

نقد رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: شخصیت حقوقی فدراسیون فوتبال

احمد محمدولی*

چکیده

فدراسیون‌های ورزشی، مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌گردند و اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی می‌بایست به تصویب هیئت وزیران و تأیید شورای نگهبان برسد. در غیر این صورت بنابر نظر شورای نگهبان بی‌اعتبار است. طبق قانون، بیش از پنجاه درصد بودجه فدراسیون باید از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و باتوجه به شخصیت حقوقی فدراسیون‌های ورزشی که مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌گردند و همچنین پرداخت بودجه به فدراسیون‌های ورزشی بستر قانونی برای نظارت و پیگیری توسط نهادهای قانونی و نظارتی به وجود آمده است. براساس قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات فدراسیون‌های ورزشی در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد، همچنین فدراسیون‌های ورزشی نیز تابع قوانین و مقررات حاکم، من جمله قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان هستند.

در تاریخ ۱۳۹۹/۰۹/۰۸ اساسنامه فدراسیون فوتبال، توسط مجمع عمومی فدراسیون فوتبال مصوب گردید. هیئت وزیران باتوجه به ماهیت غیردولتی و غیرعمومی فدراسیون فوتبال و نظر به این‌که فدراسیون مزبور، فدراسیون حرفه‌ای است، تهیه و تصویب اساسنامه فدراسیون فوتبال را در صلاحیت دولت ندانسته و آن را به مجمع عمومی فدراسیون فوتبال اعاده نمود. در

* دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق مالی اقتصادی دانشگاه خاتم، تهران، ایران

همان سال دو شکایت مرتبط با فدراسیون فوتبال در دیوان عدالت اداری مطرح می‌گردد که هر دو شکایت در مورخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۰ منجر به صدور دادنامه از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌گردد. دیوان عدالت اداری در تصمیم خود از ورود به این موضوع که فدراسیون فوتبال تشریفات قانونی تصویب اساسنامه‌ها را طی ننموده است، خودداری نموده و بالعکس؛ این اساسنامه را معتبر و به استناد ماده یک اساسنامه فدراسیون فوتبال رأی خود را صادر می‌نماید. این در حالی است که دیوان عدالت اداری زمانی می‌توانست به این استدلال استناد کند که قانونی توسط مجلس شورای اسلامی در این خصوص تصویب شده بود. در این مقاله قصد داریم با استناد به قوانین و مقررات جاری آراء صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را نقد و بررسی نماییم.

واژگان کلیدی: نظارت قضایی، حاکمیت قانون، اساسنامه، فدراسیون، فوتبال، مؤسسه عمومی غیردولتی، دیوان عدالت اداری، حقوق ورزشی.



مقدمه

در آذرماه سال ۱۳۹۹ اساسنامه فدراسیون فوتبال توسط مجمع عمومی فدراسیون فوتبال مصوب گردید. در ماده یک این اساسنامه آمده است: فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران مؤسسه‌ای مستقل، غیرانتفاعی، غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی است که مطابق مقررات جمهوری اسلامی ایران و برای مدت نامحدود، تشکیل شده است و اساسنامه به هیئت وزیران ارسال شد.

هیئت وزیران با توجه به ماهیت غیردولتی و غیرعمومی فدراسیون فوتبال و نظر به این که فدراسیون مزبور، فدراسیون حرفه‌ای است، تهیه و تصویب اساسنامه فدراسیون فوتبال را در صلاحیت دولت ندانسته و آن را به مجمع عمومی فدراسیون فوتبال اعاده نمود.

در همان سال، دو شکایت مرتبط با فدراسیون فوتبال در دیوان عدالت اداری مطرح می‌گردد، که هر دو شکایت در مورخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۰ منجر به صدور دادنامه از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌گردد که به نظر آراء صادره دارای ایراداتی بوده و منجر به پیامدهای حقوقی خواهد شد.

عدم مستدل و مستند بودن آراء هیئت عمومی دیوان می‌تواند با ایجاد تردید در طرفین دعوی درباره صحت این آراء، اجرای آن‌ها را با مشکل یا تأخیر مواجه کند. در ضمن، آراء غیرمستدل یا غیرمستند دیوان، سبب کاهش جایگاه رفیع این مرجع قضایی در نزد حقوق‌دانان و حتی افکار عمومی خواهد شد، که در نتیجه آن عدم توسل به این مرجع قضایی و در نهایت ادامه اجراء مصوبه‌های دولتی خلاف قانون یا شرع است و طبیعی است که پیامدهای منفی این آراء اشتباه، محدود به طرفین دعوی نیست، بلکه تمام مشمولان مصوبه موضوع شکایت را شامل می‌شود (سودمندی، ۱۳۸۳: ۱۳۷).

در این مقاله قصد داریم به نقد و بررسی آراء صادره هیئت عمومی دیوان عدالت بپردازیم و در ابتدا با استناد به قوانین و مقررات کشور ماهیت و شخصیت حقوقی فدراسیون‌های ورزشی را بررسی می‌نماییم. بعد از آن به سیر تصویب اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی خواهیم پرداخت و در نهایت به تحلیل و بررسی تصمیم هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص شخصیت حقوقی فدراسیون فوتبال اشاره خواهیم نمود.

۱. شخصیت حقوقی فدراسیون‌های ورزشی و نهادهای نظارتی بر آنها

درا ابتدا با استناد به قوانین و مقررات کشور ماهیت و شخصیت حقوقی فدراسیون‌های ورزشی را بررسی می‌نماییم.

برای ورود به بحث، به ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ مراجعه می‌کنیم.

در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور آمده است، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون، واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده یا می‌شود. در تبصره این ماده اشاره شده است، فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

دولت و مجلس مکلف هستند، فهرست این قبیل مؤسسات را تهیه و تصویب نمایند. بر مبنای این ماده در سال ۱۳۷۳ قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مجلس شورای اسلامی تصویب می‌گردد.

قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳:

براساس ماده واحده - واحدهای سازمانی مشروحه زیر و مؤسسات وابسته به آنها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ می‌باشند:

۱. شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و

سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد.

۲. بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی.

۳. هلال الأحمر.

۴. کمیته امداد امام.

۵. بنیاد شهید انقلاب اسلامی.

۶. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.

۷. کمیته ملی المپیک ایران.

۸. بنیاد ۱۵ خرداد.

۹. سازمان تبلیغات اسلامی.

۱۰. سازمان تأمین اجتماعی.

در این قانون اشاره‌ای به فدراسیون‌های ورزشی نشده است و تنها در بند (۷) از کمیته ملی المپیک نام برده است، تا این که در سال ۱۳۷۶ براساس مصوبه مجلس شورای اسلامی قانون الحاق بندهای (۱۱) و (۱۲) به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تصویب می‌شود و فدراسیون‌های ورزشی به عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی معین می‌گردد.

مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۶:

عبارت‌های زیر به‌عنوان بندهای (۱۱) و (۱۲) به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ اضافه می‌شود:

۱۱. فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران.

تبصره - اساسنامه فدراسیون‌های مذکور حداکثر ظرف مدت (۳) ماه پس از تصویب این قانون بنا به پیشنهاد سازمان تربیت بدنی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶:

مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است، که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد (ماده ۳).

براساس ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرائی نامیده می‌شوند.

مؤسسات عمومی غیردولتی که درآمدهایی دارند، اما درآمدهای آن‌ها برای انجام تکالیف و وظایفی که بر عهده دارند کافی نیست، از آن جایی که این مؤسسات ارائه خدمات عمومی را بر عهده دارند، اصل استمرار و بقای خدمات عمومی اقتضا می‌کند که دولت به این مؤسسات کمک کند. از همین رو در قانون بودجه کل

کشور، بودجه مشخصی برای این مؤسسات در نظر گرفته می‌شود. کمیته ملی المپیک و فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران جزو این مؤسسات عمومی غیردولتی هستند (کدخدایی عباس‌علی و دیگران، ۱۳۹۸: ۲۷).

مرکز پژوهش‌های مجلس در راستای بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، طی گزارشی به شماره ۱۷۳۳۵ مورخ ۱۴/۱۰/۱۳۹۹ به بررسی بودجه حوزه تربیت بدنی، ورزش و جوانان، پرداخته و در بخشی از این گزارش این موضوع تحلیل نموده است:

«بررسی اعتبارات وزارت ورزش و جوانان نشان داد که میزان اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ حدود ۱۱۳۴ میلیارد و ۴/۵۵۲ میلیون تومان است و بیش از ۶۷۶ میلیارد تومان از این مبلغ صرف کمک به فدراسیون‌ها و هیئت‌های ورزشی می‌شود. این مهم خلاف قوانین مادر و موضوع کشور است. مطابق قانون مدیریت خدمات کشوری، فدراسیون‌ها و هیئت‌های ورزشی می‌بایست بیش از ۵۰ درصد از بودجه خود را از بخش غیردولتی تأمین کنند و این وابستگی شدید به منابع عمومی و پاسخگو نبودن آن‌ها در قبال اعتباری که از وزارتخانه و کمیته ملی المپیک دریافت می‌کنند و ضعف نظارت بر آن‌ها محل نگرانی و از چالش‌های جدی حوزه ورزش کشور است. بنابراین ضعف نظارت وزارت ورزش و جوانان بر امور فدراسیون‌ها، هیئت‌ها و باشگاه‌های ورزشی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ بدین طریق آشکار می‌شود، زیرا بودجه وزارت ورزش و جوانان نشان‌دهنده سیاست‌های وزارت در سال آینده و همچنین جهتگیری‌اش نسبت به محورهای مختلف فعالیت‌های آن وزارتخانه است».

با ذکر قوانین فوق مشخص گردید که فدراسیون‌های ورزشی مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌گردند و اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی می‌بایست به تصویب هیئت وزیران برسد و فدراسیون‌های ورزشی می‌بایست بیش از پنجاه درصد بودجه خود را از محل منابع غیردولتی تأمین نماید.

۲. نظارت و پیگیری نهادهای قانونی بر فدراسیون‌های ورزشی

از طرفی باتوجه به شخصیت حقوقی فدراسیون‌های ورزشی، که مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌گردند و همچنین پرداخت بودجه کشور به

فدراسیون‌های ورزشی، بستر قانونی برای نظارت و پیگیری توسط نهادهای قانونی و نظارتی به وجود آمده است که در ادامه به تعدادی از این نهادها و ارگان‌ها اشاره خواهیم نمود:

۱. وزارت امور اقتصادی و دارائی

وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مکلفند، کلیه اطلاعات مالی مورد درخواست وزارت امور اقتصادی و دارایی را که در اجرای این قانون برای انجام وظایف خود لازم بدانند، مستقیماً در اختیار وزارتخانه مذکور قرار دهند (ماده ۱۳۷ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶). که باتوجه به این که فدراسیون‌های ورزشی مؤسسه عمومی غیردولتی می‌باشد، مکلف به تبعیت از این قانون هستند.

۲. دیوان محاسبات کشور

دیوان محاسبات کشور بر مبنای اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی وظیفه نظارت مالی بر فدراسیون‌های ورزشی را دارد. البته این نظارت مالی باتوجه به نظر شورای نگهبان محدود به رسیدگی و حسابرسی به اعتبارات مذکور در بودجه کل کشور می‌باشد.

۳. کمیسیون اصل نود

کمیسیون اصل نود نیز به استناد اصل نود قانون اساسی تشکیل و یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی است، که وظیفه محول شده به مجلس در اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را برعهده دارد.

در اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است:

«هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه یا قضاییه مربوط است، رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند».

این کمیسیون در سال ۱۳۹۴ درخصوص فدراسیون فوتبال گزارشی را منتشر می‌نماید که به نقل از خبرگزاری تسنیم در بخشی از این گزارش آمده است:

«مطابق ماده ۱ اساسنامه، فدراسیون فوتبال یک نهاد عمومی غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی است. امروزه نهادهای غیردولتی به گونه‌ای خاص در راستای انجام مسئولیت و نیل به اهداف تعریف‌شده خود، وظایف و مسئولیت‌های گسترده و متنوعی را بر عهده دارند. فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران که مقر آن در تهران است، در کلیه نقاط کشور، دارای هیئت‌های فوتبال استان یا شهرستان می‌باشد، به همین منظور افراد زیادی را به خدمت منصوب نموده است.»

با ورود بی‌ضابطه سرمایه عمومی کشور به این رشته ورزشی و افزایش درآمد فوتبالیست‌ها نسبت به دیگر اقشار مردم و عدم افزایش سطح کیفی بازی‌ها و متعاقباً نتایج ضعیف حاصله و اخبار منتشره از حواشی تیم‌ها و بازیکنان اعم از تباری تیم‌ها، مربیان، داوران و پرداخت‌های غیرمعارف باشگاه‌ها به بازیکنان و رفتارهای غیراخلاقی رخ داده در خارج و داخل زمین فوتبال از سوی برخی از بازیکنان و رسانه‌ای شدن این موارد، حساسیت افکار عمومی نسبت به این ناهنجاری‌ها بالا رفته و لذا ضرورت بررسی مسائل ذی‌ربط مطرح شده است.

بر همین اساس، کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی در راستای انجام وظایف مصرح در قانون اساسی و متعاقب وصول شکایات و گزارش‌های متعدد در خصوص موضوع «نهادینه شدن فساد و تخلف در فوتبال ایران» ضمن استعلام از مراجع نظارتی و اداری قانونی مرتبط با موضوع، تشکیل جلسات متعدد و مصاحبه با تعداد زیادی از علاقه‌مندان فوتبال و استماع نظر کارشناسان خبره و انجام تحقیقات لازم، اقدام به بررسی این پرونده نمود، که خلاصه‌ای مجمل و متناسب با قرائت در جلسه عمومی مجلس شورای اسلامی تهیه گردید و حسب مورد، پرونده جهت طی مراحل قانونی به قوه قضاییه ارسال خواهد شد.»

کمیسیون اصل نود وظیفه رسیدگی به شکایات مردم علیه طرز کار قوای سه‌گانه بر عهده دارد اما با توجه به رابطه سازمانی که با مجلس دارد، فاقد اختیار اتخاذ تصمیمات لازم الاجرا به مانند محاکم قضایی می‌باشد و نتایج رسیدگی خود را در قالب‌هایی همچون توصیه‌نامه و گزارش‌ها به نهادهایی که قانون مشخص کرده ارائه می‌دهند (موسی زاده، ۱۳۹۰: ۱۷۸).

نظارت توسط کمیسیون از نوع نظارت ارجاعی است که ناظر در صورت مشاهده

تخلف از قانون، اقدامی نمی‌کند بلکه مراتب را به مقامات قضایی برای رسیدگی و اخذ نتیجه نهایی ارجاع می‌دهد (پروین، ۱۳۹۳: ۱۳۲).

۴. سازمان بازرسی کل کشور

از جمله نهادهای نظارتی قوه قضاییه می‌توان به سازمان بازرسی کل کشور اشاره نمود. سازمان بازرسی کل کشور در سال ۱۳۶۰ زیر نظر رئیس قوه قضاییه به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی تشکیل شد.

در ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اختیار بازرسی از فدراسیون‌های ورزشی نظر به اخذ کمک از دولت از جمله وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور است.

ماده ۲- وظایف و اختیارات سازمان به شرح زیر می‌باشد (اصلاحی مصوب ۱۳۹۳/۷/۱۵):

الف- بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است براساس برنامه منظم.

براساس قوانین موجود سازمان بازرسی، اگر در حین بازرسی با تخلفی برخورد کنند، آن را به مراجع قضایی احاله می‌دهند و در این خصوص کارکرد کاملی دارند (بهنیا و صادقی، ۱۳۹۹: ۴۲۳).

۵. دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری، دیگر نهاد نظارتی قوه قضاییه است که نسبت به فدراسیون‌های ورزشی دادنامه‌های متعددی صادر نموده است. در اجرای اصل یکصد و هفتاد و سوم (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، ادارات و

آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده، دیوان عدالت اداری رئیس قوه قضاییه تشکیل گردید.

در ماده ۱۱ قانون سابق دیوان عدالت اداری به روشنی اشاره نشده بود که فدراسیون‌های ورزشی که به‌عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی هستند، آیا مشمول این قانون می‌شوند یا خیر که در نهایت و در جهت رفع ابهام قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۷۴ تصویب شد که اشاره می‌نماید:

ماده واحده - باتوجه به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد.

با مشاهده دادنامه‌های صادره از دیوان عدالت اداری در آن زمان این مواد قانونی استناد شده است، البته با تصویب قانون جدید در سال ۱۳۹۲ صراحتاً صلاحیت دیوان عدالت اداری بر فدراسیون‌های ورزشی به‌عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی مشخص شده است.

ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ - حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی، در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

از دیگر قوانین مرتبط با فدراسیون‌های ورزشی می‌توان از قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵ و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ نام برد.

قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل

باتوجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر شخص می‌تواند تنها یک شغل دولتی را عهده‌دار شود و سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و

مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی از این حکم مستثنی می‌باشند. در تبصره ۴ این قانون، تصدی هر نوع شغل دولتی دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت و یا مؤسسات عمومی است را ممنوع دانسته است.

قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان

از تاریخ ابلاغ این قانون، به‌کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه، بازنشسته یا بازخرید شده یا بشوند، در دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند، ممنوع می‌باشد که فدراسیون‌های ورزشی نیز مشمول این قانون می‌باشد.

نمونه رأیی در این خصوص در مورخ ۱۳۹۹/۰۵/۲۶ از هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری صادر گردید:

مشخصات رأی بدوی

شماره دادنامه: ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۷۸۲

شماره پرونده: ۹۸۰۳۴۴۳

طرف شکایت: وزارت ورزش و جوانان

رأی هیئت تخصصی اداری و امور عمومی:

نخست این‌که مطابق ماده واحده قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ با آخرین اصلاحات مورخ ۱۳۹۷/۶/۶ از تاریخ ابلاغ این قانون، به‌کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه بازنشسته یا بازخرید شده یا بشوند، در دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸/۷/۱۳۸۶ و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند، ممنوع است؛ دوم این‌که مطابق ماده ۱۵ اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری مصوب سال ۱۳۸۱، به‌منظور انجام وظیفه فدراسیون‌ها در استان‌ها، شهرستان‌ها و بخش‌ها هیئت‌هایی به نام هیئت ورزشی استان، شهرستان و بخش تشکیل می‌گردد و مطابق ماده ۱ آیین‌نامه هیئت‌های ورزشی استان‌ها مصوب ۱۳۸۳، هیئت ورزشی براساس اصول و مبانی پیش‌بینی شده در اهداف فدراسیون و سازمان تربیت بدنی ایجاد می‌گردد و این هیئت نماینده و جانشین فدراسیون ورزشی مربوطه در استان بوده که فعالیت‌های مرتبط در سطح استان را با هماهنگی اداره کل تربیت بدنی استان و با رعایت کامل قوانین و مقررات مربوطه اجراء و نظارت می‌نماید. همچنین مطابق بند ۶ ماده ۵ اساسنامه یاد شده، رؤسای هیئت‌های ورزشی استان‌ها، از اعضای مجمع عمومی فدراسیون‌های ورزشی به شمار می‌روند. سوم این‌که مطابق تبصره ۱ ماده ۱۵

اساسنامه مذکور هیئت‌های ورزشی موضوع این ماده از نظر مسائل اداری، معاملاتی، فرهنگی، ورزشی و غیره تابع مقررات مورد عمل در فدراسیون هستند. نظر به این‌که هیئت‌های ورزشی در راستای برنامه‌های فدراسیون‌های ورزشی عمل می‌کنند و مانند فدراسیون‌های ورزشی نیز تابع قوانین و مقررات حاکم من‌جمله قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان هستند و امکان نامزدی افرادی که بازنشسته شده‌اند، وجود ندارد با این وصف مقرر در مورد اعتراض مخالفتی با قوانین و مقررات مذکور نداشته مستنداً به بند «ب» ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ رأی به رد شکایت صادر می‌شود؛ این رأی طرف مهلت بیست روز از تاریخ صدور از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان قابل اعتراض است.

باتوجه به شخصیت حقوقی فدراسیون‌های ورزشی که مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌گردند و همچنین پرداخت بودجه کشور به فدراسیون‌های ورزشی بستر قانونی برای نظارت و پیگیری طبق قانون و اسناد بالادستی توسط نهادهای قانونی و نظارتی وجود دارد.

براساس ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات، فدراسیون‌های ورزشی در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد. همچنین فدراسیون‌های ورزشی نیز تابع قوانین و مقررات حاکم من‌جمله قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان هستند.

۳. تصویب اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی

در اصل ۸۵ قانون اساسی آمده است:

سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید، به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد. در این

صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالفت قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

پیرو این اصل از قانون اساسی مجوز تصویب اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی در تبصره بند ۱۱ قانون الحاق بندهای (۱۱) و (۱۲) به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به هیئت وزیران واگذار گردید و هیئت وزیران در سال ۱۳۷۸ اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی را تصویب و مبتنی بر ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی جهت انطباق با موازین شرعی و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال نمود، در پاسخ قابل تأمل شورای نگهبان آمده است:

(نامه‌ی شماره ۷۸/۲۱/۵۰۲۲ مورخ ۱۳۷۸/۴/۲۸) این اساسنامه جزء اساسنامه‌های مذکور در اصل ۸۵ قانون اساسی نمی‌باشد؛ فلذا اعلام نظر به آن از صلاحیت شورای نگهبان خارج است و عیناً اعاده می‌گردد.

با این وصف اساسنامه مصوب ۱۳۷۸ ملاک عمل قرار گرفت تا این که اساسنامه جدید با کمی تغییرات در سال ۱۳۸۱ در هیئت وزیران تصویب شد و علی‌الظاهر پیرو همان نظر قبلی شورای نگهبان، هیئت دولت مصوبه را به شورای نگهبان ارسال نمود.

در سال ۱۳۹۸ اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی با تغییرات مهمی در هیئت وزیران تصویب شد اما این بار مصوبه مذکور مبتنی بر ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی جهت انطباق با موازین شرعی و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد و شورای نگهبان این بار نظری مخالف با نظر سال ۱۳۷۸ داشت.

در مقدمه نظر مجمع مشورتی حقوقی به کد گزارش ۹۹۰۲۰۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۰۲ شورای نگهبان می‌خوانیم:

«شایان ذکر است اگرچه اساسنامه‌های قبلی فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۸/۰۳/۰۹ و همچنین مصوب ۱۳۸۱ هیچکدام به تأیید شورای نگهبان نرسیده و در یک نوبت نیز علی‌رغم ارسال نزد شورای

نگهبان، این شورا در نامه‌ای رسیدگی به چنین اساسنامه‌ای را از صلاحیت خود خارج دانسته است (نامه شماره ۷۸/۲۱/۵۰۲۲ مورخ ۱۳۷۸/۰۴/۲۸)، لکن چنین اساسنامه‌هایی نیز در زمره اساسنامه‌های موضوع اصل ۸۵ قرار داشته و همانگونه که در رویه قبل از نامه شورای نگهبان و بعد از آن قابل مشاهده است، اساسنامه مؤسسات عمومی غیردولتی نیز مشمول ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی شده و در نتیجه این اساسنامه‌ها و از جمله اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری مستلزم ارسال نزد شورای نگهبان می‌باشند.

و در شرح آن :

ماده ۱- مغایرت با اصل ۷۷ و ۱۲۵

براساس عبارت ذیل این ماده، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران مکلف شده‌اند تا بر مبنای منشور المپیک و رعایت قوانین و مقررات در چارچوب این اساسنامه فعالیت نمایند. از عبارت منشور المپیک در قوانین و مقررات کشور تعریفی ارائه نشده است. براساس تعریف ارائه شده از منشور المپیک در بند «۳» ماده (۱) اساسنامه کمیته ملی المپیک که هنوز به تأیید شورای نگهبان نیز نرسیده، این منشور حاوی «اصول اساسی و ارزش‌های بنیادین جنبش المپیک و همچنین حقوق متقابل و تعهدات اصلی و ضوابط فعالیت سازمان‌های رسمی فعال در عرصه ورزش جهان از جمله کمیته‌های ملی المپیک» است. از آنجا که براساس این اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران مکلف به تبعیت از مفاد منشور المپیک می‌باشند، چنانچه مفاد فوق شامل مواردی باشد که ماهیت تعهدآور داشته، ضرورت دارد به استناد اصل ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

همچنین در بخشی از نظر شورای نگهبان به شماره ۱۰۲/۹۹/۱۸۷۷۱ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۵ اشاره شده است:

«باتوجه به این که مقرر شده است مصوبات مجمع از یک سو نباید در تعارض با قوانین و مقررات ملی باشد و از سوی دیگر بر رعایت ملاحظات بین‌المللی تأکید شده است، از این جهت که مشخص نیست در صورت تعارض میان قوانین و مقررات ملی و ملاحظات بین‌المللی، تکلیف چیست ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد».

«اتفاق تعیین وظایف کمیته‌های دائمی منطبق با ضوابط فدراسیون جهانی، خلاف موازین شرع شناخته شد».

«در خصوص الزام به اجرای مقررات موضوع این بند، نسبت به مقرراتی که در آینده به تصویب می‌رسند و همچنین نسبت به تعهدات بین‌المللی در این خصوص که به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده باشد، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد».

«آیین‌نامه مسئولیت‌ها و وظایف کمیته‌های انضباطی باید با مقررات فدراسیون جهانی و آسیایی مربوط و قوانین و مقررات جاری کشور مطابقت داشته باشد، از این جهت که مشخص نیست در صورت تعارض میان قوانین و مقررات داخلی و مقررات نهادهای بین‌المللی، تکلیف چیست ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد. قطعی دانستن آراء کمیته تجدیدنظر انضباطی، مغایر اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد».

«اتفاق واگذاری تصویب آیین‌نامه مسئولیت‌ها و وظایف کمیته‌های انضباطی توسط مجمع عمومی، مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد».

در بخشی دیگر از نظر شورای نگهبان به اساسنامه کمیته ملی پارالمپیک اشاره نموده است که قابل تامل است.

«از آن جایی که اساسنامه کمیته ملی پارالمپیک برای بررسی به شورای نگهبان ارسال نشده و پیش از این نیز در نامه‌ای به شماره ۹۸/۱۰۲/۱۴۹۴۷ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۰۸ بی‌اعتبار بودن اساسنامه آن اعلام شده است، از این‌رو در قانونی بودن این کمیته ابهام وجود دارد».

(رجوع شود به قانون انتزاع کمیته ملی پارالمپیک از کمیته ملی المپیک جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵ مجلس شورای اسلامی).

و در قسمتی دیگر از نظر شورای نگهبان به اعتبار اساسنامه‌های فدراسیون‌های ورزشی دانش‌آموزی، کارگری و دانشگاهی اشاره شده است:

«مشخص نیست فدراسیون‌های ورزشی دانش‌آموزی، کارگری و دانشگاهی اساسنامه معتبر دارند یا خیر ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد».

برای نمونه فدراسیون ورزش دانش‌آموزی و فدراسیون ورزش دانشگاهی به موجب ماده (۹) اساسنامه آن‌ها که مصوب مرکز توسعه ورزش قهرمانی و حرفه‌ای

می‌باشد، مؤسسه عمومی غیردولتی دانسته شده است. در حالی که این اساسنامه‌ها دارای اجازه قانون‌گذار نبوده، مصوب هیئت وزیران نیست و به شورای نگهبان نیز ارسال نشده است. اساسنامه فدراسیون ورزش کارگری نیز مصوب هیئت‌رئیس و مجمع عمومی این فدراسیون به‌عنوان یکی از فدراسیون‌های ورزش آماتوری است. از همین رو عدم تصویب اساسنامه ی آن‌ها مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است (نظر مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان).

شورای نگهبان در تیرماه ۱۳۹۹ نظر خود را باتوجه به ایرادات مطروحه اعلام نمود و مصوبه دولت را مغایر با اصول ۱۵- ۱۳۹-۸۵-۱۳۸-۱۵۶ قانون اساسی اعلام نمود.

هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۹/۰۲/۱۵ ایرادات شورای نگهبان را برطرف و طی نامه شماره ۵۵۱۰۲/۱۷۲۱۸ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۰

اساسنامه اصلاحی را مجدداً به شورای نگهبان ارسال نمود.

اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۰۹ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که باتوجه به اصلاحات به عمل آمده مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد (نامه شماره ۱۰۲/۲۶۶۸۷ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۱۲).

اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی می‌بایست به تصویب هیئت وزیران و تأیید شورای نگهبان برسد، در غیر این صورت بنابر نظر شورای نگهبان بی‌اعتبار می‌باشد.

۴. شخصیت حقوقی فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران

۴.۱. اساسنامه فدراسیون فوتبال

در تاریخ ۱۳۹۹/۰۹/۰۸ اساسنامه فدراسیون فوتبال توسط مجمع عمومی فدراسیون فوتبال مصوب گردید (اساسنامه قبلی نیز در سال ۱۳۹۰ توسط مجمع عمومی مصوب گردید).

در ماده یک این اساسنامه آمده است:

ماده ۱- نام، مقر، شکل حقوقی:

۱- فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران مؤسسه‌ای مستقل، غیرانتفاعی، غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی است که مطابق مقررات جمهوری اسلامی ایران و برای مدت نامحدود تشکیل شده است.

در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۰۳ هیئت دولت موضوع تصویب اساسنامه جدید فدراسیون فوتبال مطرح شد که به نقل از خبرگزاری ایسنا در گزارش این جلسه آمده است: «هیئت وزیران باتوجه به ماهیت غیردولتی و غیرعمومی فدراسیون فوتبال و نظر به این که فدراسیون مزبور، فدراسیون حرفه‌ای است، تهیه و تصویب اساسنامه فدراسیون فوتبال را در صلاحیت دولت ندانسته و آن را به مجمع عمومی فدراسیون فوتبال اعاده کرد».

نتیجه‌گیری بخش اول:

هیئت وزیران با این استدلال که فدراسیون فوتبال یک فدراسیون حرفه‌ای است، اساسنامه آن را به مجمع عمومی فدراسیون عودت می‌نماید که این عمل خلاف قوانین جاری کشور است.

سوال اینجاست که ملاک حرفه‌ای بودن یک فدراسیون چیست و مرجع تشخیص آن کجا و به چه طریقی است؟

با این روش پس اگر فدراسیون‌های کشتی، وزنه‌برداری و دیگر فدراسیون‌ها که افتخارات بزرگی برای کشور کسب نموده‌اند و بی‌شک حرفه‌ای محسوب می‌شوند را نیز به مانند فدراسیون فوتبال دانسته و به این ترتیب فدراسیون‌ها را از نظارت و پیگیری نهادهای قانونی و صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج نمود، بلاتردید این فرایند نیاز به قانون‌گذاری و با تصویب مجلس شورای اسلامی و طی تشریفات قانونی میسر می‌گردد نه اظهارنظر هیئت وزیران.

و سؤالی دیگر این که آیا وزارت ورزش و جوانان و هیئت وزیران با این اظهارنظر که فدراسیون فوتبال یک فدراسیون حرفه‌ای است به پیامدهای قانونی آن و شرح وظایف مندرج در قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان (مصوبه مورخ ۱۳۹۹/۶/۱۶ مجلس شورای اسلامی) توجه نمودند؟

بند ۷ قسمت ب ماده ۴ قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان (مصوبه مورخ ۱۳۹۹/۶/۱۶ مجلس شورای اسلامی) اشاره دارد ورزش حرفه‌ای نمی‌تواند از محل اعتبارات سنواتی بودجه کل کشور استفاده کند.

ماده ۴- وزارت به‌عنوان متولی اصلی ورزش و ساماندهی امور جوانان وظایف و اختیارات زیر را در تحقق مفاد ماده (۳) این قانون عهده‌دار بوده و کلیه دستگاه‌های

اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و بخش‌های غیردولتی با رعایت کلیه قوانین و مقررات کشور، مکلف به همکاری با وزارت در زمینه‌های ذیل می‌باشند:

ب- اختیارات وزارت در حوزه ورزش

۷- کمک به تأمین هزینه‌های برگزاری مسابقات و مراسم و رویدادهای ورزشی و اعطاء جوایز و کمک به قهرمانان، فدراسیون‌ها، انجمن‌ها، هیئت‌های ورزشی و باشگاه‌های فعال در زمینه‌های مختلف ورزشی به جز ورزش حرفه‌ای از محل اعتبارات سنواتی بودجه کل کشور، در چهارچوب مصوبات هیئت وزیران. البته هیئت وزیران در مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۲ لایحه تعیین جایگاه قانونی فدراسیون‌های ورزشی آماتوری به شماره ۵۷۸۳۵/۱۴۱۳۴ را برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال نمود.

در ماده واحده این لایحه آمده است:

«ماده واحده- فدراسیون‌های ورزشی آماتوری مصوب ۱۳۷۳ خارج و به عنوان مؤسسات غیردولتی با استقلال شخصیت حقوقی شناخته می‌شوند. این مؤسسات با مجوز وزارت ورزش و جوانان تأسیس می‌شوند و در چهارچوب قوانین و مقررات کشور با رعایت اساسنامه بین‌المللی مربوط فعالیت می‌کنند، مؤسسات یاد شده افزون بر منابع درآمدی غیردولتی، حسب مورد به اقتضاء وظایف قانونی دستگاه‌های اجرائی دولتی یا در قالب ردیف‌های بودجه کل کشور، از کمک دولت برخوردار می‌شوند، اساسنامه هر یک از این مؤسسات از سوی مجمع عمومی مربوط تهیه و تصویب و یا اصلاح می‌شود».

این لایحه برای قانونی شدن می‌بایست نظر مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان را جلب نماید. توجه به ایرادات شورای نگهبان به اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی مصوب ۱۳۹۸ به نظر می‌رسد، بخش اعظمی از این ایرادات در آینده و طی تشریفات قانونی این لایحه توسط مجلس شورای اسلامی و یا شورای نگهبان بر لایحه تعیین جایگاه قانونی فدراسیون‌های ورزشی آماتوری مطرح گردد.

۴.۲. تصمیم هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص شخصیت حقوقی

فدراسیون فوتبال

در سال ۱۳۹۹ دو شکایت مرتبط با فدراسیون فوتبال در دیوان عدالت اداری

مطرح می‌گردد که نهایتاً در مورخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۰ در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رسیدگی و منجر به صدور رأی می‌گردد.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، فدراسیون فوتبال را از مصادیق فدراسیون‌های ورزشی آماتوری و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مصادیق دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری خارج دانسته است.

مشخصات رأی

دادنامه اول: شماره: ۱۶۶۶

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۰/۰۷/۲۰

شماره پرونده: ۹۹۰۲۴۵۱

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکلی: آقای کاظم صالحی سجاسی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بخشنامه فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران به شماره ۹۹۱۸۴۰۴-۱۳۹۹/۸/۲۸

گردشکار: ۱- شاکلی به موجب دادخواستی ابطال بخشنامه فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران به شماره ۹۹۱۸۴۰۴-۱۳۹۹/۸/۲۸ را خواستار است.

۲- متن مقررہ مورد شکایت به شرح زیر است:

«مدیرکل محترم امور مشترک فدراسیون‌ها

موضوع: ارائه طریق در خصوص فعالیت بازنشستگان احراز پست ریاست هیئت‌های فوتبال (زنجان - هرمزگان)

با سلام

احتراماً بازگشت به نامه شماره ۳۲/۱۰۲۲۰ ص-۹۹/۸/۱۲ و نامه شماره ۳۲/۱۰۲۵۴ ص-۹۹/۸/۱۴ و همچنین پیرو نامه ۹۹۱۵۷۱۳-۹۹/۷/۲ مؤکداً به شرح ذیل به آگاهی می‌رساند:

۱- طبق ماده ۲۳ اساسنامه هیئت فوتبال استان‌ها شرایط احراز پست ریاست هیئت فوتبال استان را در ۷ بند به طور شفاف مشخص کرده است که در بند ۴ ماده مذکور حداقل سن داوطلبان احراز پست ریاست را ۳۵ سال و حداکثر ۷۰ سال تمام در زمان اعلام نامزدی قید نموده است.

۲- در خصوص ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان در هیئت‌های فوتبال براساس رأی وحدت رویه به شماره ۹۷/۷/۱۰-د/۱۰۰۰۰/۳۴ هیئت عمومی دیوان محاسبات کشور و همچنین براساس تعریف مؤسسه و نهادهای عمومی غیردولتی به شرح ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و با عنایت به آراء صادره از دیوان عدالت اداری شایان ذکر می‌باشد که:

- ۱-۲) هیئت‌های فوتبال استان‌ها تابع قانون استخدام کشوری نمی‌باشد.
- ۲-۲) هیئت‌های فوتبال استان‌ها دارای ردیف بودجه از دولت، استانداری‌ها و حتی ادارات کل ورزش و جوانان استان‌ها نمی‌باشند.
- ۳-۲) اعضاء شاغل در هیئت فوتبال استان‌ها علاوه بر این که حقوق و مزایایی دریافت نمی‌کنند، حتی در مدت حضور آن‌ها به‌عنوان سنوات خدمتی نیز تلقی نمی‌گردد.

علی‌ای حال با عنایت به مراتب معروضه قانونی فوق‌الذکر و جهت مزید استحضار در کلیه هیئت‌های فوتبال استان‌های کشور و شهرهای تابع استان هزاران نفر در حال انجام وظیفه هستند که مشمول قوانین و مقررات استخدامی کشور و تابع قانون بازنشستگی نیز نمی‌باشند و اساساً امکان حذف و قطع همکاری با آن‌ها میسر نیست. «دبیرکل فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۰/۷/۲۰ 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 هیئت عمومی

براساس بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز و یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، از جمله صلاحیت‌ها و وظایف هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. باتوجه به این که براساس ماده ۱ اساسنامه فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۹/۹/۸، این فدراسیون مؤسسه‌ای مستقل، غیرانتفاعی، غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی است و بر مبنای تصمیم مورخ ۱۴۰۰/۷/۲۰ هیئت عمومی دیوان

عدالت اداری درخصوص پرونده کلاسه هـ ع ۹۹۰۱۲۲۸، فدراسیون فوتبال از شمول مصادیق دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری خارج است، بنابراین رسیدگی به شکایت مطروحه در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابل طرح نیست. حکمت‌علی مظفری- رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

دادنامه دوم: شماره ۱۶۶۵

در دادنامه شماره ۱۶۶۶ به تصمیم مورخ ۱۴۰۰/۷/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص پرونده کلاسه هـ ع ۹۹۰۱۲۲۸ استناد شده است.

مشخصات رأی

دادنامه اول: شماره: ۱۶۶۵

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۰/۷/۲۰

شماره پرونده: ۹۹۰۱۲۲۸

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای حیدر بهاروند

موضوع شکایت و خواسته: ابطال نامه شماره ۶۰۰/۳۱۴۶۷۳-۱۳۹۸/۱۲/۱۳ سرپرست معاونت نظارت و بازرسی امور فرهنگی و اجتماعی سازمان بازرسی کل کشور گردشکار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال نامه شماره ۶۰۰/۳۱۴۶۷۳-۱۳۹۸/۱۲/۱۳ سرپرست معاونت نظارت و بازرسی امور فرهنگی و اجتماعی سازمان بازرسی کل کشور را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«اولاً: براساس تبصره ۲ ماده واحده قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵ دستگاه‌های مشمول درصورت لزوم می‌توانند از خدمات بازنشستگان با وجود و شرط داشتن تخصص و مدرک تحصیلی کارشناسی و یا بالاتر به‌صورت پاره‌وقت استفاده نمایند. درنتیجه صرف نظر از این که آیا فدراسیون فوتبال مشمول ماده واحده فوق می‌باشد یا خیر، در هر دو حالت حضور افراد بازنشسته در هیئت‌رئیس این فدراسیون تحت عنوان نایب رئیس و یا عضو هیئت‌رئیس به‌صورت پاره‌وقت باوجود دو شرط فوق امکان‌پذیر و کاملاً مجاز و قانونی بوده و بر فرضی که سازمان بازرسی در مورد اجرای صحیح مقرر قانونی و نظارت بر اعمال اجرای آن باشد، ممنوعیت عضویت تمام وقت افراد بازنشسته را باید متذکر می‌گردید و نه مطلق ممنوعیت به‌کارگیری این افراد در هیئت‌رئیس که این ممنوعیت منجر به سلب حقوق قانونی افراد مجاز به شرکت در ثبت نام عضویت در هیئت‌رئیس خواهد گردید.

ثانیاً: براساس تبصره استنادی مذکور (تبصره ۲) دستگاه‌های مشمول این قانون مجاز به استفاده از بازنشستگان به‌صورت ساعتی و حداکثر تا یک سوم ساعت اداری کارمندان رسمی می‌باشند. حال با عنایت به این که مطابق ماده ۳۴ اساسنامه فدراسیون فوتبال اعضای

هیئت رئیسه صرفاً در جلسات این هیئت که بر حسب ضرورت در مواقعی از طول سال تشکیل می‌گردد، حضور می‌یابند. در نتیجه حضور اعضا در این جلسات به صورت ساعتی و موقت بوده و نه روزانه و دائمی، لازم به ذکر است براساس مفاد اساسنامه تعداد جلسات هیئت رئیسه در طول یک سال حداقل ۹ جلسه و حداکثر آن نیز باتوجه به میزان جلساتی که تاکنون (هر ساله) تشکیل یافته، در طول یک سال کمتر از میزان یک سوم مد نظر قانون گذار می‌باشد. در نتیجه حضور ساعتی اشخاص نیز طبق تصمیم مورد اعتراض ممنوع گردیده و در حالی که خود قانون گذار حضور ساعتی را تجویز نموده این تصمیم باعث محرومیت قانونی از این حضور نیز می‌گردد. لازم به ذکر است طبق دادنامه شماره ۱۹۸-۱۳۹۷/۱۰/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بند ۱۲ بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۷ شهرداری‌های کل کشور را که در موردی مشابه تصمیم مورد اعتراض به صورت کلی به کارگیری بازنشستگان را ممنوع اعلام کرده بود ابطال گردیده است، که این دادنامه نیز مؤید غیرقانونی بودن تصمیم مورد اعتراض می‌باشد».

متن مقررہ مورد شکایت به شرح زیر است:

« وزیر محترم ورزش و جوانان

با سلام و تحیت

از آنجا که مقرر است مجمع انتخاباتی فدراسیون فوتبال در اسفند ماه سال جاری برگزار شود به اطلاع می‌رساند با عنایت به قوانین و مقررات موجود، عضویت افراد بازنشسته در هیئت رئیسه فدراسیون با عنوان رئیس و نواب رئیس واجد ایراد قانونی است. شایان ذکر است باتوجه به مسئولیت اجرایی دبیر کل و خزانه دار فدراسیون، این مسئولیت‌ها نیز مشمول قانون منع به کارگیری بازنشستگان و اصلاحات بعدی بوده و فعالیت افراد با شرایط مذکور واجد وصف مجرمانه است. شایسته است ضمن انجام اقدامات لازم، نتیجه را به این مرجع منعکس کنید. مراتب در اجرای بند ج ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اعلام می‌شود. - سرپرست معاونت نظارت و بازرسی امور فرهنگی و اجتماعی - سازمان بازرسی کل کشور».

در پاسخ به شکایت مذکور، مدیر کل حقوقی و املاک وزارت ورزش و جوانان به موجب لایحه شماره ۵۲/۷۲۶۱/ص - ۱۳۹۹/۶/۱۷ توضیح داده است که:

«خواستہ خواهان اعتراض نسبت به نامہ شماره ۶۰۰/۳۱۴۶۷۳ - ۱۳۹۸/۱۲/۱۳ معاونت نظارت و بازرسی امور فرهنگی و اجتماعی سازمان بازرسی کل کشور است. این در حالی است کہ نامہ مزبور، عدم به کارگیری بازنشستگان موضوع مادہ واحدہ قانون منع به کارگیری

برای بازنشستگان را به این وزارتخانه خاطر نشان ساخته است. مضافاً آن که قانون فوق مصوبه مجلس شورای اسلامی است و به تأیید شورای نگهبان رسیده است. باتوجه به این که قانون صدرالاشاره درخصوص ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان بوده و به کارگیری مجدد اشخاص مذکور در ر زمره اختیارات دستگاه‌های اجرایی قرار داده است. بدین صورت که به موجب تبصره ۲ قانون مذکور دستگاه‌های موضوع این قانون در صورت لزوم می‌توانند از خدمات بازنشستگان متخصص با مدرک تحصیلی کارشناسی و بالاتر به صورت پاره‌وقت و ساعتی استفاده نماید. حداکثر ساعت مجاز برای استفاده از بازنشستگان، یک سوم ساعت اداری کارمندان رسمی است و حق الزحمه این افراد متناسب با ساعت کاری آن‌ها حداکثر معادل یک سوم کارمندان رسمی تعیین و پرداخت می‌شود. لذا همان گونه که مستحضرید قید کلمه می‌تواند در متن تبصره ۲ ماده واحده همان قانون، مؤید اختیاری بودن به کارگیری بازنشستگان و آن هم در صورت لزوم و نیاز به تخصص و خدمات مشارالیه می‌باشد. بنابراین دستگاه‌های مشمول قانون فوق بر حسب سیاست‌ها و شرایط سازمان متبوع از جمله وضعیت اعتباری و نیاز به نیروی انسانی می‌توانند درخصوص به کارگیری آنان اتخاذ تصمیم نمایند و قید کلمه می‌توانند تکلیفی را برای دستگاه‌های مذکور ایجاد نمی‌کند. ضمن آن که نامه معاونت نظارت و بازرسی امور فرهنگی و اجتماعی سازمان بازرسی کل کشور تعارضی با تبصره قانون مزبور ندارد. همچنین استناد خواهان به رأی شماره ۱۹۶۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال بخشنامه وزارت کشور به شهرداری‌های کل کشور درخصوص ممنوعیت مطلق هرگونه به کارگیری بازنشستگان در شهرداری‌ها نه تنها به دلیل عدم ارتباط موضوعی نادرست می‌باشد، بلکه به علت تفاوت در موضوع، قیاس مع الفارق می‌باشد که قیاس باطلی است.

شاکي مدعی است مطابق با ماده ۳۴ اساسنامه فدراسیون «اعضاء هیئت‌رئیسه صرفاً در این جلسات بر حسب ضرورت در مواقعی از طول سال تشکیل می‌گردد، حضور می‌یابند در نتیجه حضور اعضا در این صورت ساعتی و موقت بوده و نه روزانه» لذا در پاسخ لازم به ذکر است قانون مزبور مطلق و عام است، ضمن آن که تبصره ۲ آن قانون برای دستگاه اجرائی اختیاری است و نه تکلیفی. مضافاً آن که اجرای تبصره مزبور منوط به رعایت بخشنامه شماره ۹۷۳۵۳۹-۱۳۹۵/۱۱/۲ و مفاد بخشنامه شماره ۱۰۹۳۹۱۳-۱۳۹۵/۱۲/۱۳ معاون سرمایه انسانی سازمان اداری و استخدامی کشور مبنی بر ضرورت اخذ مجوز به کارگیری و شماره شناسه از سازمان اداری و استخدامی کشور توسط کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله فدراسیون‌های ورزشی می‌باشد. با استناد به دادنامه شماره ۱۰۷۸۲-۹۹۰۹۹۷۰۹۰۶-۱۳۹۹/۵/۲۶ هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری از تاریخ ابلاغ قانون ماده واحده قانون منع به کارگیری بازنشستگان، به کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه بازنشسته یا بازخرید شده یا بشوند، در دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند، ممنوع است و نظر به این که

فدراسیون‌های ورزشی تابع قوانین و مقررات حاکم من جمله قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان هستند، لذا به‌کارگیری بازنشستگان مغایر قانون بوده و درخواست رد خواسته خواهان مورد تقاضاست.»

مدیرکل دفتر امور حقوقی سازمان بازرسی کل کشور نیز به‌موجب لایحه شماره ۲۵۳۳۶۰-۱۳۹۹/۹/۱۷ توضیح داده است که:

«در نامه مورد شکایت عنوان شده است، عضویت افراد بازنشسته در هیئت‌رئیس فدراسیون باعنوان رئیس و نواب رئیس واجد ایراد قانونی است و همچنین باتوجه به مسئولیت اجرایی دبیرکل و خزانه‌دار فدراسیون این سمت‌ها نیز مشمول قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان و اصلاحات بعدی می‌باشد.»

به‌موجب بند ۱۱ از قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی فدراسیون‌های ورزشی، مشمول قانون موصوف بوده و طبق تبصره ذیل این بند، اساسنامه آن‌ها باید به تصویب هیئت وزیران برسد، مفاد این بند شامل کلیه فدراسیون‌ها است (و هیچ یک مستثنی نشده‌اند). بر همین اساس کلیه فدراسیون‌ها به غیر از فدراسیون فوتبال از یک متن واحد که در سال ۱۳۸۱ به تصویب هیئت وزیران رسیده، تبعیت دارند و چینش هیئت‌رئیس بر یک روال و با ترکیبی مانند است. اساسنامه فدراسیون فوتبال در زمان صدور نامه مورد شکایت مربوط به سال ۱۳۹۶ بوده که به دلیل تطبیق با مقررات بین‌المللی این رشته ورزشی، مقررات عملکردی فدراسیون (تا تصویب اساسنامه جدید) محسوب می‌گردد.

به‌موجب ماده ۳۳ از اساسنامه عملکرد فدراسیون هیئت‌رئیس شامل ۹ نفر است که عبارتند از:

- ۱- رئیس فدراسیون.
 - ۲- نایب رئیس اول.
 - ۳- نایب رئیس دوم (رئیس کمیته مسابقات).
 - ۴- نایب رئیس سوم (رئیس کمیته بانوان).
 - ۵- یک نفر از بین رؤسای هیئت‌های استانی.
 - ۶- یک نفر از بین مدیران شامل باشگاه‌های لیگ برتر.
 - ۷- سه نفر از بین کسانی که سابقه مدیریت دارند.
- با امعان نظر در متن نامه سرپرست معاون نظارت و بازرسی امور فرهنگی و اجتماعی مشاهده می‌شود، محدودیت قانونی صرفاً متوجه رئیس و نواب رئیس شده

و مطلق اعضا را شامل نمی‌شود. به عبارت دیگر با دقت نظر در متن اساسنامه عملکرد و وظایف هر یک از نواب رئیس قطعاً این نتیجه حاصل است که انجام ماموریت‌های محوله در این سمت‌ها حضور تمام وقت متصدی را طلب می‌کند به طوری که نایب رئیس اول در واقع قائم مقام رئیس بوده و در بررسی عملکرد فدراسیون مشاهده شده است. خیلی از امور اجرایی آن مرجع توسط این شخص انجام می‌گیرد. ضمن آن که طبق قسمت اخیر ماده ۳۸ اساسنامه، اگر رئیس فدراسیون به هر دلیل غائب باشد و یا به طور دائم یا موقت از انجام وظایف خود سرباز زند، نایب رئیس اول عهده‌دار وظایف وی تا زمان مجمع بعدی خواهد بود، با عنایت به توضیحات قبلی و این شرط ممکن‌الحصول چگونه می‌توان فردی را در این سمت برگزید که حضور او با ممنوعیت قانونی مواجه باشد.

نایب رئیس دوم طبق اساسنامه، رئیس کمیته مسابقات می‌باشد در حال حاضر و در فدراسیون فوتبال این کمیته تبدیل به سازمان لیگ فوتبال با اساسنامه، ساختار و تشکیلاتی مجزا و می‌توان گفت عریض‌تر از فدراسیون فوتبال در یک ساختمان مستقل بوده و این سازمان وظیفه سازماندهی و برگزاری کلیه مسابقات را در تمام رده‌های سنی و کلیه رشته‌های فوتبال بر عهده دارد. قابل ذکر این‌که این موضوع در قسمت پایانی ماده ۴۲ اساسنامه فدراسیون پیش‌بینی گردیده، بدین نحو که قید شده است «در صورتی که مسابقات در رده فوتبال و فوتسال و فوتبال ساحلی به تشکیلات دیگری (سازمان لیگ) واگذار شود، باید تشکیلات مذکور دارای پروانه ثبت بوده و دارای مکان و تجهیزات مجزا و ساختار سازمانی شامل مجمع عمومی و هیئت رئیس و کمیته‌های مجزا و هیئت منصفه و نیروی انسانی مجرب باشد ...». حال چگونه ممکن است برای اداره این تشکیلات مستقل و در نظر گرفتن حساسیت‌ها در برگزاری مسابقات فوتبال فرد پاره‌وقتی را با حضور ۶۰ ساعت در ماه برگزیند؟ بدیهی است حضور فرد نیمه‌وقت در رأس چنین تشکیلاتی نه تنها از قانون بلکه از منطق نیز تبعیت نمی‌کند. نایب رئیس بانوان نیز تنها مرجع ارتباط با بانوان ورزشکار در این رشته است و با در نظر گرفتن تعداد ورزشکاران زن در رشته‌های مختلف فوتبال و مشکلات خاص آنان در این سمت نیز باید فردی تمام وقت و پاسخ‌گو منصوب شود.

۴- دادنامه شماره ۱۹۶۱- ۱۳۹۸/۱/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (که آقای بهاروند به آن اشاره نموده است) و موضوع آن ممنوعیت هرگونه به‌کارگیری بازنشستگان در شهرداری می‌باشد، فاقد ارتباط موضوعی با نامه مورد شکایت که اعلام‌کننده تکلیف قانونی وزارت ورزش و جوانان و در حدود اختیارات سازمان صادر شده می‌باشد. بنا به مراتب و صرف نظر از این که در اساسنامه جدیدالتصویب نیز به‌کارگیری افراد بازنشسته تجویز نشده است و اصولاً نمی‌توان به‌موجب اساسنامه قانون را محدود نمود. لذا نامه سرپرست معاونت نظارت و بازرسی امور فرهنگی و اجتماعی با لحاظ نمودن مقررات حاکم بر زمان صدور و اساسنامه جدیدالتصویب در راستای تکلیف قانونی و مستند به بند (ج) ماده ۱۱ قانون تشکیلات سازمان بازرسی کل کشور صادر گردیده و ممنوعیت قانونی به‌کارگیری بازنشستگان را صرفاً شامل رئیس و نواب وی در فدراسیون فوتبال عنوان و شامل دیگر اعضاء هیئت‌رئیس مشروط بر رعایت مفاد تبصره ۲ قانون موصوف نخواهد بود، لذا رد دادخواست یادشده (به‌صورت فوق‌العاده و خارج از نوبت) در هیئت عمومی دیوان، مورد تقاضا می‌باشد».

پرونده در اجرای ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری ارجاع شد و این هیئت به‌موجب دادنامه شماره ۱۲۱- ۱۴۰۰/۳/۹، نامه مورد اعتراض را قابل ابطال ندانسته و به شرح زیر رأی به رد شکایت صادر کرد.

«الف- بر مبنای ماده واحده قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ با آخرین اصلاحات مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۰۶ از تاریخ ابلاغ این قانون، به‌کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه بازنشسته یا بازخرید شده یا بشوند، در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند؛ ممنوع است.

ب- به‌موجب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ با آخرین الحاقات تا تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۰۴ فدراسیون‌های ورزشی ازجمله مؤسسات عمومی غیردولتی شمرده شده است. همچنین مؤسسات و

نهادهای عمومی غیردولتی از جمله دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ به شماره می‌رود.

ج- مطابق بند ۲ ماده ۴ و ماده ۸ اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری مصوب سال ۱۳۸۱، هیئت‌رئیس (رئیس، نایب رئیس، دبیر و خزانه دار و ...) از ارکان فدراسیون‌های ورزشی است، باتوجه به مراتب مذکور اولاً: باتوجه به نوع تکالیف و وظایف مذکور در ماده ۸ اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری مصوب سال ۱۳۸۱ برای ارکان فدراسیون‌های ورزشی، هیئت‌رئیس از ارکان اجرایی شمرده می‌شود. ثانیاً: مطابق ماده ۲۰ اساسنامه یاد شده، فدراسیون مکلف است کلیه قوانین، آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به نهادها یا مؤسسات عمومی غیردولتی را مراعات و اجرا نماید. بنابراین باتوجه به شمول قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان مصوب سال ۱۳۹۵ و عدم دلیل بر استثنای شدن سمت‌های مورد اشاره، نظر به این‌که نامه مورد شکایت مغایرتی با قوانین ندارد. مستنداً به بند (ب) ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ رأی به رد شکایت صادر می‌شود. این رأی ظرف مهلت بیست روز از تاریخ صدور از سوی رئیس و یا ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است.»

متعاقب صدور رأی مذکور توسط هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر رد شکایت و عدم ابطال نامه مورد اعتراض، جمعی از قضات دیوان عدالت اداری با استدلال زیر به رأی یاد شده اعتراض کردند:

«اولاً: صرفاً دستگاه‌های اجرائی مندرج در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مشمول ماده واحده قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ با آخرین اصلاحات مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۰۶ بوده و نظر به این‌که فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران از شمول ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری خروج موضوعی (باتوجه به دلایل ذیل الذکر) دارد. در نتیجه این فدراسیون از شمول ماده واحده قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان نیز خارج می‌باشد.

ثانیاً: به موجب قانون الحاق بندهای ۱۱ و ۱۲ به قانون فهرست نهادها و مؤسسات غیردولتی صرفاً فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران و نه تمامی فدراسیون‌ها از مصادیق نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب

می‌گردند و مطابق تبصره این ماده واحده فدراسیون ورزشی آماتوری، فدراسیونی است که اساسنامه آن به پیشنهاد سازمان تربیت بدنی (که در حال حاضر با توجه به قانون تأسیس وزارت ورزشی بر عهده این وزارتخانه قرار گرفته است) و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. در حالی که اساسنامه فدراسیون فوتبال هم در گذشته و هم در حال (مصوب سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۹) پس از موافقت فدراسیون بین‌المللی فوتبال (فیفا) به تصویب مجمع عمومی فدراسیون فوتبال رسیده و سازمان تربیت بدنی، وزارت ورزش و هیئت وزیران در تصویب اساسنامه‌های قبلی و فعلی فدراسیون فوتبال هیچ‌گونه نقشی نداشته و بر همین اساس فدراسیون فوتبال فدراسیون ورزشی غیرآماتوری محسوب می‌گردد. به پیوست نمونه‌هایی از اساسنامه‌های فدراسیون‌های آماتوری از قبیل فدراسیون ورزش کارگری و تیراندازی با کمان جهت مطابقت با اساسنامه‌های قبلی و فعلی فدراسیون فوتبال تقدیم حضور می‌گردد.

ثالثاً: براساس مفاد اساسنامه اصلاحی فدراسیون فوتبال مصوب ۱۳۹۰ که در زمان قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵ حاکم بوده، فدراسیون جمهوری اسلامی ایران یک نهاد غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی مستقل تعریف گردیده که شرایط و ضوابط حاکم بر انتخاب اعضای هیئت‌رئیس آن نیز در ماده ۳۳ آن پیش‌بینی شده است و در جهت انتخاب این اعضا مفاد این ماده در زمان مورد شکایت ملاک عمل می‌باشد. لازم به ذکر است در اساسنامه فعلی نیز همان‌گونه که در ماده یک آن پیش‌بینی گردیده فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران مؤسسه‌ای مستقل، غیرانتفاعی، غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی است که برای مدت نامحدود تشکیل شده است.

رابعاً: به موجب تبصره ۲ ماده واحده قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، به‌کارگیری اشخاص بازنشسته با شرایطی مجاز اعلام گردیده و رأی شماره ۱۹۶۱-۱۳۹۷/۱۰/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مؤید همین موضوع بوده و بر همین اساس اطلاق تصمیم مورد اعتراض از این جهت نیز قابل ابطال می‌باشد.»

پرونده با دستور رئیس دیوان عدالت اداری و در اجرای بند (ب) ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مجدداً به هیئت تخصصی اداری و

امور عمومی دیوان عدالت اداری ارجاع و پس از بررسی و صدور نظریه در این هیئت به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ارجاع شد.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۰/۷/۲۰ 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 هیئت عمومی

براساس ماده واحده قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ مقرر شده است که: «از تاریخ ابلاغ این قانون، به‌کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه بازنشسته یا بازخرید شده یا بشوند، در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند، ممنوع می‌باشد». دستگاه‌های اجرایی به صراحت ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، شامل کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی است که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است و فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران در عین آن که از مصادیق واحدهای دولتی موضوع ماده فوق نیست، برخلاف استدلال مصرح در رأی شماره ۱۰۱۲۱/۹۹۷۰۹۰۶۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۳/۹ هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری، از مصادیق مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳ با الحاقات بعدی نیز محسوب نمی‌شود. زیرا هرچند براساس بند ۱۱ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (الحاقی ۱۳۷۶/۳/۱۱) فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران به عنوان یکی از مصادیق مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی معرفی شده‌اند، ولی باتوجه به این که براساس تبصره همین بند مقرر شده است که: «اساسنامه فدراسیون‌های مذکور حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون بنا به پیشنهاد سازمان تربیت بدنی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید» و اساسنامه فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۹۹/۹/۸ توسط مجمع عمومی فدراسیون فوتبال به تصویب رسیده و از تاریخ تصویب لازم‌الاجرا شده است.

بنابراین فدراسیون فوتبال از مصادیق فدراسیون‌های ورزشی آماتوری و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی محسوب نمی‌شود و از شمول تعریف قانون گذار از دستگاه‌های اجرایی به شرح ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز خارج است و بر همین اساسنامه شماره ۶۰۰/۳/۱۴۶۷۳ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۱۳ سرپرست معاونت نظارت و بازرسی امور فرهنگی و اجتماعی سازمان بازرسی کل کشور که براساس آن عضویت افراد بازنشسته در هیئت‌رئیس فدراسیون فوتبال مشمول قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان و اصلاحات بعدی آن دانسته شده، به دلیل آن که فدراسیون فوتبال اساساً از مصادیق دستگاه‌های اجرایی مشمول

قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان و اصلاحات بعدی آن نیست، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و در نتیجه رأی شماره ۱۰۱۲۱/۰۶۰۹۹۷۰۹۰۶۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۳/۹ مورخ ۱۴۰۰/۳/۹ هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری که متضمن رد شکایت مطروحه به خواسته ابطال مصوبه مذکور است، مستند به بند «ب» ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ نقض شده و نامه شماره ۶۰۰/۳۱۴۶۷۳ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۱۳ سرپرست معاونت نظارت و بازرسی امور فرهنگی و اجتماعی سازمان بازرسی کل کشور نیز مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌گردد./ حکمتعلی مظفری- رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

د- نقد آراء صادره هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

وزارت ورزش و جوانان و سازمان بازرسی کل کشور در لویح دفاعیه خود با توجه به قوانین و مقررات مورد اشاره فدراسیون فوتبال را تابع قوانین نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی برشمردند و این موضوع توسط هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری مورد قبول قرار گرفت که توسط جمعی از قضات دیوان عدالت اداری مورد اعتراض قرار گرفت.

در قسمتی از اعتراض جمعی از قضات دیوان عدالت اداری آمده است:

«اساسنامه فدراسیون فوتبال هم در گذشته و هم در حال (مصوب سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۹) پس از موافقت فدراسیون بین‌المللی فوتبال (فیفا) به تصویب مجمع عمومی فدراسیون فوتبال رسیده و سازمان تربیت بدنی، وزارت ورزش و هیئت وزیران در تصویب اساسنامه‌های قبلی و فعلی فدراسیون فوتبال هیچ گونه نقشی نداشته و بر همین اساس فدراسیون فوتبال، فدراسیون ورزشی غیرآماتوری محسوب می‌گردد».

این برخلاف نظر شورای نگهبان است که در این مقاله به آن اشاره نمودیم:

«لکن چنین اساسنامه‌هایی نیز در زمره اساسنامه‌های موضوع اصل ۸۵ قرار داشته و همانگونه که در رویه قبل از نامه شورای نگهبان و بعد از آن قابل مشاهده است، اساسنامه مؤسسات عمومی غیردولتی نیز مشمول ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی شده».

لایحه پیشنهادی هیئت وزیران با عنوان تعیین جایگاه قانونی فدراسیون‌های ورزشی آماتوری خود حاکی از آن است که فدراسیون‌های ورزشی برای تغییر ماهیت می‌بایست به تصویب مجلس شورای اسلامی برسند. به نوعی با مصوبه مجمع عمومی فدراسیون نمی‌توان شخصیت حقوقی فدراسیونی را تغییر داد و از شمول

نظارت نهادهای قانونی و اسناد بالادستی خارج نمود.

در حالی که جمعی از قضات دیوان عدالت اداری عدم ایفاء نقش هیئت وزیران در اساسنامه فدراسیون فوتبال را ملاک تغییر ماهیت فدراسیون فوتبال از غیرآماتوری به حرفه‌ای دانسته‌اند!!!

در رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آمده است:

«فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران از مصادیق مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون فهرست نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳ با الحاقات بعدی نیز محسوب نمی‌شود. زیرا اساسنامه فدراسیون‌های مذکور حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون بنا به پیشنهاد سازمان تربیت بدنی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید و اساسنامه فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۹۹/۰۹/۰۸ توسط مجمع عمومی فدراسیون فوتبال به تصویب رسیده و از تاریخ تصویب لازم‌الاجرا شده است.»

در کمال شگفتی دیوان عدالت اداری از ورود به این موضوع که فدراسیون فوتبال تشریفات قانونی تصویب اساسنامه را طی ننموده است، خودداری نموده و بالعکس این اساسنامه را معتبر دانسته، زیرا در ظرف ۳ ماه مقرر قانونی به تصویب هیئت وزیران نرسیده و توسط مجمع عمومی لازم‌الاجرا شده است.

دیوان عدالت اداری، فدراسیون فوتبال را از شمول دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری خارج دانسته، این در حالی است که با فرض قبول این موضوع، قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان تنها مربوط به دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نیست و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند را مشمول می‌شود، طبق گزارشات بودجه که بخشی از آن در این مقاله اشاره شد، فدراسیون فوتبال و همچنین فدراسیون‌های دیگر از بودجه عمومی استفاده می‌کنند.

آراء صادره به‌طور کلی نظارت و پیگیری نهادهای قانونی از جمله سازمان بازرسی کل کشور و حتی صلاحیت خود دیوان عدالت اداری را در خصوص فدراسیون فوتبال و هر فدراسیونی که از این روش برای تصویب اساسنامه پیروی کند را منتفی نمود.

دیوان عدالت اداری، حتی مفاد ماده ۴۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ را نادیده گرفته و در دادنامه شماره ۱۶۶۶ مرجع صالح را نیز معرفی ننموده است.

ماده ۴۸- هرگاه رسیدگی به شکایت، در صلاحیت سایر مراجع قضایی باشد، شعبه دیوان با صدور قرار عدم صلاحیت، پرونده را به مرجع مذکور ارسال و مراتب را به شاکی اعلام می‌نماید و چنانچه موضوع را در صلاحیت مراجع غیرقضایی بداند، ضمن صدور قرار عدم صلاحیت، پرونده را به مرجع صالح ارسال می‌نماید. مرجع اخیر مکلف به رسیدگی است.

نتیجه

نظر به بند ۱۱ قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و تبصره آن فدراسیون‌های ورزشی، مؤسسات عمومی غیردولتی هستند و اساسنامه فدراسیون‌های مذکور می‌بایست به تصویب هیئت وزیران و مورد تأیید شورای نگهبان قرار گیرد، تا دارای اعتبار باشد. این در حالی است که اساسنامه فدراسیون فوتبال این مراحل را طی ننموده است و صرف تصویب اساسنامه در مجمع عمومی فدراسیون به این اساسنامه وجاهت قانونی نمی‌دهد و طبق قوانین و مقررات کشور این اساسنامه بی‌اعتبار است.

دیوان عدالت اداری در تصمیم خود از ورود به این موضوع که فدراسیون فوتبال تشریفات قانونی تصویب اساسنامه‌ها را طی ننموده است، خودداری نموده و بالعکس این اساسنامه را معتبر و به استناد ماده یک اساسنامه فوتبال رأی خود را صادر می‌نماید، این در حالی است که دیوان عدالت اداری زمانی می‌توانست به این استدلال استناد کند که مجلس شورای اسلامی قانون خاصی در این خصوص تصویب نموده بود و فدراسیون فوتبال براساس آن قانون تغییر ماهیت و شخصیت داده بود که در حال حاضر چنین قانونی وضع نشده است.

صرف نظر از این که نگارنده با تصویب اساسنامه توسط مجمع عمومی هر فدراسیون موافق است هدف از نگارش این مقاله تأکید بر رعایت موازین و تشریفات قانونی برای به رسمیت شناختن مصوبات مجمع عمومی فدراسیون‌ها با قوانین فعلی است و بی‌تردید قانون‌گذار با وضع قانون کاربردی و مورد نیاز جامعه ورزش می‌بایست این چالش اساسی را مرتفع نماید، تا تمامی فدراسیون‌ها با رعایت موازین بین‌المللی و فدراسیون‌های جهانی بتوانند طبق آن عمل نمایند و از حقوق یکسان برخوردار باشند.

منابع

- بهنیا، مسیح و امیرحسین صادقی (۱۳۹۹)، «کمیسسیون اصل نود یا سازمان بازرسی کشور؟ مقایسه با نهاد آموذمان»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۹۱.
- پروین، خیراله و حسین دلبر (بی تا)، «ارزیابی و اصلاح فرآیندهای اداری در آیین سازمان بازرسی کل کشور»، فصلنامه پژوهش حقوقی عمومی، سال پانزدهم، شماره ۴۲.
- سودمندی، عبدالمجید (۱۳۹۸)، «تحلیل مصادیق مستدل و مستند نبودن آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و پیامدهای حقوقی آن» مجله حقوقی دادگستری، شماره ۱۰۸.
- کدخدایی، عباسعلی و سید محمد طباطبائی نژاد و علی فتاحی زفرقندی (۱۳۹۸)، «صلاحیت دیوان محاسبات کشور در نظارت مالی بر مؤسسات عمومی غیردولتی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، شماره ۲۳.
- موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۰)، «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد بازرسی و نظارت»، فصلنامه علمی پژوهشی دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۵۷.