**موضوع: ابطال شرط معافیت حق بیمه مقرر در قانون ؛ شرط صدور پروانه از وزارت صنعت، معدن و تجارت در کارگاههای تا 5 نفر**

تاریخ: 10 شهریور 1394

کلاسه پرونده: 91/1133، 92/224، 93/274، 256

شماره دادنامه: 724 الی 726 و 779

موضوع رأی: ابطال دستور اداری شماره 52488/2-52-24/11/1390 اداره کل درآمد حق بیمه صندوق تامین اجتماعی

شاکی: - شرکت تعاونی تولیدی گیل بازیافت با مدیریت آقای اردوان پزشک 2- شرکت بهباف شمال با مدیریت آقای کریم همتیان 3- شرکت ماشین سازی اندیشه شمال با مدیریت آقای عبدالرضا حمیدی سیبنی 4- شرکت صنایع پلاستیک گیلان کوب با مدیریت آقای گوراب جیری پور

بسم الله الرحمن الرحیم
مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
گردش کار: شاکیان به موجب دادخواستهایی جداگانه ابطال دستور اداری شماره 52488/2-52-24/11/1390 اداره کل درآمد حق بیمه صندوق تامین اجتماعی را خواستار شده اند و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده اند که:
" 1- همان طوری که در ماده واحده قانون معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما به میزان 5 نفر آمده است: کلیه کارگاههای تولیدی، صنعتی و فنی که از خدمات دولتی استفاده می نمایند با در نظر گرفتن مفاد تبصره (5) ماده واحده قانون معافیت و بدون هیچ پیش شرطی می توانند از این معافیت استفاه نمایند. در قانون موصوف و تصویب نامه های مربوط به آن، کارگاهها و شرکتهای اعلام شده در فهرست را موظف به اخذ پروانه تاسیس و یا پروانه بهره برداری از مرجع خاصی نکرده است تا به استناد پروانه تاسیس و یا پروانه بهره برداری صادر شده از آن
مرجع خاص بتوانند از تسهیلات مقرر در قانون ماده واحده بهره مند شوند. تنها ردیف 23 تصویب نامه هیأت وزیران به شماره 106254/ت23هـ-12/2/1369 و به منظور تفکیک صنایع روستایی از صنایع غیر روستایی مرجع صدور پروانه آنها ملاک عمل قرار گرفته است با این استدلال که اگر صدور پروانه از طریق جهاد سازندگی صورت گرفته باشد جزو صنایع روستایی و اگر صدور پروانه بهره برداری و یا پروانه تاسیس توسط مرجعی به غیر از جهاد سازندگی وقت و یا جهاد کشاورزی فعلی صورت گرفته باشد صنایع غیر روستایی تلقی خواهد شد. رأی وحدت رویه شماره 807 – 13/11/1387 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در همین راستا صادر شده است.
2- سازمان تامین اجتماعی قبلاً طی دفاعیه شماره 14575/1000-2/1/1385 به عمل آمده و مضبوط در پرونده کلاسه شماره 85/368 موضوع دادنامه شماره 418-18/6/1386 صادر شده از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و به استناد ماده (1) تصویب نامه شماره 106254/ت23ه-12/2/1369 هیأت وزیران، کارگاههایی را که بالای 50 نفر داشته اند مصداق و منطبق با تبصره 3 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 (1) تصویب نامه شماره 106254/ت23هـ-12/2/1369 هیأت وزیران ادامه داشته است. حال سازمان تامین اجتماعی با گذشت حدود (30) سال از تصویب قانون معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما به جای اجرای قانون مصوب مجلس شورای اسلامی و تصویبنامه های هیأت وزیران و با گذشت حدود 5 سال از دادنامه شماره 418-18/6/1386 در خصوص تلقی کردن کارگاهها و شرکتهای بالای 50 نفر به عنوان کارخانه، این بار با قرائت و تفسیر جدیدی از قانون یاد شده و به منظور دور زدن بند (1) ماده 19 قانون دیوان عدالت اداری و آگاهی از صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال آیین نامه ها و دستورالعملها و با ترفندی جدید و با صدور دستور اداری شماره 52488/2-52-24/11/1389 به عنوان اداره کل تامین اجتماعی استان بوشهر و اعلام و ارسال رونوشت نامه مذکور به کلیه ادارات کل تامین اجتماعی استانها با این عنوان (کارگاههایی که دارای پروانه بهره برداری یا جواز تاسیس از وزارت صنایع و معاون [وزارت صنعت، تجارت و معدن] هستند در زمره کارخانه بوده و از شمول معافیت یاد شده خارج می باشند. 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 غیر قانونی سازمان تامین اجتماعی قانون مصوب مجلس شورای اسلامی و تصویب نامه های هیأت وزیران به طور ضمنی نسخ و بلا اثر شده است.
