

عنوان

رای شماره ۸۲۶ مورخ ۳۰/۰۸/۱۳۹۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

برای دسترسی به کلیه قوانین و مقررات، آموزش ها و مقالات تخصصی قانون کار

در سایت اینترنتی کارتاپان

اینجا کلیک کنید

تاریخ دادنامه: ۳۰/۸/۱۳۹۶ - شماره دادنامه: ۸۲۶ - کلاس پرونده: ۹۶/۴۱۷

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: شرکت تولیدی تهران پتو با وکالت آقای رضا مهدوی راد

موضوع شکایت و خواسته: ابطال نامه های شماره ۱۰۳۴۳۶-۱۳۹۳/۶/۲ و ۱۱۶۴۸۰-۱۳۹۵/۶/۲۴ مدیر کل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

گردش کار: آقای رضا مهدوی راد به وکالت از شرکت تولیدی تهران پتو به موجب دادخواستی ابطال نامه های شماره ۱۰۳۴۳۶-۱۳۹۳/۶/۲ و ۱۱۶۴۸۰-۱۳۹۵/۶/۲۴ مدیر کل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

"با سلام احتراماً همانگونه که استحضار دارند یکی از ظرفیتهای قانونی موجود در روابط کارگر و کارفرما، قانون بازنشستگی پیش از موعد مقرر در مشاغل سخت و زیان آور می باشد. هدف قانونگذار از تصویب این قانون ایمن سازی و استاندارد سازی مشاغل کارگران و رفع صفت سخت و یا پیش از موعد بازنشسته نمودن آنها می باشد. از سال ۱۳۹۰ و با ادغام سه وزارتخانه، سازمان تامین اجتماعی با وزارت کار و امور اجتماعی سابق ادغام و با نام وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ادامه فعالیت داد، بخشنامه های صادره از سوی وزارت مذکور به جای آن که در جهت تامین منافع کارگر و کارفرما و حمایت از تولید صادر گردد، متأسفانه با رویکرد تامین منافع سازمان تامین اجتماعی، آن هم به صورت غیر قانونی و خلاف مقررات و قوانین صادر گردیده است، از جمله این بخشنامه ها، اظهار نظرهای مدیر کل روابط کار و جبران خدمت این وزارتخانه طی نامه های شماره ۱۰۳۴۳۶-۱۳۹۳/۶/۲ و ۱۱۶۴۸۰-۱۳۹۵/۶/۲۴ می باشند.

توضیح اینکه به موجب قانون بازنشستگی پیش از موعد در مشاغل سخت و زیان آور موضوع ماده واحده قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۴ و ماده ۱۴ آیین نامه مشاغل سخت و زیان آور مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۲۶ هیأت وزیران، بیمه شدگانی که دارای سابقه پرداخت حق بیمه در کارهای سخت و زیان آور به تاریخ قبل از تصویب این قانون باشند می توانند با استفاده از مزایای این قانون درخواست بازنشستگی نمایند. در این صورت با احراز شرایط مندرج در تبصره ۲ و همچنین ۴٪ میزان مستمری برقراری نسبت به سنوات قبل از تصویب این قانون را یکجا به سازمان تامین اجتماعی پرداخت نمایند.

مدیر کل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در دو اظهار نظر فوق الذکر که دومی تأکید بر اظهار نظر اولی می باشد بر خلاف قوانین و مقررات مبادرت به قانونگذاری کرده است با این توضیح که مراجع حل اختلاف قانون کار را در مواردی که کارفرما از اجرای تکلیف قانونی خود نسبت به سازمان تامین اجتماعی سرباز زند و کارگر ناگزیر شخصاً نسبت به واریز آن به تامین اجتماعی اقدام نماید را با توجه به اطلاق ماده ۱۴۸ قانون کار صالح به رسیدگی دانسته و اظهار نموده مراجع حل اختلاف قانون کار در این خصوص کار فرما را مکلف به استرداد این مبالغ به کارگر نمایند.

این اظهار نظر نوعی قانونگذاری و برخلاف قوانین و مقررات موضوع دیگر و خارج از صلاحیت مدیر کل مذکور می باشد و صرفاً منافع سازمان تامین اجتماعی که وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است آن هم بر خلاف قانون، تامین کرده است، به طوری

که این اظهار نظر با ماده ۴ قانون مصوب مجلس، یک آیین نامه مصوب هیأت وزیران و ۲ رای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، به شرح زیر مغایرت دارد :

