

## چالش‌های آرای هیئت‌های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی با تأکید بر آرای دیوان عدالت اداری

آیت مولائی\*، فاطمه میراحمدی\*\*

### چکیده

حمایت از تولید و کسب و کار مستلزم شناسایی چالش‌ها و موانع موجود در عرصه‌های مختلف است. یکی از مهم‌ترین این عرصه‌ها، اخذ حق بیمه قراردادهای بیمه‌های پیمانکاری است که در رویه فعلی سازمان تأمین اجتماعی و هیئت‌های تشخیص مطالبات این سازمان، معیار دقیق و منطقی‌ای جهت محاسبه حق بیمه قراردادهای پیمانکاری وجود ندارد و با چالش‌های بسیاری روبه‌رو است. این وضعیت، تبدیل به یکی از موضوعات پرشکایت در شعب دیوان عدالت اداری شده است و آرای بسیاری از هیئت‌های تشخیص مطالبات به علل مختلف شکلی و ماهوی نقض می‌گردد که نیازمند توجه جدی است. بنابراین در این نوشتار به این سؤال پاسخ داده شده است که مهم‌ترین چالش‌ها و علل نقض آرای هیئت‌های تشخیص مطالبات با تأکید بر آرای صادره از شعب دیوان عدالت اداری چیست. در پاسخ به این سؤال، با استفاده از روش تحقیق توصیفی - تحلیلی، مهم‌ترین نتایج به‌دست‌آمده از این قرار است: اولاً چالش‌های گوناگونی، همچون چگونگی محاسبه و اخذ حق بیمه، ترکیب هیئت‌های تشخیص مطالبات و تعیین حق بیمه بر مبنای حسابرسی از دفاتر مالی وجود دارد؛ ثانیاً وجود چنین چالش‌هایی گویای نقصان در شاخص‌ها، اصول و شرایط حاکم بر اخذ حق بیمه در اسناد قانونی مربوطه است که نیازمند اصلاح است.

واژگان کلیدی: هیئت‌های تشخیص مطالبات، قراردادهای پیمانکاری، سازمان تأمین اجتماعی، حق بیمه، دیوان عدالت اداری

\* استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران (نویسنده مسئول)  
amulace@tabrizu.ac.ir

\*\* دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران  
mirahmadi.fatemeh67@gmail.com

## مقدمه

بر اساس اقتضانات حقوق عمومی، رسیدگی به اعتراضات کارفرمایان نسبت به حق بیمه و خسارات تعیین شده از طرف سازمان تأمین اجتماعی و به صورت کلی، اختلاف میان کارفرما و سازمان در این رابطه در دادگاه‌های عمومی رسیدگی نمی‌شود بلکه قانون‌گذار در ماده ۴۲ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴، مرجعی خاص را با عنوان «هیأت‌های تشخیص مطالبات» پیش‌بینی کرده است که این‌گونه مراجع، در دسته مراجع «شبه قضایی» تلقی می‌شوند (استوارسنگری، ۱۳۹۵: ۱۴۶) و به موجب مواد ۱۰ و ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ آرای قطعی این‌گونه هیئت‌ها، قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است. این هیئت‌ها در دو مرحله بدوی و تجدیدنظر و هم‌سو با اصل رسیدگی دو درجه‌ای و نیز حق بر تجدیدنظرخواهی استقرار یافته‌اند. ماده ۴۳ قانون تأمین اجتماعی در مقام بیان اعضای هیئت‌های بدوی تشخیص برآمده و ماده ۴۴ نیز درباره اعضای هیئت‌های تجدیدنظر تشخیص مطالبات است (رضایی‌زاده و رئیس، ۱۴۰۰: ۱۴۶). مطابق آمار اخذشده از اداره آمار و بودجه دیوان عدالت اداری در مهرماه ۱۴۰۰، فراوانی ورودی پرونده‌های مربوط به اعتراض به رأی قطعی هیئت تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری، ۱۲۸۶ پرونده در شش ماهه نخست سال ۱۳۹۹ بوده و با نرخ رشد صعودی ۶۸ درصدی، ۲۱۶۳ پرونده در شش ماهه نخست سال ۱۴۰۰ ثبت شده است که رقم قابل توجهی، ذیل موضوعات تأمین اجتماعی و جزء موضوعات پُرشکایت در دیوان عدالت اداری محسوب می‌شود. در نگاه نخست، چنین افزایشی در حجم ورودی پرونده‌های این‌چنینی، گویای وجود مشکل در سامانه مربوط به رسیدگی به اختلافات میان کارفرمایان و سازمان تأمین اجتماعی است که شایسته بحث و فحص است. از همین جاست که اهمیت این تحقیق روشن می‌شود.

یکی از جدی‌ترین موارد اختلافی در آرای قطعی هیئت‌های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی که میان فعالان اقتصادی و سازمان در جریان است، اختلاف بر سر نحوه محاسبه حق بیمه فعالیت‌های مقاطعه‌کاری (پیمانکاری) می‌باشد. قانون‌گذار به موجب ماده ۴۱ قانون تأمین اجتماعی مقرر کرده است: در مواردی که نوع کار ایجاب کند سازمان می‌تواند نسبت مزد را به کل کار انجام‌شده تعیین و حق بیمه متعلق را به همان نسبت محاسبه، مطالبه و وصول کند. با این حال، رفتار سازمان به‌نحوی بوده است که گویی، شایع‌ترین و شاید مصداق منحصر این ماده، مقاطعه‌کاری‌ها بوده است که در آن‌ها حق بیمه، کسری از کل مبلغ پیمان (ناخالص) تعیین و مطالبه می‌شود. این روش محاسبه حق بیمه، اگرچه مورد توجه جدی و اصرار مسئولین سازمان بوده است اما در طی ۳ دهه گذشته، همواره محل اختلاف میان سازمان و پیمانکاران بوده است؛ به‌گونه‌ای که شکایات

متعددی را در عمل نزد مراجع قانونی موجب شده است. تاکنون آرای زیادی در این خصوص از شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و حتی مرجع حل اختلاف میان دستگاه‌های دولتی (مستقر در معاونت حقوقی رئیس جمهور) صادر شده است. لذا مشاهده می‌شود دولت و قوه قضائیه در این خصوص درگیر بوده‌اند.

مزید بر این در طول سال‌های گذشته، مجلس شورای اسلامی نیز درگیر موضوع شده و با تصویب مصوباتی درصدد برطرف کردن مشکلات پیش‌رو برآمده‌اند. برای نمونه در سال‌های اخیر، قوانینی همچون «قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی» مصوب ۱۳۸۷، «قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی» مصوب ۱۳۹۱ و «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر» مصوب اردیبهشت ۱۳۹۴ به تصویب رسیده‌اند. این اسناد همگی درصدد بوده‌اند حق بیمه فعالیت‌های پیمانکاری را مورد بازبینی قرار داده و کفه موازنه را به نفع پیمانکاران متعادل نمایند (طوسی و کاشانی، ۱۳۹۶: ۳۱-۳۲) که ظاهراً در عمل چنین اتفاقی نیافتاده است و افزایش حجم ورودی پرونده‌ها به دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۰ به نسبت سال ۱۳۹۹ شاهی بر این مدعاست.

در خصوص پیشینه پژوهش متذکر می‌گردد؛ درباره چالش‌ها و علل نقض آرای هیئت‌های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری تاکنون، پژوهش مستقلی که به صورت موردی دربرگیرنده رویه شعب درخصوص چالش‌های پیش‌رو باشد انجام نشده است و صرفاً در کتاب «حقوق تأمین اجتماعی در قراردادهای پیمانکاری» (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۳) و همچنین مقاله «تحلیل حقوقی - اقتصادی حق بیمه‌های پیمانکاری‌ها» (طوسی و کاشانی، ۱۳۹۶) عمدتاً مطالبی درخصوص مبنا و نحوه محاسبه حق بیمه قراردادهای پیمانکاری ذکر شده است. بر این اساس، در این پژوهش به مهم‌ترین چالش‌ها و ایرادات قانونی و علل نقض آرای تشخیص مطالبات در شعب دیوان عدالت اداری پرداخته می‌شود و به این سؤال پاسخ داده خواهد شد که مهم‌ترین چالش‌ها و ایرادات قانونی و علل نقض آرای هیئت‌های تشخیص مطالبات در شعب دیوان عدالت اداری چیست. در پاسخ به این سؤال، با استفاده از روش تحقیق: توصیفی - تحلیلی، به آسیب‌شناسی سازوکار رسیدگی به مطالبات در هیئت‌های تشخیص با تأکید بر آرای شعب دیوان عدالت اداری پرداخته می‌شود. بنابراین چالش‌ها ذیل چهار موضوع چالش تقنینی، چالش اجرایی، چالش نظارتی و ایراد ساختاری هیئت‌ها به بحث گذاشته می‌شوند. در این راستا، نخست، مهم‌ترین چالش‌های قانونی هیئت‌های تشخیص مطالبات به بحث گذاشته می‌شود. سپس با در نظر گرفتن چالش‌های اجرایی، شایع‌ترین موارد کنترل هیئت‌ها از طریق آرای شعب دیوان عدالت اداری، تبیین و تحلیل می‌گردد. در ادامه معضلات کنترل از طریق قوه قضائیه به بحث گذاشته می‌شود. در پایان به بررسی

چالش‌های ساختاری پرداخته می‌شود.

