رأی شماره ۶۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال توضیح ۱ از بخشنامه شماره ۲۴/۳ سازمان تأمین اجتماعی

رأی شماره ۶۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال توضیح ۱ از بخشنامه شماره ۲۴/۳ سازمان تأمین اجتماعی

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۴/۱/۳۱ شماره دادنامه: ۶۳ کلاسه پرونده: ۱۱۴۹/۹۱
مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
شاکی: آقای بهرام مسیبی کلوجه
موضوع شکایت و خواسته: ابطال توضیح ۱ از بخشنامه شماره ۲۴/۳ سازمان تأمین اجتماعی
گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال توضیح ۱ از بخشنامه شماره ۲۴/۳ سازمان تأمین اجتماعی را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:
«رونوشت قانون اصلاح تبصره (۳) بند (۳) ماده (۸۰) قانون تأمین اجتماعی و رونوشت بخشنامه ۲۴/۳ مستمری ها ماده واحد قانونی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص اصلاح تبصره (۳) بند (۳) ماده ۸۰ قانون تامین اجتماعی مقرر داشته است: «در صورت فوت بیمه شده ای که بین ده تا بیست سال سابقه پرداخت حق بیمه داشته باشد به بازماندگان وی به نسبت سنوات پرداخت حق بیمه بدون الزام به رعایت ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی و به نسبت سهام مقرر در ماده ۸۳ همان قانون مستمری پرداخت می گردد...» سازمان تأمین اجتماعی به استناد قانون مذکور مبادرت به صدور و ابلاغ بخشنامه ۲۴/۳ مستمری ها نموده و طی توضیحات مربوط به بند (۱) آن استحقاق بازماندگان به برخورداری از مستمری موضوع قانون را مقید و مشروط به وقوع فوت بیمه شده در تاریخی بعد از ۱۳۵۴/۵/۱۰ (تاریخ تصویب قانون تأمین اجتماعی) کرده است در حالی که در متن مصوبه قانونی یاد شده چنین قید و شرطی وجود ندارد. به این ترتیب مرجع تصویب بخشنامه ۲۴/۳ مستمری های سازمان تأمین اجتماعی برخلاف حکم و مقصود مقنن با هدف تحدید دامنه شمول مصوبه قانونی مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام عمل کرده و موجب محرومیت بازماندگان واجد شرایط گروه هایی از بیمه شدگان از جمله بیمه شدگان مشمول قانون بیمه های اجتماعی سابق از حق استفاده از مستمری مربوطه شده است. حال با توجه به مراتب فوق و با عنایت به مفاد ماده ۱۰ قانون تأمین اجتماعی که مقرر داشته است «از تاریخ اجرای قانون تأمین اجتماعی، سازمان بیمه های اجتماعی و سازمان بیمه اجتماعی روستاییان در سازمان تأمین اجتماعی ادغام شده و کلیه وظایف و تعهدات و دیون و مطالبات و بودجه و دارایی آنها به سازمان تأمین اجتماعی منتقل شده است»، قائل شدن قید تاریخ فوت بیمه شده (۱۳۵۴/۵/۱۰ به بعد) در بخشنامه ۲۴/۳ مستمری ها توسط سازمان تأمین اجتماعی مغایر با قانون بوده و خارج از حدود اختیارات صادرکننده آن است لذا صدور حکم بر ابطال آن را خواستار است.»
بخشنامه مورد اعتراض به قرار زیر است:
حوزه فنی و درآمد
بخشنامه شماره ۲۴/۳ مستمری ها
موضوع: قانون اصلاح تبصره ۳ بند «۳» ماده ۸۰ قانون تأمین اجتماعی
اداره کل استان
شعبه
با سلام
نظر به این که به موجب قانون مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام تبصره «۳» بند «۳» ماده «۸۰» قانون تأمین اجتماعی اصلاح گردیده لذا ضمن ارسال نسخه ای از قانون مذکور توجه واحدهای اجرایی را به نکات ذیل در خصوص شرایط برقراری مستمری بازماندگان بیمه شدگان فوت شده جلب می نماید:
۱- در صورتی که بیمه شده متوفی دارای سابقه پرداخت حق بیمه بین ده تا بیست سال باشد بازماندگان واجد شرایط وی استحقاق دریافت مستمری به نسبت سنوات پرداخت حق بیمه (بدون الزام به رعایت ماده «۱۱۱» قانون تأمین اجتماعی) و به نسبت سهام مقرر در ماده ۸۳ قانون را خواهند داشت.
توضیح ۱: چنانچه فوت بیمه شده پس از ۱۳۵۴/۵/۱۰ (قانون تأمین اجتماعی) واقع شده و بازماندگان واجد شرایط وی تا تاریخ تصویب این قانون (۱۳۸۶/۱۱/۲۰) به هر علت از مستمری یا غرامت مقطوع فوت بهره مند نگردیده باشند از تاریخ تصویب قانون فوق محق به دریافت مستمری موضوع بند «۱» خواهند بود.
توضیح ۲: نظر به اینکه محاسبه ریز دستمزد ملاک برقراری مستمری مشمولین بند «۱» با توجه به توضیحات مذکور در بخشنامه ۲۴/۱، وفق تبصره ذیل ماده «۷۷» قانون صورت خواهد پذیرفت لذا چنانچه مستمری متعلقه کمتر از حداقل مستمری پرداختی طبق فرمول ذیل باشد مبلغ مستمری تا حداقل مذکور ترمیم خواهد گردید.
در مورد بیمه شدگانی که فوت آنان قبل از تصویب قانون مذکور واقع شده حداقل دستمزد سال ۱۳۸۶ ملاک عمل می باشد.
توضیح ۳: میزان کمک های جنبی از قبیل کمک هزینه حق اولاد، کمک هزینه همسران متکفل فرزند، عیدی، کالا برگ، حق مسکن و... این دسته از مستمری بگیران همانند سایر بازماندگان خواهد بود.
۲- بازماندگان واجد شرایط بیمه شده ای که از تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۰ به بعد فوت شده و دارای سابقه پرداخت حق بیمه بین یک تا ده سال باشد، استحقاق دریافت غرامت مقطوع فوت معادل یک ماه حداقل دستمزد کارگر عادی در زمان فوت را به طور یکجا و به نسبت سهام مقرر در ماده «۸۳» قانون خواهند داشت.
به منظور ثبت اطلاعات پرونده های مستمری برقرار شده و غرامت مقطوع فوت ناشی از اجرای این بخشنامه در پایگاه اطلاعات هویتی مستمری بگیران کد اساس برقراری ۱۵۳۱۷ با عنوان «قانون اصلاح تبصره ۳» بند «۳» ماده «۸۰» قانون (پرداخت مستمری) و کد اساس برقراری ۱۵۳۱۸ با عنوان «قانون اصلاح تبصره ۳» بند ۳ ماده «۸۰» قانون (پرداخت غرامت مقطوع فوت) پیش بینی شده است.
مسؤول حسن اجرای این دستور اداری معاونت های فنی و درآمد امور استان ها و اداری مالی در ستاد مرکزی، شرکت مشاور مدیریت و خدمات ماشینی تأمین مدیران، معاونین، روسا و کارشناسان ارشد امور فنی مستمری ها در ادارات کل استان ها و رؤسا و معاونین و مسؤولین ذی ربط در واحدهای اجرایی خواهند بود.»
در پاسخ به شکایت مذکور، مدیر کل دفتر امور حقوقی و دعاوی سازمان تأمین اجتماعی به موجب لایحه شماره ۷۰۰/۹۲/۲۳۴۶-۱۳۹۳/۵/۲۶ اعلام کرده است که:
«دفاعیات :
برابر یک اصل اولیه و بسیار بدیهی، اثر قوانین نسبت به آتیه بوده است و تنها در صورت تصریح قانونگذار، می توان حکم مقرره ای را به گذشته سرایت داد و به نظر نمی رسد ماده ۱۰ قانون تأمین اجتماعی بتواند انقلابی در این اصل اولیه ایجاد کرده و آن را نسبت به قانون تأمین اجتماعی دگرگون سازد. در حقیقت قانون تأمین اجتماعی نیز نمی تواند در گذشته اثر

داشته باشد، مگر آن که تصریحی در این زمینه به وسیله قانونگذار وجود داشته باشد به عبارتی دیگر، عطف به ماسبق شدن قانون نیازمند نص قانونی است.
بنابراین حتی گسترش و تعمیم بند ۱ ذیل تبصره ۳ بند ۳ ماده ۸۰ مستلزم تصریح قانونگذار است افزون بر این، بند ۱ ذیل تبصره ۳ بند ۳ ماده ۸۰ در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۰ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام اصلاح شده است. در تبصره سابق این تصریح وجود داشت که «بیمه شده ای که از تاریخ تصویب این قانون به بعد فوت می شود» و همچنین در بند ۲ تبصره ۳ نیز نسبت به این موضوع تصریح وجود داشته و مقرر گردیده است: «بیمه شده ای که از تاریخ تصویب این قانون به بعد فوت می شود» همان گونه که مستحضرید تصریح قانونگذار در این موارد از باب تاکید و تذکری بر اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین است و در صورت عدم تصریح، در هر حال مطابق اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین، اثر قانون صرفا نسبت به آینده است (نص صریح ماده ۴ قانون مدنی) و آنچه نیازمند تصریح است عطف قانون به قبل از زمان تصویب آن است به عبارت دیگر بر اساس اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین و نتیجه حاصل آن اثر قانون نسبت به آینده است و قانون عطف به ماسبق نمی شود مگر این که قانونگذار تصریح به این امر (عطف به ماسبق شدن قانون) نماید و در خصوص تعمیم و اثر آن به زمان قبل از تصویب قانون صراحتا اشاره نماید که در مانحن فیه چنین امری رخ نداده است. بنابراین برخلاف ادعای شاکی که عدم تصریح قانونگذار را دلیلی بر عطف به ماسبق شدن قانون و اثرگذاری آن نسبت به زمان گذشته عنوان کرده است عدم تصریح دلیل بر عطف به ماسبق نشدن قانون و اثر نسبت به آینده است (بعد از تصویب قانون) و لذا مدعای شاکی از این جهت کاملا فاقد مبنای قانونی و برخلاف اصل مذکور و نص صریح قانون مدنی است.
مضافا آن که ماده ۸۰ قانون تأمین اجتماعی در مقام تعیین اشخاص حائز شرایط برای دریافت مستمری بازماندگان بوده و در این راستا به بیان اشخاصی که علی الاصول از مستمری برخوردارند، پرداخته اما در تبصره به صورت استثنایی امتیازاتی را نسبت به اشخاصی که علی رغم حائز نبودن شرایط اصلی جهت برخورداری از مستمری، به صورت استثنایی دارای شرایط مقرر در تبصره باشند، برخوردار از مستمری دانسته است. لذا در تفسیر تبصره مزبور استثنایی بودن آنها و موارد خاص اعمال آنها باید مد نظر قرارگیرد. مضافا آنکه بار مالی که از گسترش دایره شمول این تبصره ها بر سازمان تحمیل خواهد شد بسیار زیاد بوده و به هیچ وجه در خصوص این بار مالی بودجه مخصوصی برای سازمان در نظر گرفته نشده است که این موضوع خود دلیلی دال بر عدم شمول تبصره مذکور نسبت به زمان مورد نظر شاکی است. لذا با عنایت به مراتب فوق و دلایل فوق الاشعار و با توجه به عدم مغایرت بخشنامه مذکور با قوانین و مقررات مورد ادعای شاکی، رد شکایت مذکور استدعا می گردد.»
هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی، با اکثریت آرا به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می کند.

رأی هیأت عمومی

به موجب ماده ۱۰ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ از تاریخ اجرای این قانون سازمان بیمه های اجتماعی و سازمان بیمه های اجتماعی روستاییان در سازمان تأمین اجتماعی ادغام می شوند و کلیه وظایف و تعهدات و دیون و مطالبات و بودجه و دارایی و کارکنان آنها با حفظ حقوق و سوابق و مزایای استخدامی خود که تا تاریخ تصویب و اجرای آیین نامه موضوع ماده ۱۳ این قانون معتبر خواهد بود به سازمان منتقل می گردند. مطابق بند ۱ ماده واحده قانون اصلاح تبصره ۳ بند ۳ ماده ۸۰ قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۸۶ مقرر شده است «در صورت فوت بیمه شده ای که بین ۱۰ تا ۲۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه داشته باشد به بازماندگان وی به نسبت سنوات پرداخت حق بیمه بدون الزام به رعایت ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی و به نسبت سهام مقرر در ماده (۸۳) همان قانون مستمری پرداخت می گردد.» مستنبط از ماده ۱۰ قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴ و بند یک ماده واحده قانون اصلاح تبصره ۳ بند ۳ ماده ۸۰ قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۸۶ این است که تمامی بیمه شدگان فوت شده از جمله مشمولین مقررات سازمان بیمه های اجتماعی و سازمان بیمه های اجتماعی روستاییان که بین ۱۰ تا ۲۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند، بازماندگان آنان می توانند از مزایای مزبور بهره مند گردند. نظر به این که سازمان تأمین اجتماعی با صدور بخشنامه معترض عنه دایره شمول بیمه شده متوفی را به سال تاسیس سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۵۴/۵/۱۰) محدود و مقید کرده این اقدام خلاف هدف مقنن و مغایر بند ۱ قانون مذکور است و به همین جهت توضیح ذیل بند ۱ بخشنامه شماره ۲۴/۳ سازمان تأمین اجتماعی به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، ابطال می شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ـ محمدجعفر منتظری/

منبع : سایت مجلس شورای اسلامی