۱- به موجب ماده ۱۴۸ قانون کار، کارفرمایان مکلفند براساس قانون تامین اجتماعی نسبت به بیمه نمودن کارگران واحد خود اقدام نمایند. بدیهی است بیمه شدگانی که درخواست بازنشستگی پیش از موعد می نمایند ماده ۱۴۸ قانون کار در مورد آنها رعایت شده است و گرنه در صورت عدم پرداخت حق بیمه، اساساً تقاضای بازنشستگی پیش از موعد منتفی است، مضافاً اینکه مبالغ موضوع قانون بازنشستگی پیش از موعد در مشاغل سخت و زیان آور موضوع ماده واحده قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ قانون تامین اجتماعی و ماده ۱۴ آیین نامه مشاغل سخت و زیان آور، معادل ۴٪ میزان مستمری برقراری بیمه شده نسبت به سنوات اشتغال او در مشاغل سخت و زیان می باشد و ارتباطی به حق بیمه موضوع ماده ۱۴۸ قانون کار ندارد، به عبارت دیگر ماده ۱۴۸ قانون کار مجوزی برای ایجاد صلاحیت برای رسیدگی به این امر نمی باشد یعنی ماده ۱۴۸ قانون کار ناظر به تکلیف کارفرما به پرداخت حق بیمه کارگر به ماخذ ۳۰٪ می باشد نه تکلیف کارفرما به پرداخت ۴٪ میزان مستمری.

۲- به فرض که موضوع اختلاف را با توجه به نظر مدیرکل روابط کار و جبران خدمت، ناشی از ماده ۱۴۸ قانون کار بدانیم، ماده ۳۶ قانون تامین اجتماعی تصریح دارد امتناع یا تاخیر کارفرما در ارسال لیست و پرداخت حق بیمه رافع مسئولیت سازمان تامین اجتماعی در انجام وظایف و تعهدات قانونی مربوطه نمی باشد، لذا قاعده مندرج در نامه معترض عنه صادره توسط مدیرکل که بیان می دارد، در مواردی که کارفرما از اجرای تکلیف خود سرباز می زند و از پرداخت حق بیمه خودداری می نماید و کارگر ناگزیر، شخصاً نسبت به واریز حق بیمه اقدام می نماید، اصلاً مفهومی ندارد، به این دلیل که کارگر ناگزیر نیست، بلکه ماده ۳۶ قانون تامین اجتماعی راهکار مناسب را ارائه کرده است و امتناع یا تاخیر کارفرما را رافع مسئولیت تامین اجتماعی نمی داند، بدیهی است در این صورت سازمان تامین اجتماعی با ابزار قانونی که دارد و از طریق صدور اجرائیه، امکان مراجعه به کارفرما را دارد، این تکلیف قانونی سازمان تامین اجتماعی در برابر کارگر جائی برای ناگزیر بودن کارگر باقی نمی گذارد. چرا به جای آن که سعی بر اجرای ماده ۳۶ قانون تامین اجتماعی و مکلف نمودن سازمان تامین اجتماعی به اجرای وظایف خود در قبال کارگران عزیز نماییم، کارگر را ناگزیر قلمداد نماییم.

۳- ماده ۲۶۷ قانون مدنی مقرر داشته : «ایفای دین از جانب غیر مدیون هم جایز است اگر چه از طرف مدیون اجازه نداشته باشد ولیکن کسی که دین دیگری را ادا می کند اگر با اذن باشد حق مراجعه به او دارد والا حق رجوع ندارد.» در ما نحن فیه که کارگر بدون اذن کارفرما این بدهی و دین را پرداخت کرده است، با توجه به صراحت ماده ۲۶۷ قانون مدنی حق مراجعه به مدیون ندارد، در نامه شماره ۱۳۹۵/۶/۲۴-۱۱۶۴۸۰ مدیرکل مذکور در توجیه نظر خود، چون این پرداخت از سوی کارگر را برای دفع ضرر می داند از ماده ۲۶۷ قانون مدنی مستثنی نموده است. یکی دیگر از ایرادات به اظهار نظر مذکور اینست که از محدوده حقوق کار فراتر رفته و با وضع قانونی جدید به ماده ۲۶۷ قانونی مدنی نیز تبصره یا استثناء زده است، روشن است که قاعده لاضرر اینجا مصداقی ندارد چرا که به موجب ماده ۳۶ قانون تامین اجتماعی، تاخیر یا امتناع کارفرما رافع مسئولیت سازمان تامین اجتماعی نیست.

۴- به موجب قانون بازنشستگی پیش از موعد در مشاغل سخت و زیان آور موضوع ماده واحده قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ قانون تامین اجتماعی و ماده ۱۴ آیین نامه مشاغل سخت و زیان آور مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۲۶ هیأت وزیران، ۴٪ میزان مستمری برقراری بیمه شده نسبت به سنوات اشتغال او در مشاغل سخت و زیان آور توسط سازمان تامین اجتماعی محاسبه و مطالبه می گردد و کارفرما مکلف به پرداخت آن به طور یکجا به سازمان تامین اجتماعی می باشد، اولاً این مقررات اشاره به تکلیف کارفرما نسبت به سازمان تامین اجتماعی دارد نه کارگر و ثانیاً : چون محاسبه مبالغ به موجب مواد فوق الذکر با سازمان تامین اجتماعی

می باشد، ممکن است کارفرمایان به این محاسبه معترض باشند که این تعداد زیادی از کارفرمایان به محاسبه سازمان تامین اجتماعی معترض هستند، لذا مواد ۴۲ الی ۴۴ قانون تامین اجتماعی در موارد اعتراض کارفرما به محاسبه سازمان تامین اجتماعی، هیأت‌های بدوی و تجدید نظر تشخیص مطالبات سازمان تامین اجتماعی را با ترکیبی از نمایندگان قوه قضائیه، کارگران، کارفرمایان و وزارت مذکور صالح به رسیدگی دانسته است و بدیهی است که با اجرای این قاعده در مراجع حل اختلاف قانون کار، حق کارفرمایان مبنی بر اعتراض به نحوه محاسبه فوق تضييع می گردد و از این حیث نیز نامه معترض عنه برخلاف مقررات مواد ۴۲ الی ۴۴ قانون تامین اجتماعی نیز هست.

۵- رای وحدت رویه شماره ۳۳۴/۸۶/هـ-۳۳۴/۱۱/۲۰-۱۳۸۶/۱۱/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام تعارض آرا صادره از شعبه ۲۱ و ۱۷ دیوان عدالت اداری، دادنامه شعبه ۲۱ دیوان را که موید مسئولیت سازمان تامین اجتماعی در مواردی که کارفرما از پرداخت حق بیمه به سازمان تامین اجتماعی استنکاف می نماید و بازنشستگی پیش از موعد در مشاغل سخت و زیان آور می باشد، موافق قانون تشخیص داده شده است. نامه معترض عنه با این رای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز تعارض دارد.

۶- رای وحدت رویه شماره ۷۹/هـ و ۲۹-۱۳۸۰/۱۱/۷-۱۳۸۰/۱۱/۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بخشنامه شماره ۵۸۹ و ۵۸۹/۱ فنی سازمان تامین اجتماعی را به دلیل تکلیف سازمان تامین اجتماعی و اینکه امتناع یا تاخیر کارفرما در ارسال لیست و پرداخت حق بیمه رافع مسئولیت سازمان مذکور در انجام وظایف و تعهدات قانونی مربوط نمی باشد، مغایر قانون تشخیص داده و ابطال کرده است.

لذا با توجه به توضیحات، ادله و مستندات ارائه شده و مغایرت اظهار نظرهای مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی طی نامه شماره ۱۰۳۴۳۶-۱۳۹۳/۶/۲ و ۱۱۶۴۸۰-۱۳۹۵/۶/۲۴ که مغایرت دارد با ماده ۱۴۸ قانون کار، مواد ۳۶ و ۴۲ الی ۴۴ قانون تامین اجتماعی ماده ۲۶۷ قانون مدنی، قانون بازنشستگی پیش از موعد در مشاغل سخت و زیان آور موضوع ماده واحده قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۴ و ماده ۱۴ آیین نامه مشاغل سخت و زیان آور مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۲۶ هیأت وزیران و با آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره های ۳۳۴/۸۶/هـ-۱۳۸۶/۱۱/۳۰ و ۷۹/هـ و ۲۹-۱۳۸۰/۱۱/۷-۱۳۸۰/۱۱/۷ با شرح و توضیحی که ارائه شده از محضر ریاست دیوان عدالت اداری تقاضای ارجاع موضوع به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و ابطال نامه های شماره ۱۰۳۴۳۶-۱۳۹۳/۶/۲ و ۱۱۶۴۸۰-۱۳۹۵/۶/۲۴ مدیر کل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را به موجب ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری خواستارم.

متن نامه های مورد اعتراض به قرار زیر است:

الف) نامه شماره ۱۰۳۴۳۶-۱۳۹۳/۶/۲-۱۳۹۳/۶/۲ مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی:

"جناب آقای غنیان

مدیرکل محترم تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان سمنان

با سلام و احترام

بازگشت به نامه شماره ۲۵/۱۲/۷۶۹۵-۱۳۹۳/۳/۲۵ در خصوص استعلام مطروحه به اطلاع می رسانم:

با توجه به قانون بازنشستگی پیش از موعد در مشاغل سخت و زیان آور موضوع ماده واحده قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۴ و همچنین ماده (۱۴) آیین نامه مشاغل سخت و زیان آور مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۲۶

هیأت وزیران، بیمه شدگانی که دارای سابقه پرداخت حق بیمه در کارهای سخت و زیان آور به تاریخ قبل از تاریخ تصویب این قانون باشند، می توانند با استفاده از مزایای این قانون درخواست بازنشستگی نمایند. در این صورت با احراز شرایط توسط بیمه شده کارفرمایان مربوطه مکلفند حق بیمه مربوطه و میزان مستمری برقراری را با احراز شرایط مندرج در تبصره ۲ همچنین چهار درصد (۴٪) میزان مستمری برقراری نسبت به سنوات قبل از تصویب این قانون را یکجا به سازمان تامین اجتماعی پرداخت نمایند، لذا در مواردی که کارفرما از اجرای تکلیف خود سرباز زند و از پرداخت حق بیمه مربوط خودداری نماید و کارگر، خود، شخصاً نسبت به واریز مبالغ مربوط به سازمان تامین اجتماعی اقدام نماید کارفرما مکلف به استرداد این مبلغ به کارگر می باشد. شایان ذکر است رسیدگی به این موضوع با توجه به اطلاق ماده (۱۴۸) قانون کار در صلاحیت مراجع حل اختلاف کار می باشد.

(ب) نامه شماره ۱۱۶۴۸۰-۱۳۹۵/۶/۲۴-مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی:

"مدیران کل محترم تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان ها

با سلام و احترام

همان گونه که مستحضرید با توجه به قانون بازنشستگی پیش از موعد در مشاغل سخت و زیان آور موضوع ماده واحده قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۴ و همچنین ماده (۱۴) آیین نامه مشاغل سخت و زیان آور مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۲۶ هیأت وزیران، بیمه شدگانی که دارای سابقه پرداخت حق بیمه در کارهای سخت و زیان آور به تاریخ قبل از تاریخ تصویب این قانون باشند، می توانند با استفاده از مزایای این قانون درخواست بازنشستگی نمایند. در این صورت با احراز شرایط توسط بیمه شده، کارفرمایان مربوطه مکلفند حق بیمه مربوطه و میزان مستمری برقراری را با احراز شرایط مندرج در تبصره (۲) و همچنین چهار درصد میزان مستمری برقراری نسبت به سنوات قبل از تصویب این قانون را یکجا به سازمان تامین اجتماعی پرداخت نمایند.

در پاره ای موارد مشاهده می شود کارفرما از اجرای تکلیف خود سرباز می زند و از پرداخت حق بیمه کارگر خودداری می نماید و کارگر ناگزیر، شخصاً نسبت به واریز مبالغ مربوط به سازمان تامین اجتماعی اقدام می نماید. در خصوص امکان مراجعه کارگر به کارفرما برای استرداد مبالغ پرداختی و نیز مرجع صالح برای رسیدگی ابهاماتی مطرح بود که این اداره کل برای رفع ابهامات مذکور و ایجاد وحدت رویه طی چندین نامه از جمله شماره ۱۰۳۴۳۶-۱۳۹۳/۶/۲- اعلام نمود که در این موارد کارگر حق استرداد مبالغ پرداختی را از کارفرما دارد و مرجع رسیدگی به این اختلاف نیز، مراجع حل اختلاف کار هستند.

در حال حاضر بعضاً دیده می شود برخی کارفرمایان در صدد آنند تا با توسل به دلایل مختلف علاوه بر عدم انجام تکلیف خود مبنی بر پرداخت به موقع حق بیمه کارگر به سازمان تامین اجتماعی از استرداد مبلغ به کارگر نیز خودداری نمایند. از جمله مهمترین دلایل آنان نیز استناد به ماده (۲۶۷) قانون مدنی است که مقرر می دارد « ایفای دین از جانب غیر مدیون هم جایز است اگر چه از طرف مدیون اجازه نداشته باشد ولیکن کسی که دین دیگری را ادا می کند اگر با اذن باشد حق مراجعه به او دارد والا حق رجوع ندارد.» لذا برای برطرف شدن هرگونه تردید و ابهام در خصوص موضوع ضمن ارسال نمونه ای از این قبیل استدلالات (نامه شماره ۹۵۵۷/۲۳۰/۱۲۰-۱۳۹۵/۴/۲۰- شرکت سابیر که به شماره ۶۷۲۶۳ ثبت شده است) موارد ذیل را به آگاهی می رسانم:

صرفنظر از آن که تعبیر تعهد قانونی کارفرما مبنی بر بیمه نمودن کارگران خود مطابق مقررات مربوط، نزد سازمان تامین اجتماعی یا سایر صندوقهای بیمه ای ذیربط، به دین کارفرما به سازمان تامین اجتماعی و استناد به ماده (۲۶۷) قانون مدنی چندان صحیح به نظر نمی رسد و محل تردیدهایی است با این وجود حتی در صورت پذیرش موضوع، به استناد قاعده لاضرر که از مهمترین قواعد

فقهی- حقوقی کشور ما محسوب می شود کارگر حق استرداد مبالغی را خواهد داشت که برای استفاده از مزایای قانون بازنشستگی پیش از موعد به سازمان تامین اجتماعی پرداخته است و قسمت اخیر ماده (۲۶۷) قانون مدنی که رجوع به این را مشروط به اذن او می داند، در غیر مواردی است که پرداخت دین دیگری به منظور دفع ضرر از پرداخت کننده است. در توضیح مطلب فوق توجه به این نکات ضروری است :

