موسسه حقوقی آوای عدالت سروش

رأی شماره ۷۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال صورتجلسه شماره ۵۳/۱۴۰۳/د ـ ۱۳۹۰/۱۱/۳۰ شورای تحول اداری سازمان آموزش فنی و حرفه ای کشور

رأی شماره ۷۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال صورتجلسه شماره ۵۳/۱۴۰۳/د ـ ۱۳۹۰/۱۱/۳۰ شورای تحول اداری سازمان آموزش فنی و حرفه ای کشور

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۴/۲/۷ شماره دادنامه: ۷۳ کلاسه پرونده: ۷۰۷/۹۱
مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
شاکی: دیوان محاسبات کشور
موضوع شکایت و خواسته: ابطال صورتجلسه شماره ۵۳/۱۴۰۳/د-۱۳۹۰/۱۱/۳۰ شورای تحول اداری سازمان آموزش فنی و حرفه ای کشور
گردش کار: معاون حقوقی، مجلس و تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور، طی شکایت نامه شماره ۲۰۰۰/۳۹۶-۱۳۹۱/۵/۴ اعلام کرده است که:
«سلام علیکم،
احتراما، همان گونه که مستحضرند، مفاد صورتجلسه شماره ۵۳/۱۴۰۳/د- ۱۳۹۰/۱۱/۳۰ شورای تحول اداری سازمان آموزش فنی و حرفه ای کشور مبتنی بر بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳- ۱۳۸۸/۲/۲۱ که به موجب آن دستور اصلاح احکام کارگزینی شاغلین پست های مدیریت و سرپرستی از تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱ بدون در نظر گرفتن امتیاز فوق العاده مدیریت و برقراری فوق العاده مذکور به موجب حکم جداگانه برای این گروه از کارکنان کرده است، بنا به دلایل ذیل مخالف با قانون است:
۱- وفق حکم مقرر در تبصره ذیل ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری: «در صورتی که با اجرای این فصل، حقوق ثابت و فوق العاده های مشمول کسور بازنشستگی هر یک از کارمندان که به موجب قوانین و مقررات قبلی دریافت می نمودند کاهش یابد، تا میزان دریافتی قبلی، تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود و این تفاوت تطبیق ضمن درج در حکم حقوقی با ارتقاهای بعدی مستهلک می شود. این تفاوت تطبیق در محاسبه حقوق بازنشستگی یا وظیفه نیز منظور می گردد.» از آن جا که فوق العاده مدیریت نیز به موجب تبصره (۲) ماده (۶۸) قانون اخیرالذکر که مقرر می دارد: «کلیه عناوین مدیریت و سرپرستی متناسب با پیچیدگی وظایف و مسؤولیت ها، حیطه سرپرستی و نظارت و حساسیت های شغلی و سایر عوامل مربوط در یکی از طبقات جدول فوق العاده مدیریت که حداقل امتیاز آن (۵۰۰) و حداکثر آن (۵۰۰۰) است، قرار می گیرند.» لذا به موجب تبصره ذیل ماده (۷۸) قانون مارالذکر با اجرایی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری تا میزان دریافتی قبلی تفاوت تطبیق دریافت نمایند.
۲- به صراحت بند (۸) بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳- ۱۳۸۸/۲/۲۱ شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور، حقوق و مزایای کارمندان در سال ۱۳۸۸ در دو مرحله به شرح زیر تطبیق و تعیین می شود:
مرحله اول:
الف ـ در مرحله امتیاز حق شغل، شاغل و فوق العاده مدیریت کارمندان بر اساس این دستورالعمل تعیین و سپس با ضریب موضوع ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری [ضریب پانصد (۵۰۰) ریال] محاسبه می شود.
مرحله دوم:
الف ـ برای تعیین حقوق و مزایای کارمند در سال ۱۳۸۸، کل امتیازات مکتسبه کارمند (در ردیف «الف» مرحله اول) با ضریب مصوب دولت برای سال ۱۳۸۸ با [ضریب ششصد (۶۰۰) ریال] محاسبه شده و سپس میزان تفاوت تطبیق موضوع بند «ب» و سایر پرداختی هایی که به موجب این دستورالعمل به کارمندان تعلق می گیرد (نظیر عائله مندی و اولاد، سختی کار و ..) به آن افزوده می شود. علی هذا عدم لحاظ فوق العاده مدیریت و سرپرستی از تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱ در یک حکم و تجمیع حکم بعدی به لحاظ فوق العاده مدیریت مغایر با مواد صدرالاشاره است.
مع الوصف در اجرای مواد (۱۹) و (۲۰) قانون دیوان عدالت اداری ابطال صورتجلسه مبحوث عنه صادر شده از تاریخ صدور مورد استدعاست.»
متن صورتجلسه مورد اعتراض به قرار زیر است:
«صورتجلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۳۰ شورای تحول اداری سازمان آموزش فنی و حرفه ای کشور
حسب دستور ریاست سازمان شورای تحول اداری سازمان مفاد نامه شماره ۷/۴۶۰/۱۹۹۶۴- ۱۳۹۰/۹/۳ اداره کل آموزش فنی و حرفه ای آذربایجان شرقی در خصوص اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری موضوع بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳/۱ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی و نحوه تطبیق وضع کارکنان و نحوه محاسبه فوق العاده مدیریت شاغلین پست های مدیریتی و سرپرستی را مورد بررسی قرار داد از آن جا که به استناد تبصره ماده ۷۸ قانون مذکور می بایست «تفاوت تطبیق ضمن درج در حکم حقوقی با ارتقاهای بعدی مستهلک گردد» و از طرفی با توجه به قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و ۱۳۸۹ تفاوت تطبیق کارکنان ثابت مانده و موجب اختلاف دریافتی با کارکنانی شده است که پس از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۸/۱/۱ به بعد) به پست های سرپرستی و مدیریت انتصاب یافته اند لذا پس از بحث و بررسی و از آن جا که برخی از دستگاه های اجرایی نیز اقدامات مشابهی را در این خصوص انجام داده اند بنابراین به منظور رفع مشکل این قبیل از کارکنان سازمان و کاهش اختلاف حقوق بین کارکنان مشابه مقرر شد به ترتیب ذیل اقدامات لازم صورت پذیرد.
۱- بر اساس بخشنامه مذکور احکام کارگزینی شاغلین پست های مدیریت و سرپرستی از تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱ بررسی و تفاوت تطبیق این قبیل از کارکنان بدون لحاظ نمودن امتیاز فوق العاده مدیریت محاسبه و احکام کارگزینی شاغلین مذکور صادر شود.
۲- پس از اجرای بند یک فوق العاده مدیریت شاغلین پست های مدیریتی و سرپرستی طی حکم جداگانه و بدون اعمال در فرمول محاسبه و بدون تغییر در تفاوت تطبیق از تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱ برقرار و احکام بعدی به تبع آن اصلاح شود.
۳- در اجرای بندهای ۱ و ۲ در صورت انتصاب شاغلین پست های مدیریتی و سرپرستی به پست های کارشناسی از تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱ فوق العاده مدیریت این قبیل از کارکنان حذف و در تفاوت تطبیق آنان تغییری داده نخواهد شد.»
در پاسخ به شکایت شاکی، معاون وزیر و رئیس سازمان آموزش فنی و حرفه ای کشور به موجب لایحه شماره ۱۰۰/۲۷۳۱۲- ۱۳۹۲/۸/۳ اعلام کرده است که:
«با سلام و صلوات بر محمد و آل محمد
احتراما، بازگشت به کلاسه پرونده شماره ۷۰۷/۹۱ و شماره پرونده ۹۱۰۹۹۸۰۹۰۰۰۴۰۱۷۷ ـ ۱۳۹۱/۶/۲۵، منضم به دادخواست شماره ۲۰۰۰۰/۳۹۶- ۱۳۹۱/۵/۴ دیوان محاسبات کشور، در خصوص اصلاح احکام کارگزینی کارکنان این سازمان، بدین وسیله موارد زیر را به آگاهی می رساند:
۱- در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، موضوع بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳/۱- ۱۳۸۸/۲/۲۱ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، کلیه کارکنان سازمان با قانون مذکور تطبیق و حقوق و مزایای آن بر اساس قانون فوق الذکر

برقرار گردیده است.
۲ـ در زمان تطبیق، تعدادی از فوق العاده ها حذف و مواردی به احکام کارگزینی اضافه شد و فوق العاده مدیریت یکی از مواردی است که در قانون مدیریت خدمات کشوری، لحاظ شده است. کارکنانی که قبل از اجرای قانون مذکور، دارای پست های سرپرستی و مدیریت بودند، فوق العاده مدیریت آنان به دلیل محاسبه در فرمول از تفاوت تطبیق کسر شد و کارکنانی که پس از اجرای قانون مدیریت (۱۳۸۸/۱/۱) به پست های مذکور انتصاب یافته اند، فوق العاده مدیریت بدون آن که از تفاوت تطبیق کسر شود، جهت آنان برقرار شده است.
۳ـ در بند (ب) و (پ) مرحله دوم بخشنامه شماره ۲۰۰/۴۵۹۳۱/۱ـ ۱۳۸۸/۲/۲۱ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور، مبنای محاسبه حقوق و مزایای کارمندان در سال ۱۳۸۷ است و افزایش حقوق و مزایای کارکنان در سال ۱۳۸۸ نباید کمتر از ۱۵ درصد حقوق و مزایای مشمول کسور بازنشستگی آنان در سال ۱۳۸۷ باشد و همچنین چنانچه میزان افزایش حقوق ثابت و فوق العاده های مشمول کسور و کمک هزینه عائله مندی و اولاد مندرج در آخرین حکم کارگزینی سال ۱۳۸۷ کمتر از یک میلیون ریال باشد، به استناد جز ب بند (۱۱) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور، این تفاوت تا سقف مذکور، به تفاوت موضوع جز (ب) مرحله دوم افزوده خواهد شد. بنابراین کارکنانی که در سال ۱۳۸۷ پست های سرپرستی و غیرمدیریتی را بر عهده داشته اند و پس از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، به پست های کارشناسی و غیرمدیریتی انتصاب یافته اند، پس از کسر فوق العاده مدیریت، افزایش حقوق آنان نسبت به حقوق سال قبل کمتر از ۱۵ درصد (حداقل افزایش قید شده در بخشنامه) است. که این موضوع با بخشنامه تطبیق وضع، مغایر بوده و مراتب طی نامه شماره ۸۸/۴۵۰/۴۶۰۱۰ ـ ۱۳۸۸/۹/۲۱ به دفتر امور نظام های جبران خدمت معاونت مذکور اعلام شد.
۴ـ با توجه به ارزیابی عملکرد کارکنان شاغل در پست های سرپرستی و مدیریت، تعدادی از آنان بعد از اجرایی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری، به پست های کارشناسی و غیرمدیریتی منصوب شده اند. کسر فوق العاده مدیریت و عدم محاسبه آن در تفاوت تطبیق موجب شد، حقوق این قبیل کارکنان از حقوق کارشناسان همتراز نیز کمتر شود و با ارائه شکواییه های متعدد، برای جبران کاهش حقوق خود خواستار محاسبه تفاوت تطبیق همانند کارشناسان مشابه بودند.
۵ـ در این خصوص، مراتب مجددا طی نامه شماره ۴۵۰/ز/۴۲۰۸ـ۱۳۹۰/۶/۵ به دفتر امور نظام های جبران خدمت معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور اعلام و خواستار ارائه طریق شدیم و دفتر مذکور در پاسخ طی نامه شماره ۲۲۲/۹۰/۱۴۱۸۲ـ ۱۳۹۰/۶/۲۰ اعلام کرد، موضوع نحوه جبران کاهش حقوق و مزایای افرادی که از پست های مدیریتی به پست های کارشناسی منصوب می شوند، به مراجع ذی ربط منعکس شده است. لکن علی رغم مراجعات حضوری و پیگیری کارشناسان اداره کل امور اداری و منابع انسانی سازمان، تاکنون در این خصوص راهکاری از طرف معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی اعلام نشده و همچنین بخشنامه یا اقدام خاص دیگری صورت نپذیرفته است.
۶ـ بعضی از دستگاه های اجرایی، از جمله سازمان جهاد کشاورزی و راه و ترابری، با اخذ دستور از مسؤولین دستگاه مربوطه، کارکنان خود را بدون فوق العاده مدیریت، با قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۸/۱/۱) تطبیق داده و سپس فوق العاده مدیریت را از همان تاریخ و یا یک روز بعد برقرار و احکام کارگزینی کارکنان خود را نیز اصلاح کرده اند.
۷ـ در بررسی های انجام شده، مشخص شده است، برخی از دستگاه های دولتی، همانند وزارت آموزش و پرورش، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان زندان ها، با بهره مندی از فرایندهای مختلف، اقدام به اعمال ضرایب خاصی در احکام کارگزینی کارکنان مربوط کرده اند، که در مقایسه با حقوق و مزایای کارکنان سازمان آموزش فنی و حرفه ای، افزایشی بین پانزده تا سی درصد (۱۵% تا ۳۰%) را ایجاد کرده است، که این نوع اقدامات می تواند جامعیت قانون مدیریت خدمات کشوری را، تحت الشعاع قرار دهد.
۸ـ با توجه به این اکثر شاغلین پست های مدیریت و سرپرستی، در زمره کارکنان رسمی سازمان بوده و حقوق آنان نسبت به کارکنان پیمانی، به مراتب کمتر است، لذا در صورت کسر فوق العاده مذکور، تفاوت حقوق کارکنان رسمی و پیمانی، به طرز فزاینده ای بیشتر و معنی دار خواهد بود.
۹ـ به منظور شفاف سازی موضوع و در راستای اثبات ضرورت و لزوم محاسبه تفاوت تطبیق بدون در نظر گرفتن امتیاز فوق العاده مدیریت، به درج یک نمونه مثال عینی پرداخته می شود.
حق سرپرستی یا مسؤولیت یک نفر کارمند منصوب در پست معاون مدیرکل در سال۱۳۸۷ با دارا بودن گروه ۱۲ (ناشی از اجرای قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت) به میزان ۱۵ درصد حقوق مبنا که مبلغ ریالی آن ۱۶۹۲۳۱ ریال بوده، تعیین می شده است.
در اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری، موضوع بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳/۱ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، فوق العاده مدیریت کارمند مزبور با ۱۷۰۰ امتیاز و مبلغ آن با ضریب ریالی همان سال معادل یک میلیون و بیست هزار ریال (۱،۰۲۰،۰۰۰ ریال) تعیین و تفاوت تطبیق با لحاظ فوق العاده مدیریت، محاسبه و در حکم کارگزینی درج شده است.
پس از انتصاب همان فرد به پست کارشناسی در تاریخ ۱۳۸۸/۴/۲۴، فوق العاده مدیریت متعلقه به مبلغ یک میلیون و بیست هزار ریال (۱،۰۲۰،۰۰۰ ریال) از حکم کارگزینی کسر و حقوق و مزایای وی به مراتب کمتر از یک کارشناس همتراز خواهد بود.
تصدیق خواهند فرمود، مبلغ حق سرپرستی یا مسؤولیت در قانون نظام هماهنگ پرداخت، با مبلغ امتیاز فوق العاده مدیریت در قانون مدیریت خدمات کشوری قابل مقایسه نیست و تفاوت تطبیق کارکنان شاغل در پست های مدیریتی و سرپرستی، می بایست بدون در نظر گرفتن امتیاز فوق العاده مدیریت محاسبه می گردید.
با عنایت به موارد مشروحه فوق و مستندات پیوست و از آن جا که شاغلین پست های مدیریتی و سرپرستی این سازمان، بیش از هزار نفر می باشند و کسر فوق العاده مدیریت از تفاوت تطبیق، علاوه بر ایجاد نارضایتی موجبات دلسردی آنان را نیز فراهم خواهد کرد. لذا خواهشمند است به منظور ایجاد انگیزه در بین کارکنان سازمان جهت تصدی مشاغل مدیریت و سرپرستی نسبت به تداوم شیوه اعمال شده دستور مساعد صادر فرمایید. ضمنا چنانچه حسب تشخیص آن مرجع، نیاز به حضور مدیران و کارشناسان مرتبط با موضوع، به منظور تبیین دقیقتر موضوع مورد نظر باشد این سازمان آمادگی لازم را دارد.»
هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی، با اکثریت آرا به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می کند.

رأی هیأت عمومی

طبق ماده ۷۸ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره ذیل آن مصوب سال ۱۳۸۶، ضوابط پرداخت برای کارکنان مشمول به صورت معین و مشخص مقرر شده است و با اجرای فصل دهم قانون مذکور از ۱۳۸۸/۱/۱، چنانچه حقوق ثابت و فوق العاده های مشمول کسور بازنشستگی هر یک از کارمندان که به موجب قوانین و مقررات قبلی دریافت می کردند کاهش یابد تا میزان دریافتی قبلی استحقاق دریافت تفاوت تطبیق خواهند داشت. مطابق شق الف بند ۸ بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳/۱ـ ۱۳۸۸/۲/۲۱ معاون وقت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور نیز در مرحله اول امتیاز حق شغل، شاغل و فوق العاده های مدیریت، ایثارگری، نشان های دولتی و خدمت اداری در مناطق جنگ زده در زمان جنگ کارمندان طبق شرایط قانونی فوق الذکر مشمول محاسبه تفاوت تطبیق شده است. نظر به این که در صورتجلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۳۰ شورای تحول اداری سازمان آموزش فنی و حرفه ای کشور برخلاف مقررات فوق الذکر فرایند دیگری در خصوص تفاوت تطبیق فوق العاده مدیریت پیش بینی شده است، صورتجلسه مذکور خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب تشخیص داده می شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ـ محمدجعفر منتظری/

منبع : سایت مجلس شورای اسلامی