

بررسی حقوق مکتسبه کارمندان دولت در رویه قضایی دیوان عدالت اداری

(مقاله علمی - پژوهشی)

محمد نکویی *

فرج اله قاسمی **

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۱/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۲/۱۵

چکیده

بعضاً حقوق مکتسبه کارمندان دولت که طبق قانون و با رعایت شرایط قانونی ایجاد شده است، در اقدامات و تصمیمات اداری نادیده گرفته می‌شود. در حالی که به استناد اصل رعایت حقوق مکتسبه افراد، رعایت حقوق مکتسبه کارمندان دولت در کلیه اقدامات و تصمیمات اداری باید مورد توجه باشد و در معرض سلب، تغییر و تحدید قرار نگیرد. در نوشته حاضر با هدف تبیین جایگاه حقوق مکتسبه کارمندان دولت در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، پس از بیان مبانی و شرایط ایجاد حقوق مکتسبه، رویه قضایی دیوان عدالت اداری در خصوص حقوق مکتسبه کارمندان دولت مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. پژوهش حاضر با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی و با روش توصیفی و تحلیلی، مبین آن است که به استناد اصل رعایت حقوق مکتسبه افراد، در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، حقوق مکتسبه کارمندان دولت باید مورد حمایت قرار گرفته، در اقدامات و تصمیمات اداری مورد احترام باشد. بر این اساس، چنانچه حقوق مکتسبه کارمندان با اقدامات و تصمیمات اداری مغایر با مقررات قانونی، در معرض تضییع قرار گیرد، اقدامات و تصمیمات مورد شکایت باطل اعلام و طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده شاکی ملزم می‌شود. با این حال، برای جلوگیری از تضییع حقوق مکتسبه کارمندان در اقدامات یا تصمیمات اداری، افزایش حمایت دیوان عدالت اداری و ارتقای سطح آگاهی مسئولان اداری نسبت به این حقوق ضروری به نظر می‌رسد.

کلید واژگان:

حقوق مکتسبه، رویه قضایی، دیوان عدالت اداری، اصل رعایت حقوق مکتسبه، تضییع حقوق.

* دانش‌آموخته دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

m.nekouie93@Gmail.com

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی

faraj.ghasemi55@gmail.com

مقدمه

حقوق مکتسبه در معنای عام به حقوقی گفته می‌شود که شهروندان بر پایه مصوبات پارلمانی یا برنامه‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کسب کرده‌اند.^۱ حقوق ایجاد شده توسط قانون‌گذار، بنا به منشأ قانونی خود از طریق سایر نهادهای حاکمیتی قابل توسعه یا تحدید نیست و تنها قانون‌گذار است که می‌تواند حقوق اعطایی خود را گسترش دهد، محدود یا اساساً لغو کند^۲ و تصمیم اداری نمی‌تواند این حقوق را مورد تعدی قرار دهد.^۳

بر این مبنا و به استناد اصل رعایت حقوق مکتسبه افراد، حقوق مکتسبه کارمندان دولت که طبق قانون و با رعایت شرایط قانونی ایجاد شده است، در اقدامات و تصمیمات اداری لازم‌الرعایه است و احترام به این اصل باید در مصوبات و تصمیمات مراجع قضایی، شبه‌قضایی و اداری تأمین شود و نباید با وضع مقررات جدید یا تصمیمات مقامات اداری در معرض سلب، تغییر و تحدید قرار گیرد و در صورت تغییر و حدوث شرایط جدید، کماکان باید معتبر شناخته شود.

این در حالی است که بعضاً حقوق مکتسبه کارمندان در اقدامات و تصمیمات اداری نادیده گرفته می‌شود و این موضوع از جمله موضوعاتی است که بخش قابل توجهی از مراجعات و شکایات مربوط به کارمندان را در دیوان عدالت اداری به خود اختصاص داده و در آرای متعدد دیوان عدالت اداری، اقدامات و تصمیمات اداری، به دلیل نادیده انگاشتن حقوق مکتسبه کارمندان باطل اعلام و طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع‌شده شاکی ملزم شده است. لذا پرداختن به چرایی احترام به حقوق مکتسبه کارمندان دولت در اقدامات یا تصمیمات اداری، بررسی رویه قضایی دیوان عدالت اداری در این باره و شناسایی دلایل ابطال اقدامات یا تصمیمات اداری در دیوان عدالت اداری، برای جلوگیری از تضییع حقوق مکتسبه کارمندان دولت

۱. ارفع‌نیا، بهشید، مهوند روحانی، *اعتبار بین‌المللی حقوق مکتسبه در حقوق ایران با تأکید بر رویه‌ی قضایی*، نشریه تحقیقات حقوقی آزاد، سال هفتم، تابستان ۱۳۹۳، شماره ۲۴، ص ۲.

۲. یزدانی، رسول و منوچهر توسلی نائینی، *نقش دیوان عدالت اداری در تحقق و تضمین حقوق شهروندی*، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، زمستان ۱۳۹۷، شماره ۳۸، ص ۷۱.

۳. هداوند، مهدی و علی مشهدی، *اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری) همراه با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، سوئیس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و آمریکا*، مرکز مطالعات توسعه قضایی معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه، تهران، خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۱۵۳.

و به منظور ارتقای سطح آگاهی مقامات اداری در این زمینه، ضرورت بحث حاضر را نشان می‌دهد. آنچه در این پژوهش اهمیت دارد، این است که با شناسایی موارد تضييع حقوق مکتسبه کارمندان در اقدامات یا تصمیمات اداری، بررسی رویه قضایی دیوان عدالت اداری در این باره و شناسایی دلایل ابطال اقدامات یا تصمیمات اداری ناقض حقوق مکتسبه کارمندان در دیوان عدالت اداری، زمینه برای رعایت شدن حقوق مکتسبه کارمندان دولت در اقدامات یا تصمیمات اداری و جلوگیری از تحمیل هزینه و صرف وقت از سوی کارمند و سازمان ذی‌ربط در اثر مراجعه به دیوان عدالت اداری فراهم شده، اقدامات و تصمیمات اداری کمتر در معرض ابطال قرار خواهد گرفت. بر این اساس، در پژوهش حاضر با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی و با روش توصیفی-تحلیلی و با استناد به منابع قانونی، ادله حقوقی و آرای دیوان عدالت اداری، در بخش نخست شرایط ایجاد حقوق مکتسبه و در بخش دوم حقوق مکتسبه کارمندان دولت در رویه قضایی دیوان عدالت اداری بررسی و در پایان نیز نتیجه پژوهش بیان می‌شود.

۱. شرایط ایجاد حقوق مکتسبه

حق مکتسبه زمانی مورد پذیرش و احترام خواهد بود که به موجب قانون و با رعایت شرایط پیش‌بینی شده در آن ایجاد شده باشد. در مرحله تأثیر، حق در صورتی مورد پذیرش و احترام خواهد بود که در مرحله ایجاد، کلیه شرایط قانونی ایجاد رعایت شده باشد. تا حقی ایجاد نشود، اصولاً نوبت به ظهور و بروز آثار آن نمی‌رسد.^۱ لذا وجود مبنای قانونی و رعایت شرایط قانونی برای ایجاد حق مکتسبه جداگانه بیان می‌شود.

