

تحليل گزیده آراء
شعب دیوان عدالت
اداری

دکتر محمد جلالی

وحید آگاه

صلاحیت دیوان در نقض آراء هیئت ممیزه دانشگاه‌ها به دلیل لزوم رعایت اصل «مستدل و مستندبودن» در آراء و عدم اکتفا به عبارات کلی

موضوع: اعمال ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ نسبت به دادنامه صادره از شعبه ۴ دیوان عدالت اداری به شماره...
مرجع رسیدگی: شعبه اول تشخیص دیوان عدالت اداری (مهرماه ۹۱)
طرف شکایت: هیئت ممیزه...
موضوع شکایت و خواسته: نقض رأی هیئت ممیزه

گردشکار: شاکی به عنوان عضو هیئت علمی و استادیار دانشکده.. دانشگاه... در سال ۱۳۷۶ به منظور ارتقاء از مرتبه استادیاری به دانشیاری تقاضای خود را به کمیته ارتقا دانشکده تسلیم و این درخواست مورد مخالفت قرار می‌گیرد و با اعتراض شاکی موضوع در هیئت ممیزه در سال ۷۷ مورد رسیدگی واقع و رأی به تأیید نظر کمیته ارتقاء داده می‌شود و با طرح موضوع در هیئت ممیزه مرکزی وزارت علوم نیز در سال ۷۸ نظرات قبلی تأیید می‌گردد و با تقاضای مجدد شاکی در سال ۸۳، هیئت ممیزه مرکزی شاکی را واجد ارتقاء تشخیص نمی‌دهد و در پی اعلام نظر هیئت ممیزه مرکزی، شاکی از رأی هیئت به دیوان عدالت اداری شکایت و موضوع در شعبه ۸ دیوان عدالت اداری بررسی و رأی به رد شکایت صادر و با تجدیدنظرخواهی شاکی، شعبه ۹ تجدیدنظر دیوان رأی شعبه بدوی را نقض و وی را واجد ارتقاء تشخیص می‌دهد و با اجرای رأی دیوان هیئت ممیزه، رأی به عدم استحقاق شاکی صادر و نسبت به این رأی نیز شاکی تقاضای تجدیدنظرخواهی می‌نماید، و با دستور وزیر علوم هیئت ممیزه مرکزی وارد رسیدگی و در نهایت به عدم ارتقای شاکی رأی می‌دهد و با فرجام‌خواهی شاکی نسبت به رأی صادره در دیوان عدالت اداری و طرح پرونده در شعبه ۴ بدوی دیوان، شعبه مرجوع الیه با استناد به دادنامه شماره... صادره از شعبه ۹ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، رأی هیئت ممیزه مرکزی را نقض و حکم به ورود شکایت صادر می‌نماید و با ابلاغ این رأی به محکوم علیه و تعقیب عملیات اجرایی، رئیس دانشگاه... با استناد به مصوبه شماره ۶۳۰ مورخ ۸۷/۶/۱۲ شورای عالی

انقلاب فرهنگی و تبصره ماده ۶ مقررات مربوط به طرز تشکیل و اختیارات هیئت ممیزه و مؤسسات آموزشی و پژوهشی و بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، دیوان را فاقد صلاحیت ذاتی در نقض آرای هیئت ممیزه دانسته و خواستار اعمال ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری را نسبت به رأی معترض‌عنه از ریاست دیوان می‌نماید. این تقاضا مورد موافقت واقع و پرونده جهت رسیدگی به این شعبه ارجاع می‌شود، هیئت شعبه در تاریخ فوق تشکیل و پس از قرائت گزارش عضو ممیز آقای دلاوری و انجام شور و با لحاظ محتویات پرونده ختم رسیدگی را اعلام و به شرح آتی مبادرت به انشاء رأی می‌نماید.

متن رأی شعبه اول تشخیص دیوان عدالت اداری

با توجه به جهات و مبانی ذکر شده در دادنامه شماره... مورخ... شعبه نهم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در احراز استحقاق محکوم‌له از مرتبه استنادیاری به دانشیاری و عدم تبعیت هیئت ممیزه دانشگاه از رأی دیوان به رغم تکلیف مقرر در تبصره ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری، نظر به اینکه اولاً بر مبنای دلایل متقاضی اعمال ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری در نامه شماره... مورخ... خطاب به ریاست دیوان بحث ارتقاء از مرتبه‌ای به مرتبه دیگر در سال ۱۳۷۶ قبل از وضع مصوبه شماره ۶۳۰ مورخ ۸۷/۶/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی مطرح بوده، و قابل عطف به ماسبق شدن به تصمیمات سابق هیئت ممیزه نمی‌باشد، ثانیاً رأی معترض‌عنه لزوم تبعیت از رأی شعبه ۹ تجدیدنظر وقت را مورد تأکید و تصریح قرار داده که با دقت نظر در مالدول و مفهوم و منطوق رأی مورد استناد اساساً دیوان ورود در ماهیت خواسته شاکی ننموده و آنچه از مفاد رأی دیوان قابل استحصالی است بررسی دلایل محکوم‌له راجع به امتیازات مکتسبه و انطباق آن با موازین قانونی بوده که در رسیدگی بعدی پس از نقض رأی هیئت ممیزه مورد توجه قرار نگرفته، در حالی که هیئت ممیزه مکلف بوده با لحاظ جهات ذکر شده در رأی دیوان راجع به هر مورد نگیان یا اثباتاً رسیدگی نموده و با تجزیه و تحلیل موارد مقید در رأی دیوان پیرامون محکوم‌له اظهار نظر نماید و اکتفا به عبارت کلی و اصرار و الحاح فراوان بر نظر اولیه که از سال ۷۶ به طور مستمر مورد تأکید قرار گرفته، نمی‌تواند خدشه بر ورود دیوان که در جلوگیری از تضییع حق صورت پذیرفته باشد زیرا در رأی دیوان جهات و دلایل و مستندات تضییع حق و انطباق حق تضییع شده با مستندات و چگونگی اعاده حق به نحو مستدل و مستند ذکر شده و رأی معترض‌عنه که بر این اساس صادر شده از اتقان و استحکام قانونی برخوردار است، ثالثاً مراجع اداری که آرای آن قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است، محدود و محصور به موارد مقید در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری نبوده و اعلام مراجع مذکور در این بند جنبه تمثیلی داشته و بر این اساس آرای قطعی صادره از تمامی مراجع اداری قابل رسیدگی شکلی و قانونی از حیث نقض مقررات یا مخالفت با آن بوده و مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی که مورد استناد معترض قرار گرفته، نمی‌تواند سلب صلاحیت از دیوان که به موجب قانون ایجاد شده بنماید و نظریه تفسیری شورای

نگهبان راجع به مصوبه مبحث‌عنه نیز مؤید این امر می‌باشد، لذا بنا به جهات فوق، موجبی جهت اعمال ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری، نبوده و رأی شماره ... شعبه ۴ بدوی دیوان عدالت اداری، عاری از خدشه و منقضت قانونی است و ضمن تأیید و استواری آن، قرار رد درخواست و اعمال ماده مذکور صادر و اعلام می‌گردد.

رئیس شعبه اول تشخیص - مستشار شعبه اول تشخیص - اقلیت مستشار شعبه اول تشخیص

اشراقی - شریعت‌فر - درزی رامندی - دلاوری - حسینعلی یاورزاده

واژگان کلیدی: شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیئت ممیزه دانشگاه، مستدل و مستند بودن آراء، ارتقا، دانشیاری

نقد و تحلیل رأی

دادنامه حکایت از این دارد که شاکی، عضو هیئت علمی دانشگاه است که در سال ۷۶ تقاضای ارتقا از مرتبه استادیاری به دانشیاری می‌نماید. اما این تقاضا به دفعات و به شرح گردش کار پرونده، رد می‌شود تا اینکه شاکی با ثبت دادخواست در دیوان، نسبت به رد تقاضای خود از هیئت ممیزه مرکزی شکایت می‌کند. شکایتی که در مرحله بدوی در شعبه ۸ دیوان رد می‌شود، اما در شعبه ۹ تجدیدنظر (قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰)، ضمن نقض رأی شعبه بدوی، حکم به استحقاق شاکی و بررسی مجدد صادر می‌شود. حکمی که در اجرا، مجدداً با نظر منفی هیئت ممیزه مواجه شده و شاکی دوباره از نظر هیئت ممیزه به دیوان شکایت می‌کند که این بار نیز شعبه ۴ دیوان، مستند به رأی قبلی صادره (شعبه ۹ تجدیدنظر)، حکم به ورود شکایت می‌دهد. حکمی که با اعمال ماده ۱۸ از جانب مسئولین دانشگاه طرف شکایت، به شعبه تشخیص ارجاع می‌شود و قضات محترم شعبه تشخیص نیز ضمن تأیید رأی معترض‌عنه (رأی شعبه ۴ مبنی بر بررسی مجدد امر در هیئت ممیزه) حکم به رد اعمال ماده ۱۸ داده‌اند که به نظر می‌رسد نکات ذیل به درستی مطمح نظر قرار گرفته است:

۱. مصوبه شماره ۶۳۰ مورخ ۸۷/۶/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی که نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مراجع اداری و انضباطی دانشگاهی را سلب نموده، غیرقابل استناد و مغایر با قانون دیوان عدالت اداری دانسته شده است. چه اینکه مصوبات شورای مزبور با هر تفسیری از حاکمیت قانون و رعایت سلسله‌مراتب قوانین، ذیل قوانین اساسی و عادی قرار گرفته و تاب مغایرت با آنها را ندارد و اگر قرار باشد قانون مصوب مجلس با

مصوبات شورای پیش‌گفته نقض و اصلاح شود، باید قائل به وجود نظام دو مجلسی در کشور باشیم که با قانون اساسی فعلی همخوانی ندارد؛ خاصه اینکه شورای مزبور فاقد مبنای قانونی در قانون اساسی است.^۱

۲. با تأکید بر تبصره ماده ۱۴ قانون دیوان مشعر بر لزوم رعایت نظر دیوان در تصمیمات بعدی مراجع اداری، به عدم رعایت نظر دیوان در آرای بعدی هیئت ممیزه اشاره شده و همین امر از موجبات نقض مجدد رأی هیئت ممیزه قرار گرفته است.

۳. قضات محترم شعبه اول تشخیص به درستی اشاره نموده‌اند که ذکر عبارات کلی و اصرار بدون دلیل و استدلال در رد درخواست، یعنی ارتقا از مرتبه استادیاری به دانشیاری، قابل قبول نبوده و هیئت ممیزه مکلف است به نحو دقیق، مستدل و مستند دلایل رد درخواست شاکی را احصاء نمایند تا هم رأی دیوان به درستی و به نحو کامل اجرا شده باشد و هم شاکی به صورت شفاف از دلایل رد ارتقای خود آگاه شود. ضمن آنکه به نظر می‌رسد فارغ از مبانی قانونی کافی در نظام حقوقی ایران از جمله اصل ۱۶۶ قانون اساسی که به نحو مطلق بر لزوم مستدل و مستند بودن احکام دادگاه‌ها تأکید نموده؛ از حیث اخلاقی و شرعی نیز رفتار با اساتید دانشگاه - قشر مرجع و فرهیخته کشور - که عمر خود را در قبال امکانات و امتیازات مادی ناچیز در خدمت اعتلای کشور گذارده‌اند، ایجاب می‌نماید که اگر وفق نظامات موجود، نقص مدارک یا آثار علمی جهت ارتقا وجود دارد به نحو شفاف اعلام شود تا از اطاله امر جلوگیری شود؛ چه اینکه در دادنامه حاضر درخواست ارتقاء در سال ۷۶ داده شده و پس از گذشت ۱۴ سال، با رأی شعبه تشخیص دیوان تازه به رسیدگی مجدد امر در هیئت ممیزه تأکید شده است.

۴. با استناد به اصل «منع عطف به ماسبق شدن مقررات»، حتی در صورت لازم‌الاجرا بودن مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، استناد به آن در پرونده حاضر رد شده، چرا که درخواست شاکی در سال ۷۶ مطرح شده ولی مصوبه یادشده در سال ۸۷ به تصویب شورا

^۱ جهت مطالعه بیشتر در خصوص جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و نیز مصوبه موصوف ر.ک: ۱- جلالی، محمد، «نقد رأی دیوان عدالت اداری درباره ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (پیرامون تجدیدنظر در آرای کمیته‌های انضباطی دانشگاه‌ها)»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۳، زمستان ۸۳، صص ۳۴۷-۳۳۵. ۲- صداقتی، کیوان و امیرآفتابی، زهره، «تحدید حق دادخواهی دانشگاهیان توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی؟»، نشریه پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۵، ۱۳۸۸، صص ۴۳۳-۴۱۹. ۳- خورشیدی، حسین و مرادخانی، فردین، «جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظام جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حقوق اساسی، سال پنجم، شماره ۱۰، زمستان ۸۷، صص ۸۹-۶۷. ۴- جلالی، محمد، الزام به ارتقاء از مرتبه مربی به استادیاری و خدمت در محل پست سازمانی در: معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، رویه قضایی در شعب دیوان عدالت اداری، قم، چاپ اول، ۱۳۹۱، صص ۷۳-۶۹

رسیده است.

۵. مستند به بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان، بر صلاحیت شکلی دیوان در رسیدگی به آرای قطعی هیئت‌های اداری تأکید و گفته شده که دیوان با توجه به صلاحیت شکلی و نه ماهوی خود، اساساً به ماهیت امر ورود نکرده و خواستار شفافیت، استناد و استدلال در رأی هیئت ممیزه شده است. هرچند که به نظر می‌رسد ایرادات استنادی دیوان در صدور حکم به ورود شکایت، رسیدگی شکلی را درنور دیده و دست‌کم مقدمات ورود به محتوا را فراهم نموده که در نوع خود جالب و قابل تأمل است.

رد شکایت «الزام به برخورداری از پروازهای بین‌المللی»
به دلیل عدم ارائه مستند قانونی

مرجع رسیدگی: شعبه ۹ دیوان عدالت اداری (مهرماه ۹۱)
طرف شکایت: هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران
خواسته: برقراری مأموریت در پروازهای عادی و بین‌المللی

گردش کار: شاکی شکایت‌نامه‌ای به طرفیت خواننده و به خواسته فوق‌الذکر تقدیم دیوان عدالت اداری نموده که پرونده جهت رسیدگی به این شعبه ارجاع و با ثبت کل شماره ... ثبت گردید نسخه دوم دادخواست و ضمائم برای طرف شکایت ارسال که به شرح لایحه جوابیه پیوست دادخواست مبادرت به اعلام پاسخ نموده است. دیوان عدالت اداری با بررسی محتویات پرونده، ختم رسیدگی را اعلام و به شرح زیر مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

متن رأی دیوان

در خصوص شکایت شاکی به طرفیت سازمان مشتکی‌عنه به خواسته برقراری مأموریت در پروازهای عادی و بین‌المللی به شرح مفاد دادخواست تنظیمی و ضمائم آن و بررسی اوراق و محتویات پرونده متشکله ملاحظه می‌شود که شاکی به شرح مندرجات دادخواست تنظیمی اعلام نموده که از پروازهای خارجی و ارزی و بین‌المللی محروم بوده و تقاضای انجام پروازهای ارزی می‌باشد و سازمان مشتکی‌عنه در مقام پاسخ به شکایت مطروحه به طور خلاصه اعلام نموده که اولاً شکایت شاکی قبلاً و در سال ۱۳۸۹ در شعبه ۱۱ دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گرفته و منجر به صدور دادنامه شماره ... گردیده و موضوع از مصادیق امر مختومه می‌باشد، ثانیاً به موجب مقررات و موازین در صورتی که کادری پرواز خارج از کشور داشته باشد، فوق‌العاده ارزی به منظور تأمین امکانات رفاهی پرداخت می‌گردد و بدین وصف چنانچه شاکی به مأموریت خارجی و برون‌مرزی اعزام شود، فوق‌العاده مذکور پرداخت خواهد شد؛ ولی موضوع پرواز حسب تشخیص مسئولین شرکت ممکن است در پروازهای داخلی و یا خارجی صورت پذیرد و اصولاً هیچ مستخدمی بدون موافقت دستگاه متبوع نمی‌تواند، خواستار انجام مأموریت و یا تعیین محل مأموریت بوده باشد و ضمناً تعیین و تشخیص تعداد پرواز و مسیرهای پرواز با لحاظ حداقل ساعت استاندارد پروازی در هر ماه با رعایت مقررات حاکم بر صنعت هوانوردی بر عهده اداره کل خدمات پرواز می‌باشد. حالیه با توجه به مراتب فوق و ملاحظه مدارک و مستندات ارائه‌شده و انطباق آن با مقررات و موازین اولاً در خصوص اعتبار امر مختومه به لحاظ صدور دادنامه ... صادره از شعبه ۱۱ دیوان عدالت اداری مبنی بر رد شکایت که به لحاظ عدم توجه شکایت به هواپیمایی

جمهوری اسلامی ایران صادر گردید به لحاظ شکلی بوده و از مصادیق امر مختومه تلقی نمی‌گردد و ایراد مذکور را مردود اعلام می‌دارد. ثانیاً در ارتباط با شکایت شاکی با توجه به موارد مصرحه فوق، شاکی مستند قانونی مبنی بر الزام سازمان مشتکی عنه به انجام خواسته خود را ارائه نکرده، بنابراین شکایت مطروحه غیر وارد تشخیص و حکم به رد شکایت صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره وفق ماده ۷ قانون دیوان عدالت اداری قطعی است.

رئیس شعبه ۹ دیوان عدالت اداری - مستشار شعبه ۹ دیوان عدالت اداری مهری - پیرزاده

واژگان کلیدی: صلاحیت تشخیصی، هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، پرواز بین‌المللی، صنعت هوانوردی، عدم ارائه مستند قانونی.

نقد و تحلیل رأی

دادنامه مبین آن است که شاکی به عدم برخورداری از پروازهای خارجی (بین‌المللی) و مآلاً پرداخت ارز به منظور تأمین امکانات رفاهی، معترض و خواستار الزام هواپیمایی به این مهم است. شعبه هم با اشاره به پاسخ طرف شکایت مبنی بر اینکه «پرواز برون مرزی به موافقت دستگاه متبوع نیاز دارد» و «تعیین و تشخیص تعداد و مسیر پروازها با رعایت حداقل ساعت استاندارد پروازی در هر ماه با رعایت مقررات حاکم بر صنعت هوانوردی بر عهده اداره کل خدمات پرواز است» و مستند به اینکه شاکی مبنای قانونی الزام هواپیمایی به خواسته خود را ارائه نداده، حکم به رد شکایت صادر نموده که از چند جهت محل انتقاد است:

۱. طرف شکایت در تعیین تعداد، مسیر و ساعات پرواز، مقررات صنعت هوانوردی را حاکم و اعمال آن را در صلاحیت اداره کل خدمات پرواز دانسته، ولی در دادنامه اثری از استناد به مقرره‌ای نیست و جا داشت در صورت ذکر مستندات قانونی از جانب طرف شکایت، این موارد در دادنامه جهت شفافیت و اقناع وجدانی درج می‌شد و اگر هم هواپیمایی آنها را ارائه نداده، شعبه هواپیمایی را به ذکر دقیق و شفاف مبنای قانونی ملزم می‌نمود چون ذکر عبارت کلی «مقررات حاکم بر صنعت هوانوردی» به دلیل ابهام، حمل بر صحت اقدام خواننده را توجیه نمی‌کند.

۲. نیز از پاسخ طرف شکایت که شعبه محترم با عدم تعرض، تلویحاً آن را پذیرفته - بر می‌آید که خواننده، تعداد و مسیر پروازی را از صلاحیت‌های تشخیصی خود می‌داند. حال آنکه صلاحیت تشخیصی بدون حدود و ثغور نبوده و مقید به موازین قانونی و اصول حقوقی از جمله منع تبعیض، تناسب و... می‌باشد. مواردی که در دادنامه مغفول مانده و

شعبه محترم از آنها عبور کرده که محل انتقاد است. چه اینکه صلاحیت تشخیصی همچون صلاحیت تکلیفی تحت شمول نظارت قضایی بر اداره قرار دارد.^۱

۳. فارغ از موارد فوق با توجه به: (۱) گستردگی و پیچیدگی منابع قانونی حقوق اداری ایران خاصه از منظر ناسخ و منسوخ. (۲) عدم آگاهی مستخدمین دولت از جمله شاکی به موازین حقوقی حاکم بر خود که بخشی از آن به عدم اطلاع‌رسانی و میل به پنهان‌کاری واحدهای حقوقی و کارگزینی مربوط است. (۳) تخصصی نبودن امر وکالت در ایران و دایره بسیار محدود وکلای متخصص در امور اداری خاصه حقوق استخدامی؛ به نظر می‌رسد اعمال قاعده «البینه علی المدعی» در دیوان به ویژه در تمامی موارد همچون این دادنامه، جز رد شکایت، حاصل دیگری نداشته و از بزرگ‌ترین موانع تحصیل عدالت است. چه اینکه وقتی خواننده بدون ذکر دقیق مبانی قانونی حاکم با یک عبارت کلی، از تصریح به مستندات قانونی - که امکان تفسیر و اعتراض را به شاکی می‌دهد - خودداری می‌نماید یا آن را ذکر کرده اما قضاوت محترم در دادنامه نمی‌آورند، چگونه می‌توان شکایت خواهان را با دلیل «عدم ارائه مستندات قانونی مبنی بر الزام مشتکی‌عنه به انجام خواسته» رد نمود؟

علی‌هذا به نظر می‌رسد هواپیمایی با ذکر کلیاتی در خصوص ضوابط حاکم، خواسته خواهان را جزء صلاحیت تشخیصی خود دانسته و دیوان نیز بدون اشاره به ضوابط قانونی خاص، حکم به رد شکایت داده است.

^۱ جهت مطالعه بیشتر در زمینه صلاحیت تشخیصی ر.ک: ۱- کریم جوزانی، مریم، مفهوم صلاحیت تشخیصی و چگونگی کنترل آن در حقوق اداری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، ۱۳۹۰. ۲- فنازاد، رضا، صلاحیت اختیاری و حاکمیت قانون، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۱. ۳- مشهدی، علی، صلاحیت تخیری (نظام حقوقی صلاحیت‌های تخیری در قوه مجریه)، تهران، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۹۱.

عدم تسری قانون مدیریت خدمات کشوری به مشمولین مصوبه «چگونگی تبدیل وضعیت مستخدمان خرید خدمت به پیمانی» هیئت وزیران (۱۳۷۸) و حکم به تبدیل وضعیت آنها به پیمانی
مرجع رسیدگی: شعبه ۱۰ دیوان عدالت اداری (مهرماه ۹۱)

طرف شکایت: ۱. وزارت راه و شهرسازی و سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی ۲. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهوری
خواسته: تبدیل وضعیت استخدامی از قرارداد خرید خدمت به پیمانی به استناد تصویب‌نامه هیئت وزیران و رأی وحدت رویه صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۵۵۵ مورخ ۸۷/۸/۱۹

گردش کار: شاکی دادخواستی به طرفیت خواننده و به خواسته فوق‌الذکر به دیوان عدالت اداری تقدیم داشته که پس از ثبت به کلاس شماره.. به این شعبه ارجاع گردیده این شعبه در وقت فوق‌العاده تشکیل و پس از مطالعه اوراق پرونده ختم دادرسی را اعلام و به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نمایند.

متن رأی دیوان

شاکی در دادخواست مطروحه خود را کارمند قرارداد خرید خدمت اداره خواننده از سال ۷۶ معرفی نموده و خواستار تبدیل وضعیت خود از قرارداد خرید خدمت به استخدام پیمانی به استناد تصویب‌نامه شماره ۳۵۹۱/ت ۱۷۹۲ هـ هیئت وزیران و رأی وحدت رویه شماره ۵۵۵ مورخ ۸۷/۸/۱۹ صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری گردیده است که با توجه به مدارک ابرازی و اسناد پیوست دادخواست از جمله اوراق متعدد دال بر انعقاد قرارداد خرید خدمت فی‌مابین او و اداره خواننده از سال‌های ۷۶ تا هم‌اکنون که هر ساله تمدید گردیده و نشانه نیاز اداره به خدمت وی می‌باشد، مستنداً به بند ۳ مصوبه استنادی که دستگاه‌های مشمول تصویب‌نامه هیئت وزیران مکلف شدند قراردادهایی که منشأ قانونی نداشته را تا مهلت مقرر در بند یک تصویب‌نامه لغو نمایند و با کارمندان مربوطه، وفق مقررات اقدام نمایند و اداره خواننده در لایحه دفاعیه ثبت‌شده در دفتر شعبه شماره... پس از ایراد بحث‌هایی که (ربطی به وضع شاکی و مشابه او که به دلیل سابقه خدمات بیش از ۱۵ سال تاکنون و داشتن حقوق مکنتسه که نباید با چوب قانون خدمات کشوری با آنان برخورد نمود، بلکه با همان تصویب‌نامه هیئت وزیران که قبل از تولد فکر قانون خدمات کشوری، چه رسد به تصویب و اجرای آن مقرر شده بود که تا ظرف شش ماه مشمولین بند یک را باید تبدیل وضعیت می‌نمودند و بقیه را وفق بند ۳ لغو قرارداد می‌کردند که اداره خواننده این تکلیف شفاف و روشن را عمل نکرد؛ بلکه مرتب قرارداد را با شاکی تا هم‌اکنون تمدید نمود و حق

مکتسب جدیدی نیز برای ایشان ایجاد شد؛ گرچه خود باید پاسخگویی تخلف خود از قانون باشند که بار اضافه برای نظام به وجود آورده است... آورده است که اگر از سوی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور مجوز داده شود امکان اجابت خواسته شاکی و سایر افراد مشابه میسر است که این نکته ضمن آنکه وعده حقی است با صدر لایحه نیز به دلایلی تعارض دارد و این تناقض‌گویی از حقوق‌دانان باتجربه و دقیق نشانه وجدان فطری صادق آنان و حل نشدن تکلیف‌های قانونی برای آنان است و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی نیز در لایحه دفاعیه مشبوت به شماره.. همان سخنان صدر لایحه اداره خوانده ردیف اول را با آب و لعاب بیشتر تکرار کرده و حقی برای شاکی منظور ننموده که صریحاً با مصوبات قبل هیئت وزیران از جمله تصویب‌نامه شماره ۳۵۹۱/ت/۱۷۹۲ هـ که برای امثال شاکی تعیین تکلیف نموده بود، معارض است؛ لذا با توجه به پاسخ‌های بلاوجه ادارتین خواننده و حقوق مکتسبه شاکی، رأی به ورود شکایت و ذی‌حق بودن شاکی و الزام اداره خواننده به اجابت خواسته وی صادر و اعلام می‌گردد. این رأی قطعی است.

رئیس شعبه ۱۰ دیوان عدالت اداری - مستشار شعبه ۱۰ دیوان عدالت اداری شجاعی - آزادی

واژگان کلیدی: تبدیل وضعیت، خرید خدمت، پیمانی، قانون مدیریت خدمات کشوری، حق مکتسبه

تحلیل و نقد رأی

دادنامه مبین آن است که شعبه دهم با توسل به حق مکتسبه و البته انصاف - بدون تصریح به آن - رأیی شایسته صادر نموده است. قضیه از این قرار است که هیئت وزیران در ۱۳۷۸/۲/۲۲ وفق تصویب‌نامه مذکور در عنوان، دستگاه‌ها را مکلف نموده: اولاً- کارکنانی که مستند به تصویب‌نامه ۱۷۵۹۸ مورخ ۱۳۶۲/۳/۲۳ و با رعایت ضوابط مقرر استخدام شده‌اند را به پیمانی تبدیل وضعیت نماید (بند ۱ مصوبه). ثانیاً- با سایر کارکنان خرید خدمت که بدون رعایت ضوابط و در واقع به صورت غیرقانونی اشتغال یافته‌اند، ظرف ۶ ماه قطع همکاری نماید (بند ۳ مصوبه). اما بسیاری از دستگاه‌های اجرایی از جمله خواننده دادنامه به این تکلیف عمل نکرده و به جای لغو قرارداد، سال‌های متمادی قراردادهای خرید خدمتی که به صورت غیرقانونی منعقد شده بود را تمدید نموده و پس از گذشت سال‌ها و به رغم استفاده از خدمات کارکنان مزبور، با تمسک به قوانین مؤخر از مصوبه یادشده، از تبدیل وضعیت و احقاق حق افراد امتناع می‌کنند. در دادنامه به چند نکته مهم اشاره شده که قابل اعمال در دیگر پرونده‌ها به عنوان وحدت ملاک است:

۱. اینکه قوانین استنادی خوانندگان از جمله قانون مدیریت، مؤخر بر مصوبه ۷۸ هیئت

دولت بوده و قابل عطف به ماسبق نیست و با گذشت ۶ ماه از مهلت اعطاشده در بند ۳ مصوبه موصوف، تداوم قراردادهای و عدم لغو آنها حق مکتسبه‌ای برای افراد از جمله شاکی ایجاد می‌نماید که تنها در یک صورت آن هم تصریح قوانین مؤخر از بین می‌رود که البته در این مورد رخ نداده است.

۲. با گذشت ۶ ماه یادشده و عدم انجام تکلیف از جانب طرف شکایت، تخلف دستگاه مزبور محرز بوده و همان طور که در دادنامه گفته شده، دستگاه متخلف خود باید پاسخگو باشد، امری که وفق قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز قابل پیگیری است.

۳. در دادنامه به نوعی به اقدام علیه خود از جانب وزارت راه و شهرسازی اشاره شده، بدین شرح که چون این وزارتخانه در پایان لایحه دفاعیه خود آورده: «اگر از سوی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهوری مجوز داده شود، امکان اجابت خواسته شاکی وجود دارد» علاوه بر آنکه یک وعده حق است با دفاعیات گفته شده متناقض است و «تناقض گویی از حقوقدانان با تجربه و دقیق نشانه وجدان فطری صادق آنان و حل نشدن تکلیف‌های قانونی برای آنان است». عباراتی که مشاهده آن در رویه قضایی اگر نگوییم بی‌نظیر حتماً کم‌نظیر است. چه اینکه قضات محترم شعبه دهم از اینکه وزارت راه در آخر دفاعیه خود گفته اگر مقام بالاتر - معاونت رئیس‌جمهور - اجازه دهد ما خواسته شاکی را انجام می‌دهیم؛ تفسیری بسیار موسع نموده و این عبارت را نشانه وجدان بیدار و صادق مسئولین اداره خواننده دانسته است که در این خصوص دو نکته شایسته توجه است: اول - به نظر می‌رسد عبارت سابق‌الذکر چندان ارتباطی به تفسیر دیوان نداشته و معمولاً در پایان دفاعیات دستگاه‌های اجرایی به دلیل انتقال توجه دعوا به مقام یا دستگاه بالاتر می‌آید تا نشان داده شود تخلفی صورت نگرفته، تنها دستورات اداری اجرا شده و تجویز با مقامات بالاتر است تا بدین طریق هم از خود تبری جویند و هم به شکات - همکاران خود - بگویند ما در تصمیم‌گیری تنها نیستیم و مکلف به اجرای نظامات ابلاغی هستیم. دوم - علیرغم مورد گفته شده، اینکه در دادنامه از تناقض‌گویی خوانندگان و فحواي دفاعیات، چنین تفسیر شود و در واقع مستند به انصاف، وجدان، فطرت و صداقت خوانندگان در بیان مطالب، احقاق حق شود از نکات تحسین‌برانگیز دادنامه است. چه اینکه قضات دیوان تلویحاً گفته‌اند مقامات طرف شکایت از آنجا که بند ۳ مصوبه ۱۳۷۸ هیئت وزیران مبنی بر «لغو قراردادهای خرید خدمت غیرقانونی» را منصفانه ندانسته‌اند، در انتخاب میان اعمال تصویب‌نامه غیرمنصفانه اما لازم‌الاجرا و انصاف، دومی را برگزیده‌اند.

۴. عبارت «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی... همان سخنان خواننده ردیف اول را

با آب و لعاب بیشتر تکرار نمود...» نیز مهر تأیید دیگری است بر اینکه قضات رأی حاضر ضمن استناد و توجه به مبانی قانونی و اصول حقوقی، نگاه موسعی به انصاف و عقل داشته‌اند و من حیث المجموع یکی از عقلانی‌ترین و انصاف‌مدارترین آرای دیوان را صادر نمودند که سزاوار تحسین بوده و به نظر می‌رسد می‌بایست ملاک و راهنمایی برای موارد مشابه باشد.

عدم پذیرش برگه تسویه حساب کلی از کارفرما به دلیل مغایرت با مقررات آمره قانون کار

مرجع رسیدگی: شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری (مهرماه ۹۱)
طرف شکایت: اداره کار و امور اجتماعی آبادان
موضوع شکایت و خواسته: اعتراض به رأی شماره... مورخ... هیئت حل اختلاف کار

گردش کار: شاکی دادخواستی به طرفیت مشتکی عنه و به خواسته فوق‌الذکر به دیوان عدالت اداری تقدیم نموده که پس از ثبت از دفتر کل دیوان به شماره... و ارجاع آن به این شعبه به کلاس فوق ثبت گردیده، شعبه در وقت فوق‌العاده به تصدی امضاکنندگان ذیل تشکیل و پس از رسیدگی با توجه به مندرجات دادخواست و محتویات پرونده ختم دادرسی اعلام و به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

متن رأی دیوان

در خصوص شکایت شاکی به طرفیت هیئت حل اختلاف اداره کار آبادان به خواسته اعتراض به رأی شماره... مورخ... نظر به اینکه اداره طرف شکایت برابر مقررات به شکایت رسیدگی کرده و نامبرده دلیل و مدرکی که موجب بی اعتباری و تزلزل رأی معترض عنه را فراهم می‌نماید ارائه و ابراز ننموده است و ایراد وی مبتنی بر قانون نیست، تسویه حساب کلی که ریز مطالبات کارگر محاسبه نشده باشد ارزش قانونی ندارد. قانون کار آمره است. دخالت دولت در جهت حمایت از طرف ضعیف قرارداد می‌باشد؛ بنا به مراتب مذکور رسیدگی هیئت مطابق آیین‌نامه اجرای ماده ۱۶۴ از قانون کار است، لذا دیوان به استناد مواد ۲ و ۳ و ۳۴ و ۱۴۸ از قانون کار، حکم به رد شکایت و ابرام رأی معترض عنه را صادر و اعلام می‌کند. این رأی برابر مواد ۷ و ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری صادر گردیده و قطعی است.

رئیس شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری - مستشار شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری کرمی -
شجاعی نوری

واژگان کلیدی: هیئت حل اختلاف، تسویه حساب کلی، قانون کار، دخالت دولت، قانون آمره

نقد و تحلیل رأی

۱. وفق ماده یک قانون کار، کارگر کسی است که به هر عنوان و در مقابل دریافت حقوق السعی اعم از مزد، حقوق، سهم سود و سایر مزایا به درخواست کارفرما کار می‌کند.

۲. طبق ماده ۲ همان قانون، کارفرما، شخصی است که کارگر به درخواست و به حساب او در مقابل دریافت حق‌السعی کار می‌کند.

۳. به موجب ماده ۳۴ قانون فوق‌الذکر: «کلیه دریافت‌های قانونی که کارگر به اعتبار قرارداد کار اعم از مزد یا حقوق، کمک عائله‌مندی، هزینه‌های مسکن، خواربار، ایاب و ذهاب، مزایای غیرنقدی، پاداش افزایش تولید، سود سالانه و نظایر آنها دریافت می‌نماید را حق‌السعی می‌نامند».

در دادنامه‌های حاضر شاکی (کارفرما) از رأی هیئت حل اختلاف شکایت و اظهار نموده که برگه تسویه حسابی که از کارگر اخذ نموده، در هیئت طرف شکایت مطمح نظر قرار نگرفته و بدین جهت خواستار نقض رأی شده است. اما دیوان مستند به مبانی قانونی صدرالذکر یعنی مواد ۱، ۲ و ۳۴ قانون کار و با اظهار اینکه «تسویه حساب کلی خلاف مواد سه‌گانه پیش گفته است»، «موجب ضرر کارگر می‌شود»، «قانون کار آمره است» و اینکه «دخالت دولت در جهت حمایت از طرف ضعیف قرارداد است»، حکم به رد شکایت و تأیید رأی هیئت حل اختلاف نموده است. حال آنکه مواد استنادی پیش گفته هیچ تصریحی در باب لزوم تسویه حساب جزئی ندارند. بنابراین به نظر می‌رسد شعبه محترم هجدهم با توجه به واقعیت امر و اینکه تسویه حساب کلی به دلیل نامشخص بودن موارد قانونی، عدم شفافیتی است که در نهایت حاصلی جز ضرر کارگر ندارد؛ با عبور از ظاهر قانون، تفسیری عادلانه بل منصفانه داشته و با توجه به فلسفه قانون، حکم به بی‌اعتباری برگه تسویه حساب کلی داده است. علی‌هذا صدور چنین آرای در دیوان، در نهایت حرکت این مرجع قضایی به سمت تفسیر غایی قوانین و مقررات را تسریع خواهد نمود. نکته آخر اینکه گفته شعبه محترم مبنی بر «دخالت دولت در جهت حمایت از طرف ضعیف قرارداد است» به رغم اینکه اصولاً و همچنان بر روح قانون کار ایران سیطره دارد با عنایت به اصلاحات سال‌های اخیر در قانون کار از جمله اصلاحاتی که وفق «قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی» مصوب ۱۳۸۶/۵/۷ خاصه در حوزه فسخ قرارداد اعمال شده، ترک برداشته و در حال حرکت از «حقوق کار = حقوق کارگر» به سمت «حقوق کار = تنظیم رابطه کار» می‌باشد.