موسسه حقوقی آوای عدالت سروش

رأی شماره ۱۶۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بخشنامه شماره ۷۱۰/۴۸- ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ معاونت توسعه مدیریت و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش

رأی شماره ۱۶۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بخشنامه شماره ۷۱۰/۴۸- ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ معاونت توسعه مدیریت و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۴/۲/۲۸ شماره دادنامه: ۱۶۴ کلاسه پرونده: ۷۴۲/۹۳
مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
شاکی: معاون حقوقی، مجلس و تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور
موضوع شکایت و خواسته: ابطال بخشنامه شماره ۷۱۰/۴۸ - ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ معاونت توسعه مدیریت و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش
گردش کار: معاون حقوقی، مجلس و تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور به موجب شکایت نامه شماره ۲۰۰۰۰/۵۱۷ - ۱۳۹۳/۷/۵ ابطال بخشنامه ۷۱۰/۴۸ - ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ معاونت توسعه مدیریت و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:
«احتراما، در خصوص بخشنامه شماره ۷۱۰/۴۸ - ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ معاونتِ توسعه مدیریت و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش به استحضار می رساند، از آن جا که طبق بخشنامه موصوف صرفا «انتقال به شهر تهران در کلیه رشته ها و به هر شکل ممنوع می باشد» و نه کلان شهرها، لذا مغایر بند (الف) ماده (۶۵) قانون برنامه پنجم توسعه که چنین مقرر می دارد: «هرگونه انتقال به کلان شهرها جز در مورد مقامات و در موارد خاص ممنوع است. این حکم و سایر مقررات مربوط به انتقال و ماموریت کارکنان رسمی و ثابت بین دستگاه ها در مورد کارکنان پیمانی و قراردادی (در طول قرارداد) قابل اجراست. موارد خاص با تشخیص کارگروهی با عضویت نمایندگان معاونت، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور و دستگاه متبوع تعیین می شود.» ارزیابی می شود.
بنا به مراتب در اجرای ساز و کار معینه در ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، خواهشمند است دستور رسیدگی به بخشنامه مذکور را در آن دیوان صادر فرمایید. - معاون حقوقی، مجلس و تفریغ بودجه»
متن بخشنامه مورد اعتراض به قرار زیر می باشد:
«اداره کل آموزش و پرورش استان ...
با سلام و احترام
در راستای افزایش بهره وری و کارایی کارکنان وزارت متبوع و همچنین افزایش رضایت شغلی فرهنگیان و استفاده بهینه از نیروی انسانی موجود در مناطق آموزش و پرورش، نقل و انتقال نیروهای رسمی و پیمانی شاغل در واحدهای آموزشی متقاضی انتقال درون و برون استانی با اولویت رسیدگی به درخواست ایثارگران، با رعایت ضوابط و مقررات مربوط به ادارات کل آموزش و پرورش تفویض اختیار می گردد.
(انتقال به شهر تهران در کلیه رشته ها و به هر شکل ممنوع می باشد)
شرایط، ضوابط و مقررات:
۱- با توجه به سیاست های وزارت متبوع، انجام نقل و انتقال نیروهای آموزشی برای سال تحصیلی ۱۳۹۴ - ۱۳۹۳ در صورتی امکان پذیر است که در رشته، جنس مورد نظر در منطقه مبدأ نیروی دارای کسر ساعات موظف و در منطقه مقصد به آن نیاز واقعی وجود داشته باشد.
۲- دارا بودن حداقل ۵ سال سابقه در آموزش و پرورش تا تاریخ ۱۳۹۳/۶/۳۱ به موجب حکم کارگزینی برای مستخدمین رسمی و پیمانی.
تبصره: مدت خدمت حق التدریس، نهضت سوادآموزی، قراردادی، سایر دستگاه ها، ایام تحصیل فارغ التحصیلان مراکز تربیت معلم، تربیت دبیر، خدمت نظام وظیفه جزو سابقه خدمت موضوع بند فوق الذکر محسوب نخواهد شد.
۳- عدم تعهد خاص خدمتی به منطقه مبدأ (مشمولین قانون متعهدین خدمت مصوبه سال ۱۳۶۹ ، مستخدمین سهمیه بومی بخشنامه شماره ۱۷۰۹/۲۰۰ - ۱۳۸۹/۱/۲۵ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور).
۴- درخواست همکاران فرهنگی جهت انتقال به دلیل ادامه تحصیل در مقاطع بالاتر و همسر فرهنگی آنان (در صورتی که زوجین فرهنگی باشند) به صورت موقت بررسی گردد.
۵- کلیه حقوق و مزایای مستمر و غیر مستمر منتقل شدگان (دائم و موقت) از تاریخ ۱۳۹۳/۷/۱ از محل اعتبارات اداره کل آموزش و پرورش مقصد پرداخت می گردد.
مسئولیت نظارت بر حسن اجرای این دستورالعمل و پاسخ گویی به متقاضیان با توجه به تفویض اختیار کامل، با مدیران کل آموزش و پرورش استان ها می باشد. لذا تمهیدات لازم را به نحوی فراهم نمایند تا ضمن عدم مراجعه متقاضیان به واحدهای ستادی، کلیه مراحل انتقال و تعیین تکلیف نهایی متقاضیان انتقال و ساماندهی آنان طبق جدول ضمیمه صورت پذیرد. ضمنا فرآیند نقل و انتقال همانند سال قبل صرفا از طریق سامانه .. صورت خواهد گرفت.
«جدول زمان بندی نقل و انتقال نیروهای رسمی و پیمانی»
«سال تحصیلی ۱۳۹۴ - ۱۳۹۳ »
مدیرکل دفتر حقوقی، املاک و حمایت قضایی معاونت حقوقی و امور مجلس وزارت آموزش و پرورش به موجب لایحه شماره ۸۱۰/۲۰۸۰۲۲ - ۱۳۹۳/۱۰/۱۶ توضیح داده است که:
«عطف به کلاسه پرونده شماره ۷۴۲/۹۳ - ۱۳۹۳/۹/۴ موضوع درخواست دیوان محاسبات کشور به خواسته ابطال بخشنامه ۷۱۰/۴۸ - ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ لایحه دفاعیه این دفتر به شرح ذیل تقدیم است.
۱- بر اساس ماده ۱ آیین نامه ایجاد تسهیلات جهت شاغلین دولتی متقاضی انتقال از تهران و کلان شهرها به سایر شهرهای کشور هیأت وزیران به شماره ۹۳۱۳۸ت/۳۷۹۰۹هـ - ۱۳۸۶/۶/۱۲ و اصلاحی آن در تاریخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۳ ، «حمایت ها و تسهیلات موضوع این آیین نامه شامل تمامی کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی و سایر عناوین مشابه شاغل در وزارتخانه ها، مؤسسات و شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات بیمه و سایر دستگاه های مشمول ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه و کمیته امداد امام خمینی (ره) و پرسنل شاغل در نیروهای مسلح با اذن فرمانده معظم کل قوا و برابر آیین نامه مصوب که تمایل به تغییر محل اشتغال خود از کلان شهرها (تهران - مشهد - تبریز - اصفهان - کرج - شیراز - قم - اهواز) به سایر نقاط کشور را داشته باشند، می باشد.
تبصره ۱- (اصلاحی مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۷) انتقال کارکنان به شهرهای استان تهران و نیز فاصله (۵۰) کیلومتری سایر کلان شهرها در قالب این آیین نامه ممنوع است.
۲- به موجب ماده ۵ - (اصلاحی مورخ ۱۳۸۷/۶/۲۴) از تاریخ ابلاغ این آیین نامه هر نوع انتقال و یا مأموریت مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری از سایر شهرها به تهران ممنوع خواهد بود. موارد استثنا به تأیید معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور خواهد رسید.
۳- به استناد بند الف ماده ۶۵ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران هر گونه انتقال به کلان شهرها جز

در مورد مقامات و در موارد خاص ممنوع است. این حکم و سایر مقررات مربوط به انتقال و ماموریت کارکنان رسمی و ثابت بین دستگاه ها در مورد کارکنان پیمانی و قراردادی (در طول قرارداد) قابل اجراست. موارد خاص با تشخیص کارگروهی با عضویت نمایندگان معاونت، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور و دستگاه متبوع تعیین می شود.
با توجه به قوانین و مقررات صدرالذکر:
الف: مصادیق کلان شهر در تصویب نامه صدرالذکر «تهران ـ مشهد ـ تبریز ـ اصفهان ـ کرج ـ شیراز ـ قم ـ اهواز» است که هر نوع انتقال و یا مأموریت مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری از سایر شهرها به کلان شهرهای مذکور از جمله تهران ممنوع است.
ب: وفق بند الف ماده ۶۵ قانون برنامه پنجساله توسعه جمهوری اسلامی ایران هر گونه انتقال به کلان شهرها جز در مورد مقامات و در موارد خاص به صورت مطلق ممنوع کرده است با توجه به عبارت قانونی که به صورت موجه کلیه ممنوعیت ایجاد کرده است، عمل به هر کدام از اجزای این حکم کلی مغایر با اصل ممنوعیت نخواهد بود به عبارت دیگر با لحاظ ممنوعیت مذکور در بند الف ماده ۶۵ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و مصادیق احصا شده کلان شهرها «تهران ـ مشهد ـ تبریز ـ اصفهان ـ کرج ـ شیراز ـ قم ـ اهواز» ابلاغ بخشنامه و بیان ممنوعیت انتقال به یکی از مصادیق کلان شهرها، (تهران) که از باب تاکید ذکر شده است صحیح بوده و مخالف قانون تلقی نمی شود. از سوی دیگر وفق قاعده حقوقی اثبات شی نفی ماعدا نمی کند بیان تهران به عنوان یک مصداق از کلان شهرها، نفی ممنوعیت انتقال به سایر کلان شهرها را نمی نماید. به علاوه در بخشنامه مورد بحث قید منحصراً نیامده است و در اعتراضیه دیوان محاسبات این قید افزوده شده است.
ج ـ با توجه به اینکه بر اساس بخشنامه مورخ ۲۰۰/۹۲/۶۲۳۶ ـ ۱۳۹۲/۴/۴ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور ضوابط و مقررات انتقال به کلان شهرها تنفیذ شده است آیین نامه ایجاد تسهیلات جهت شاغلین دولتی متقاضی انتقال از تهران و کلان شهرها به سایر شهرهای کشور نیز دارای حیات حقوقی است بنابراین ماده ۵ اصلاحی مورخ ۱۳۸۷/۶/۲۴ که به شکل خاص انتقال به کلان شهر تهران را ممنوع کرده است قابلیت اجرایی دارد. لذا بیان آن در قالب بخشنامه مغایرتی با مصوبه ندارد.
د ـ بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۹۲۷ ـ ۱۳۸۶/۹/۴ ضوابط نقل و انتقال کارکنان وزارت آموزش و پرورش در زمره وظایف و اختیارات وزارت آموزش و پرورش است.
با توجه به مراتب فوق و با ملاحظه مبانی قانونی ممنوعیت انتقال به کلان شهرها که یکی از مصادیق آن تهران است. بنابراین عبارت «انتقال به شهر تهران در کلیه رشته ها و به هر شکل ممنوع می باشد» که در بخشنامه مورد اعتراض به عنوان یکی از مصادیق ممنوعیت انتقال به کلان شهرها بیان و ابلاغ شده است. اولا: بیان مخالف قوانین و مقررات نیست. ثانیا: بیان و ابلاغ قوانین و مقررات بوده و وضع قاعده یا مقرره جدید و خارج از حدود صلاحیت و اختیارات محسوب نمی شود بلکه داخل در صلاحیت نیز تلقی می شود. ثالثا: بیان آن، نافی ممنوعیت انتقال به سایر کلان شهرها نمی باشد.
بنابراین نظر به این که صدور بخشنامه مذکور، اقدام قانونی و در حدود صلاحیت این وزارت است رد درخواست شاکی مورد استدعاست.»
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

نظر به این که به موجب بند الف ماده ۶۵ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۹، مقر ر شده است «هر گونه انتقال به کلان شهرها جز در مورد مقامات و در موارد خاص ممنوع است...» بنابراین اطلاق حکم مقرر در بخشنامه شماره ۷۱۰/۴۸ ـ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ معاون توسعه مدیریت و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش که در آن مقرر شده است «انتقال به شهر تهران در کلیه رشته ها و به هر شکل ممنوع می باشد.» مغایر حکم مقرر در بند الف ماده ۶۵ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ـ محمدجعفر منتظری/

منبع : سایت مجلس شورای اسلامی