۱.۱. وجود مبنای قانونی برای ایجاد حق

منظور از مبنای قانونی برای ایجاد حق، وجود دلیل و مستند قانونی برای مشروعیت و اعتبار حق و چیزی است که به حق مشروعیت و حجیت می‌بخشد و موجب می‌شود که حق قابلیت اجرایی پیدا کند. حق مکتسبه اشخاص ذی‌نفع در صورتی عینیت می‌یابد که مبنای قانونی داشته باشد. این مبنا به وجود شرایط قانونی در اشخاص واجد شرایط برای بهره‌وری از یک امتیاز

۱. دانش پژوه، مصطفی، *تعارض قوانین در زمان در حقوق ملی و بین‌المللی در تفسیر شریف المیزان*، نشریه قرآن شناخت، سال هفتم، بهار و تابستان ۱۳۹۳، شماره ۱۳، ص ۱۲۶.

قانونی یا معافیت از یک تکلیف عمومی و نیز مبنای موجه انتقال یا واگذاری یک حق یا سلب آن در قالب قانونی و مجاز بودن تصمیم موردی یا عام‌الشمول مقامات اجرایی مربوط می‌شود.^۱

در صورت عدم وجود مبنای قانونی برای ایجاد حق، با توجه به آرای وحدت رویه شماره ۱۱۷-۱۳۹۱/۳/۱ و ۱۹۴۸-۱۳۹۷/۱۱/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، امتیازات حاصل از اقدامات غیرقانونی حق مکتسبی برای دارندگان آن ایجاد نمی‌کند و با عنایت به اینکه حمایت قانون‌گذار از حقوق افراد مقید و مشروط به استحقاق قانونی آنان و رعایت جهت مشروعیت حق است و این امر از اصول متعدد قانون اساسی همانند اصول ۹، ۴۶ الی ۴۹ قانون اساسی و قوانین عادی از جمله مواد ۳۰۱، ۳۰۳ و ۳۰۴ قانون مدنی قابل استنباط است، بنابراین در مواردی که شخصی به اشتباه امتیازی به دست آورده باشد، ذی‌حق شناخته نمی‌شود و چنین حقی مورد حمایت قانون قرار ندارد و در پرونده‌های موضوع تعارض پس از آن که مشخص شده پاسخنامه‌ها (پاسخنامه‌های آزمون استخدامی)، با کلید نادرست، تصحیح شده و نتایج اعلام شده صحیح نبوده و متعاقباً با کلید درست تصحیح شده و نتایج تغییر کرده است، بنابراین حق مشروع و مکتسبی برای اشخاصی که با کلید نادرست به عنوان قبولی تلقی شده‌اند، ایجاد نشده و در نتیجه آرای که شکایت چنین اشخاصی را غیروارد دانسته، صحیح و موافق قانون است.^۲

همچنین، صرف صدور احکام کارگزینی اشتباه و خلاف مقررات نمی‌تواند مبنای عمل قرار گیرد و حق مکتسب ایجاد نمی‌کند.^۳

علاوه بر این، براساس رأی وحدت رویه شماره ۱۹۸۴ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، استخدام افراد بدون کسب مجوز استخدامی از مراجع ذی‌صلاح حق مکتسبه‌ای برای آنان ایجاد نخواهد کرد. بر اساس مواد مختلف قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، هرگونه استخدام و به‌کارگیری افراد، چه به صورت رسمی و پیمانی و چه به صورت قراردادی، موکول به صدور مجوز استخدامی از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور و شورای

۱. محمودی، جواد، اثر ابطال مقررات دولتی بر حقوق مکتسبه اشخاص، فصلنامه حقوق اداری، سال دوم، دوره ۲، ۱۳۹۳، شماره ۶، ص ۷۹.

۲. دادنامه شماره ۳۹۷۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۳. دادنامه شماره ۱۶۰۰ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

توسعه) شده و در آیین‌نامه استخدامی اعضای غیر هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی نیز، شرط لازم و اولیه برای جذب و به‌کارگیری افراد «صدور مجوز استخدامی» اعلام شده و دانشگاه ارومیه همان‌گونه که در متن آگهی استخدام مشهود است و در لوایح دفاعیه نیز بدان پرداخته، بدون کسب مجوز استخدامی از مراجع ذی‌صلاح، رأساً اقدام به برگزاری آزمون استخدامی نموده است و شکات پرونده‌ها نیز نتوانسته‌اند هیچ‌گونه مجوز عام یا خاصی ارائه دهند و با توجه به رأی وحدت رویه ۱۱۷-۱۳۹۱/۳/۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، امتیازات حاصل از اقدامات غیر قانونی، حق مکتسبه‌ای برای دارندگان آن ایجاد نخواهد کرد.

صرف ذکر اعطای امتیازات بدون وجود مبنای قانونی نیز حق مکتسبه‌ای را برای دریافت آن امتیازات حاصل نخواهد کرد تا امکان ترتب آثار قانونی بر آن وجود داشته باشد. بنابراین دادن وعده احتساب مدت تحصیل به عنوان سنوات خدمت بدون وجود رابطه استخدامی و پرداخت کسور بازنشستگی به علت مغایرت با قانون نمی‌تواند مبنایی برای ترتیب اثر دادن به خواسته شاکیان بر مبنای انتظار مشروع باشد. در احتساب مدت تحصیل کارمندان دولت به عنوان سنوات خدمت، اصل بر عدم احتساب است، مگر در مواردی که در قانون تصریح شده باشد و در رأی وحدت رویه شماره ۱۱۶ - ۱۳۸۷/۲/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مقرر شده است: «اشتغال به تحصیل با دریافت هزینه تحصیلی، همچنین تعهد خدمت در واحدهای دولتی پس از فراغت از تحصیل فی‌نفسه متضمن حق استخدام از تاریخ شروع به تحصیل نیست و احتساب دوران آموزشی و تحصیلی جزو سابقه خدمت دولتی منوط به حکم صریح مقنن است». در حالی که در خصوص دانشجویان بورسیه سازمان حفاظت محیط زیست، قانون‌گذار چنین اجازه‌ای نداده است.^۱

توسعه دامنه شمول قانون و مصوبات دولت نیز حقی برای افراد ایجاد نمی‌کند. لذا ابطال بخشنامه شماره ۵۱۱ / ۲۰۰ - ۲۸ / ۱ / ۱۳۹۱ معاون توسعه مدیریت و منابع انسانی وزارت جهاد کشاورزی در توسعه دامنه حکم مصوبه شماره ۱۲۴۳۲۰ / ۴۷۰۲۲ هـ - ۲۱ / ۶ / ۱۳۹۰ هیئت‌وزیران به ذی‌حسابان وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های وابسته، طی دادنامه شماره ۱۶۷ مورخ ۱۱ / ۳ / ۱۳۹۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، با این استدلال که مفاد تصویب‌نامه

۱. رأی شماره ۹۳۲ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

هیئت وزیران منحصر به دارندگان مشاغل موضوع مصوبه در وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده و تعمیم مزایای مصرح در مصوبه هیئت وزیران به سایر وزارتخانه‌ها، توسعه دامنه حکم مصوبه هیئت وزیران و از حدود اختیارات معاونت آن وزارتخانه خارج است، صورت گرفته است.

۱.۲. رعایت شرایط قانونی برای ایجاد حق

علاوه بر لزوم وجود مبنای قانونی برای ایجاد حق، باید کلیه شرایط پیش‌بینی شده در قانون برای به وجود آمدن آن نیز رعایت شود. در غیر این صورت، امتیازات حاصل از اقدامات غیر قانونی حق مکتسبه‌ای برای دارندگان آن امتیازات حاصل نخواهد کرد تا امکان ترتب آثار قانونی داشته باشد.^۱ لذا لغو موافقت‌نامه‌های اصولی که بدون طی مراحل مقرر و با احراز نقض قوانین و مقررات برای اشخاص صادر شده است تا مؤسسه یا مرکز آموزش از راه دور راه‌اندازی کنند، منطبق با قانون و به منظور حسن اجرای مقررات موضوعه بوده است. نتیجه اینکه حق مکتسبه تنها در صورت رعایت موازین و مقررات قانونی ایجاد می‌شود. اگر تصمیم اداره یا سازمان منطبق با ضوابط قانونی نباشد، وجود حق مکتسبه، منتفی است.^۲ براین اساس، طبق رأی وحدت رویه شماره ۱۱۷-۱۳۹۱/۳/۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ظر به اینکه ایجاد موجبات لغو موافقت اصولی و مجوز فعالیت افراد مورد نظر از جمله شکات پرونده از سوی مؤسسه آموزش از راه دور ناشی از نقض قوانین و مقررات اعلامی از سوی سازمان بازرسی کل کشور بوده است و مطابق ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، پیشنهادهای اجرایی سازمان مذکور برای دستگاه‌های اجرایی مورد بازرسی لازم‌الاجراست و در اجرای این قانون مراتب به واحدهای مربوط در آموزش و پرورش گزارش شده است، از این نظر لغو موافقت اصولی یا مجوز حسب مورد که بر اساس گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور و با احراز نقض مقررات مزبور انجام گرفته، منطبق با قانون و در راستای حسن اجرای مقررات موضوعه بوده است. لذا امتیازات حاصل از اقدامات غیر قانونی حق مکتسبه‌ای برای دارندگان آن امتیازات حاصل نخواهد کرد تا امکان ترتب آثار قانونی داشته باشد.

۱. رأی شماره ۱۱۷ مورخ ۱۳۹۱/۳/۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. نظر مشورتی ۱۵۶۱/۹۶/۷ مورخ ۱۳۹۶/۷/۱۰ اداره حقوقی قوه قضائیه.

همچنین، به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی بدون پذیرفته شدن در امتحان عمومی و بدون نشر آگهی عمومی به دلیل عدم انطباق با شرایط مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، موجد حق استخدام پیمانی برای اشخاص نمی‌شود.^۱

۲. رویه قضایی دیوان عدالت اداری در باب لزوم رعایت حقوق مکتسبه در تصمیمات اداری

اصل لزوم عمل اداری، در مواردی جاری است که عمل اداری، امتیازی را برای اشخاص برقرار کرده باشد که در این صورت با برقراری حق و به دلیل وارد کردن حق در دایره حقوق اشخاص به موجب عمل اداری، طبعاً خارج کردن آن از دایره حقوق آن شخص، مستلزم دلیل قانونی و اذن مقنن است.^۲ کان‌لم‌یکن کردن یا استرداد تصمیمات اداری بر حسب عمومی بودن یا انفرادی بودن آنها متفاوت است. استرداد تصمیمات عمومی محدودیتی ندارد، لکن استرداد تصمیمات انفرادی و از بین بردن آثار و نتایج آنها نسبت به گذشته، حال و آینده، به شرط آنکه تصمیمات مزبور در اصل، غیر قانونی نبوده باشند، با رعایت حقوق مکتسب افراد انجام‌پذیر است والا افراد می‌توانند به دادگاه صلاحیت‌دار مراجعه کنند و خواستار جبران خسارت وارده شده گردند.^۳

به دلیل ابهام در مفهوم و مصادیق حقوق مکتسبه و بروز اشکالاتی در کیفیت استناد به آن به ویژه در رابطه بین افراد و دولت،^۴ دیوان عدالت اداری در راستای صلاحیت‌ها و انجام وظایف خود، در این حوزه ورود پیدا کرده و در آرای متعدد با استناد به اصول و مبانی حقوقی، از حقوق مکتسبه کارمندان در برابر نقض این حقوق در مصوبات و تصمیمات اداری، از طریق نفی و

۱. رأی شماره ۹۳ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. هداوند، مهدی، **درآمدی به نظریه عمومی اسباب زوال عمل اداری**، فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، سال پنجم، بهار ۱۳۹۷، شماره ۱، ص ۱۹۳.

۳. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات سمت، چاپ نوزدهم، ۱۳۹۳، ص ۳۲۳.

۴. واعظی، مجتبی، **یادداشت‌های برگزیده آراء قضایی دیوان عدالت اداری**، فصلنامه رأی، دوره ۲، زمستان ۱۳۹۲، ص ۱۲۲.

تضییع، تغییر و تحدید حق یا عطف به ماسبق نمودن مصوبات و تصمیمات اداری حمایت نموده است که این موارد به تفکیک بر اساس آرای دیوان عدالت اداری مورد بحث قرار می‌گیرد.

۲.۱. ممنوعیت نفی و تضییع حقوق مکتسبه

رعایت نشدن حقوق مکتسبه کارمندان در مصوبات و تصمیمات اداری، ممکن است از طریق سلب حق مکتسب یا تضییع آن صورت گیرد. درحالی که طبق آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مصوبات و تصمیمات اداری نمی‌تواند حق مذکور را منتفی سازد و سلب حق بدون اجازه قانون‌گذار فاقد وجاهت و اعتبار می‌باشد.^۱ دیوان عدالت اداری در آرای متعدد در حمایت از حقوق مکتسبه و با الزام دستگاه‌های اجرایی به رعایت آنها، هرگونه نفی و تضییع حقوق مکتسبه کارمندان را منع کرده است که در ذیل به آرای صادره در این زمینه اشاره می‌شود.

۲.۱.۱. ابطال مقررات مسقط حقوق قانونی مستخدم به بهانه عدم تأمین اعتبار

طبق رویه قضایی دیوان عدالت اداری، کمبود یا فقدان اعتبار نمی‌تواند بهانه‌ای برای عدم ایفای حقوق مکتسبه مستخدم از سوی دستگاه‌های اجرایی باشد. در این راستا هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در موارد متعدد، مقررات نافی برخورداری کارمندان از حقوق مکتسبه قانونی به بهانه عدم تأمین اعتبار را ابطال کرده است که این امر بیانگر حمایت و استناد هیئت عمومی به حقوق مکتسبه می‌باشد. لذا مطابق رأی شماره ۱۶۴ مورخ ۲۰ / ۱۲ / ۷۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نداشتن اعتبار، مسقط حق مسلم شاکیان نبوده و حقوق ثابت مستخدمین را از بین نمی‌برد و طبق رأی شماره ۳۹۴ مورخ ۱۳۸۹/۹/۲۹، عدم تأمین اعتبار مسقط حق شاکی مبنی بر دریافت مابه‌التفاوت پاداش پایان خدمت ناشی از ارتقای شغلی نمی‌باشد و برابر رأی شماره ۷۹۹ مورخ ۵ / ۱۲ / ۸۵، کمبود یا فقدان اعتبار و ضرورت صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری، سالب حق قانونی مستخدم رسمی در برخورداری از تمام حقوق و مزایا و فوق‌العاده‌های مربوط با رعایت مقررات نیست. حسب رأی شماره ۱۳۴۵ مورخ ۳۰ / ۵ / ۱۳۹۷ هیئت عمومی کلیه مشمولین ماده واحده قانون ارتقای بهره‌وری کارکنان بالینی نظام سلامت مصوب سال ۱۳۸۸ مستحق برخورداری از حقوق و مزایای موقوفه ناشی از عدم اجرای قانون ارتقای بهره‌وری کارکنان بالینی

۱. رأی شماره ۵۴۴ مورخ ۲۷/۱۰/۱۳۸۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

نظام سلامت و آیین‌نامه اجرایی آن می‌باشند و عدم تأمین اعتبار یا تأخیر در اعمال آن حقوق مکتسبه مشمولین قانون را از بین نخواهد برد.

به موجب قانون استفساریه جزء ۶ از بند (ث) ماده ۸۸ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، رزمندگانی که حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در دفاع مقدس دارند، از امتیازات یک مقطع تحصیلی بالاتر در حقوق و مزایای استخدامی برخوردار می‌شوند. لذا طبق دادنامه شماره ۱۸۴۴ الی ۱۸۵۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۸ هیئت عمومی، عدم پیش‌بینی اعتبار آن در بودجه سنواتی دستگاه اجرایی طرف شکایت نافی استحقاق شاکیان نخواهد بود یا طبق دادنامه شماره ۱۷۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۸ هیئت عمومی، با توجه به اینکه ماده ۵۱ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران پرداخت فوق‌العاده ایثارگری را مشروط و مقید به تأمین اعتبار مالی ننموده است، لذا جزء حقوق مکتسب افراد ذی‌نفع محسوب می‌شود. بنابراین عدم تأمین اعتبار برای پرداخت فوق‌العاده ذکر شده، حق مکتسب در مورد آن را منتفی نمی‌کند و نهایتاً در صورت عدم تأمین اعتبار جزء حقوق معوق در خواهد آمد که دستگاه مکلف است همانند سایر حقوق معوق متعاقباً نسبت به تأمین اعتبار و پرداخت آن اقدام نماید.

۲.۱.۲. ممنوعیت تقلیل حقوق و مزایای مربوط در صورت تنزل مقام

طبق رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تغییر پست سازمانی مستخدم بدون تنزل مقام یا گروه از اختیارات مدیریت دستگاه متبوع مستخدم می‌باشد.^۱ ولی در صورتی که تنزل مقام یا گروه موجب تقلیل حقوق و مزایای مربوط شود، فاقد مجوز قانونی تلقی شده و آرای را مورد تأیید قرار داده که به موجب آنها حکم به الزام خواننده به اعاده پست قبلی و یا ارجاع پست سازمانی هم‌تراز و پرداخت مابه‌التفاوت حقوق و مزایای مربوط بابت تضييع حقوق مکتسب مستخدم صادر و اعلام شده است.

طبق رأی شماره ۲۰۶ مورخ ۱۳۸۰/۶/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، به موجب ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲، مقامات مصرح در این ماده قانونی اختیار اعمال مجازات‌های مقرر در بندهای الف - ب - ج - د ماده ۹ قانون مذکور را دارند؛ لکن اعمال سایر مجازات‌های مقرر در آن ماده از جمله تنزل مقام و گروه منحصراً در صلاحیت

۱. دادنامه شماره ۴۲۲ الی ۴۲۷ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۵.

هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری قرار دارد و آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۱۲-۱۳۸۱/۱/۲۵ و ۳۱-۱۳۸۸/۱/۳۰^۲ نیز مؤید همین امر است. بنابراین تغییر پست ثابت سازمانی مستخدم بدون تنزل مقام یا گروه از اختیارات مدیریت دستگاه متبوع مستخدم می‌باشد. در نتیجه آرای شعبه چهاردهم دیوان عدالت اداری^۳ به شرح مندرج در گردش کار در حدی که متضمن معنی مذکور است، صحیح و مطابق قانون تشخیص می‌شود. همچنین آرای شعب سیزدهم و هجدهم دیوان عدالت اداری به شرح مندرج در گردش کار که تغییر پست ثابت سازمانی منجر به تنزل مقام یا گروه یا عنوان مشابه را ابطال کرده‌اند و علاوه بر آن، حکم بر پرداخت مابه‌التفاوت حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مشمول کسور بازنشستگی قبل از تغییر سمت را صادر کرده‌اند، صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود.

۲.۱.۳. عدم جواز تشدید مجازات شاکی در مقام تجدیدنظرخواهی

طبق ماده ۲۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، اعمال مجازات شدیدتر نسبت به آرای غیر قطعی هیئت‌های بدوی یا آرای نقض شده توسط دیوان عدالت اداری با توجه به مستندات جدید پس از رسیدگی مجدد با توجه به کلیه جوانب امر بلامانع است. در صورت عدم ارائه مستندات جدید، هیئت مربوطه حق تشدید مجازات را ندارد.^۴ زیرا با تشدید مجازات وضعیت کارمند بدتر می‌شود. با تعیین مجازات خفیف برای متهم نوعی حق مکتسبه برای او ایجاد و تجویز تعیین مجازات شدید در رسیدگی‌های بعدی نافی این حق و به ضرر متهم تمام می‌شود که قانون آن را منع کرده است. به عبارت دیگر، مراد از تجدیدنظر نسبت به آرای هیئت‌های بدوی منحصرأ

۱. حکم مقرر در بند و ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که تنزل مقام کارکنان متخلف واحدهای دولتی مشمول قانون مذکور را در زمره مجازات‌های اداری قرار داده است، نافی اختیارات مدیریت در تغییر پست سازمانی کارمندان واحدهای مذکور براساس ضوابط و مقتضیات اداری نیست.
۲. دادنامه شماره ۳۱ مورخ ۱۳۸۸/۱/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: اعمال مجازات اداری در مورد مستخدمین متخلف دولت و بانک‌ها توسط مقامات مندرج در ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری منحصرأ در موارد چهارگانه آن ماده تجویز شده است و اعمال مجازات تنزل مقام موضوع بند (و) ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری منحصرأ در صلاحیت اختصاصی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری قرار دارد.
۳. دادنامه شماره ۲۶۰۳ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱ شعبه چهاردهم دیوان عدالت اداری: ... نظر به این که تغییر عنوان شغل مستمر از مدیر امور ساختمان، تأسیسات و تدارکات به عضو شورای فنی (در امور حقوقی) سبب تقلیل حقوق و مزایای ماهیانه در جمع شده است و از این بابت تزییع حقوق مکتسب مستخدم معترض مسلم است. بنابراین به لغو اثر از حکم کارگزینی معترض به صادر و اعلام می‌شود...
۴. رأی شماره ۶-۱۳۷۴/۲/۲-هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