- ۱- قانون بازنشستگی پیش از موعد به منظور حمایت از کارگرانی وضع شده است که در مشاغل و یا محیطهای غیر استاندارد مشغول فعالیت هستند و به این دلیل دچار مشکلات احتمالی متعددی از جمله بیماریهای خاص می شوند.
- ۲- استاندارد نمودن مشاغل و یا محیط کار (کارگاه) جزو وظایف اصلی کارفرما است و لذا پرداخت هزینه های مربوط به آن و نیز هزینه های حاصل از عدم انجام اقدامات لازم برای استانداردسازی محیط کار بر عهده خود اوست.
- ۳- تحمیل هزینه بازنشستگی پیش از موعد کارگرانی که در نتیجه غیر استاندارد بودن مشاغل یا محیط کار باید زودتر از موعد قانونی بازنشسته شوند به خود کارگر و یا صندوق تامین اجتماعی و عدم دریافت این هزینه ها از کارفرما، چیزی جز تحمیل ناروای هزینه های کارفرمایان به کارگر و یا بیت المال و جامعه نیست.
- ۴- جمع مقدمات فوق منجر به تصویب ماده واحده قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۴ و همچنین ماده (۱۴) آیین نامه مشاغل سخت و زیان آور مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۲۶ هیأت وزیران گردید تا کارگران در معرض آسیبهای ناشی از غیر استاندارد بودن مشاغل یا محیط کار با بازنشستگی زودتر از موعد از آسیبهای احتمالی بیشتر در امان بمانند.
- ۵- تاخیر کارفرمایان در پرداخت چهار درصد میزان مستمری برقراری نسبت به سنوات قبل موجبات تاخیر فرآیند بازنشستگی کارگران در معرض آسیب را فراهم می آورد.
- ۶- به تعویق افتادن بازنشستگی کارگران در معرض آسیب موجب ورود ضرر به کارگران می شود.
- ۷- کارگر برای دفع ضرر از خود می تواند با پرداخت چهار درصد مورد اشاره مقدمات بازنشستگی پیش از موعد خود را فراهم کند.
- ۸- مبالغی که کارگر برای دفع ضرر از خود به منظور استفاده از مزایای قانون بازنشستگی پیش از موعد به سازمان تامین اجتماعی می پردازد به استناد قاعده لاضرر قابل استرداد از کارگر است. شایان ذکر است به استناد اصل (۴۰) قانون اساسی هیچ کس نمی تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد. در نتیجه کارفرما نیز نمی تواند به بهانه اعمال حق خویش در نحوه پرداخت چهار درصد حق بیمه مذکور موجبات ضرر کارگر و به طور غیر مستقیم جامعه را فراهم آورد و در این صورت باید خسارات وارده را فراهم آورد که کمترین حد جبران خسارت استرداد مبالغ پرداختی به کارگر است.
- ۹- مجدداً تاکید می شود قسمت اخیر ماده (۲۶۷) قانون مدنی که رجوع به داین را مشروط به اذن او می داند، در غیر موردی است که این پرداخت برای رفع ضرر از پرداخت کننده است و از جمله مهمترین استثنائات وارده بر ماده (۲۶۷) مزبور جایی است که پرداخت دین برای دفع ضرر از پرداخت کننده صورت می گیرد.

در پایان ضمن تاکید موکد بر الزام کارفرما به استرداد مبالغ پرداختی از سوی کارگر به سازمان تامین اجتماعی و صلاحیت مراجع حل اختلاف کار برای رسیدگی به موضوع خواهشمندم دستور فرمایید موضوع را به نحو مقتضی به اطلاع کارشناسان ذی ربط برسانند.

مدیرکل حقوقی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به موجب لایحه شماره ۲۲۲۰۵۴-۱۳۹۵/۱۱/۱۹، تصویر لایحه جوابیه شماره ۲۱۶۸۹۰-۱۳۹۵/۱۱/۱۲ اداره کل روابط و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را ارسال کرده است که متن آن به قرار زیر است:

"جناب آقای ولی پور

مدیرکل محترم دفتر حقوقی

با سلام و احترام

با توجه به ابلاغیه مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۱ شعبه ۱۹ دیوان عدالت اداری در خصوص پرونده شماره ۹۵۰۹۹۸۰۹۰۱۹۰۲۰۱۰ مربوط به شکایت شرکت تولیدی تهران پتو به طرفیت این اداره کل به خواسته ابطال نامه های شماره ۱۰۳۴۳۶-۱۳۹۳/۶/۲ و شماره ۱۱۶۴۸۰-۱۳۹۵/۶/۲۴ لایحه، دفاعیه این اداره کل به شرح ذیل ارسال می گردد. خواهشمندم دستور فرمایید موارد ذیل عیناً به مرجع مذکور منعکس گردد:

خواهان به خواسته ابطال نامه های شماره ۱۰۳۴۳۶-۱۳۹۳/۶/۲ و شماره ۱۱۶۴۸۰-۱۳۹۵/۶/۲۴ به دلیل مغایرت با ماده (۱۴۸) قانون کار، مواد (۳۶، ۴۳ و ۴۴) قانون اجتماعی و ماده (۲۶۸) قانون مدنی و قانون بازنشستگی پیش از موعد در مشاغل سخت و زیان آور و برخی آرای وحدت رویه اقامه دعوی کرده است که پاسخ به شرح ذیل است: قبل از ورود به پاسخ اصلی موارد ذیل را یادآور می گردم:

اول- نامه شماره ۱۰۳۴۳۶-۱۳۹۳/۶/۲ در پاسخ به استعلام اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان سمنان به شماره ۱۳۹۳/۳/۲۵-۲۵/۱۲/۷۶۹۵ و نامه شماره ۱۱۶۴۸۰-۱۳۹۵/۶/۲۴ نیز با توجه به نامه برخی کارفرمایان معترض از جمله نامه شماره ۱۳۹۵/۴/۲۰-۹۵۵۷/۲۳۰/۱۲۰ شرکت سابیر و به منظور رفع ابهامات موجود تهیه و صادر شده است.