ثانیاً: با پیش بینی از اعتراضات گسترده کارفرمایان به این عمل سازمان تامین اجتماعی، آن را جهت اجرا به صورت نامه عادی به ادارات کل تامین اجتماعی ارسال و ابلاغ کرده است تا هم رسیدگی به این گونه پرونده از دستور کار هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را با بهانه هایی مانند این نامه صرفاً یک نامه اداری بوده است و با در نظر گرفتن شرح وظایف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آیین نامه ها و تصویب نامه ها و غیره خارج سازد و با برنامه ریزی 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 تامین اجتماعی با گذشت 30 سال تمام از اجرای قانون معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما به میزان 5 نفر (22/12/1361) و اجرایی شدن آن از 1/1/1362 با قرائت و تفسیر جدید کلیه کارفرمایان را به بهانه این که پروانه بهره برداری و یا پروانه تاسیس آنها صادر شده از صنایع و معادن محروم کرده است در حالی که نه در قانون مبدأ و اصلاحات و الحاقات بعدی و تصویب نامه های هیأت وزیران مربوط به آن هیچ گونه اختیاری به سازمان تامین اجتماعی داده نشده است. علی هذا و با عنایت به موارد مطروحه و با پیوست قانون و تصویب نامه های هیأت وزیران خواهان صدور حکمی مقتضی و مبتنی بر ابطال دستور اداری شماره های 52496/9/12/1390 و 21571-21/5/1391 و دستور اداری شماره 52488/2-52-24/11/1390 اداره کل درآمد حق بیمه به دلیل مغایرت مدلول آنها با قانون و تصویبنامه های مرجع و مبدأ و تغییرات بعدی آنها وتجاوز و سوء استفاده از حدود وظایف قانونی سازمان تامین اجتماعی در وضع مقررات دولتی به استناد بند (1) ماده 19و ماده 42 قانون دیوان عدالت اداری و با توجه به این که سال 1391 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 20 قانون دیوان عدالت اداری از تاریخ 1/1/1391 را خواستاریم. "
متن دستور اداری شماره 52488/2-52-24/11/1390 اداره کل درآمد حق بیمه صندوق تامین اجتماعی به قرار زیر است:
" اداره کل استان بوشهر
با سلام و صلوات برمحمد(ص) و آل محمد
بازگشت به نامه شماره 24567-23/9/1390 ضمن اعاده یک جلد پرونده مطالباتی کارخانه کاغذ و مقواسازی احسان اعلام می دارد:
طبق تبصره 3 ماده واحده قانون معافیت از پرداخت بیمه کارفرمایانی که حداکثر 5 نفر کارگر دارند (مصوب 16/12/1361 مجلس شورای اسلامی)، کارخانجات، معادن، پیمانکاران و شرکتهای خارجی از شمول قانون مذکور مستثنی هستند، بنابراین کارگاههایی که دارای پروانه بهره برداری و یا جواز تاسیس از وزارت صنایع و معاون (وزارت صنعت، معدن و تجارت) می باشند در زمره کارخانه بوده و از شمول معافیت یاد شده خارج می باشند. 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 50 نفر کارگر وفق بند 33 فهرست ضمیمه بخشنامه 140 درآمد) با دارا بودن پروانه بهره برداری یا جواز تاسیس از صنایع از این امر مستثنی بوده و می توانند 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 شده اند را خواستار شده اند که به شرح زیر می باشد:
ردیف شاکی مشخصات نامه های مورد شکایت
1 شرکت تعاونی تولید گیل بازیافت نامه شماره 7409/د ز-40-6/3/1391اداره تامین اجتماعی استان -گیلان شعبه فومن
2 شرکت بهباف شمال نامه شماره 6575/د/4016-28/2/1391اداره تامین اجتماعی استان -گیلان شعبه شهر صنعتی (3 رشت)
3 شرکت ماشین سازی اندیشه شمال نامه شماره 1999/د/م-40-14/1/1391 اداره تامین اجتماعی استان- گیلان شعبه شهید ربانی (2 رشت)
4 شرکت صنایع پلاستیک گیلان کوب نامه شماره 52496-9/12/1390 اداره تامین اجتماعی استان -گیلان شعبه صومعه سرا