رسیدگی به اعتراضات شاکی از حیث تضييع حق او می‌باشد و آرای هیئت‌های بدوی به فرض عدم انطباق با مقررات، در صورت عدم اعتراض شاکی قطعی و لازم‌الاجراست. لذا طبق رأی شماره ۱۰۴-۱۳۶۸/۱۱/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تشدید مجازات شاکی در مقام تجدیدنظرخواهی موقعیت قانونی ندارد و این امر با اصول مسلم حقوقی در باب عدم جواز تشدید مجازات متخلف معترض به رأی مغایرت دارد.^۱ همین استدلال در مورد آرای نیز صادق است که به وسیله دیوان عدالت اداری یا هیئت عالی نظارت، نقض و حسب مورد به هیئت بدوی یا تجدیدنظر ارجاع می‌شود.^۲

۲.۱.۴. تأخیر در تصویب آیین‌نامه‌های اجرائی قانون نافی حق مکتسب قانونی نیست

به موجب دادنامه شماره ۱۰۳ الی ۱۰۶ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نظربه اینکه تأخیر در تصویب آیین‌نامه‌های اجرائی قانون نافی حق مکتسب قانونی از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون یا تقلیل میزان آن به اعتبار قوانین منسوخه نیست، بنابراین، بند یک تصویب‌نامه شماره ۱۹۱۷۲۹/ت/۳۹۱۳۹ هـ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۷ هیئت وزیران که با تمسک به مقررات منسوخه ماده واحده قانون نحوه پرداخت عیدی به کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۴ میزان عیدی آخر سال ۱۳۸۶ را مبلغ ۲/۰۰۰/۰۰۰ ریال و کمتر از میزان مقرر در مادتين ۷۵ و ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین کرده است، مغایر حکم قانون‌گذار تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده یک و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۲۰ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری از تاریخ تصویب ابطال می‌گردد.

۲.۱.۵. بازنشستگی نافی حق مکتسب قانونی کارمندان نیست

طبق رأی شماره ۷۹۳ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نظر به اینکه وزارت آموزش و پرورش با احراز خدمات شایسته شاکیان بر اساس امتیازات مربوط و در اجرای بخشنامه شماره ۷۱۰/۲ مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۲، فوق‌العاده ویژه (حق برجستگی) درباره آنان برقرار کرده و فوق‌العاده مذکور در زمره حقوق مکتسبه قانونی آنان قرار گرفته است، مجرد بازنشستگی شاکیان نافی حق مکتسب قانونی مذکور نیست. برابر رأی شماره ۶۴۲ مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۴ هیئت

۱. رأی شماره ۱۰۰۴ مورخ ۱۳۸۶/۹/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. نکوئی، محمد، *آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت*، انتشارات جنگل، ۱۳۹۹، ص ۱۸۷.

عمومی دیوان عدالت اداری، حکم بازنشستگی نافی حق مکتسب قانونی زمان اشتغال به خدمت نیست. زیرا بررسی اهمیت و ارزش تصمیمات و اقدامات کارکنان دولت در انجام وظایف و مسئولیت‌های محوله و سایر عوامل مؤثر دیگر به شرح فرم ارزشیابی در هر سال معرف کارمند نمونه و برجسته در واحدهای دولتی و علی‌القاعده مبنای تعلق حق برجستگی یا گروه تشویقی به کارمند شایسته در زمان اشتغال به خدمت است و صدور حکم بازنشستگی، نافی حق مکتسب قانونی زمان اشتغال به خدمت نیست. همچنین، برابر رأی شماره ۷۸۹ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۸ هیئت عمومی، نظر به اینکه اعطای گروه تشویقی معطوف به خدمات شایسته مستخدمین واجد شرایط دولت و در مقام قدردانی و تشویق آنان به واسطه ارائه خدمات برجسته است و در نتیجه تعلق آن مبتنی بر ایام اشتغال به خدمت و از مصادیق حقوق مکتسب قانونی می‌باشد که بازنشستگی نافی حق مذکور نیست.

همچنین، مطابق آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۴ مورخ ۱۳۸۸/۱/۱۶، ۱۷۷ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲ و ۲۲۵ مورخ ۱۳۸۹/۶/۲۲، بازنشستگی عادی اشخاص که در مشاغل سخت و زیان‌آور کار می‌کرده‌اند، مانع بهره‌مندی آنان از حقوق مکتسب و بازنشستگی ناشی از اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور نخواهد بود.

۲.۱.۶. استحقاق مستخدم به دریافت حقوق و مزایای ایام مرخصی استفاده نشده در صورت استعفا یا انتقال به واحد دولتی دیگر

طبق رأی شماره ۴۸۸ الی ۴۸۹ مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، کارمند مستعفی استحقاق دریافت حقوق و مزایای ایام مرخصی استفاده نشده را دارد. زیرا مطابق ماده ۴۷ قانون استخدام کشوری استفاده از یک ماه مرخصی در هر سال با دریافت حقوق و فوق‌العاده‌های مربوط حق مسلم مستخدم رسمی شناخته شده که در صورت عدم امکان استفاده از مرخصی سالانه و ذخیره شدن آن بر اساس مقررات مربوط، ذی‌حق به دریافت حقوق و فوق‌العاده‌های آن است. لذا حکم مقرر در تبصره ماده ۳ قانون تعدیل نیروی انسانی مصوب ۱۳۶۶ موضوع تأیید استحقاق مشمولین آن تبصره به دریافت حقوق و فوق‌العاده‌های ایام مرخصی ذخیره شده، نافی حق مکتسب قانونی مستخدم رسمی در این زمینه در حالت استعفا از خدمت دولت نیست.

همچنین، طبق رأی شماره ۴۹۱ مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مطابق ماده ۴۷ قانون استخدام کشوری استفاده از یک ماه مرخصی در هر سال با دریافت حقوق و فوق‌العاده‌های مربوط، به عنوان حق مسلم مستخدم رسمی دولت شناخته شده و قانون‌گذار حق استفاده از حقوق و فوق‌العاده‌های ایام مرخصی استحقاقی ذخیره‌شده را در موارد عدیده و حالت مختلف استخدامی مورد تأیید قرار داده است. لذا انتقال مستخدم رسمی دولت به واحدهای دولتی دیگر موجب انتفای آثار مترتب بر حق مکتسب قانونی مستخدم دولت در استفاده از حقوق و فوق‌العاده‌های مدت مرخصی استحقاقی ذخیره شده با رعایت مقررات مربوط نیست.