دوم- قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۱۳۷۱ با هدف وادار نمودن کارفرمایان به ایمن سازی کارگاه خود مطابق حد مجاز و استانداردهای مشخص شده در قانون کار و آیین نامه های مربوطه و سایر قوانین موضوعه، چهار درصد به نرخ حق بیمه کارگران شاغل در این کارگاهها (کارگران شاغل در مشاغل سخت و زیان آور) مقرر در قانون تامین اجتماعی افزوده تا کارگران شاغل در این کارگاهها و مشاغل که به دلیل سهل انگاری و بی مبالاتی کارفرما در استانداردسازی محیط کارگاه، دچار فرسایش جسمی و روحی شده اند بتوانند زودتر از موعد بازنشسته شوند، لیکن متأسفانه در پاره ای موارد برخی از کارفرمایان از پرداخت ۴ درصد فوق الاشاره سرباز می زنند و کارگر مجبور می شود برای استفاده از مزایای مندرج در این قانون و بازنشستگی پیش از موعد، خود شخصاً ۴ درصد حق بیمه مازاد را به سازمان تامین اجتماعی پرداخت نماید. اینک این پرسش مطرح می شود که:

اولاً: آیا کارگر حق استرداد مبلغ پرداختی به سازمان تامین اجتماعی را از کارفرما دارد؟

ثانیاً: مرجع رسیدگی به این اختلاف کجاست؟

این اداره کل با توجه به دلایل مشروحه ذیل ضمن ارائه پاسخ مثبت به سوال اول، مرجع رسیدگی به این اختلاف را مراجع حل اختلاف کار دانسته است.

الف- در خصوص صلاحیت مراجع حل اختلاف در رسیدگی:

۱- به موجب ماده (۱۵۷) قانون کار «هرگونه اختلاف فردی بین کارفرما و کارگر یا کارآموز که ناشی از اجرای این قانون و سایر مقررات کار باشد از طریق هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف حل و فصل خواهد شد.»

۲- به موجب ماده (۱۴۸) قانون کار «کارفرمایان کارگاه‌های مشمول این قانون مکلفند بر اساس قانون تامین اجتماعی نسبت به بیمه نمودن کارگران واحد خود اقدام نمایند.»

۳- به موجب تبصره (۱) ماده (۲۸) قانون تامین اجتماعی «حق بیمه سهم کارفرما ۲۰ درصد مزد یا حقوق بیمه شده خواهد بود و با احتساب سهم بیمه شده و کمک دولت حق بیمه به ۳۰ درصد مزد یا حقوق افزایش می یابد.»

۴- به موجب بند (۴) قسمت (ب) قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۱۳۷۱ «از تاریخ تصویب این قانون، جهت مشمولان این تبصره (شاغلین کارهای سخت و زیان آور مشمول این قانون)، ۴ درصد به نرخ حق بیمه مقرر در قانون تامین اجتماعی افزوده خواهد شد که آن هم در صورت تقاضای مشمولان قانون، به طور یک جا یا به طور اقساطی توسط کارفرمایان پرداخت خواهد شد.»

۵- با توجه به موارد فوق، حق بیمه سهم کارفرما در مورد شاغلین مشاغل سخت و زیان آور موضوع قانون فوق اشاره که در واقع جزیی از قانون تامین اجتماعی محسوب می شود ۲۴ درصد مزد یا حقوق بیمه شده است که ۲۰ درصد آن باید به مرور زمان و ۴ درصد مابقی در هنگام بازنشستگی به سازمان تامین اجتماعی واریز شود.

۶- با توجه به اینکه رسیدگی به اختلافات بین کارگر و کارفرما در خصوص عدم پرداخت حق بیمه بر عهده مراجع حل اختلاف است رسیدگی به اختلافات در خصوص عدم پرداخت ۴ درصد افزایش حق بیمه شاغلین مشاغل سخت و زیان آور نیز بر عهده این مراجع است، امری که مقدمات فوق ناگزیر ما را به آن سوق می دهد.

شایان ذکر است همان گونه که در صورت سرباز زدن کارفرما از پرداخت حق بیمه کارگران موضوع قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) کارگران حق طرح دعوا در مراجع حل اختلاف با خواسته اجرای ماده (۱۴۸) قانون کار و قانون فوق اشاره را دارند، در صورتی که کارگر به دلیل عدم پرداخت حق بیمه توسط کارفرما و به منظور جلوگیری از ورود ضرر به خود، شخصاً نسبت به پرداخت حق بیمه به سازمان تامین اجتماعی اقدام کرده باشد، این امر (پرداخت حق بیمه توسط کارگر) تغییری در ماهیت اختلاف و در نتیجه مرجع رسیدگی به اختلاف نخواهد داد و همچنان کارگر به استناد ماده (۱۴۸) قانون کار حق مطالبه مبالغ پرداختی را خواهد داشت.

