳، قصد داشته که

میان کارگاه کارخانه تفاوت قائل شود. در این ارتباط همان طور که شرکت مذکور اعلام

داشته وفق دادنامه شماره ۴۱۸-۱۳۸۶/۹/۲۰-۱۳۸۶/۹/۲۰ هیأت عمومی، ضابطه مقید کردن کارگاه را

از نظر تعداد کارگر تا ۵۰ نفر ابطال کرده است. با این حال، به این دلیل که تبصره ۳ قانون

یاد شده، کارخانجات، معادن، پیمانکاران و شرکتهای خارجی را از شمول معافیت این قانون خارج دانسته و با توجه به این که از هیچ قانونی تعریفی از کارخانه و تفاوت آن با کارگاه به دست نیامده است، به همین علت سازمان ناگزیر جهت تشخیص و تفکیک این دو از یکدیگر به معیارها و ضوابط عرفی که به عنوان اماره و قرینه کارخانه بودن تلقی می‌شوند، تکیه می‌نماید و در مقام اجرای قانون یاد شده جهت تشخیص کارخانجات و معادن از ضوابطی مانند پروانه بهره‌برداری یا جواز تأسیس از وزارت صنایع و معادن (وزارت صنعت، تجارت و معدن) استفاده کرده و آنها را به استناد تبصره ۳ قانون مذکور از شمول قانون موصوف خارج دانسته است.

ضمناً لازم به توضیح است که رأی وحدت رویه ۸۰۷-۱۳۸۷/۱۱/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که مورد اشاره شاکی قرار گرفته، ناظر به کارگاههای روستایی که فعالیت آنها جنبه تولیدی و صنعتی و فنی داشته، می‌باشد. بنابراین دادنامه موصوف منصرف از موضوع مطروحه است.

با عنایت به مراتب فوق و این که سازمان به استناد قانون مارالذکر و تبصره ۳ قانون مزبور جهت تمیز کارگاه از کارخانه مبادرت به استفاده از ضابطه مزبور کرده است و اقدامات سازمان وفق قوانین و مقررات جاری صورت پذیرفته و ادعای شاکی در این خصوص بلاذلیل است، تقاضای رسیدگی و رد شکایت مورد استدعاست.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۱۰ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی، با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

#### رأی هیأت عمومی

مطابق ماده واحده قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند مصوب سال ۱۳۶۱، مقرر شده است که از آغاز سال ۱۳۶۲ کارفرمایان کلیه کارگاههای تولیدی و صنعتی و فنی که از خدمات دولتی (از قبیل برق، آب، تلفن، راه) استفاده می‌نمایند تا میزان پنج نفر کارگر از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف هستند و از پنج نفر به بالا نسبت به مازاد پنج نفر حق بیمه را باید بپردازند. همچنین به موجب تبصره ۵ این قانون، تعیین نوع کارگاههای تولیدی، صنعتی و فنی بر عهده هیأت وزیران قرار داده شده است. نظر به این که هیأت وزیران در تصویب‌نامه‌های شماره ۱۶۰۰۲-۱۳۶۲/۳/۱۲ و ۱۰۶۲۵۴/۱۰۶۲۳-هـ-۱۳۶۹/۲/۱۲، فهرست فعالیتهای تولیدی، صنعتی و فنی مشمول معافیت حق بیمه سهم کارفرما تا میزان پنج نفر را احصاء کرده است و در مصوبات مذکور برای برخورداری از معافیت مقرر در قانون شرط صدور پروانه از وزارت صنعت، معدن و تجارت پیش‌بینی نشده است، بنابراین دستور اداری شماره ۵۲-۲/۵۲۴۸۸-۱۳۹۰/۱۱/۲۴ اداره کل درآمد حق بیمه سازمان تأمین اجتماعی که در آن مقرر شده کارگاههای دارای پروانه بهره‌برداری و یا جواز تأسیس از وزارت صنعت، معدن و تجارت در زمره کارخانه بوده و از شمول معافیت خارج می‌باشند مغایر قانون فوق‌الذکر وضع شده است و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود. ضمناً با اعمال ماده ۱۳ قانون اخیرالذکر مبنی بر تسری ابطال مقرر ابطال شده به زمان تصویب موافقت نشد. همچنین پرونده‌ها جهت رسیدگی به خواسته موردی شکایت در خصوص درخواست ابطال نامه‌های مبتنی بر دستور اداری مورد اعتراض به شعب دیوان عدالت اداری ارجاع می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدجعفر منتظری