۲.۱.۷. ابطال مصوبات تقلیل‌دهنده میزان حقوق و پاداش پایان خدمت مستخدمین

طبق دادنامه شماره ۳۴۴ الی ۳۵۳ مورخ ۱۳۷۹ / ۱۱ / ۱۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، قانون‌گذار به شرح بند (و) تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور حق استفاده از پاداش پایان خدمت معادل یک ماه آخرین حقوق و فوق‌العاده شغل به ازای هر دو سال خدمت در مورد کارکنان رسمی و ثابت مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی را هنگام بازنشستگی تثبیت و پرداخت آن را توسط دولت تجویز کرده است. نظر به اینکه مدلول حکم مذکور مفید اختیار دولت در پرداخت یا عدم پرداخت حق مکتسب قانونی فوق‌الذکر و یا کاهش میزان آن نیست، بنابراین تصویب‌نامه‌های شماره ۵۷۴۸۳/ت/۲۱۹۸۰ هـ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۷ و شماره ۶۰۴۳۹/ت/۶۰۴۳۳ هـ مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۱۴ هیئت وزیران، از حیث تقلیل نسبت پاداش پایان خدمت مغایر حکم صریح مقنن تشخیص و ابطال گردیده است.

همچنین، برابر دادنامه شماره ۲۷۶۰ الی ۲۷۶۲ مورخ ۱۳۹۸ / ۹ / ۲۶ هیئت عمومی، هر چند وزیر نفت مستند خود را برای صدور بخشنامه شماره ۱۷۷۷/ص/م مورخ ۱۳۹۵ / ۵ / ۲۴، دستورالعمل شورای حقوق و دستمزد موضوع بخشنامه شماره ۶۴۷۴۴۴ مورخ ۱۳۹۵ / ۵ / ۱۱ ذکر کرده است، لیکن از آنجا که اولاً؛ مقامات اداری مجاز نیستند حقوق و مزایایی را که به موجب قوانین تعیین و پرداخت شده و حق مکتسب قانونی برای کارکنان ایجاد کرده است، کاهش دهند؛ ثانیاً؛ وزیر نفت در بخشنامه مورد اعتراض فراتر از دستورالعمل شورای حقوق و دستمزد راساً به تعیین عدد ریالی برای سقف پرداخت‌ها اقدام کرده است، بنابراین بخشنامه مورد شکایت

به دلیل خروج از حدود اختیارات قانونی و تضييع قوانين و مقرراتی که ناظر بر تعیین حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر قابل پرداخت به کارکنان می‌باشد، ابطال شده است.

۲.۲. عدم جواز تغییر حقوق مکتسبه

حق مکتسبه افراد را نمی‌توان با تغییر مصوبات و تصمیمات اداری تغییر داد و تغییر آن بدون اجازه قانون گذار فاقد وجهت و اعتبار می‌باشد.^۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، طی دادنامه ۱۲۳۵-۱۲۳۶ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۸، اضافه کردن دو شرط دیگر به بخشنامه شماره ۲۲۵۵۴/۱۰۵ - ۱۳۸۰/۱۲/۲۸ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را که مقرر شده است کارمندان دولت در صورت برخورداری از مدرک لیسانس و گذراندن ۸۰۰ ساعت دوره آموزشی و اجرای طرح تحقیقی معادل ۱۰۰ ساعت، از مزایای یک مقطع تحصیلی بالاتر برخوردار شوند، موجب تضييع حق مکتسب این قبیل اشخاص می‌داند. زیرا این سازمان در سال‌های بعد و در قالب سه بخشنامه به شماره‌های ۱۸۳۴/۲۰۰ - ۱۳۹۰/۱/۳۰، ۳۱۱۴۹/۹۰/۲۰۰ - ۱۳۹۰/۱۲/۴ و ۱۸۸۱۹/۹۲/۲۰۰ - ۱۳۹۲/۱۱/۱۴، علاوه بر سه شرط فوق، دو شرط دیگر یعنی شرکت در آزمون جامع و کسب نصاب ۶۰ درصد و همچنین طرح موضوع و تأیید آن در کمیته‌های راهبری آموزش و توانمندسازی کارکنان را برای برخورداری کارمندان از مزایای یک مقطع تحصیلی بالاتر تعیین کرده است.

طبق رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نظر به اینکه شاکیان در زمان حاکمیت بخشنامه شماره ۲۲۵۵۴/۱۰۵ - ۱۳۸۰/۱۲/۲۸ دوره آموزشی خود را گذرانده‌اند، بنابراین، استناد به بخشنامه‌هایی که در سال ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۲ ابلاغ شده و در آنها شرایط جدیدی وضع گردیده است، موجه نیست و حق مکتسب این قبیل اشخاص را تضييع می‌کند. لذا آرای شعبی که بر وارد دانستن شکایت صادر شده، صحیح و موافق مقررات تشخیص داده شده است.

همچنین، مطابق قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش، دانشجویان متعهد به خدمت موضوع قانون مزبور، در صورت نیاز و تأیید صلاحیت آنان پس از فراغت از تحصیل به طور رسمی و قطعی به استخدام وزارت آموزش و پرورش در آمده، در عداد مستخدمین رسمی محسوب می‌شوند و استخدام آنان به صورت خرید خدمت یا پیمانی و نظایر آن و یا عدم تعیین

۱. دادنامه شماره ۵۴۴ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

تکلیف قطعی آنان با وجود احراز شرایط استخدام رسمی و جاهت قانونی ندارد و عدم اشتغال این قبیل افراد مستند به فعل آنان نبوده و تأخیر در صدور احکام رسمی نافی حق مکتسب قانونی آنان نیست. بنابراین دادنامه‌های صادره مبنی بر تأیید استحقاق شاکیان به استخدام رسمی و قطعی از تاریخ فراغت از تحصیل و احتساب ایام بلا تکلیفی و پرداخت حقوق و مزایای قانونی آنها در مدت مزبور که مورد تأیید شعب تجدیدنظر نیز قرار گرفته، صحیح و موافق قانون تشخیص داده شده است^۱ و مطابق دادنامه شماره ۷۵۸ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، پایان دادن به خدمت مشمولین آن قانون پس از تحقق و اجتماع شرایط قانونی لازم و یا استخدام آنان به طور غیر قطعی از جمله خرید خدمت موافق هدف و حکم مقنن نیست.

۲.۳. عدم اختیار مقامات اداری در تقیید و تحدید حقوق مکتسبه

وضع مقررات یا تصمیم مقامات دولتی می‌تواند حقوق مکتسبه اشخاص را در معرض تحدید قرار دهد. در حالی که احترام به حقوق مکتسبه که به موجب قانون یا در طول یک زمان معقول و به گونه‌ای قانونی و مشروع شکل گرفته و ثبات یافته، به عنوان یک اصل کلی حقوقی الزامی است و از حقوق بنیادین و تضمین شده و مورد حمایت نهادهای قضایی است و بر همین مبنا در حقوق اداری به موجب «اصل احترام به حقوق مکتسبه» مقام اداری نمی‌تواند اقدام یا تصمیم خود را که مستلزم محدود نمودن، فسخ یا سلب حق مکتسبه قانونی است، به دارنده این حق تعمیم و تسری دهد. به عبارت بهتر، حقوق اشخاص نباید به موجب اقدام یا تصمیم لاحق سلب یا تحدید گردد و قاعده فقهی قبح عقاب بلا بیان و اصل عطف به ماسبق شدن قوانین و مقررات و تصمیمات و اصل انتظارات مشروع و اصل قانونی بودن تصمیمات و اقدامات مقام اداری نیز در حمایت از اصل لزوم التزام به حقوق مکتسبه است و ارتباط نزدیک با آن دارد.^۲

بر این اساس، مطابق دادنامه شماره ۳۸۹ مورخ ۱۳۸۶/۶/۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، به صراحت تبصره یک ماده ۳ قانون ترویج تغذیه با شیر مادر و حمایت از مادران در دوران شیردهی مصوب ۱۳۷۴ «مادران شیرده پس از شروع به کار مجدد در صورت ادامه شیردهی، می‌توانند حداکثر تا ۲۰ ماهگی کودک روزانه یک ساعت از مرخصی (بدون کسر از

۱. دادنامه شماره ۶۵۴ مورخ ۱۳۸۶/۸/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. دادنامه شماره ۱۴۳۴-۱۳۹۷/۴/۵ شعبه ۲۳ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.

مرخصی استحقاقی) استفاده کنند». بنابراین بخشنامه شماره ۵۸۱۸۰/۶۰۳۶۲/۲۵۰ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۱ اداره آموزش و پرورش شهرستان سقز که استفاده از این حق مکتسب قانونی را در مورد کارکنان آموزشی به فاصله بین ساعات تدریس (زنگ تفریح) مقید و محدود کرده، خلاف هدف و حکم مقنن و خارج از حدود اختیارات اداره مزبور تشخیص داده و مستنداً به اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ابطال شده است.

همچنین، حسب دادنامه شماره ۲۷۵ مورخ ۱۳۸۵/۵/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، قانون گذار به شرح ماده ۳ قانون ترویج تغذیه با شیر مادر و حمایت از مادران در دوران شیردهی مصوب ۱۳۷۵ حق استفاده از چهار ماه مرخصی زایمان را برای مادرانی که فرزند خود را شیر می‌دهند تا سه فرزند علی‌الاطلاق و بدون هرگونه قید و شرط به رسمیت شناخته و تثبیت کرده است. بنابراین ماده ۳ آیین‌نامه اجرائی قانون مذکور مصوب هیئت وزیران و همچنین بخشنامه شماره ۱۷۶۴۸/ب مورخ ۱۳۷۶/۱۲/۲۴ مدیرکل بهداشت خانواده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که اعطای چهارمین ماه مرخصی زایمان را منوط به گواهی پزشک متخصص اطفال یا پزشک مرکز بهداشتی درمانی همراه با شناسنامه شیرخوار به منظور احراز عدم استفاده از شیر خشک نموده و بدین ترتیب هدف و حکم مقنن در باب استفاده از حق مکتسب قانونی مزبور را مقید و مشروط و نتیجتاً دایره شمول قانون را تضییق کرده، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده و ابطال گردیده است.

۲.۴. عدم صلاحیت مقامات اداری در نفی حقوق مکتسبه از طریق عطف به ماسبق نمودن مقررات

اصل عطف به ما سبق نشدن قانون و لزوم احترام به آن یکی از اصول مسلم حقوقی تلقی می‌گردد. اهمیت این اصل به اندازه‌ای بود که در قانون اساسی فرانسه در زمره اصول حقوق بشری اعلام گردیده است.^۱ در ایران، طبق ماده ۴ قانون مدنی، اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد، مگر اینکه در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد. در نتیجه، اگر پیش از اجرای قانون جدید حقی به وجود آمده باشد، باید آن را حفظ کرد و در شمار امور تمام شده قرار داد.^۲

۱. هداوند، مهدی و علی مشهدی، پیشین، ص ۷۴.

۲. کاتوزیان، ناصر، *مقدمه علم حقوق*، انتشار، چاپ نود و هشتم، ۱۳۹۳، ص ۲۳۷.

همچنین، حکم ماده ۴ برای هیئت دولت و هریک از وزیران و به طور کلی برای هر مقام که صلاحیت وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه را دارد، ایجاد الزام می‌کند. مقررات هیچ‌یک از تصویب‌نامه و آیین‌نامه نباید به گذشته عطف شود و تجاوز به این اصل، دادرسی را مجاز می‌سازد تا از اجرای این گونه مقررات خودداری کند (اصل ۱۷۱ قانون اساسی).^۱ زیرا اخلاق عمومی متزلزل ساختن روابط سابق و از بین بردن حقوقی را که اشخاص به دست آورده‌اند، ناپسند و مکروه می‌داند. قاعده بی‌اثر بودن قانون در گذشته، با اینکه دولت را از نظر حقوقی پایبند نمی‌سازد، ولی از لحاظ عملی و جامعه‌شناسی اختیار قانون‌گذار را محدود می‌کند.^۲

این اصل با همان فلسفه عطف به ماسبق نشدن در سایر حوزه‌های حقوق (حقوق کیفری و حقوق مدنی) در حقوق اداری نیز مطرح است و مقامات اداری مکلف‌اند در فرایند اتخاذ تصمیمات اداری همواره این اصل را مدنظر قرار دهند. مطابق این اصل، هرگاه مردم عملی را انجام داده باشند و سپس آیین‌نامه‌ای وضع شود، نمی‌تواند اعمال قبلی مردم را باطل و مطابق آن مردم و افراد را مسئول قلمداد کند. این اصل یکی از ارکان اصلی و پایه‌ای حاکمیت قانون محسوب می‌گردد. اصل عطف به ماسبق نشدن می‌گوید: اصل بر این است که قوانین و مقررات اثر «قهقرایی» ندارند، مگر اینکه ترتیبات دیگری را معین نموده باشد (قسمت دوم ماده ۴ قانون مدنی). به عبارت دیگر، تعیین تأثیر قهقرایی قانون خلاف اصل کلی و در حیطه صلاحیت‌های اختصاصی قانون‌گذار است و مقام اداری به هیچ‌وجه حق عطف به ماسبق نمودن قوانین بجز در مواردی که مآذون از قبل مقنن باشد، نخواهد داشت.^۳

بر این اساس، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در آرای شماره ۴۳۰ مورخ ۱۸ / ۶ / ۱۳۸۶ و ۵۴۴ مورخ ۲۷ / ۱۰ / ۱۳۸۳ و ۳۸۹ مورخ ۴ / ۶ / ۱۳۸۶ و ۱۴۰۳ مورخ ۱۳ / ۶ / ۱۳۹۷، بر مبنای کنترل قضائی، نادیده گرفته شدن حق مکتسبه اشخاص و سلب آن را و همچنین تغییرات و تحدید این حق با تلقی نمودن نسخ قانون سابق و وضع قانون لاحق از ناحیه مقامات اداری مورد حکم قرارداد است. در نتیجه، به استناد دادنامه شماره ۴۵۳ مورخ ۲۶ / ۱۱ / ۱۳۸۲ هیئت

۱. همان، ص ۲۳۲.

۲. کاتوزیان، ناصر، *حقوق انتقالی (تعارض قوانین در زمان)*، نشر دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۷۵، ص ۷۶.

۳. دلاوری، محمد رضا، *اصل عطف به ما سبق نشدن قوانین*، ۱۳۹۷، نقل از سامانه دیوان عدالت اداری، تاریخ مراجعه: ۱۳۹۹/۱۲/۱۹.