۷- شایان ذکر است سوق دادن کارگران بازنشسته به طرح دعوا و مطالبه حق مشروع خود در دادگاه‌های عمومی نتیجه ای در بر ندارد جز اتلاف وقت و نیروی کارگر، دادگاهها (که عهده دار وظایف متعدد و پیچیده هستند) و مردمی که چشم انتظار رسیدگی به

پرونده های خود در دادگاههای عمومی هستند. امری که در نهایت جز متضرر شدن کل جامعه و عدم تحقق هدف اصلی مقنن از تدوین قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) (ایمن سازی عوامل شرایط محیط کار مطابق حد مجاز و استانداردهای مشخص شده در قانون و در نهایت حذف مشاغل سخت و زیان آور) نتیجه دیگری در بر ندارد، زیرا کارفرمایان را به صورت غیر مستقیم به عدم ایمن سازی کارگاه و نیز عدم پرداخت حق بیمه کارگر سوق می دهد، چه بسا طولانی بودن روند رسیدگی به پرونده ها در دادگاههای عمومی کارگر را از مطالبه حق خود بازدارد و یا گذشت زمان و کاهش احتمالی ارزش پول تخفیفات قابل توجهی را برای وی به بار آورد.

ب- در خصوص حق استرداد چهار درصد از کارفرمای متخلف:

منطوق قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۱۳۷۱ به صراحت کارفرمایان را مکلف به پرداخت ۴ درصد حق بیمه کارگر به سازمان تامین اجتماعی می نماید و با وجود این نص صریح تردیدی در تکلیف کارفرما به پرداخت این مبلغ به سازمان تامین اجتماعی و به کارگر در مواردی که کارگر خود این مبلغ را پرداخت کرده است ندارد. شاکي به دنبال بهانه ای برای سرباز زدن از انجام وظیفه قانونی خود ایراداتی را به شرح ذیل مطرح می نماید:

ایراد اول: کارگر بدون اذن کارفرما این مبلغ را به سازمان تامین اجتماعی پرداخت کرده است لذا با استناد به ماده (۲۶۷) قانون مدنی حق مراجعه به کارفرما را ندارد. در پاسخ به این ادعا موارد ذیل قابل طرح است:

اول آن که تعبیر تعهد قانونی کارفرما مبنی بر بیمه نمودن کارگران خود مطابق مقررات مربوط، نزد سازمان تامین اجتماعی یا سایر صندوقهای بیمه ای ذیربط، به دین کارفرما به سازمان تامین اجتماعی و استناد به ماده (۲۶۷) قانون مدنی صحیح به نظر نمی رسد و محل تردیدهایی است (پرداخت ۴ درصد حق بیمه کارگر به سازمان تامین اجتماعی تعهدی است که کارفرما به موجب قانون در مقابل شخص کارگر بر عهده دارد و تعبیر آن به دین کارفرما به سازمان تامین اجتماعی صحیح به نظر نمی رسد)، با این وجود حتی در صورت پذیرش موضوع، به استناد قاعده لاضرر که از مهمترین قاعد فقهی - حقوقی کشور ما محسوب می شود کارگر حق استرداد مبالغی را خواهد داشت که برای استفاده از مزایای قانون بازنشستگی پیش از موعد به سازمان تامین اجتماعی پرداخته است و قسمت اخیر ماده (۲۶۷) قانون مدنی که رجوع به دین را منسروط به اذن او می داند، در غیر مواردی است که پرداخت دین دیگری به منظور دفع ضرر از پرداخت کننده است. در توضیح مطلب فوق توجه به این نکات ضروری است:

- ۱- قانون بازنشستگی پیش از موعد به منظور حمایت از کارگرانی وضع شده است که در مشاغل و یا محیطهای غیر استاندارد مشغول فعالیت هستند و به این دلیل دچار مشکلات احتمالی متعددی از جمله بیماریهای خاص می شوند.
- ۲- استاندارد نمودن مشاغل و یا محیط کار (کارگاه) جزو وظایف اصلی کارفرما است و لذا پرداخت هزینه های مربوط به آن و نیز هزینه های حاصل از عدم انجام اقدامات لازم برای استانداردسازی محیط کار بر عهده خود اوست.

۳- تحمیل هزینه بازنشستگی پیش از موعد کارگرانی که در نتیجه غیر استاندارد بودن مشاغل یا محیط کار باید زودتر از موعد قانونی بازنشسته شوند به خود کارگر و یا صندوق تامین اجتماعی و عدم دریافت صرفنظر از اینکه سازمان تامین اجتماعی به وظایف خود عمل کند یا خیر، کارفرما باید حق بیمه کارگر را به سازمان تامین اجتماعی واریز نماید. شایان ذکر است سازمان تامین اجتماعی یک نهاد عمومی متعلق به همه بیمه شدگان می باشد. امتناع کارفرما از پرداخت حق بیمه و متوقع بودن از

سازمان تامین اجتماعی در ارائه خدمات بدون ملزم نمودن کارفرما به انجام تعهدات خود، تضييع حقوق بیمه شدگان این صندوق و به نوعی دست بردن در اموال بیت المال محسوب می شود.