### ۱. مهم‌ترین چالش‌های تقنینی هیئت‌های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی

از دیدگاه پوزیتیویستی، چالش قانونی ریشه در قانون‌گذاری «بد» دارد و به نظر می‌رسد برای شروع آسیب‌شناسی دروازه مهم ورود به بحث باشد. در عالم نظر، چنین به نظر می‌رسد که اسناد قانونی مرتبط با چگونگی اخذ بیمه از کارفرمایان، با معضلات نظری روبه‌رو هستند که در اینجا به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌شود.

#### ۱-۱. چالش تورم اسناد قانونی: تنوع و تعدد مقررات؛ بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها

اگرچه امر قانون‌گذاری، فرایندی در جهت حل و فصل مسائل گوناگون (انگ، ۱۳۸۶: ۱۹۵) و تعیین تکالیف و حقوق اشخاص جامعه است اما چگونگی ترسیم چنین وضعیتی می‌تواند در تورم قانون‌گذاری مؤثر باشد. این قاعده می‌تواند در مورد سازمان تأمین اجتماعی نیز صادق باشد. گفته می‌شود این سازمان یک ارگان بخشنامه‌محور است. تنوع و تعدد مقررات؛ بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها موجب شده است در موارد بسیاری نه تنها کارفرمایان بلکه مجریان و قضات نیز از آن بی‌اطلاع باشند. لذا تنقیح مقررات و بخشنامه‌های داخلی سازمان تأمین اجتماعی و همچنین اطلاع‌رسانی و آموزش کارفرمایان و مأموران و مجریان قانون و آشنا کردن آنان با مقررات و قوانین به منظور اجرای صحیح و منطقی و اتخاذ روشی یکسان در تصمیمات خود ضروری است. خوشبختانه بخشنامه تنقیح و تلخیص ضوابط بیمه‌ای مقاطعه‌کاران مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۰ گام مثبتی در این خصوص تلقی می‌گردد، اما به نظر می‌رسد تا گذار از مرحله تورم اسناد قانونی و رسیدن به گام مطلوب در این خصوص، فاصله معنادار وجود دارد.

#### ۱-۲. چالش پیش‌بینی صلاحیت اختیاری سازمان راجع به چگونگی محاسبه و اخذ حق بیمه بر اساس ماده ۴۱ قانون تأمین اجتماعی

گاهی ممکن است قانون‌گذار به نحوی به انشای ماده قانونی بپردازد که زمینه سوءبرداشت یا اختلاف نظر راجع به قلمروی اختیارات پیش بیاید. به نظر می‌رسد ماده ۴۱ مذکور از چنین چالشی رنج می‌برد. برابر ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی و تبصره‌های آن، رایج‌ترین روش تعیین و دریافت حق بیمه آن است که کارفرما ۳۰ درصد از مزد یا حقوق مستمر کارگر (۲۰ درصد به علاوه ۳ درصد بیمه بیکاری، سهم کارفرما و ۷ درصد سهم کارگر) را به عنوان حق بیمه پرداخت کند. این روش در محاسبه و وصول حق بیمه یک اصل محسوب می‌شود و گرایش کلی قانون تأمین اجتماعی به این سمت بوده است که حق بیمه‌ها تا حد امکان بر مبنای اعداد و ارقام واقعی محاسبه و دریافت شود

(طوسی، کاشانی، ۱۳۹۶: ۳۵-۳۴). ولی، واقعیت این است که استفاده از این قاعده ساده، همیشه برای محاسبه و وصول حق بیمه از تمام صنوف به آسانی امکان‌پذیر نمی‌باشد، لذا در ماده ۴۱ مقرر شده است: در مواردی که نوع کار ایجاب کند سازمان می‌تواند نسبت مزد را به کل کار انجام شده تعیین و حق بیمه متعلق را به همان نسبت محاسبه، مطالبه و وصول کند و «به‌نظر می‌رسد چالش اصلی مربوط به قانون مذکور، از همین ماده آغاز می‌شود. چراکه سازمان تأمین اجتماعی از معجز موجود در ماده ۴۱ به گسترده‌ترین صورت ممکن، بهره‌برداری کرده و با تفسیر موسع از صلاحیت‌های گزینشی‌اش، فضا را به سمت تحمیل اراده‌های یک‌جانبه‌اش به کارفرمایان پیش برده است و در نتیجه تا به امروز، دیوان عدالت اداری ظرفیت شایسته‌ای در باب کنترل صلاحیت‌های اختیاری دستگاه‌های اجرایی پیدا نکرده است. این درحالی است که این مرجع به راحتی می‌توانست با تکیه بر اصول پیشرفته حقوق اداری، به کنترل صلاحیت اختیاری سازمان اقدام ورزد و آن را به موجه‌سازی تصمیمات مربوط به صلاحیت‌های اختیاری‌اش مکلف سازد» (مولائی، ۱۳۹۳: ۱۲). برای مثال دیوان می‌توانست با تکیه بر اصول حقوقی، همچون «اصل الزام به بیان دلایل تصمیم»، مقامات اجرایی سازمان را مکلف به رعایت محدوده‌های قانونی پیش‌بینی شده در قانون نماید. در سایه فقدان چنین ظرفیتی توسط دیوان عدالت اداری، این سازمان در عمل توانسته است دیوان عدالت اداری را در باب صحت عمل خود متقاعد کند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۲۲۳-۲۲۱ ضمن تأیید بخشنامه ۱۴۹ در واقع به اقدامات سازمان جنبه قانونی بخشیده بود. چنین رأیی نمونه بارزی بر نزدیکی نگاه دیوان با سازمان است. با این حال، پیمانکاران که رأی دیوان را قانع کننده نمی‌دانستند با طرح پیامدهای منفی ناشی از عملکرد سازمان، نزد مراجع قانون‌گذار توانستند از سال ۱۳۸۴ به بعد قوانینی را به منظور اصلاح عملکرد سازمان به تصویب برسانند. دولت با ارائه لایحه‌ای به مجلس و تصویب قوانینی در آن، همچون «قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی» مصوب ۱۳۸۷، «قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی» مصوب ۱۳۹۱، درصدد بوده است حق بیمه فعالیت‌های پیمانکاری را مورد بازبینی قرار داده و کفه موازنه را به نفع پیمانکاران متعادل نمایند؛ به‌صورتی که در آن‌ها سازمان تأمین اجتماعی مکلف به دریافت حق بیمه بر مبنای فهرست ارائه شده توسط پیمانکاران و خودداری از رویه اعمال ضریب گردیده است. با این حال سازمان با طرح برخی شبهات حقوقی، همچنان بر موضع قبلی خود اصرار ورزیده و در عمل، به‌طور کلی، بر سیاق سابق عمل کرده است. در هر حال به نظر می‌رسد تکلیف سازمان در کنار گذاشتن رویه اعمال ضریب که مستند به قوانین سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۹۱ می‌باشد کماکان به قوت خود باقی است (طوسی و کاشانی، ۱۳۹۶: ۵۷). باقی بودن شبهات سازمان نسبت به صلاحیت قانونی‌اش را

باید نمود بارزی از شکاف‌هایی دانست که در نوع قانون‌نویسی و انتخاب واژگان توسط قانون‌گذار نمود پیدا کرده است. به نظر می‌رسد در راستای برداشت صحیح از ماده ۴۱ قانون تأمین اجتماعی و قلمرو آن، باید مصادیق ماده مذکور را احصا نمود. بدین منظور باید ۴ نکته را مدنظر داشت:

۱. اگرچه ماده ۴۱ قانون تأمین اجتماعی به صورت کلی، حکم به تعیین نسبت مزد را به کل کار انجام یافته مقرر کرده است اما این وضعیت صرفاً در خصوص قراردادهای پیمانکاری است؛ ۲. ماده ۴۱ قانون تأمین اجتماعی مواردی را شامل می‌شود که امکان بازرسی از کارگاه وجود نداشته باشد؛ ۳. پیمانکار کارگاه غیرثابت دارد و کار توسط نیروی غیرثابت انجام می‌شود؛ ۴. مصادیقی از قراردادهای پیمانکاری که مشمول لیست بر اساس ماده ۳۶ و ۴۷ قانون تأمین اجتماعی نمی‌باشد، مشمول ماده ۴۱ قانون تأمین اجتماعی است.

مهم‌ترین چالش برای دستیابی به مصادیق ماده ۴۱، تعریف «کارگاه ثابت» می‌باشد که محل اختلاف نظر بین سازمان و دیوان عدالت اداری بوده است. هرچند که نظر به جایگاه دیوان، به نظر می‌رسد دیوان می‌تواند با اصدار رأی شایسته، رهنمود قضایی لازم‌الاجرا برای سازمان صادر کند و مسیر اقدامات سازمان را در راستای اصل توازن منافع، مشخص سازد (مولائی، ۱۳۹۳: ۱۲). در کنار این، برای تعریف مفهوم «کارگاه ثابت»، بررسی قوانین و دستورالعمل‌های مربوطه ضروری بوده و ماده ۴۰ «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای مالی کشور» مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ با الحاق تبصره‌ای به ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی، «مبنای مطالبه حق بیمه»<sup>۱</sup> را در این خصوص اصلاح نموده است. به صراحت ماده ۴۰ قانون فوق و سایر قوانین مرتبط، کارگاه ثابت، محلی است که علاوه بر امکان ادامه فعالیت، به‌رغم خاتمه یک قرارداد مقاطعه‌کاری، دارای مجوز فعالیت از مراجع ذیصلاح بوده و اجرای قراردادهای متعدد مقاطعه در آن محل میسر باشد که این موضوع در دادنامه‌های شماره ۱۰۰۵۱ مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۹ و ۱۰۳۰۹ مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۸ هیئت تخصصی کار، بیمه و تأمین اجتماعی دیوان عدالت اداری تأیید گردیده است و در بند ۱۳ بخشنامه تنقیح و تلخیص ضوابط بیمه‌ای مقاطعه‌کاران، مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۰ تبیین شده است.

با جمع‌بندی کلی از بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی و رویه دیوان عدالت اداری،

۱. مبنای مطالبه حق بیمه در مورد پیمان‌هایی که دارای کارگاه‌های صنعتی و خدمات تولیدی یا فنی مهندسی ثابت می‌باشند و موضوع اجرای پیمان توسط افراد شاغل در همان کارگاه انجام می‌شود، بر اساس فهرست ارسالی و بازرسی کارگاه است و از اعمال ضریب حق بیمه جهت قرارداد پیمان معاف می‌باشند و سازمان تأمین اجتماعی باید مفصاحساب این گونه قراردادهای پیمان را صادر کند.

ملاک‌های کارگاه ثابت بدین شرح است:

۱. منحصرأً به منظور اجرای عملیات موضوع پیمان تأسیس نگردیده باشد و پس از خاتمه قرارداد، برچیده، جمع‌آوری و تعطیل نمی‌گردد؛ ۲. از زمان انعقاد قرارداد، دارای فعالیت مرتبط و منطبق با موضوع عملیات پیمان و پرونده کارگاهی فعال در واحد اجرایی سازمان باشند؛ ۳. مجوز ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی، گواهی سازمان مبنی بر نداشتن بدهی معوق بابت حق بیمه و متفرعات آن را داشته باشد؛ ۴. دارای مجوز فعالیت صنعتی، خدماتی، تولیدی و یا فنی مهندسی از مراجع ذیصلاح باشد؛ ۵. پیمانکار با استفاده از امکانات موجود و افراد شاغل در همان کارگاه نسبت به اجرای عملیات موضوع قرارداد منعقد با واگذارنده اقدام نماید؛ ۶. امکان انجام عملیات بازرسی در آن کارگاه وجود داشته باشد.

بر مبنای توضیحات بالا، به نظر می‌رسد معضل اساسی مربوط به «لایه تقنینی» درخصوص چگونگی اخذ حق بیمه از کارفرمایان، ناشی از «تورم اسناد قانونی» و پیش‌بینی «صلاحیت اختیاری» برای سازمان در بخشی از موضوع باشد که بدین وسیله، سازمان این صلاحیت اختیاری‌اش را به نحو دلبخواهانه مورد بهره‌برداری قرار می‌دهد؛ این در حالی است که در حقوق مدرن، صلاحیت اختیاری مقامات در چهارچوب اصول حقوقی پیشرفته، مثل اصل موجه بودن و اصل تناسب قابل اعمال است. این مسئله در ادامه با معضل «اجرا» پیوند خورده است و در واقع، معضل اساسی دیگر، مربوط به برداشت عملی سازمان از صلاحیت قانونی‌اش می‌باشد. «یکی از راه‌ها، فرهنگ‌سازی حقوقی در سازمان است و اینکه به سازمان تفهیم گردد، از دیدگاه اصل بیلان هزینه و فایده، در درازمدت، به نفع سازمان است که صلاحیت‌های اختیاری‌اش را به سمت اصل رعایت منافع متوازن طرفین اداره و ارباب‌رجوع پیش ببرد. چراکه سازمان مذکور در یک سطح نماینده منافع اعضای سازمان بوده و در سطح دیگر، نماینده منافع عمومی بوده و شایسته است چنین نماینده‌ای از چشم‌انداز راهبردی به موضوعات و مسائل مرتبط با سازمان بنگرد» (مولائی، ۱۳۹۳: ۱۴).

آرای متعددی از هیئت‌های تشخیص صادر گردیده است که اساساً بر مبنای برداشت ناصحیح از ماده ۴۱ قانون تأمین اجتماعی صادر گردیده و بدین وسیله منجر به نقض آن‌ها در شعب دیوان عدالت اداری گردیده است. عمده موارد نقض نیز مربوط به محاسبه حق بیمه و اعمال ضریب است که در ادامه بحث، شایع‌ترین موارد مطروحه در شعب دیوان به بحث گذاشته خواهد شد.

## ۲. چالش‌های اجرایی؛ کنترل صلاحیت‌های اجرایی از طریق شعب دیوان عدالت اداری

اگرچه مقامات اجرایی سازمان واجد اختیار استفاده از صلاحیت‌های قانونی هستند اما مطابق اصل سلسله‌مراتب هنجار حقوقی، چنین اختیاراتی ذیل اصل کنترل قضایی قرار داشته و بدین وسیله

شعب دیوان عدالت اداری، شایع‌ترین مرجع کنترلی و به چالش کشاندن اختیارات سازمان و نقض آرای صادره از هیئت‌ها می‌باشد. به نظر می‌رسد در رویه دیوان عدالت اداری، رایج‌ترین پرونده‌های مطروحه در شعب دیوان از این قرار است:

### ۲-۱. محاسبه حق بیمه

محاسبه حق بیمه، نمود بارز صلاحیت‌های اداری و اجرایی سازمان را تشکیل می‌دهد که ممکن است به دلایل مختلفی، چنین صلاحیتی از مدار قانون خارج گردد. با در نظر گرفتن رویه شعب دیوان عدالت اداری، شایع‌ترین مصادیق در این خصوص از این قرار است:

#### ۱-۱-۲. اخذ حق بیمه از قراردادهای تک نفره

سازمان تأمین اجتماعی به استناد کلمه مقاطعه‌کاری، قراردادهایی را که افراد منفرداً با شرکت‌ها برای ارائه برخی خدمات منعقد می‌کنند، مشمول مقررات حق بیمه پیمانکاری می‌داند؛ در حالی که پیمانکارانی که مفاد قرارداد یا پیمان را شخصاً و به تنهایی و به حساب خود انجام می‌دهند و از کارگر استفاده نمی‌کنند، از شمول ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی خارج هستند. قراردادهای مشاوره حقوقی وکلا، نگهداری از آسانسور، حسابرسی انفرادی و مانند این‌ها از این دسته‌اند. مطابق آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۸۱۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۶ و ۵۸ مورخ ۱۳۷۶/۵/۲۵ اخذ حق بیمه از قراردادهای پیمانکاری تک نفره را به درستی، مغایر قانون اعلام کرده است. در این راستا، در دادنامه شماره ۵۷۸۱۷۹، شعبه ۲۰ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری چنین آمده است: «با مذاقه در اوراق پرونده و ملاحظه مستندات ابرازی طرفین و با عنایت به اینکه از ناحیه سازمان تأمین اجتماعی گزارش بازرسی از کارگاه مبنی بر احراز اشتغال کارگران دیگر در اجرای قرارداد پیمان و در راستای مواد ۴۷ و ۱۰۲ قانون تأمین اجتماعی یا دادنامه صادره از مراجع حل اختلاف کار دایر بر احراز اشتغال و تکلیف کارفرما به پرداخت حق بیمه برابر ماده ۱۴۸ قانون کار ارائه نشده است و از آنجا که وفق دادنامه شماره ۵۸ مورخ ۲۵/۵/۷۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، کسر حق بیمه از قرارداد پیمانکاری تک نفره مجاز شناخته نشده است، ادعای مطروحه را مقرون به واقع دانسته و... حکم به ورود شکایت تجدیدنظرخواه و اعاده موضوع به هیئت مربوطه جهت رسیدگی مجدد با لحاظ قرار دادن مفاد این دادنامه صادر و اعلام می‌گردد. این رأی قطعی است». همچنین در دادنامه شماره ۲۳۷۲، شعبه ۲۰ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری آمده است: «... پیمانکارانی که مفاد قرارداد را برای انجام مفاد پیمان شخصاً و به تنهایی انجام می‌دهند و از کارگر استفاده نمی‌کنند از شمول ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی خارج هستند».

بدیهی است که در قراردادهای تک‌نفره، آن‌سان که عنوان قرارداد معرف محتوایش است منطقاً نباید



سازمان در این‌گونه پرونده‌ها اقدام به اخذ حق بیمه نماید و آرای متعدد صادره از دیوان نیز به درستی مؤید این امر است. این در حالی است که سازمان به لحاظ اینکه نقض صلاحیت‌های قانونی اش برایش هزینه‌بر نیست لذا به راحتی قانون را نقض می‌کند بدون اینکه هزینه‌ای برای سازمان داشته باشد.

### ۲-۱-۲. عدم محاسبه صحیح حق بیمه

از جمله موارد مربوط به نقض پرونده‌ها در دیوان عدالت اداری، محاسبه غلط حق بیمه‌ها است که در پرونده‌های مختلفی، موضوع حکم دیوان قرار گرفته است. در این خصوص، برای نمونه، می‌توان به دادنامه شماره ۴۹۸۲، شعبه ۵۴ دیوان عدالت اداری اشاره داشت که در آن مقرر گردیده است: «... با عنایت به مدارک و اسناد ارایه شده از سوی شاکی، حق بیمه کارگران مذکور پرداخت گردیده و مطالبه مجدد حق بیمه همان دوره، حق بیمه مضاعف محسوب می‌شود و... موجبی برای مطالبه حق بیمه مجدد همان کارگاه نمی‌باشد... و سازمان تأمین اجتماعی مکلف است منطبق با واقع تعیین حق بیمه نموده و محاسبه حق بیمه مازاد برخلاف مقررات و موجب تضییع حق شاکی می‌گردد... فلذا... حکم به ورود شکایت... صادر و اعلام می‌گردد». در دادنامه شماره ۷۱۹۶۱۵، شعبه ۱۸ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری به نوع دیگری به موضوع اشاره شده و چنین آمده است از آنجایی که «... وفق بخشنامه‌های سازمان قراردادهایی که در اجرای آن‌ها تهیه مصالح به‌عهده و به هزینه پیمانکار می‌باشد میزان حق بیمه معادل ۷٪ ناخالص کل کارکرد می‌باشد و در لایحه‌های سازمان تصریح شده که به مأخذ ۱۵ درصد مطالبه شده است لذا... حکم به ورود شکایت... صادر و اعلام می‌گردد.» در دادنامه شماره ۳۴۲۵، شعبه ۶۱ دیوان عدالت اداری آمده است از آنجایی که حق بیمه از «... ۲۰ درصد اجرا ۸۵ درصد مکانیکی و ۱۵ درصد غیر مکانیکی می‌باشد و حق بیمه نیز می‌بایست بر همین اساس تعیین و محاسبه گردد لذا حکم به ورود شکایت... صادر و اعلام می‌گردد.»

### ۲-۱-۳. عدم تعیین دقیق میزان انجام کار به صورت مکانیکی و دستی و تعیین حق بیمه بر اساس آن

در مواردی که موضوع قرارداد، ارائه خدمات بوده و نوع کار ایجاب نماید قسمتی از عملیات به صورت مکانیکی (با وسایل و ماشین‌آلات مکانیکی متعلق به پیمانکار) و قسمتی به صورت دستی انجام گیرد؛ در این حالت حق بیمه بخش مکانیکی به مأخذ ۷/۷۷ درصد و حق بیمه بخش دستی

۱. در دادنامه‌های دیگری به این موضوع اشاره شده است. برای نمونه نک: دادنامه شماره ۲۷۵۸، شعبه ۱۴ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، دادنامه شماره ۲۷۳۷ صادره از شعبه ۱۸ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، دادنامه شماره ۷۲۲۸۵۵ صادره از شعبه ۲۰ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری و دادنامه شماره ۴۰۵۹۹۸ صادره از شعبه ۲۰ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.

به مآخذ ۱۶/۶۷ درصد محاسبه می‌شود. اما در مواردی، در آرای هیئت‌های تشخیص مطالبات حق بیمه بخش مکانیکی و دستی به نحو صحیح محاسبه نمی‌شود که منجر به نقض رأی در شعب دیوان عدالت اداری می‌گردد. آرای فراوانی از شعب دیوان در این خصوص صادر شده و به درستی به لزوم رعایت شاخص‌های بالا تصریح شده است. از جمله آرای صادره از شعب دیوان در این خصوص به این شرح است: در دادنامه شماره ۴۸۳۵ صادره از شعبه ۵۱ دیوان عدالت اداری چنین مقرر شده است: «... توجهاً به اینکه حسب اعلام واگذارنده کار ۴۰ درصد قرارداد مکانیکی و ۶۰ درصد غیر مکانیکی بوده که سازمان با ۷۰٪ غیر مکانیکی و ۳۰٪ مکانیکی لحاظ و مبنای حق بیمه را بر آن اساس محاسبه و مطالبه نموده است. علیهذا شکایت شاکی را مقرون به صحت تشخیص می‌دهد.» رویکرد مطرح در رأی مذکور، در سایر آرای شعب دیوان نیز رعایت شده است.<sup>۱</sup>

توضیحات بالا گویای آن است که عدم دقت سازمان در تفکیک بخش مکانیکی از غیر مکانیکی که البته بر میزان حق بیمه کارفرما تأثیر مستقیم دارد از موجبات نقض آرای مراجع تالی بوده که به درستی توسط دیوان نقض می‌شود.

#### ۴-۱-۲. اخذ حق بیمه از قرارداد در حال اجرا

مطابق ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی، در پرونده‌هایی که در آن‌ها، موضوع قرارداد به اتمام نرسیده است اخذ حق بیمه فاقد وجهت است. این موضوع در متن قانون آشکارا ذکر شده است. با این حال در مواردی سازمان، منطوق قانون را نیز نادیده می‌گیرد. این موضوع در آرای دیوان تصریح شده است. برای مثال در دادنامه شماره ۳۵۵۴، شعبه ۴۸ دیوان عدالت اداری به این موضوع پرداخته شده است و مقرر گردیده است: «در خصوص دادخواست شاکی به طرفیت خوانده... با توجه به متن واگذارنده کار مبنی بر تمدید اجرای پیمان ۳۵-۹۴-۹۷-۸۹۷-۴/۵ تا پایان سال ۱۳۹۹ (صفحه ۷ پرونده) و عدم وجهت مطالبه حق بیمه قراردادی که پایان نیافته است (ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی) دعوی شاکی را وارد دانسته و به استناد مواد ۱۰ و ۶۳ و ۶۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی

۱. از جمله آرای صادره می‌توان به این موارد اشاره داشت: دادنامه شماره ۳۶۵۴ صادره از شعبه ۶۱ دیوان عدالت اداری که در جهت نقض رأی شماره ۰۱/۲۸/۰۶۲۸/۰۱۲۰۹۸۰ مورخ ۲۰/۸/۹۸ هیات تجدیدنظر تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی صادر شده است؛ دادنامه شماره ۳۵۹۳ صادره از شعبه ۴۸ دیوان عدالت اداری که در نقض رأی هیات تجدیدنظر تشخیص مطالبات صادر شده است؛ دادنامه شماره ۲۳۶۳ صادره از شعبه ۲۰ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری که در اعتراض به دادنامه شماره ۱۲۶۵ مورخ ۴/۴/۹۹ صادره از شعبه ۴۸ بدوی دیوان عدالت اداری صادر شده است؛ دادنامه شماره ۲۶۲۸ صادره از شعبه ۱۴ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری که در اعتراض به دادنامه شماره ۲۱۸۵ - ۹۶/۱۰/۰۳ شعبه ۶۶ بدوی دیوان عدالت اداری صادر شده است.

دیوان عدالت اداری حکم به ورود شکایت و نقض رأی معترض عنه جهت طرح در هیئت تشخیص مطالبات صادر و اعلام می‌نماید...».

#### ۵-۲. تعیین حق بیمه نسبت به قراردادهای خرید کالا و ساخت تجهیزات

مطابق قانون، سازمان تأمین اجتماعی ملزم گردیده است حق بیمه را فقط بر اساس قرارداد دارای نیروی انسانی، اخذ نماید و لذا کسر حق بیمه باید تابعی از دستمزد باشد. در این راستا، قراردادهای خرید کالا و اقلام مصرفی بدون وجود کارگر از شمول پرداخت حق بیمه معاف می‌باشند. بنابراین در این‌گونه قراردادها، می‌بایست هزینه اجرا از هزینه تجهیزات تفکیک و صرفاً بر اساس هزینه اجرا حق بیمه مطالبه شود. رأی وحدت‌رویه شماره ۱۸۴۷ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مؤید این موضوع است و بر اساس آن، قراردادهای خرید و فروش تجهیزات مشمول کسر حق بیمه نیست. اما در موارد بسیار زیادی، هیئت‌های تشخیص مطالبات قراردادهای خرید کالا و ساخت تجهیزات را مشمول کسر حق بیمه تلقی می‌کنند که منجر به نقض رأی در شعب دیوان عدالت اداری می‌گردد. نمونه‌ای از رأی شعب در این خصوص به شرح ذیل است: در دادنامه شماره ۱۴۴۰، شعبه ۱۹ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، به موضوع بالا تصریح شده و مقرر شده است: «... مطابق اعلام واگذارنده پیمان مذکور به جهت فقدان ویژگی‌های قراردادهای عمرانی به لحاظ عدم تعیین فهرست بها در مبلغ و محاسبه آن بر اساس قیمت مقطوع و عدم شماره طرح از موضوع قراردادهای عمرانی خارج بوده و مشمول قراردادهای غیرعمرانی با مصالح و دارای بخش‌های مختلف خرید حمل و نصب بوده که به لحاظ خروج بخش خرید مصالح از شمول کسر حق بیمه به جهت عدم به کارگیری نیروی انسانی در این بخش... محاسبه آن در مطالبات بیمه‌ای و اعمال ضریب فاقد وجاهت قانونی است...»<sup>۱</sup>.

#### ۶-۱-۲. ضرورت تکیه سازمان بر اطلاعات مبتنی بر ماده ۴۷ در تعیین حق بیمه

مطابق ماده ۴۷ قانون تأمین اجتماعی، بازرسان سازمان حق دارند کارگاه‌های مشمول قانون را مورد بازرسی قرار دهند و بر مبنای اختیار مذکور دفاتر و اسناد مالی را نیز مورد بازرسی قرار می‌دهند و بر اساس آن حق بیمه تعیین می‌نمایند. سازمان تأمین اجتماعی نیز در این خصوص بخشنامه‌های ۱۱/۳ الی ۱۱ جدید درآمد را جهت بازرسی از دفاتر قانونی تصویب نموده است. اما باید توجه داشت

۱. در دادنامه‌های دیگری این موضوع مورد توجه قرار گرفته است. برای نمونه، نک: دادنامه شماره ۶۴۶ شعبه ۱۸ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، دادنامه شماره ۵۹۳۳۱۲ شعبه ۵۱ دیوان عدالت اداری، دادنامه شماره ۲۵۳۵ شعبه ۱۷ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، دادنامه شماره ۳۴۷۶ شعبه ۶۱ دیوان عدالت اداری، دادنامه شماره ۴۰۶۳ شعبه ۲۰ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، دادنامه شماره ۳۶۴۴ شعبه ۴۸ دیوان عدالت اداری و دادنامه شماره ۳۵۹۵ شعبه ۴۸ دیوان عدالت اداری و دادنامه شماره ۲۸۷۷ شعبه ۱۹ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.

تعیین حق بیمه یک دوره مالی بر اساس گزارش انجام بازرسی ماده ۴۷ جهت احراز به کارگیری نیروی انسانی و اشتغال کارگر می باشد که در قالب بازرسی از محل کارگاه و یا بازرسی از دفاتر قانونی شرکت یا کارگاه امکان پذیر است. دادنامه شماره ۴۱۲ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز چنین حکم قانونی را مورد تأیید و تأکید دوباره داده است. این وضعیت در دادنامه شماره ۱۸۳۲ صادره از شعبه ۶۱ دیوان عدالت اداری نیز به نوع دیگری مورد توجه قرار گرفته است. در همین راستا تعیین حق بیمه بر مبنای حسابرسی از دفاتر مالی، نظیر اسناد افتتاحیه و خرید تجهیزات و اقلام مصرفی که بر اساس اصول حسابداری تهیه شده است؛ منوط به وجود مدارک مکفی دال بر استفاده از نیروی انسانی و فعالیت کارگر است و صرف وجود سند مالی مندرج در دفاتر مالی مثبت استفاده از کارگر نیست. لذا ابزار کامل و دقیقی جهت تعیین حق بیمه قراردادهای پیمانکاری نمی باشد و منجر به تعیین حق بیمه بر مبنای مأخذ نادرست می گردد. در پرونده کلاسه ۱۴۰۰۱۳۵۵/۴۷ صادره از شعبه ۴۷ دیوان عدالت اداری، «... با عنایت به اینکه در حسابرسی از شرکت شاکی پرداختی های مستمر و غیر مستمر به کارمندان شرکت مزبور تفکیک نشده و تمامی آن ها مشمول حق بیمه قرار گرفته است، به استناد مواد ۱۰ و ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، حکم به ورود شکایت شاکی ...» صادر شده است.

## ۲-۲. چالش مربوط به فقر اطلاعات کارفرمایان از زمان مند بودن حق اعتراض نسبت به آرای هیئت ها

هر چند جهل به قانون رافع مسئولیت نیست، اما چنین جهلی در پرونده های مطروحه در هیئت ها منجر به خسارت به کارفرمایان می شود. مطابق تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مهلت طرح شکایت از آرای مراجع شبه قضایی برای اشخاص داخل کشور ۳ ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور ۶ ماه از تاریخ ابلاغ رأی یا تصمیم قطعی مرجع مربوط است. با وجود چنین تصریحی، در مواردی اشخاص بدون رعایت مهلت های قانونی، نسبت به آرای هیئت های تشخیص در دیوان عدالت اداری طرح شکایت می کنند که منجر به رد شکایت می گردد. به عنوان نمونه در دادنامه شماره ۶۳۲۶۵۳، شعبه ۱۸ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، با استناد به مدلول ماده مذکور چنین آورده است: «خواستہ مذکور در خارج از مهلت مقرر قانونی طرح شده ... است»<sup>۱</sup>.

برابر رأی بالا و آرای ذکر شده در پاورقی، باید گفت که در مواردی نظر به فقر دانش حقوقی

۱. آرای زیادی در این خصوص وجود دارد که از جمله آن ها می توان به دادنامه شماره ۱۷۷۶، شعبه ۱۸ تجدیدنظر و دادنامه شماره ۶۳۲۶۵۳، شعبه ۱۸ تجدیدنظر اشاره داشت.

ذی‌نفعان پرونده، در موعد مقرر شکایت از آرای هیئت‌ها انجام نشده است. ناگفته پیداست که اقتضای اصالت شکل در حقوق عمومی، توجه به الزامات شکلی و آیینی توسط طرفین دعوا است و در صورت غفلت هر کدام از آن‌ها، حق قانونی آن‌ها منتفی خواهد شد. یکی از راه‌های برون‌رفت از چنین فضایی، گنجاندن برنامه‌های آموزشی در چهارچوب برنامه ملی افزایش اطلاعات از حقوق شهروندی است.

### ۳-۲. عدم استثنای برخی از قراردادها از شمول بخشنامه شماره ۱۴ در آمد / اعمال ضریب در موارد پرداخت حق بیمه بر اساس لیست

بر اساس بند «ج» ماده ۱۱ قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی، سازمان مکلف است حق بیمه قراردادهای پیمانکاری را حداکثر برابر لیست‌های بیمه پیمانکاران دریافت نماید. آرای زیادی در این خصوص صادر شده است که همگی در یک خط سیر فکری قرار دارند که در اینجا به ذکر نمونه‌ای بسنده می‌شود. برای مثال، دادنامه شماره ۷۸۳-۷۸۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مؤید دیدگاه بالا است. با وجود چنین تصریحی، سازمان اما کماکان با اعمال ضریب ۷/۷ یا ۱۶/۶۷ یا ضریبی بین دو عدد فوق دریافت می‌نماید که منجر به نقض آرای هیئت‌های تشخیص مطالبات در شعب دیوان عدالت اداری می‌گردد. نگاهی به آرای صادره از دیوان، گویای استمرار این وضعیت در سازمان بوده است و در پرونده‌های گوناگون عدول از حکم مذکور اتفاق افتاده است.<sup>۱</sup> برای مثال در دادنامه شماره ۲۲۱۸ صادره از شعبه ۱۹ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری چنین مقرر شده است: «... سازمان تأمین اجتماعی مکلف به محاسبه حق بیمه... کارکنان قراردادهای ارائه خدمات اجتماعی پیمانکاران طرح‌های عمرانی و غیرعمرانی با مصالح یا بدون مصالح بر مبنای فهرست ارائه شده و لیست پیمانکار بوده نه اعمال ضریب، بنابراین محاسبه و وصول حق بیمه پیمان شماره ۷۹۰۶۹۸ مورخ ۱۸۲۸۰ مغایر مقررات قانونی فوق‌الذکر

۱. از جمله شایع‌ترین چنین آرای می‌توان به این موارد اشاره داشت: در دادنامه شماره ۶۵۸ صادره از شعبه ۱۹ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری که در اعتراض به دادنامه شماره ۳۴۴۷ مورخ ۹۸/۱۱/۲۰ صادره از شعبه ۵۵ بدوی دیوان صادر گردیده است اعتراض شاکی وارد تشخیص داده شده است. در دادنامه شماره ۲۳۸۳ صادره از شعبه ۱۵ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری با خواسته اعمال ماده ۷۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۹۲ نسبت به دادنامه شماره ۲۴۸۲ مورخ ۹۷/۱۲/۰۸ صادره از شعبه محترم ۱۶ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، نیز «... وفق ماده ۴۰ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور و تبصره الحاقی به ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی خواسته معترض وارد تشخیص داده شده است».

محسوب لذا... حکم به پذیرش تجدیدنظرخواهی و نقض رأی معترض عنه صادر می گردد».

#### ۲-۴. چالش مربوط به عدم ابلاغ درست برگه پرداخت حق بیمه

نظر به اهمیت مقوله ابلاغ در فرایند حق های شکلی، عموماً قانون گذار به چگونگی ابلاغ و ضرورت ابلاغ درست توجه دوچندان می کند. به نظر حقوق دانان مقررات ابلاغ قانون آیین دادرسی مدنی جز در موارد استثنایی، برای ابلاغ اوراق رسمی لازم الرعایه است (شمس، ۱۳۸۳: ۸۷ و حیاتی، ۱۳۸۴: ۱۳۳). در چهارچوب الزامات تشریفات مربوط به چگونگی ابلاغ برگه های قانونی، به نظر می رسد رعایت فرایند صحیح ابلاغ برگه پرداخت حق بیمه لازم باشد. در مواردی ممکن است با عدم رعایت چنین الزاماتی، زمینه برای نقض رأی صادره از هیئت ها فراهم باشد. نگاهی به آرای دیوان، مؤید آن است که در برخی پرونده ها چنین الزام ساده شکلی مورد غفلت هیئت ها قرار گرفته است. در این خصوص می توان برای نمونه به دادنامه شماره ۱۰۴۲ صادره از شعبه ۱۴ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری اشاره کرد. در این رأی چنین آمده است: «نظر به اینکه قانون گذار در مواد ۴۲ الی ۴۴ قانون تأمین اجتماعی نحوه رسیدگی به اعتراض بدهی اعلامی توسط تأمین اجتماعی تبیین نموده و با توجه به اینکه لازمه استفاده از حق اعتراض قانونی، ابلاغ و اطلاع اشخاص از بدهی اعلامی است و نظریه اینکه شاکی ادعای عدم ابلاغ و عدم اطلاع از میزان بدهی اعلامی را نموده و با توجه به اینکه از سوی تأمین اجتماعی دلیل و مدرک متقنی که مبین اطلاع شخص از بدهی تعیینی را نماید ابراز و اقامه نگردیده و نظریه اینکه به دلالت ماده ۸۳ قانون آیین دادرسی مدنی ابلاغ به غیر مخاطب در صورتی معتبر است که اطلاع شخص مخاطب محرز گردد که در مانحن فیه این امر مفقود بوده لذا تجدیدنظرخواهی... موجه تشخیص داده می شود». مدلول این رأی در سایر دادنامه ها نیز تکرار شده است که از جمله آن ها می توان به دادنامه شماره ۹۹۳، شعبه ۱۴ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری اشاره داشت.

بی تردید یکی از مصادیق بارز حق های آیینی طرفین دعوی، رعایت ترتیبات قانونی مربوط به چگونگی ابلاغ اوراق قانونی به ذی نفع است؛ امری که عدم رعایت آن، موجب به محاق رفتن حقوق آیینی ذی نفع خواهد شد.

#### ۲-۵. چالش در احراز رابطه کارگری و کارفرمایی

در مواردی هیئت های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی بدون احراز رابطه کارگری و کارفرمایی اقدام به اخذ حق بیمه می نماید. نمونه هایی از رأی شعب دیوان عدالت اداری که در آن رأی هیئت تشخیص را بدین لحاظ نقض نموده است به این شرح است: در دادنامه شماره ۳۶۴۵، شعبه ۴۸ دیوان عدالت اداری، رأی هیئت تجدیدنظر تشخیص مطالبات به خاطر عدم توجه به مقوله مذکور نقض شده است چراکه شاکی در کارگاه مذکور، کارفرما نبوده است. در دادنامه شماره ۷۶۵۱۲۲، شعبه

۵۴ دیوان عدالت اداری چنین آمده است: «نظر به این که... خواهان... هیچگونه رابطه کارگری و کارفرمایی با این مرکز ندارند... بنابراین... حکم به ورود شکایت مبنی بر نقض رأی معترض عنه و اعاده موضوع به همان هیئت جهت رسیدگی مجدد با رعایت مفاد این دادنامه صادر و اعلام می‌گردد». در دادنامه شماره ۲۹۰، شعبه ۱۶ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری چنین آمده است: «نظر به اینکه حضور خانم... را به عنوان مراجعه کننده به کارگاه (مطب) شاکی احراز نمود که این امر اماره بر عدم اشتغال مشارالیها در بازه زمانی ۸۱/۱۳۹۶ الی ۱۳۹۶/۸/۲۳ در کارگاه می‌باشد و این اماره ایجاب می‌نماید سازمان مدارک شاکی و مستندات مربوطه را ملاحظه و مجدداً رأی صادر نماید...»

پرونده‌های بالا به درستی گویای آن هستند که یکی از شرایط پرداخت حق بیمه کارگر، وجود رابطه کارگری و کارفرمایی میان طرفین قرارداد است و نبود چنین شرطی، اماره‌ای بر عدم الزام کارفرما جهت پرداخت حق بیمه کارگر است و هر شخصی که چنین ادعایی داشته باشد اثبات چنین ادعایی بر عهده مدعی است.

### ۳. چالش در نظارت

هرچند که در مقام اجرای قانون، «دادگاه» بهترین مرجع و فصل‌الخطاب نهایی برای حل اختلاف است اما ممکن است با غلبه دیدگاه خاص بر دادگاه یا وجود یا حدوث موانعی، موجب گردد که خود دادگاه به «بخشی از معضل» تبدیل گردد یا ظرفیت قانونی کافی برای کنترل داشته باشد. نگاهی به آرای صادره از دیوان عدالت اداری در مقام نظارت بر آرای هیئت‌های تشخیص گویای آن است که این مرجع در سطوح چندگانه با معضل نظارت کارآمد قضایی مواجه است که رئوس آن‌ها را می‌توان به این قرار ذکر کرد:

#### ۳-۱. هزینه بر نبودن تخلف از قانون برای سازمان تأمین اجتماعی

یکی از وظایف ذاتی قوه قضائیه، نظارت بر حسن اجرای قوانین است و به این موضوع در اصل ۱۵۶ قانون اساسی تصریح شده است (رشیدی، ۱۴۰۱: ۸۷). یک تفسیر از این عبارت این است که چنین نظارتی نه تنها باید بر جنبه «کمی» بلکه معطوف به جنبه «کیفی» نیز باشد. یکی از دروازه‌های اساسی بحران کیفی در حسن اجرای قانون، مربوط به زمانی است که خاطیان از قانون، سود بیشتری در برابر هزینه‌های تخلف از قانون را کسب کنند. چنین به نظر می‌رسد که این سازمان در رویه به درستی متوجه هزینه بر نبودن تخلف از قانون برای این سازمان گردیده است. این درحالی است که اقتضای اداره خوب آن است که در مقام حکمرانی، رفتار رضایت‌مندانه‌ای را برای شهروندان در پی داشته باشد. گو اینکه سازمان با تکیه بر شاخص: هزینه - فایده، کارفرمایان را درگیر بازی نفس‌گیر دادرسی شبه قضایی و قضایی در این گونه پرونده‌ها ساخته است و از آنجایی که چنین درگیری برای

سازمان هزینه زیادی را نداشته است در نتیجه قبح شکستن قانون توسط سازمان ریخته است. در چنین فضایی کارفرمایان نیز هرچند در موارد حق بیمه‌های ناچیز، ناگزیر از تمکین شرایط غیرقانونی سازمان هستند اما آرای بالا به درستی نشان می‌دهد در مواردی که شکایتی از کارفرما در دیوان ثبت شده است به حق، رأی به نفع وی صادر شده است و البته شایسته است قانون‌گذار راهکاری را برای برون‌رفت از چنین وضعیتی بیندیشد (مولائی، ۱۳۹۳: ۱۹).

### ۲-۳. بحران در حاکمیت دیدگاه حقوق عمومی در مورد پرونده‌های سازمان تأمین اجتماعی

آن‌سان که به درستی در تقسیمات آکادمیک ایران آمده است حقوق تأمین اجتماعی ذیل دانش حقوق عمومی قرار داشته و متخصصین این دانش به موضوعات مختلف حقوقی مرتبط با سازمان پرداخته‌اند. علی‌رغم چنین وضعیت آشکاری، باید گفت که نه‌تنها در ترکیب اعضای مراجع شبه‌قضایی و قضایی به این مهم توجه نمی‌شود بلکه در اثر سیطره نگاه فقه خصوصی، مجاللی برای توجه اقتضانات حقوق عمومی در این‌گونه پرونده‌ها فراهم نشده است. البته این وضعیت ریشه تاریخی داشته است آن‌چنان‌که مرحوم متین‌دفتری در مراسم جلسه افتتاح شورای دولتی به این معضل اشاره داشته است (نک: صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۴۰-۳۷). باید توجه داشت که در حقوق عمومی نظام‌های حقوقی توسعه‌یافته، اصول پیشرفته‌ای همچون: «اصل سه‌جانبه دادرسی شبه‌قضایی» بر امور مربوط به حقوق عمومی حکم‌فرماست تا از این طریق، عدالت در این مرحله از مراحل دادرسی به محاق نرود. این در حالی است که اصل مذکور در ترکیب هیئت‌ها به شکل مطلوبی رعایت نمی‌شود. اگرچه در ترکیب قضات دیوان عدالت اداری نیز الزام مربوط به تخصص حقوق عمومی قضات دیوان دیده نمی‌شود (مولائی، ۱۳۹۳: ۲۰).

### ۳-۳. امور کنترل‌ناپذیر قضایی در ارتباط با سازمان تأمین اجتماعی در وصول مطالبات بابت حق بیمه

قوی‌ترین ضمانت‌اجرای دریافت حق بیمه مطابق ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی صدور اجراییه است و سازمان تأمین اجتماعی از جمله مؤسساتی است که برای وصول مطالبات خود مربوط به حق بیمه و جرایم و خسارات نیازی به مراجعه به محاکم دادگستری ندارد (استوار سنگری، ۱۳۹۵: ۱۵۲) و بر اساس ماده مذکور و آیین‌نامه اجرایی آن، مطالبات خود را به‌وسیله مأمور اجرا وصول می‌کند و اگر کارفرما ظرف ۴۸ ساعت از تاریخ دریافت اخطاریه کتبی، مطالبات قطعی‌شده سازمان را نپردازد و یا ترتیب پرداخت آن را ندهد، سازمان تأمین اجتماعی می‌تواند علیه وی اجراییه صادر کند و با بازداشت اموال منقول و غیرمنقول کارفرما و ارزیابی و سپس فروش آن، مطالبات خود را وصول نماید. این نحوه عمل سازمان، کارفرمایانی که در شرایط بد مالی هستند را با



مشکلات فراوانی مواجه می‌کند و موجب تعطیل شدن بسیاری از شرکت‌ها و جلوگیری از رونق اقتصادی می‌شود. نکته مهم‌تر این است که این دسته از صلاحیت سازمان در دسته امور کنترل‌ناپذیر دیوان قرار دارد یا دست‌کم کنترل دیوان بسیار ناچیز است. از این نظر، سازمان در استفاده از صلاحیت‌هایش فعال مایشاء است. در واقع پیوند سازمان با حلقه‌های حکومت، برای آن، جایگاه بسیار فراتر را نسبت به کارفرما تعیین کرده است و این وضعیت، موجب مشتبه شدن شأن و کارکرد این مرجع در ارتباط با صلاحیت‌هایش شده است و البته دلایل گوناگون حقوقی، سیاسی، تاریخی و ساختاری دارد (برای مطالعه بیشتر نک: جاوید و یزدان‌پناه، ۱۴۰۰: ۴۰۸-۳۹۸).

#### ۴. چالش‌های ساختاری هیئت‌های تشخیص مطالبات

یکی از معضلات شایع در ارتباط با سازمان و هیئت‌ها، مربوط به نقصان نظری یا عملی راجع به دادرسی عادلانه است که در ادامه به ذکر موارد مهم پرداخته می‌شود.

##### ۴-۱. چالش در ترکیب هیئت‌های تشخیص مطالبات

مطابق ماده ۴۳ قانون تأمین اجتماعی، اعضای هیئت بدوی عبارتند از: نماینده وزارت رفاه، تعاون، کار و امور اجتماعی، یک نفر به‌عنوان نماینده کارفرما به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، یک نفر به انتخاب شورای عالی تأمین اجتماعی و نماینده کارگران است. در هیئت‌های بدوی تشخیص مطالبات، برای انتخاب اعضا، حقوق کارفرمایان رعایت نمی‌شود، چراکه انتخاب نمایندگان کارفرمایان و کارگران باید به‌وسیله تشکلهای سازمان‌های کارگری و کارفرمایی انجام پذیرد. از این دیدگاه، به نوعی «اصل برابری سلاح‌ها» (نک: توسلی نائینی، خسروشاهی و نصراللهی، ۱۳۹۵: ۹۴-۷۱) در اینجا در محاق قرار دارد. تعداد اعضای هیئت زوج است و رسیدن به رأی اکثریت در بسیاری موارد غیرممکن خواهد بود و در عمل مدیر یا فردی دیگر از سازمان تأمین اجتماعی حکم قاضی را بازی خواهد کرد و کارفرما مجبور به دادخواهی در دادگاهی است که شاکی و قاضی یک نفر می‌باشد. ملاحظه می‌شود که در این هیئت اصل سه‌جانبه‌گرایی رعایت نشده و دو نفر از سازمان تعیین شده و در واقع نماینده کارفرمایان در اقلیت است و امکان عدم رعایت حقوق کارفرما در چنین هیئتی وجود دارد؛ زیرا سه کرسی از چهار کرسی هیئتی که کارفرما به‌عنوان مرجع رسیدگی به شکایتش به آنجا رجوع می‌کند در اختیار متشاکی است. هیئت تجدیدنظر تشخیص مطالبات مطابق ماده ۴۴ قانون تأمین اجتماعی نیز از نمایندگان وزارت رفاه، شورای عالی تأمین اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی، یک نفر از قضات دادگستری و یک نفر نماینده کارفرمایان به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران تشکیل شده است. مشکل اساسی این است که از پنج نفر اعضای این هیئت، سه نفر از سوی دولت یا نمایندگان آن انتخاب می‌شوند. نماینده کارفرمایان

نیز که باید از سوی تشکل کارفرمایی انتخاب شود، توسط اتاق بازرگانی معرفی می‌شود. به طوری که ملاحظه می‌شود در این هیئت نیز اصل سه‌جانبه‌گرایی رعایت نشده و اکثر نمایندگان از دولت هستند، از سوی دیگر نماینده کارگر نیز در هیئت موجود نیست. به همین لحاظ ترکیب هیئت‌های رسیدگی همواره مورد اعتراض کارشناسان و کارفرمایان بوده است. البته چنین چیدمانی ناقض «دادرسی منصفانه» (نک: رفیعی، ۱۳۹۱: ۲۲۰-۱۸۸) است که در اسناد مختلف بین‌المللی به لزوم رعایت دادرسی منصفانه در اشکال تصریحی یا مفروضی پرداخته شده است (برای دیدن لیست این اسناد نک: رستمی، آقای طوق و لطفی، ۱۳۸۸: ۱۳-۱۲).

#### ۲-۴. مستند و مستدل نبودن آرای هیئت‌های تشخیص مطالبات

اصل مستند و مستدل بودن رأی یا تصمیم از جمله اصول پذیرفته شده در حقوق اداری است (نک: مولائی، ۱۴۰۰: ۱۹۳-۱۹۲ و هداوند، ۱۳۸۹: ۵۸۰). از جمله موارد شایع مربوط به نقض آرای هیئت‌های مذکور، فقدان استدلال و استناد در آرای آن‌ها است. در موارد بسیاری، آرای هیئت‌های تشخیص مطالبات فاقد توضیح و استدلال و ارائه مستندات قانونی است که منجر به نقض در شعب دیوان عدالت اداری می‌گردد. نمونه‌های شایع از آرای شعب دیوان عدالت اداری که در آن‌ها آرای هیئت تشخیص مطالبات به علت مستند و مستدل نبودن نقض گردیده است از این قرار است: در دادنامه شماره ۴۴۱۸ صادره از شعبه ۵۴ دیوان عدالت اداری، مقرر شده است: «... رأی مذکور فاقد بیان توضیح در موضوع خواسته و استدلال و مستندات قانونی... اصدار یافته و مبنا و مأخذ حق بیمه مشخص...» نمی‌باشد. در دادنامه شماره ۲۹۶۶ صادره از شعبه ۱۴ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری نیز چنین آمده است: «... بنا به مراتب فوق چون تصمیم شماره ۰۱/۵۵۶-۲۹۸۰/۹۳ هیئت تجدیدنظر تشخیص مطالبات متکی به مقررات قانونی نبوده و از اتقان و استدلال لازم برخوردار نمی‌باشد...»<sup>۱</sup>.

آرای بالا نشان‌دهنده این هستند که «اصل مستند و مستدل بودن آرا» در برخی از شعب بدوی دیوان و شعب هیئت‌های تشخیص رعایت نشده است و بر این مبنا به درستی، دیوان عدالت اداری در مقام نقض رأی صادره از شعب برآمده و جهت رسیدگی دوباره به شعب مربوطه اعاده داده‌اند. وجود چنین شرایطی را در آرای این چنینی باید ناشی از ضعف دانش حقوقی دانست و البته لزوم توجه

۱. این گونه آرا از حیث فراوانی زیادند که از جمله آن‌ها می‌توان به دادنامه شماره ۴۳۷۶ صادره از شعبه ۱۸ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، دادنامه شماره ۱۰۹۱ صادره از شعبه ۲۰ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری و دادنامه شماره ۵۱۳۰۰۰ صادره از شعبه ۱۸ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری اشاره کرد.

به رعایت الزامات شکلی پایه در این‌گونه مراجع ضرورت دارد.

### ۳-۴. عدم رعایت مهلت منطقی جهت رسیدگی و صدور رأی در هیئت‌های تشخیص مطالبات

از جمله موارد دادرسی منصفانه و حق بر دادرسی عادلانه، رعایت مهلت منطقی و معقول در دادرسی است. یکی از مواردی که در آیین‌نامه هیئت تشخیص مطالبات مورد توجه قرار نگرفته است، توجه به مهلت و زمان معقول رسیدگی به پرونده‌های تشخیص مطالبات است. عدم تعیین مهلت و زمان معقول اعم از رسیدگی، ختم رسیدگی و صدور رأی است. هرچند ممکن است این امور موجب تشریفاتی شدن شود؛ اما تعیین مهلت‌ها و چهارچوب‌های منطقی منجر به تسریع دادرسی و رسیدگی در مهلت معقول و منطقی می‌شود. حق بر رسیدگی در زمان معقول، تضمین اساسی برای حمایت از همه طرفین در برابر تأخیرهای رویه‌ای بیش از حد است که ممکن است هم به اثربخشی و هم به اعتبار دادگاه‌ها لطمه بزند (خسروی، ۱۳۹۲: ۲۴۵). در آیین‌نامه اجرایی هیئت‌های تشخیص مطالبات، درخصوص زمان معقول جهت رسیدگی و صدور رأی پس از استماع اظهارات طرفین، قیدی بیان نشده است و صرفاً در ماده ۷ آیین‌نامه، ذکر شده است که هیئت بدوی با توجه به اعتراض کارفرما و بررسی و مطالعه محتویات پرونده و در صورت حضور کارفرما پس از استماع توضیحات وی مبادرت به صدور رأی می‌کند. بنابراین، تکلیف زمانی برای صدور رأی پیش‌بینی نشده است. این در حالی است که رعایت زمان معقول در رسیدگی علاوه بر اینکه شامل رسیدگی به اصل پرونده در زمان معقول است، شامل زمان معقول برای صدور رأی نیز می‌باشد و در مجموع قید مهلت‌ها در قانون یا آیین‌نامه اجرایی بر رعایت حق بر دادرسی در یک زمان معقول صحه خواهد گذاشت. در بند ۳ این ماده، نیز ذکر شده است: «شعبه یا نمایندگی موظف است حداکثر ظرف یک ماه با توجه به قرار صادره به پرونده رسیدگی و نتیجه امر را کتباً به همراه پرونده به هیئت بدوی ارسال نماید». سیاق عبارات به کار رفته در این بند، به گونه‌ای است که این امر را به ذهن متبادر می‌کند که رسیدگی در شعبه یا نمایندگی صورت می‌گیرد در حالی که به نظر می‌رسد، مراد نحوه اجرای قرار صادره است (رضایی‌زاده و رئیسی، ۱۴۰۰: ۱۵۳).

### نتیجه

نوشتاری که از نظر گذشت درصدد بود چالش‌ها و بحران‌های مربوط به فرایند اخذ حق بیمه از کارفرمایان را البته عمدتاً با تکیه بر آرای صادره از شعب دیوان به بحث بگذارد و نشان دهد که عمده موارد مربوط به نقض آرای صادره از هیئت‌های تشخیص سازمان تأمین اجتماعی مربوط به کدام موارد است تا از این طریق، گوشه‌ای از معضلات مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی را در آیین آرای قضایی دیوان در ایران به نمایش بگذارد؛ تا از این طریق، در چهارچوب یک مقاله، کلیتی از رئوس

معضلات مرتبط با آرای هیئت‌های تشخیص ارائه گردد. بدیهی است که هرکدام از تیرهای اصلی متن، ظرفیت نگارش مقاله مستقل را در نوشته‌های بعدی دارند.

مشاهده گردید که علت به وجود آمدن این چالش‌ها در یک زنجیره‌ای قرار دارد که همه قوای زمامداری را درگیر کرده و هر کدام از آن‌ها به سهم خود نقشی در آن دارند. بنابراین نه تنها ضوابط و شرایط حاکم بر اخذ حق بیمه در قراردادهای پیمانکاری در قانون تأمین اجتماعی ناقص است و موافقت‌نامه شرایط عمومی و شرایط خصوصی پیمان اشارات گنگ و مبهمی به بحث حق بیمه قراردادهای پیمانکاری دارد که نیازمند توجه و بازنگری است بلکه در قلمروی اجرایی و نظارتی نیز چالش‌هایی وجود دارد که مهم‌ترین علل نقض آرای هیئت‌های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی در شعب دیوان عدالت اداری نیز به علل شکلی و ماهوی‌ای که در این نوشتار، شرح آن‌ها گذشت؛ می‌باشد.

اگر بتوان ضرورت و اهمیت «تخصص» را در جهان کنونی اثبات کرد و به ضرورت رعایت آن در مراجع قانونی باور داشت در این صورت، دفاع از شکل‌گیری مراجع تخصصی رسیدگی به شکایات اشخاص، از جمله در مورد امر مربوط به وصول حق بیمه‌ها، آسان‌تر خواهد بود. در نوشتار حاضر مشاهده شد که چنین اهمیتی را قانون‌گذار ایرانی درک کرده است. اما صرف وجود مرجع نظارتی کافی نیست بلکه ضرورت «قانون‌گذاری خوب» در خصوص موضوع مذکور اهمیت بیشتری دارد که نوشتار بالا نشان داد تا چه اندازه سازوکارهای کنترلی هیئت‌های تشخیص و شعب دیوان عدالت اداری در مورد اقدامات سازمان در برابر کارفرمایان از فقدان کارآمدی رنج می‌برند.

در سطح اجرایی، چنین به نظر می‌رسد با توجه به فنی و تخصصی بودن موضوع مربوط به چگونگی اخذ حق بیمه از کارفرمایان توسط سازمان تأمین اجتماعی، ضرورت دارد میان سازمان تأمین اجتماعی و دیوان عدالت اداری، همکاری و تعامل حقوقی - فنی ایجاد گردد. بدیهی است که چنین همکاری، زمینه‌ساز کاهش ورودی در پرونده‌ها می‌شود. این وضعیت از ورود دادخواست‌های پرتکرار علیه سازمان تأمین اجتماعی پیشگیری کرده و می‌تواند زمینه اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات فعلی با توجه به موانعی که در متن مقاله مورد بحث قرار گرفت را به همراه داشته باشد.

## منابع

- استوارسنگری، کورش (۱۳۹۵)، حقوق تأمین اجتماعی، چاپ پنجم، تهران: انتشارات میزان.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۳)، آیین دادرسی مدنی، جلد ۲، چاپ ۵، تهران: انتشارات دراک.
- انگ، سوین (۱۳۸۶)، «تورم قانون‌گذاری و کیفیت قانون»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، شماره ۵۴.
- توسلی نائینی، منوچهر، قدرت‌الله خسروشاهی و زهره نصراللهی (۱۳۹۵)، «اصل برابری سلاح‌ها در مرحله تحقیقات مقدماتی در قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ و اسناد بین‌المللی حقوق بشر»، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتم، شماره ۹۴.
- جاوید، محمدجواد و زین‌العابدین یزدان‌پناه (۱۴۰۰)، «عدم تحقق مطلوب نظارت بر اعمال حکومت در چهارچوب حقوق عمومی ایران به مثابه نوعی هستی اجتماعی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۶.
- حیاتی، علی عباس (۱۳۸۴)، شرح قانون آیین دادرسی مدنی، تهران: انتشارات سلسبیل.
- خسروی، احمد (۱۳۹۲)، آسیب شناسی حقوقی مراجع اختصاصی اداری در ایران و ارائه آیین دادرسی اداره واحد (مطالعه تطبیقی با حقوق انگلیس)، پایان نامه دوره دکتری حقوق عمومی، قم: پردیس فارابی دانشگاه تهران.
- رضایی زاده، محمدجواد و محمد رئیسی (۱۴۰۰)، «آسیب شناسی دادرسی اداری در هیئت‌های تشخیص مطالبات»، فصلنامه تعالی حقوق، سال دوازدهم، شماره ۱.
- رستمی، ولی، مسلم آقایی طوق و حسن لطفی (۱۳۸۸)، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: نشر گرایش.
- رفیعی، احمد (۱۳۹۱)، حقوق کار، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- رشیدی، مهناز (۱۴۰۱)، «نقش قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران در تضمین حق بر آب»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۶، شماره ۱۱۷.
- صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار.
- طوسی، عباس، کاشانی، جواد (۱۳۹۶)، «تحلیل حقوقی - اقتصادی حق بیمه‌های پیمانکاری‌ها؛ نقدی بر رویه سازمان تأمین اجتماعی و دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، شماره ۵۵.
- مولائی، آیت (۱۳۹۳)، «جزوه حقوق کار»، مقطع کارشناسی ارشد حقوق عمومی، همدان: دانشگاه بوعلی سینا.
- مولائی، آیت (۱۴۰۰)، «جایگاه اصول پیشرفته حقوق اداری و اصول دادرسی منصفانه اداری در ماده ۲۵۱ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم و پیامدهای اقتصادی آن»، نشریه علمی مطالعات حقوقی معاصر، سال ۱۲، شماره ۲۲.
- هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، تهران: سمت.