در پاسخ به شکایت شاکیان، مدیرکل دفتر امور حقوقی و دعاوی سازمان تامین اجتماعی به موجب لوایح شماره 2382-7692-26/8/1392، 5293/7691-15/12/1391، 4941/7691- 23/11/1391 و 3717/92/7100-13/8/1392 توضیح داده است که:
" ماده واحده قانون معافیت پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر 5 نفر کارگر دارند، مصوب 16/12/1361 مقرر کرده است: « از آغاز سال 1362 کارفرمایان کلیه کارگاههای تولیدی و صنعتی و فنی که از خدمات دولتی ( از قبیل برق، آب، تلفن و راه) استفاده می نمایند تا میزان 5 نفر کارگر از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف بوده و از 5 نفر به بالا نسبت به مازاد 5 نفر حق بیمه را خواهند پرداخت».
لیکن برخلاف ادعای شاکی، ماده مذکور بدون قید و محدودیت باقی نمانده و وفق تبصره 3 قانون مارالذکر، کارخانجات، معادن، پیمانکاران و شرکتهای خارجی از شمول این قانون مستثنی شده اند.
بنابراین همان طور که ملاحظه می شود، قانونگذار با وضع تبصره 3، قصد داشته که میان کارگاه کارخانه تفاوت قائل شود. در این ارتباط همان طور که شرکت مذکور اعلام داشته وفق دادنامه شماره 418-20/9/1386 هیأت عمومی، ضابطه مقید کردن کارگاه را از نظر تعداد کارگر تا 50 نفر ابطال کرده است. با این حال، به این دلیل که تبصره 3 قانون یاد شده، کارخانجات، معادن، پیمانکاران و شرکتهای خارجی را از شمول معافیت این قانون خارجدانسته 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 می شوند، تکیه می نماید و در مقام اجرای قانون یاد شده جهت تشخیص کارخانجات و معادن از ضوابطی مانند پروانه بهره برداری یا جواز تاسیس از وزارت صنایع و معادن ( وزارت صنعت، تجارت و معدن) استفاده کرده و آنها را به استناد تبصره 3 قانون مذکور از شمول قانون موصوف خارج دانسته است.
ضمناً لازم به توضیح است که رأی وحدت رویه 807-13/11/1387 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، می باشد. بنابراین دادنامه موصوف منصرف از موضوع مطروحه است.
با عنایت به مراتب فوق و این که سازمان به استناد قانون مارالذکر و تبصره 3 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 بلادلیل است، تقاضای رسیدگی و رد شکایت مورد استدعاست. "
هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ 10/6/1394 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 هيأت عمومي
مطابق ماده واحده قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر 5 نفرکارگر دارند مصوب سال 1361، مقرر شده است که از آغاز سال 1362 کارفرمایان کلیه کارگاههای تولیدی و صنعتی و فنی که از خدمات دولتی ( از قبیل برق، آب، تلفن، راه) استفاده می نمایند تا میزان پنج نفر کارگر از پرداخت حق بیمهسهم کارفرما معاف هستند و از پنج نفر به بالا نسبت به مازاد پنج نفر حق بیمه را باید بپردازند. همچنین به موجب تبصره 5 این قانون، تعیین نوع کارگاههای تولیدی، صنعتی و فنی بر عهده هیأت وزیران قرار داده شده است. نظر به این که هیأت وزیران در تصویب نامه های شماره 16002-12/3/1362 و 106254/ت23هـ-12/2/1369، 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 پیش بینی نشده است، بنابراین دستور اداری شماره 52488/2-52- 24/11/1390 اداره کل درآمد حق بیمه سازمان تامین اجتماعی که در آن مقرر شده کارگاههای دارای پروانه بهره برداری و یا جواز تاسیس از وزارت صنعت، معدن و تجارت در زمره کارخانه بوده و از شمول معافیت خارج می باشند مغایر قانون فوق الذکر وضع شده است و به استناد بند 1 ماده 12 و ماده 88 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال 1392 ابطال می شود. ضمناً با اعمال ماده 13 قانون اخیرالذکر مبنی بر تسری ابطال مقرره ابطال شده به زمان تصویب موافقت نشد. همچنین پرونده ها جهت رسیدگی به خواسته موردی شکایت در خصوص درخواست ابطال نامه های مبتنی بر دستور اداری مورد اعتراض به شعب دیوان عدالت اداری ارجاع می شود./

محمدجعفر منتظری
رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری