

رای شماره ۲۴۱۹۳۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

با موضوع: بند ۲ بخشنامه شماره ۳۷۱۰/۱۱ مورخ ۱۳۹۹/۹/۲ صادره از شرکت توانیر که مقرر داشته هرگونه بکارگیری یا جایگزینی نیروی انسانی برای انجام وظایف مستمر جاری خارج از پست های سازمانی مصوب تحت هر عنوان ممنوع می باشد، به لحاظ خروج از حدود اختیارات از تاریخ تصویب ابطال شد

مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

یک نسخه از رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با شماره دادنامه ۱۴۰۵/۲/۸ مورخ ۱۴۰۵/۲/۸ مبنی بر: بند ۲ بخشنامه شماره ۳۷۱۰/۱۱ مورخ ۱۳۹۹/۹/۲ صادره از شرکت توانیر که مقرر داشته هرگونه بکارگیری یا جایگزینی نیروی انسانی برای انجام وظایف مستمر جاری خارج از پست های سازمانی مصوب تحت هر عنوان ممنوع می باشد، به لحاظ خروج از حدود اختیارات از تاریخ تصویب ابطال شد جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می گردد.

مدیرکل هیئت عمومی و هیئت های تخصصی دیوان عدالت اداری - یداله اسمعیلی فرد

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۵/۲/۸ شماره دادنامه: ۱۴۰۵/۲/۸ مورخ ۱۴۰۵/۲/۸

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

طرف شکایت: شرکت تولید انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۲ بخشنامه شماره ۳۷۱۰/۱۱ مورخ ۱۳۹۹/۹/۲ رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل شرکت توانیر

گردش کار: معاونت حقوقی، نظارت همگانی و امور مجلس سازمان بازرسی کل کشور به موجب دادخواست و لایحه ای به شماره ۴۰۶۳۴۲ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۲۷ اعلام کرده است که:

“بند (۲) بخشنامه شماره ۳۷۱۰/۱۱ مورخ ۱۳۹۹/۹/۲ صادره از شرکت توانیر از جهت انطباق با قانون در این سازمان مورد بررسی قرار گرفت که نتیجه آن به شرح زیر جهت استحضار و صدور دستور شایسته اعلام می شود:

۱- بند (۲) بخشنامه شماره ۳۷۱۰/۱۱ مورخ ۱۳۹۹/۹/۲ صادره از شرکت توانیر بر خلاف بند (۴-۲-۱) آیین نامه منابع انسانی در شرکت های پیمانکار توانیر مصوب آذر ماه ۱۳۹۴، بند (۴-۳-۶) شیوه نامه جذب و بکارگیری نیروی حجمی در شرکت های توزیع مصوب اسفند ماه ۱۳۹۶، بند (۴-۵) شیوه نامه مذکور، بند (۵-ج) دستورالعمل ساماندهی نیروهای شرکتی و نحوه انعقاد قرارداد با شرکت های پیمانکاری مصوب آذر ماه سال ۱۳۹۲، بندهای ۲ و ۳ سیاست های کلی نظام اداری ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، تبصره (۲) ماده (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۶، بند (۹) اصل (۳) و اصل ۲۸ قانون اساسی مبنی بر اصل شایسته گزینی و عدالت محوری در جذب، به شرکت های تابعه معرفی و در قالب قرارداد نیروهای حجمی تنظیم و ابلاغ شده است. توضیح آن که:

برابر بررسی معمول شرکت توانیر مستظهر به بند ۲ بخشنامه مورد شکایت و حسب اختیار کارگروه مذکور، افراد ذی نفوذ و صاحب منصب از قبیل نمایندگان مجلس شورای اسلامی، سیاسیون مناطق، مشاور وزیر و اقدام به معرفی نیروهای خارج از ساختار سازمانی شرکت های توانیر بدون انجام فرآیند قانونی از قبیل؛ نیازسنجی، مشخص بودن میزان ضرورت، فراخوان آزمون و مصاحبه می نمایند.

۲- اصول سوم و بیست و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان داشته:

«اصل سوم: دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: ... ۹- رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه های مادی و معنوی»

«اصل بیست و هشتم: هرکس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.»

۳- بندهای ۲ و ۳ سیاست های کلی نظام اداری ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، اشعار می دارد:

«۲- عدالت محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی.

۳- بهبود معیارها و روزآمدی روش های گزینش منابع انسانی به منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ نظری ها و نگرش های سلیقه ای و غیرحرفه ای.»

۴- از آنجا که شرکت مادر تخصصی توانیر زیرمجموعه وزارت نیرو می باشد و لذا تابع قانون مدیریت خدمات کشوری است، لذا تبعیت از این قانون خاصه فصول ششم و هفتم این قانون برای شرکت موصوف، لازم الاتباع است. بر این اساس مواد ۴۱، ۴۲، ۴۴، ۴۵ و دیگر مواد قانون مدیریت خدمات کشوری که متضمن روش جذب و استخدام نیرو می باشد، می باید مورد متابعت این شرکت قرار گیرد.

۵ - ضمن آن که مستند به تبصره (۲) ماده (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۲، هرگونه افزایش در تعداد نیروهای شرکتی در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۴۰۱ به پیشنهاد دستگاه اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و با تأیید (مجوز استخدام) کارگروه مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور صادر می گردد.

۶ - مضافاً؛ از آنجا که این اختیار با مفاد بند (۱-۱-۲-۴) آیین نامه منابع انسانی در شرکت های پیمانکار توانیر مصوب آذر ماه ۱۳۹۴، بند (۶-۳-۴) شیوه نامه جذب و بکارگیری نیروی حتمی در شرکت های توزیع مصوب اسفند ماه ۱۳۹۶، بند (۵-۴) شیوه نامه مذکور، بند (۵-ج) دستورالعمل ساماندهی نیروهای شرکتی و نحوه انعقاد قرارداد با شرکت های پیمانکاری مصوب آذر ماه سال ۱۳۹۲ مغایرت دارد، لذا خارج از صلاحیت و اختیارات قانونی محسوب می شود. توضیح آن که:

(۱) مستند به بند (۱-۱-۲-۴) آیین نامه منابع انسانی در شرکت های پیمانکار توانیر مصوب آذر ماه ۱۳۹۴، شرکت های پیمانکار با نظارت شرکت (توانیر) موظفند انتخاب افراد واجد شرایط و متناسب با تخصص های مورد نیاز را با تأیید شرکت (با توجه به شناسنامه شغل های مدون) و از طریق فراخوان، برگزاری آزمون، مصاحبه و با رعایت

مفاد دستورالعمل تشخیص صلاحیت های عمومی نیروهای پیمانکار انجام دهند.

۲) مستند به بند (۴-۳-۶) شیوه نامه جذب و بکارگیری نیروی حجمی در شرکت های توزیع مصوب اسفند ماه ۱۳۹۶، شرکت ها می بایست پس از دریافت مجوز جذب نیروی حجمی، ظرف مدت سه ماه نسبت به برگزاری آزمون و بکارگیری نیروی حجمی اقدام نمایند. همچنین طبق بند (۴-۵) شیوه نامه مذکور، پیمانکار موظف است نیروهای مورد نیاز را از طریق آزمون کتبی، مصاحبه و سایر قوانین مربوطه انتخاب و بکارگیری نماید.

۳) مستند به بند (۵-ج) دستورالعمل ساماندهی نیروهای شرکتی و نحوه انعقاد قرارداد با شرکت های پیمانکاری مصوب آذر ماه سال ۱۳۹۲، شرکت های خصوصی طرف قرارداد صرفاً متعهد به انجام شرح خدمات مذکور در قرارداد (بر اساس بند «ب» این بخشنامه) می باشد و مباحث نیروی انسانی مربوط به شرکت خصوصی طرف قرارداد است و دستگاه اجرایی هیچ گونه ارتباط و تعهدی در این زمینه نخواهد داشت. در صورتی که افرادی با ذکر نام از طریق کارگروه مزبور به شرکت های تابع معرفی می گردند و پس از آن می شوند.

بنا به مراتب فوق، نظر به این که بند (۲) بخشنامه شماره ۱۱/۳۷۱۰ مورخ ۱۳۹۹/۹/۲ صادره از شرکت توانیر با بندهای ۲ و ۳ سیاست های کلی نظام اداری ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، تبصره (۲) ماده (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۲، بند (۹) اصل (۳) و اصل ۲۸ قانون اساسی مبنی بر اصل شایسته گزینی و عدالت محوری در جذب، در تغایر و تنافی می باشد و از طرفی، رویه حاصل از اختیار بند مانحن فیه در شرکت های توانیر، در تقابل با نظم عمومی و اصل شایسته گزینی در جذب و خارج از حدود اختیار واضح می باشد. ابطال آن در هیئت عمومی دیوان از تاریخ تصویب مورد تقاضا است.

متن مقرر مورد شکایت به شرح زیر است:

“بخشنامه شماره ۱۱/۳۷۱۰ مورخ ۱۳۹۹/۹/۲

مدیران عامل شرکت های توزیع نیروی برق

موضوع: نیروی انسانی مربوط به فعالیت های خارج از ساختار سازمانی

برمبنای مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۹/۸/۱۸ هیئت مدیره این شرکت، موارد زیر جهت اجرا ابلاغ می گردد:

۱-

۲- هر گونه بکارگیری یا جایگزینی نیروی انسانی برای انجام وظایف مستمر جاری خارج از پست های سازمانی مصوب نیز تحت هر عنوان (تأمین نیرو، شرکتی حجمی، طرحی، برونسپار، آژانس، شعبه، محور و ...) ممنوع می باشد. در موارد نیاز ضروری، موضوع پس از اعلام نیاز از سوی مدیرعامل شرکت توزیع نیروی برق مربوطه، در کارگروهی متشکل از نمایندگان معاونت تحقیقات و منابع انسانی، معاونت هماهنگی توزیع و دفتر مرکزی حراست (دفتر مذکور صرفاً در حوزه نگرهبانی) از محل خروج بخشی از نیروهای همان شرکت مورد بررسی و تصمیم گیری قرار گرفته و در صورت تأیید، مراتب با امضای اینجانب به عنوان رئیس مجمع عمومی شرکت های توزیع به آن شرکت ابلاغ خواهد شد.

با ابلاغ این نامه، نامه شماره ۹۸/۲۲/۸۵۰۶ مورخ ۱۳۹۵/۹/۶ معاونت تحقیقات و منابع انسانی این شرکت لغو

می گردد . - رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل شرکت مدیریت تولید انتقال و توزیع نیروی برق ایران توانیر"

در پاسخ به شکایت مذکور، مدیرکل دفتر حقوقی شرکت مدیریت تولید انتقال و توزیع نیروی برق ایران به موجب لایحه شماره ۱۴۰۲/۷۰۱۰۱/۱۴۹۴۸۹ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۷ توضیحاتی داده که خلاصه آن به قرار زیر است:

"شرکت های توزیع نیروی برق با توجه به ماهیت غیردولتی خود، دستگاه اجرایی محسوب نشده و به استناد قانون استقلال شرکت های توزیع نیروی برق، اساسنامه مربوطه و مواد ۵۸۳ و ۵۸۷ قانون تجارت، دارای ارکان قانونی و شخصیت حقوقی کاملاً مستقل از شرکت صد درصد دولتی توانیر می باشند و در امور اداری و استخدامی خود نیز حسب اختیارات حاصل از ماده ۸۶ قانون تجارت و بندهای ۵ و ۱۰ ماده ۳۱ اساسنامه مربوطه تابع مصوبات مجمع عمومی خود می باشند و ضمناً به استناد ماده ۳۲ اساسنامه شرکت توانیر، شرکت های یادشده به دلیل تعلق صرفاً ۴۰٪ از سهام آنها به شرکت توانیر و ۶۰٪ سهام باقیمانده به اشخاص حقیقی و حقوقی بخش خصوصی، جزء شرکت های تابعه توانیر تلقی نمی گردند.

براساس اختیار حاصل از بند ۳-۱ قسمت ۳ مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۹ مجمع عمومی عادی سالیانه شرکت های غیردولتی توزیع، بخشنامه شماره ۹۹/۱۴۰۱۹/۵۰/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۴ وزیر نیرو در خصوص آیین نامه نیازسنجی، تأمین و ساماندهی نیروی انسانی شرکت های وابسته (غیردولتی) از سوی مدیرعامل توانیر جهت اجرا به شرکت های توزیع نیروی برق ابلاغ گردیده که در حکم مصوبه مجمع عمومی می باشد و بخشنامه اجرایی آن در قالب دستورالعمل نیازسنجی، تأمین و ساماندهی منابع انسانی شرکت های وابسته و اصلاحیه آن، به شرکت های توزیع ابلاغ شده و در حکم مصوبه مجمع عمومی می باشد.

۱- با عنایت به این که در بند ۱-۷ آیین نامه نیازسنجی، تأمین و ساماندهی نیروی انسانی در شرکت های وابسته و بند ۴-۸ دستورالعمل نیازسنجی، تأمین و ساماندهی نیروی انسانی در شرکت های وابسته بر ممنوعیت جذب و استخدام نیروی انسانی جدید یا جایگزینی نیروی انسانی موجود تحت هر عنوان (تأمین نیرو، شرکتی، حجمی، طرحی و ...) برای انجام وظایف پست های سازمانی مصوب خارج از ضوابط آیین نامه و دستورالعمل مذکور تأکید شده، لیکن موضوع وظایف خارج از پست های سازمانی مصوب در آن مسکوت می باشد، لذا این شرکت به جهت ایجاد هماهنگی و رویه واحد و به منظور مدیریت و هماهنگی برنامه ای بین شرکت های وابسته در اجرای بند ۱۵ ماده ۷ اساسنامه خود، نسبت به ابلاغ نامه شماره ۱۱/۳۷۱۰ مورخ ۱۳۹۹/۹/۲ اقدام نموده و ضمن تأکید بر بندهای صدرالذکر، رویه ای در خصوص صدور مجوز برای انجام وظایف مستمر جاری خارج از پست های سازمانی مصوب تعریف نموده است.

۲- همچنین با عنایت به این که بخشنامه شماره ۱۱/۳۷۱۰ مورخ ۱۳۹۹/۹/۲ این شرکت صرفاً به شرکت های غیردولتی توزیع نیروی برق (که مشمول مفاد قانون مدیریت خدمات کشوری قرار نمی گیرند)، ابلاغ شده و هیچ گونه مجوز اشتغالی در شرکت توانیر یا شرکت های تابعه توانیر (که به دلیل تعلق صد درصد سهام آنها به شرکت دولتی توانیر جزء دستگاه های اجرایی محسوب می گردند) یا شرکت های طرف قرارداد با آنها صادر نشده است، لذا ایراد مغایرت مفاد بخشنامه فوق الذکر با قوانین و مقررات مورد استناد سازمان بازرسی کل کشور که عمدتاً ناظر به دستگاه های اجرایی می باشد، به دلیل عدم تسری مفاد بخشنامه مورد اعتراض به شرکت های توزیع نیروی برق، قانوناً صحیح نمی باشد .

۳- از سوی دیگر تبصره ۲ ماده ۶ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور که مستند شاکی قرار گرفته نیز ناظر به دستگاه های موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران می باشد که به شرکت های توزیع نیروی برق به دلیل غیردولتی بودن قابل تسری نمی باشد.

۴- نکته حائز اهمیت این که در حال حاضر بخشنامه مؤخر وزیر نیرو (بخشنامه شماره ۱۴۰۲/۱۲۶۹۹/۵۰/۱۰۰ مورخ ۱۴۰۲/۱/۲۸) در شرکت های توزیع نیروی برق ملاک عمل بوده و بخشنامه مورد اعتراض با وجود بخشنامه مؤخر به نوعی نسخ ضمنی گردیده است.

۵- براساس بند ۳-۴ آیین نامه منابع انسانی در شرکت های پیمانکار، نیروی انسانی مشمول عبارتند از افرادی که در انجام وظایف مستمر برون سپاری شده بکارگیری شده و به ازای هر نفر به پیمانکار پرداخت صورت می گیرد. این در حالی است که مجوزهای صادر شده در اجرای نامه شماره ۱۱/۳۷۱۰ مورخ ۱۳۹۹/۹/۲ در قالب حجمی می باشد و پرداخت به پیمانکار در قراردادهای حجمی به ازای حجم کار تعریف شده است و نه تعداد نفرات. لذا مجوزهای مذکور مشمول آیین نامه یادشده از جمله بند ۱-۱-۲-۴ آن قرار نمی گیرند. لیکن علی رغم تفاوت موضوعی آیین نامه فوق الذکر با بخشنامه این شرکت، اکثریت مجوزها، براساس نیاز اعلامی شرکت های توزیع مستند به مصوبه هیئت مدیره شرکت مربوطه صادر شده و مشروط به برگزاری آزمون بوده اند.

۶- همچنین اضافه می نماید، از آنجا که پیش نویس شیوه نامه بکارگیری نیروی حجمی شرکت های وابسته صرفا به منظور اعلام نظر طی نامه شماره ۹۷/۲۲/۶۲۷ مورخ ۱۳۹۷/۲/۴ به شرکت های توزیع ارسال شده و هیچ گاه به مرحله تصویب و ابلاغ نرسیده است، لذا مفاد شیوه نامه مذکور قابل استناد نمی باشد.

۷- دستورالعمل ساماندهی نیروهای شرکتی و نحوه انعقاد قرارداد با شرکت های پیمانکاری (موضوع بخشنامه شماره ۲۰۰/۹۲/۱۶۱۲۹ مورخ ۱۳۹۲/۹/۱۹ معاونت وقت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور) که مستند شاکی قرار گرفته نیز به شرح معنونه مربوط به دستگاه های اجرایی بوده و به شرکت های توزیع نیروی برق به دلیل غیردولتی بودن قابل تسری نمی باشد.

علی هذا با عنایت به مراتب فوق و با توجه به عدم مغایرت بخشنامه این شرکت با قوانین و مقررات مربوطه، رد دعوی مطروحه به طرفیت این شرکت مورد استدعا باشد.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۵/۲/۸ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

اولا هیئت عمومی دیوان عدالت اداری براساس دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۰۲۵۰۰۳۴ مورخ ۱۴۰۳/۲/۴ مصوبه شماره ۱۴۰۱/۴۰۰/۹۲۴۳ مورخ ۱۴۰۲/۴/۲۵ معاونت منابع انسانی و پشتیبانی شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور را که متضمن تعیین ضوابطی درخصوص تبدیل وضعیت ایثارگران شاغل در شرکت های آب و فاضلاب کشور بود به لحاظ این که در اساسنامه شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور (موضوع تصویب نامه شماره ۲۸۱۷۶/ت/۶۱۷۶۱ هـ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۵ هیئت وزیران) اختیاری مبنی بر وضع مقرره در ارتباط با امور استخدامی شرکت های آب و فاضلاب به شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور اعطاء نگردیده بود، ابطال کرد. ثانيا با توجه

بهاساسنامه شرکت های توزیع نیروی

برق این شرکت ها غیردولتی محسوب شده و دارای شخصیت حقوقی مستقل از شرکت دولتی توانیر هستند و صرفاً ۴۰ درصد از سهام آنها به شرکت توانیر تعلق دارد و ۶۰ درصد سهام باقیمانده متعلق به اشخاص حقیقی و حقوقی بخش خصوصی است و بر همین اساس بند ۲ بخشنامه شماره ۱۱/۳۷۱۰ مورخ ۱۳۹۹/۹/۲ صادره از شرکت توانیر به لحاظ خروج از حدود اختیارات مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ صدور ابطال می شود. این رأی براساس ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰) در رسیدگی و تصمیم گیری مراجع قضایی و اداری معتبر و ملاک عمل است.

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - احمدرضا عابدی

یک قاضی