ثانیاً: عدم رعایت تکلیف قانونی کارفرما در پرداخت حق بیمه کارگر و یا حتی سازمان تامین اجتماعی در اجرای ماده (۳۶) قانون تامین اجتماعی نباید موجبات ورود ضرر به کارگرانی را فراهم آورد که این قوانین در صدد حمایت از آنان هستند، مسلماً هر تفسیری که نتیجه آن قراردادن تکلیف کارفرما بر عهده کارگر باشد هر چند در ظاهر منطقی و صحیح به نظر برسد، نادرست و غیر قابل اجرا است. در هر حال عدم پرداخت ۴ درصد به سازمان تامین اجتماعی در موعد مقرر بنا به دلایل فوق موجبات ورود ضرر به کارگر را فراهم می نماید.

ایراد سوم: شاکي در دادخواست خود مدعی شده است که نامه های معترض عنه، موجبات تضييع حق کارفرمایان در اعتراض به نحوه محاسبه حق بیمه توسط سازمان تامین اجتماعی موضوع مواد (۴۲) و (۴۳) قانون تامین اجتماعی را فراهم آورده است. در پاسخ باید گفت علت اصلی این امر - یعنی تضييع احتمالی حق کارفرما در اعتراض به نحوه محاسبه حق بیمه توسط سازمان تامین اجتماعی - نامه های این اداره کل نیست بلکه اقدام خود کارفرماست، اوست که با عدم پرداخت حق بیمه کارگر، حق اعتراض را از خود سلب کرده است. کوتاهی وی در انجام وظیفه، کارگر را وادار می نماید تا در جهت رفع اضطرار، حق بیمه را به سازمان تامین اجتماعی بپردازد و در واقع کارفرما با این عمل خود (کوتاهی و فرار از انجام تکلیف)، حق اعتراض خود را نسبت به مبلغ تعیین شده توسط سازمان تامین اجتماعی از بین می برد (قاعده اقدام).

ایراد چهارم - شاکي با استناد به برخی از آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر اینکه عدم پرداخت حق بیمه کارگر توسط کارفرما رافع مسئولیتهای سازمان تامین اجتماعی نیست حق کارگر در رجوع به کارفرما و مطالبه ۴ درصد حق بیمه را منکر شده است.

پاسخ این ایراد همان است که در قسمتهای قبل مطرح شد و اجمالاً آن که در هر صورت کارفرما باید به تعهد قانونی خود در قبال کارگر در پرداخت حق بیمه او مطابق مقررات تامین اجتماعی و از جمله قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) که در واقع قسمتی از قانون تامین اجتماعی است عمل نماید.

متذکر می گردم متأسفانه نا امن بودن برخی کارگاهها و فرار برخی کارفرمایان از انجام وظایف قانونی خود در استاندارد نمودن محیط کارگاه باعث شده تا بسیاری از مشاغل در زمره مشاغل سخت و زیان آور قرار گیرند، یعنی مشاغلی که موجب فرسایش جسمی و روحی کارگر می شود و نتیجه آن بروز انواع بیماریهای شغلی و عوارض ناشی از آن است. (تعریف مندرج در بخش الف قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۱۳۷۱ موید این امر است). این بیماریها به صورت مستقیم به کارگر و به طور غیر مستقیم به کل جامعه آسیب وارد می نماید، کارگران شاغل در چنین مشاغلی به بیماریهای ناشی از شغل و بعضاً مرگهای زودرس دچار می شوند، خانواده چنین کارگرانی دچار آسیبهای روحی و ضربه های مالی می شوند، هزینه های درمان این کارگران و بازنشستگی پیش از موعد آنان به سازمان تامین اجتماعی و با واسطه به تمامی بیمه شدگان این صندوق آسیب وارد می نماید و این چرخه معیوب ادامه یافته کل جامعه را متضرر می کند. متأسفانه چنین کارفرمایان متخلفی به جای ابراز شرمساری از بی مبالاتی خود که چنین هزینه های سنگینی را به جامعه وارد می نماید با گردنی افراشته ادعای حق می نمایند و معتقدند الزام نمودن آنها به انجام تکلیف قانونی و پرداخت حق و حقوق کارگر عملی ظالمانه است. بدیهی است استنباط و فهم و اجرای قوانین و مقررات باید به



گونه‌ای باشد که مانع چنین قانون‌گریزی آشکاری گردد. در پایان ضمن درخواست رد شکایت خواهان خواهشمندم نماینده این اداره کل برای ادای توضیحات در محضر قضات دیوان عدالت اداری حاضر شود."

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۶/۸/۳۰ 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 رای مبادرت کرده است.

رای هیأت عمومی

نظر به اینکه در شرح وظایف اداره کل روابط کار و جبران خدمت مشتمل بر ۲۹ بند که حسب اعلام مدیرکل روابط کار و جبران خدمت به تایید معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور نیز رسیده است، اختیاری در خصوص صدور بخشنامه‌های مورد شکایت ملاحظه نمی‌شود. بنابراین بخشنامه‌های یاد شده به لحاظ خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.