



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

چهار سطر پایانی بخش دوم بخشنامه شماره
۵۰۲۰/۲۵۵۵۲ مورخ ۱۳۸۹/۴/۷ سازمان تأمین
اجتماعی

کد گزارش: ۹۷۰۹۰۸۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۹/۲۴

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان

عدالت اداری

موضوع:

چهار سطر پایانی بخش دوم بخشنامه شماره
۵۰۲۰/۲۵۵۵۲ مورخ ۱۳۸۹/۴/۷ سازمان تأمین
اجتماعی

تهیه و تنظیم:

حسین آیینه نگینی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(دریافت حق بیمه کارگران ساختمانی از مؤسسات عمومی غیردولتی در زمان دریافت پروانه ساخت)

موضوع شکایت: چهار سطر پایانی بخش دوم بخشنامه شماره ۵۰۲۰/۲۵۵۵۲

مورخ ۱۳۸۹/۴/۷ سازمان تأمین اجتماعی^۱

شاکی: سازمان بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان قم

طرف شکایت: سازمان تأمین اجتماعی

جهت مغایرت شرعی: قاعده فقهی «اکل مال بالباطل»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۰۸۰۹ - ۱۳۹۷/۷/۱۱

مقدمه

۱. بخش دوم بخشنامه شماره ۵۰۲۰/۲۵۵۵۲ مورخ ۱۳۸۹/۴/۷ سازمان تأمین اجتماعی: «... کارگران شاغل در کارهای ساختمانی مؤسسات زیر مؤسسات اعم از اینکه انجام کار به پیمانکار واگذار یا رأساً توسط این مؤسسات تصدی شود، از شمول قانون فوق خارج می‌باشند و حق بیمه کارگران پیمانکار یا مؤسسات یادشده کماکان مطابق قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و اصلاحات بعدی آن و براساس مواد ۲۸ و ۳۸ قانون تأمین اجتماعی وصول خواهد شد در نتیجه حق بیمه‌ای که اشخاص مذکور به هنگام دریافت پروانه ساختمان پرداخت نموده‌اند، جنبه علی‌الحساب داشته و در زمان محاسبه و وصول حق بیمه مربوط طبق قانون تأمین اجتماعی، مبالغ دریافتی بابت بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی به حساب آنها منظور و از حق بیمه محاسبه شده کسر می‌گردد.

(۱) عملیات ساختمانی که انجام کار با انعقاد قرارداد به پیمانکار واگذار می‌گردد.

(۲) وزارتخانه، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت.

(۳) مؤسسات عمومی غیردولتی.

(۴) شهرداری‌ها

(۵) بانک‌ها

(۶) مؤسسات عام‌المنفعه.

(۷) کارخانجات دارای پروانه بهره‌برداری اعم از اینکه انجام کار را به پیمانکار واگذار نماید یا رأساً انجام دهند. ...»

شاکی به موجب شکایت حاضر، چهار سطر پایانی بخش دوم بخشنامه شماره ۵۰۲۰/۲۵۵۵۲ مورخ ۱۳۸۹/۴/۷ سازمان تأمین اجتماعی که ناظر به نحوه پرداخت حق بیمه موضوع «قانون بیمه اجتماعی کارگران» می‌باشد را مغایر قانون و نیز قاعده فقهی «اکل مال بالباطل» دانسته و ابطال آن را از دیوان عدالت اداری درخواست کرده است. بر این اساس در این گزارش ضمن تبیین موضوع و تشریح ادله طرفین، ابعاد حقوقی موضوع بررسی خواهد شد.

شرح و بررسی

قانون جدید «بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی» در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسید. به موجب ماده (۱) این قانون «کارگران شاغل در کارهای ساختمانی اعم از ایجاد یا توسعه ساختمان، تجدید بنا، تعمیرات اساسی و یا تخریب مربوط به ساختمان و به ترتیب مندرج در این قانون با نام نویسی و أخذ کد ملی نزد سازمان تأمین اجتماعی بیمه می‌شوند». همچنین ماده (۲) این قانون در مقام بیان استثنائات این قانون مقرر داشته، کارگران شاغل در کارهای ساختمانی در موارد زیر از شمول این قانون خارج و کماکان تابع قانون تأمین اجتماعی شناخته شدند:

۱- وزارتخانه ها، سازمانها، مؤسسات و شرکتهای دولتی و وابسته به دولت، مؤسسات عمومی غیردولتی، شهرداریها، بانکها و مؤسسات عام المنفعه و نیز کارخانجات دارای پروانه بهره برداری اعم از این که انجام کار را به پیمانکار واگذار نمایند یا رأساً انجام دهند.

۲- درمورد آن دسته از کارهای ساختمانی مشمول این قانون که انجام آنها

از طریق انعقاد پیمان به پیمانکار واگذار می‌شود حق بیمه کارگران پیمانکار براساس ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی وصول خواهد شد.

از سوی دیگر ماده (۵) این قانون (اصلاحی ۱۳۹۳/۰۹/۱۶) نیز به منظور تعیین نحوه پرداخت حق بیمه سهم کارگر و کارفرما مقرر داشته «سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت هفت درصد (۷٪) حق بیمه سهم بیمه شده (از کارگر) و پانزده درصد (۱۵٪) مجموع عوارض صدور پروانه (از مالک) نسبت به تداوم پوشش بیمه تمام کارگران ساختمانی اقدام کند ...»

حال سازمان تأمین اجتماعی در مقام بیان نحوه اجرای ماده (۵) مزبور و پرداخت حق بیمه سهم کارفرما و در رابطه با کارگران و فعالیت‌های ساختمانی مستثنی شده از «قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمان»، بخش‌نامه موضوع شکایت را صادر نموده است. به موجب قسمت دوم این بخشنامه، ابتدا موارد مستثنی شده از قانون بیان گردیده و در ادامه مقرر داشته حق بیمه‌ای که این افراد هنگام دریافت پروانه ساختمان پرداخت خواهند نمود جنبه علی‌الحساب داشته و در زمان محاسبه و وصول حق بیمه مربوط، طبق قانون تأمین اجتماعی منظور خواهد شد. حال مسأله‌ای که در اینجا طرح و به تبع مورد شکایت قرار گرفته، این است که افراد و سازمان‌های مستثنی شده از «قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمان» اصولاً نایستی هنگام صدور پروانه ساختمان مبلغی به‌عنوان حق بیمه پرداخت نمایند تا این مبلغ به‌عنوان علی‌الحساب منظور گردد. ذیلاً به ارائه ادلی شاکی و پاسخ طرف شکایت پرداخته و در آخر به بررسی و جمع بندی موضوع خواهیم پرداخت.

الف) ادله شاکي

شاکي در شکایت خود، بخش نامه موصوف و حکم مربوطه در ذیل بخش دوم آن را با استناد به اینکه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی از جمله مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی محسوب می شود و مطابق ماده (۲) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی، مؤسسات عمومی غیردولتی اعم از این که انجام کار را به پیمانکار واگذار نمایند یا رأساً انجام دهند از شمول قانون مزبور خارج بوده و کماکان تابع قانون تأمین اجتماعی می باشند مغایر شرع و قانون دانسته است. چراکه با استثنا شدن مؤسسات مزبور از شمول قانون به تبع حکم ماده (۵) قانون ناظر به لزوم پرداخت حق بیمه سهم کارفرما هنگام صدور پروانه ساخت نیز شامل این مؤسسات نخواهد بود و صرفاً مطابق قانون تأمین اجتماعی می بایست سهم کارفرما درخصوص کارگران بکارگرفته شده توسط خود را (به هنگام به کارگیری) پرداخت نمایند.^۱

ب) پاسخ طرف شکایت

اما سازمان تأمین اجتماعی در پاسخ به لایحه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان قم، ضمن ایراد شکلی و صلاحیتی درخصوص شکایت مطروحه، با این استدلال که مستند به ماده (۵) قانون یادشده در مواردی که انجام کار ساختمانی منوط به اخذ پروانه باشد، مراجع ذی ربط مکلفند در زمان صدور پروانه حق

^۱ لازم به ذکر است که شاکي در شکایت خود بخشنامه حاضر را از این حیث که به صراحت تکلیف حق بیمه اشخاص و افراد مستثنی شده از قانون را در سال های ۱۳۸۶ الی ۱۳۸۹ که به دلیل عدم اعمال صحیح قانون، به هنگام دریافت پروانه ساختمانی، حق بیمه پرداخت نموده اند، مشخص نموده است و حق بیمه های مربوطه را علی الحساب تلقی نموده صحیح دانسته است.

بیمه مربوط را دریافت نماید^۱ و این نکته در مواد (۵)^۲ و (۱۱)^۳ آیین نامه اجرایی مواد (۳) و (۵) قانون یاد شده نیز تأکید شده است، لذا بخش نامه موضوع شکایت فاقد ایراد می باشد. همچنین ماده (۱۳) قانون یادشده^۴ همه نهادها و دستگاهها از جمله موسسات عمومی غیردولتی را ملزم به همکاری با مجریان این قانون کرده است. بنابراین دستگاههای موضوع بند «۲» ماده (۲) این قانون به هیچ روی از شمول این قانون خارج نبوده و ملزم به همکاری با مجریان این قانون (سازمان تأمین اجتماعی و مراجع صدور پروانه) می باشند.

بررسی و جمع بندی

باعنایت به مطالب ذکر شده باید گفت باتوجه به استثنا شدن برخی افراد و نهادها از جمله مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از شمول قانون بیمه

^۱ ماده (۵) قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی: «سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت هفت درصد (۷٪) حق بیمه سهم بیمه شده (از کارگر) و پانزده درصد (۱۵٪) مجموع عوارض صدور پروانه (از مالک) نسبت به تداوم پوشش بیمه تمام کارگران ساختمانی اقدام کند. در صورت عدم تأمین منابع لازم جهت گسترش پوشش بیمه ای کارگران با تصویب هیات وزیران، افزایش سقف مجموع عوارض تا بیست درصد (۲۰٪) بلا مانع است. تبصره ۱- در صورت درخواست متقاضی دریافت پروانه، سازمان تأمین اجتماعی مکلف است حق بیمه کارگران ساختمانی را بر مبنای حق بیمه سهم کارفرما در زمان صدور پروانه ساختمانی تا مدت سه سال و بدون دریافت سود، تقسیط کند. ترتیب پرداخت حق بیمه از طرف دارنده پروانه به منزله رسید پرداخت حق بیمه و اخذ پروانه است. در هر حال صدور پایان کار منوط به ارائه مقاصد حساب می باشد. تأخیر در پرداخت اقساط حق بیمه مشمول جریمه مانند تأخیر پرداخت سایر حق بیمه ها می شود. ...»

^۲ ماده (۵) آیین نامه اجرایی مواد ۳ و ۵ قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی: «مراجع صادرکننده پروانه ساختمانی مکلفند به منظور تأمین سهم کارفرمایی حق بیمه کارگر ساختمانی، در مواردی که انجام کارهای ساختمانی مستلزم اخذ پروانه باشد، پس از دریافت رسید پرداخت بیمه به حسابی که صندوق اعلام می کند، نسبت به صدور پروانه ساختمانی مربوط اقدام نمایند.»

^۳ ماده (۱۱) آیین نامه اجرایی مواد ۳ و ۵ قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی: «مبالغی که در زمان صدور پروانه طبق مقررات این آیین نامه پرداخت می شود، در محاسبه حق بیمه کارگران پیمانکار موضوع بند (۲) ماده (۲) قانون محسوب خواهد شد.»

^۴ ماده (۱۳) قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی: « کلیه وزارتخانه ها، دستگاه ها، نهادها، شرکت ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، شهرداری ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و دستگاه هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مراجع صدور پروانه ساختمان مکلف به همکاری با مجریان این قانون می باشند.»

اجتماعی کارگران ساختمان (ماده ۲ قانون)، به تبع احکام دیگر این قانون (از جمله ماده ۵) مبنی بر نحوه پرداخت حق بیمه سهم کارفرما نیز مشمول این افراد نخواهد بود و هرچند ماده (۱۳) این قانون کلیه دستگاه‌های اجرایی را در کنار مراجع صدور پروانه ساختمان، مکلف به همکاری با مجریان قانون نموده است، لکن این مسئله ناظر به لزوم پرداخت حق بیمه سهم کارفرما در زمان صدور پروانه ساختمان توسط این دستگاه‌ها محسوب نمی‌شود و پرداخت حق بیمه این افراد بر مبنای قانون تأمین اجتماعی صورت می‌گیرد. لذا به نظر بخشنامه موضوع شکایت خلاف قانون محسوب شده و از حیث مغایرت با موازین شرعی نیز محل تأمل است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir