

رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری به شماره « ۱۹۴۷ » با موضوع شکایت و خواسته: ابطال نامه شماره ۳۶۹۶۳-۳/۸-۱۳۹۲/مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

شماره دادنامه : ۱۹۴۷

تاریخ دادنامه : ۱۳۹۹/۱۲/۱۶

شماره پرونده: ۹۸۰۳۳۶۷

مرجع رسیدگی: هیات عمومی دیوان عدالت اداری

شاکیان: ۱- شرکت بازرگانی وریا صنعت گستر کارمانیا ۲- آقای محمدرضا ابوسعیدی با وکالت آقای افلاطون اسفندیاری مهنی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال نامه شماره ۳۶۹۶۳-۳/۸-۱۳۹۲/مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

گردش کار: شاکیان به موجب دادخواستی واحد ابطال نامه شماره ۳۶۹۶۳-۳/۸-۱۳۹۲/مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را خواستار شده اند و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده اند که:

"نظر به اینکه وفق مواد ۲۹ و ۳۰ مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۶ آیین نامه اجرایی ماده ۴۷ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

۱ - ماده ۲۹ مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳/۰۲/۱۹ : « هرگونه اختلاف ناشی از اجرای مقررات این تصویبنامه و قرارداد کار که بین کارگر و کارفرما رخ دهد بدو از طریق سازش حل خواهد شد. هرگاه اختلاف از طریق سازش حل نشود، موضوع ظرف (۱۰) روز از سوی هر یک از طرفین به هیئت رسیدگی ارجاع خواهد شد. »

۲ - ماده ۳۰ مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳/۰۲/۱۹: « هیئت مذکور در ماده فوق مرکب است از:

- کارفرمای ذی ربط یا نماینده تام الاختیار وی.

- کارگر ذی ربط یا نماینده تام الاختیار وی.

- نماینده سازمان منطقه.

تبصره: هیئت رسیدگی ظرف ده روز از تاریخ دریافت شکایت موظف است به موضوع رسیدگی و نظر خود را اعلام دارد. »

ایران^۳ مقرر گردیده است که شرکتهای مستقر در پارکهای علم و فناوری مشمول مقررات اشتغال مناطق آزاد تجاری بوده و دعاوی کارگری و کارفرمایی شرکتهای مستقر در پارک های علم و فناوری در مراجع حل اختلاف واقع در پارک های علم و فناوری مورد رسیدگی قرار گیرد و ماده ۱۲ همین آیین نامه^۴ مبنی بر موظف بودن وزارت کار و واحدهای تابع آن با همکاری با شرکتهای مستقر در پارک های علم و فناوری در زمینه اجرای مقررات اشتغال نیروی انسانی موضوع فصل چهارم این آیین نامه و با عنایت به استقرار این شرکت در مرکز رشد واحدهای فناوری پارک علم و فناوری استان کرمان و اعلام استقرار شرکت و این موارد قانونی طی نامه پارک علم و فناوری کرمان به شماره ۹۶/۲۰۰/ص/م-۱۴/۸/۱۳۹۶ به هیأت رسیدگی اداره کار و انضمام آن به پرونده شماره ۹۶/۱۰۹۵ که متأسفانه مورد توجه قرار نگرفت و اداره کار با استناد به نامه شماره ۱۳۹۶۳-۳/۸-۱۳۹۲ موارد قانونی فوق الذکر کاملاً بی اعتبار می داند! مستحضرید که آراء صادره از مراجع قضایی و غیر قضایی چنانچه با صلاحیت ذاتی مرجع صادر کننده تعارض داشته باشند در هر مرحله ای از رسیدگی قابل ابطال هستند و این امر از قوانین و مبانی تقنینی جمهوری اسلامی ایران است از آنجا که نامه مذکور منجر به رسیدگی پرونده ۹۶/۱۰۹۵ در اداره کار کرمان شده و پرونده به دلیل وجود این نامه مختومه نمی شود و با عنایت به مطروحه بودن پرونده در شعبه دوم هیأت حل اختلاف کرمان مبنی بر پرداخت حقوق به مبلغ ۲۰۷۷۳۱۰۰۶ ریال به اضافه حق خواهشمندم درخواست توقف اجرای نامه مذکور در خصوص موضوع این دادخواست دستور صلاحدید را صادر فرمایید."

آقای محمدرضا ابوسعیدی در پاسخ به اخطاریه رفع نقص به موجب لایحه ارسالی که با شماره ۹۸-۳۳۶۷-۴ در دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به ثبت رسیده، اعلام کرده است که:

" در پاسخ به اخطار رفع نقص به استحضار می رساند اینجانب درخواست ابطال کل نامه ۱۳۹۲/۳/۸-۳۶۹۶۳ را که به علت تعریف اشتباه آقای اسماعیل ظریفی آزاد مدیر کل روابط کار و جبران خدمت، از واحد فناور مستقر در پارک علم و فناوری و مغایرت با مواد ۱^۵ و ۶ و ۱۲ آیین نامه اجرایی ماده ۴۷ برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و مواد

۳ - ماده ۶ آیین نامه اجرایی ماده (۴۷) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۰۵/۰۵ : « امور مربوط به اشتغال نیروی انسانی و روابط کار در واحدهای فناوری مستقر در پارکها مشمول مقررات اشتغال در مناطق آزاد، موضوع تصویب نامه شماره ۳۳۴۳۳/ت/۲۵ مورخ ۱۶ / ۳ / ۱۳۷۳ و اصلاحات بعدی آن با لحاظ اصلاحات زیر می باشد:

۱ - در مواد (۱)، (۳)، (۶)، (۱۰)، (۳۰)، (۳۵)، (۳۶)، (۳۷)، (۳۸) و (۴۳) عبارت «مدیریت پارک» جایگزین عبارت «سازمانهای مناطق» می شود.

۲ - در مواد (۱)، (۲)، (۳)، (۶)، (۱۰)، (۲۶)، (۳۶)، (۳۷)، (۴۱)، (۴۳) و (۵۱) واژه «پارک» جایگزین واژه «مناطق» می شود.

۳ - مواد (۴) و (۵) با تبصره های آن و مواد (۳۹)، (۴۰)، (۴۲)، (۴۴) و (۴۵) و فصل هفتم شامل مواد (۴۶)، (۴۷)، (۴۹) و (۵۰) حذف می شوند.

۴ - در ماده (۱) واژه «دبیرخانه» و تعریف آن حذف می شود.

۵ - در ماده (۱) در تعریف «مقررات» عبارت «بیمه و تأمین اجتماعی» حذف می شود. «

۴ - ماده ۱۲ آیین نامه اجرایی ماده (۴۷) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۰۵/۰۵ : « وزارت کار و امور اجتماعی و واحدهای تابع آن موظف به همکاری با پارکها در زمینه اجرای مقررات اشتغال نیروی انسانی موضوع فصل چهارم این آیین نامه در پارکها می باشند. «

۵ - ماده ۱ آیین نامه اجرایی ماده (۴۷) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۰۵/۰۵ : « در این تصویب نامه واژه ها و عبارتهای زیر به جای واژه ها و عبارتهای مشروح مربوط به کار می روند:

۲۹ و ۳۰ مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی مناطق آزاد تجاری و تعریف واحد فناور در آیین نامه تأسیس و راه اندازی پارک های علم و فناوری مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۷ شورای گسترش آموزش عالی و اساسنامه پارک علم و فناوری استان کرمان و ماده ۹ قانون حمایت از شرکت ها و مؤسسات دانش بنیان و ماده ۲۸ آیین نامه اجرایی این قانون از حضورتان دارم."

متن مقررده مورد شکایت به شرح زیر است:

" جناب آقای بابایی

مدیر کل محترم تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان قزوین

با سلام و احترام، بازگشت به نامه شماره ۹۲۹۱۱-۲۴/۱/۱۳۹۲ در خصوص استعلام به عمل آمده به آگاهی می‌رساند :

اصول کلی حقوقی از جمله قاعده اکتفاء به قدر متیقن در تعیین مصادیق حکم خاص (استثناء) که موجب تخصیص حکم عام می شود، رعایت اصل استحساب و نیز جمع ماده (۱)، بند (ج) ماده (۳) و ماده (۹) قانون «حمایت از شرکت ها و مؤسسات دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری ها و اختراعات» و ماده (۲۸) آئین نامه اجرایی این قانون دلالت بر این دارد که اولاً صرفاً واحدهای پژوهشی، فناوری و مهندسی شرکت ها و مؤسسات دانش بنیان از مزایای قانونی مناطق آزاد صنعتی و تجاری در خصوص روابط کار برخوردارند. ثانیاً برای بهره مندی واحدهای فوق الذکر از مزایای مذکور، این واحدها لزوماً باید در پارک های علم و فناوری استقرار فیزیکی داشته باشند. با عنایت به موارد فوق الذکر مؤکداً بیان می دارد:

۱- صرفاً واحدهای پژوهشی، فناوری و مهندسی شرکتها و مؤسسات دانش بنیان که در پارک های علم و فناوری استقرار فیزیکی دارند (صرفنظر از محل استقرار شرکت) از مزایای قانونی مناطق آزاد صنعتی و تجاری در خصوص روابط کار برخوردارند و سایر واحدهای این شرکتها از قبیل واحدهای تولیدی، اداری و مالی ولو آن که در پارک مستقر باشند، مشمول مزایای مندرج در مواد فوق اشاره نیستند.

۲- با توجه به اینکه ماده (۹) قانون مزبور و ماده (۲۸) آئین نامه اجرایی این قانون واحدهای تولیدی شرکت ها و مؤسسات دانش بنیان را در بر نمی گیرد لذا به طریق اولی چنانچه واحدهای پژوهشی، فناوری و مهندسی دارای کارگاه تولیدی باشند (اعم از آنکه کارگاه تولیدی در پارک مستقر باشد یا خارج از پارک) کارگاه مذکور مشمول مزایای مربوط از جمله شمول مقررات مناطق آزاد صنعتی و تجاری نخواهد بود.

۳- چنانچه واحد پژوهشی، فناوری و مهندسی شرکت ها و مؤسسات دانش بنیان در پارک علم و فناوری مستقر باشد لیکن برای انجام برخی امور تحقیقاتی خود دارای دفتر یا محلی در خارج از پارک باشد واحد خارج از پارک مشمول قانون کار خواهد بود لیکن با عطف توجه به تعریف مستنبط از ماده (۴۶) قانون کار^۶ در خصوص مأموریت (تغییر موقت محل انجام کار) چنانچه صرفاً افرادی

الف - پارک: پارکهای علم و فناوری که با مجوز وزارت علوم، تحقیقات و فناوری ایجاد می شوند. ب - واحدهای فناوری: واحدهای پژوهشی و فناوری و مهندسی مستقر در پارکهای علم و فناوری. پ - مدیریت پارک: رییس پارک. «

برای انجام امور تحقیقاتی مأمور به انجام فعالیتی در خارج از پارک باشند این افراد (که در مأموریت به سر می برند) تابع قانون حاکم بر واحد اصلی بوده و از شمول قانون کار خارجند. مدیر کل روابط کار و جبران خدمت"

در پاسخ به شکایت مذکور، مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به موجب لایحه شماره ۲۴۸۵۶۱ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۷ توضیح داده است که:

" نامه موضوع شکایت مصداق بخشنامه یا تصمیم واحد دولتی نمی باشد و صرفاً در زمره نظر مشورتی و در مقام تبیین و بیان شیوه اجرای قوانین و مقررات بوده است. با این توضیح که نظرات مشورتی جنبه الزام آور نداشته و تنها دارای ارزش مشورتی می باشد. بنابراین مصداق مصوبات یا تصمیمات قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیست. به موجب ماده ۹ قانون حمایت از شرکتهای و مؤسسات دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری ها و اختراعات «به منظور ایجاد و توسعه شرکتهای و مؤسسات دانش بنیان و تقویت همکاریهای بین المللی اجازه داده می شود واحدهای پژوهشی و فناوری و مهندسی مستقر در پارکهای علم و فناوری در جهت انجام مأموریت های محوله از مزایای قانونی مناطق آزاد در خصوص روابط کار، معافیت های مالیاتی و عوارض سرمایه گذاری خارجی و مبادلات مالی بین المللی برخوردار گردند.» به موجب ماده ۱۰ این قانون نیز «هرگونه استفاده از مزایا، امتیازات و تسهیلات عنوان شده در این قانون برای شرکتهای و مؤسسات دانش بنیان پس از انطباق با اهداف مندرج در این قانون توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری جهت تصویب به شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری ارائه می گردد.»

هیأت وزیران نیز با استفاده از اختیارات حاصل از مواد ۹، ۱۰ و ۱۳ این قانون و بنا به پیشنهاد وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، آیین نامه اجرایی آن را در سال ۱۳۸۹ تصویب نمود که به موجب ماده ۲۸ این آیین نامه «در اجرای ماده ۹ قانون و به منظور ایجاد توسعه شرکتهای و مؤسسات دانش بنیان و تقویت همکاری های بین المللی، اجازه داده می شود واحدهای پژوهشی، فناوری و مهندسی مستقر در پارکهای علم و فناوری در جهت انجام مأموریتهای محوله از مزایای قانونی مناطق آزاد در خصوص روابط کار، معافیتهای مالیاتی و عوارض سرمایه گذاری خارجی و مبادلات مالی بین المللی برخوردار گردند.» هیأت دولت به عنوان مرجع ماذون از طرف قانونگذار در ماده ۶ آیین نامه اجرایی ماده ۴۷ قانون برنامه چهارم توسعه مقرر داشته است: امور مربوط به اشتغال نیروی انسانی و روابط کار در «واحدهای فناوری مستقر» در پارکها مشمول مقررات اشتغال در مناطق آزاد، موضوع تصویبنامه شماره ۳۳۴۳۳ت-۲۵ک-۱۶/۳/۱۳۷۳ و اصلاحات بعدی آن می باشد. بدین ترتیب «واحدهای فناوری مستقر» در پارکهای علم و فناوری را به عنوان یکی از مستثنیات اصل عام الشمول بودن قانون کار مطرح نموده است. همانطور که استحضار دارید الفاظ بار معنایی و حقوقی داشته و با توجه متن ماده روشن است که خروج از دامنه شمول قانون کار و مشمول مقررات اشتغال مناطق آزاد واقع شدن به صورت مطلق و نسبت به کلیه واحدها (شرکتهای) مستقر در ماده بیان نشده بلکه مقید به وجود شرایط می باشد؛ مطابق این ماده برای اینکه واحدی (شرکتی) از شمول قانون کار خارج و مشمول مقررات اشتغال مناطق آزاد قرار گیرد باید هر دو شرط «مستقر» بودن در پارک و فناوری بودن موضوع واحد (شرکت) وجود داشته باشد و نمی توان به صرف استقرار شرکتی در مجموعه حکم بر خروج از شمول قانون کار نمود.

۶ - ماده ۴۶ قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹ : « به کارگرانی که به موجب قرارداد یا موافقت بعدی به مأموریتهای خارج از محل خدمت اعزام می شوند فوق العاده مأموریت تعلق می گیرد. این فوق العاده نباید کمتر از مزد ثابت یا مزد مبنای روزانه کارگران باشد، همچنین کارفرما مکلف است وسیله یا هزینه رفت و برگشت آنها را تأمین نماید.

تبصره- مأموریت به موردی اطلاق می شود که کارگر برای انجام کار حداقل ۵۰ کیلومتر از محل کارگاه اصلی دور شود و یا ناگزیر باشد حداقل یک شب در محل مأموریت توقف نماید. »

همانگونه که مستحضرید قانونگذار در ماده ۵ قانون کار^۷، حاکمیت این قانون بر رابطه کار تابع را به عنوان «اصل» بیان نموده (اصل عام الشمول بودن قانون کار) و در ماده ۱۸۸ قانون کار^۸ نیز موارد «مستثنی» از این اصل را ذکر نموده است که از این موارد افراد مشمول مقررات خاص استخدامی است. حال چنانچه در مواردی نسبت به اینکه موضوعی خاص از مصادیق استثناء است یا مشمول حکم عام (شمول قانون کار) است تردید ایجاد گردد باید از توسعه دامنه استثناء خودداری نمود و اصل عام الشمول بودن قانون کار را مجری دانست.

نتیجه حاصل از مجموع مواد فوق الاشاره آن است که هیأت وزیران در ماده ۲۸ آیین نامه فوق الذکر از اختیارات حاصل از ماده ۹ استفاده کرده است و واحدهای پژوهشی، فناوری و مهندسی شرکتها و مؤسسات دانش بنیان مستقر در پارک های علمی و فناوری را از شمول قانون کار خارج کرده و نه اینکه صرفاً مجدداً عبارات قانون را تکرار و تعیین یک امر حاکمیتی را در اختیار شرکت ها و مؤسسات قرار داده است. بنابراین با عنیات به مراتب گفته شده و نظر به اینکه نامه موضوع شکایت تنها در جهت تبیین مقررات بود و ارزش مشورتی دارد، لذا درخواست رد شکایت شاکی را دارم."

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۶ 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 رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

مطابق ماده ۹ قانون حمایت از شرکت ها و مؤسسات دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری ها و اختراعات مصوب سال ۱۳۸۹: «به منظور ایجاد و توسعه شرکت ها و مؤسسات دانش بنیان و تقویت همکاری های بین المللی اجازه داده می شود واحدهای پژوهشی و فناوری و مهندسی مستقر در پارک های علم و فناوری در جهت انجام مأموریت های محوله از مزایای قانونی مناطق آزاد در خصوص روابط کار، معافیت های مالیاتی و عوارض سرمایه گذاری خارجی و مبادلات مالی بین المللی برخوردار گردند.» همچنین براساس ماده ۲۸ آیین نامه اجرایی قانون حمایت از شرکت ها و مؤسسات دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری ها و اختراعات مقرر شده است که: «در اجرای ماده (۹) قانون و به منظور ایجاد و توسعه شرکتها و مؤسسات دانش بنیان و تقویت همکاریهای بین المللی، اجازه داده می شود واحدهای پژوهشی، فناوری و مهندسی مستقر در پارکهای علم و فناوری و مناطق ویژه علم و فناوری در جهت انجام مأموریت های محوله از مزایای قانونی مناطق آزاد در خصوص روابط کار، معافیت های مالیاتی و عوارض سرمایه گذاری خارجی و مبادلات مالی بین المللی برخوردار گردند.» نظر به اینکه برقراری حمایت های مقرر در موازین حقوقی فوق الذکر نسبت به واحدهای پژوهشی، فناوری و مهندسی، به دلالت قید لزوم استقرار این واحدها در پارکهای علم و فناوری و مناطق ویژه علم و

۷- ماده ۵ قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹: «کلیه کارگران، کارفرمایان، نمایندگان آنان و کارآموزان و نیز کارگاهها مشمول مقررات این قانون می باشند.»

۸- ماده ۱۸۸ قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹ «اشخاص مشمول قانون استخدام کشوری یا سایر قوانین و مقررات خاص استخدامی و نیز کارگران کارگاههای خانوادگی که انجام کار آنها منحصراً توسط صاحب کار و همسر و خویشاوندان نسبی درجه یک از طبقه اول وی انجام می شود، مشمول مقررات این قانون نخواهند بود.»

فناوری برمبنای ماهیت پژوهشی و فناوری واحدهای مذکور صورت گرفته، لذا منصرف از ابعاد غیرمرتبط با ماهیت مزبور در واحدهای یادشده است و از این رو نامه شماره ۳۶۹۶۳-۳/۸-۱۳۹۲ مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی خلاف قانون و خارج از اختیار نبوده و قابل ابطال تشخیص داده نشد./