عمومی دیوان عدالت اداری، امتیازات و حقوق مکتسبه‌ای را که به موجب قانون به افراد تعلق گرفته و منشأ قانونی دارد، صرفاً به موجب قانون و نه آیین‌نامه می‌توان از افراد سلب نمود و وضع قاعده‌آمره درخصوص مدت اعتبار حقوق مکتسب قانونی و ایجاد حق اعتراض و تعیین مرجع رسیدگی نسبت به آن اختصاص به مقنن دارد.

براین اساس، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در موارد متعدد، مقررات تسری‌یافته به گذشته و نافی حق مکتسب مستخدمین را ابطال کرده است که به برخی از آنها اشاره می‌شود.

۲.۴.۱. ابطال مصوبه کارگروه اجرایی پرداخت مبتنی بر عملکرد در عطف به ماسبق نمودن مصوبه
مطابق دادنامه شماره ۱۳۳۱ مورخ ۱۳۹۸/۷/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، با عنایت به اینکه در خصوص چگونگی پرداخت مبتنی بر عملکرد بیمارستان‌ها، کارگروه اجرایی پرداخت مبتنی بر عملکرد دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی مازندران، به موجب جلسه بیست و پنجم کارگروه در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۱۳ اتخاذ تصمیم و تعیین تکلیف کرده و بر این اساس برای افراد مشمول آن ایجاد حق شده است.... به جهت اینکه در جلسه پنجاه و دوم مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۴ مصوبه پنجاهم از تاریخ ۱۳۹۴/۸/۱ لازم الاجراء اعلام و عطف به ماسبق شده و با حقوق مکتسبه اشخاص مغایرت دارد و این در حالی است که تا تاریخ مصوبه پنجاهم، مصوبه بیست و پنجم کارگروه حاکم بوده است، بنابراین بند ۱ مصوبه پنجاه و دوم مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۴ مغایر قانون تشخیص و ابطال شده است.

۲.۴.۲. قابل تسری نبودن تفسیر قانون به موارد مختومه

حسب دادنامه شماره ۷۷۳ الی ۷۸۲ مورخ ۱۳۹۹ /۵/۲۸ مفاد قانون استفساریه نسبت به بازنشستگان پیش از قانون استفساریه، قابل تسری نیست. به موجب این رأی، مطابق اصل هفتاد و سوم قانون اساسی شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و مقنن در قانون تفسیر جزء ۱ بند (ب) تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۷۹ که در سال ۱۳۹۰ به تصویب رسیده، مقرر کرده است، سابقه پرداخت حق بیمه در کارهای سخت و زیان‌آور به هر میزان، قبل یا بعد از اشتغال در مشاغل عادی به ازای هر سال سابقه یک و نیم سال محاسبه خواهد شد. بر مبنای نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶ /۳/۱۰ شورای نگهبان قانون اساسی مقصود از تفسیر بیان مراد مقنن است و تفسیر از زمان بیان مراد

مقنن در کلیه موارد لازم الاجراست. بنابراین در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته و آن را به مرحله اجرا گذاشته‌اند، تفسیر قانون به موارد مختومه مذکور تسری نمی‌یابد. با توجه به مراتب مفاد حکم قانون استفساریه قابل تسری به کسانی که به هر دلیل و طریق پیش از قانون استفساریه بازنشسته شده‌اند، قابل تسری نیست و آراییی که در آنها حکم به عدم عطف به ماسبق شدن مفاد قانون استفساریه نسبت به بازنشستگان پیش از قانون استفساریه شده، صحیح و موافق مقررات است.

۲.۴.۳. اجرای مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری نافی حق مکتسب افراد واجد شرایط برخورداری از امتیازات ارتقای شغلی در زمان حاکمیت قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت نمی‌باشد.

طبق رأی شماره ۲۰۱ مورخ ۱۳۹۰/۵/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، با توجه به ماده ۶ قانون «نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰ و مصوبه شماره ۴۱۶۹/ت ۲۵۷۰۳ مورخ ۱۳۸۱/۵/۲۳ هیئت وزیران» که پرداخت فوق‌العاده ویژه ارتقای شغلی را پس از احراز شرایط مقرر قانونی و کسب امتیازهای لازم در هیئت ممیزه به نیروهای متخصص و کارشناس و مدیریت دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مذکور تجویز نموده است و با عنایت به اینکه اجرای مقررات مندرج در فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری از تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱ نمی‌تواند حق مکتسب کسانی را که حسب مورد واجد شرایط برخورداری از امتیازات ارتقای شغلی در زمان حاکمیت آن قانون بوده‌اند و می‌بایست پرونده آنان برای طرح در هیئت ممیزه ارسال می‌گردید و به هر دلیل اقدام نشده است، نفی کند. لذا اطلاق بخشنامه‌های مورد شکایت که مقرر داشته است: «با توجه به این که مقرر است از ابتدای سال جاری (۱۳۸۸/۱/۱) قانون مدیریت خدمات کشوری اجرا شود، بررسی پرونده‌های افراد در اجرای طرح مسیر ارتقای شغلی کارشناسان ارشد، خبره و عالی و ارسال آنها برای تأیید، موضوعیت ندارد»، حق مذکور را منتفی ساخته، مغایر قانون تشخیص داده و ابطال می‌شوند. در نتیجه با اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، حق مکتسبه واجدین شرایط ارتقای شغلی در زمان حاکمیت قانون نظام هماهنگ پرداخت پابرجاست.^۱

۱. رأی شماره ۴۳۰ مورخ ۱۳۸۸/۶/۸۶ شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری.

نتیجه‌گیری

بیان جایگاه حقوق مکتسبه کارمندان دولت در رویه قضایی دیوان عدالت اداری با تشریح شرایط ایجاد، لزوم رعایت این حقوق در اقدامات و تصمیمات اداری، حمایت هر چه بیشتر دیوان عدالت اداری و ارتقای سطح آگاهی مقامات اداری نسبت به حقوق مکتسبه افراد، برای جلوگیری از تضییع حقوق کارمندان در اقدامات یا تصمیمات اداری، هدف این پژوهش است.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که بنابر رویه قضایی دیوان عدالت اداری، به استناد اصل رعایت حقوق مکتسبه افراد، حقوق مکتسبه کارمندان که طبق قانون و با رعایت شرایط قانونی ایجاد شده است، در اقدامات و تصمیمات اداری لازم‌الرعایه است و اصل رعایت حقوق مکتسبه افراد، در مورد حقوق مکتسبه کارمندان، در آرای متعدد دیوان عدالت اداری مورد استناد گرفته و براساس آن حقوق مکتسبه کارمندان به رسمیت شناخته شده و در آنها اقدامات و تصمیمات اداری مورد شکایت، به دلیل نادیده انگاشتن حقوق مکتسبه کارمندان باطل اعلام و طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده شاکی ملزم شده است. همچنین، بررسی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که شکایات مطروحه در دیوان عدالت اداری در خصوص حقوق مکتسبه مستخدمین دولت، ریشه در ضعف و نقص قوانین و مقررات، عدم توجه و عدم آگاهی تصمیم‌گیرندگان و مقامات اداری نسبت به حقوق مکتسبه مستخدمین (به عنوان یکی از دلایل عمده نقض و ابطال مقررات یا تصمیمات مقامات اداری در دیوان عدالت اداری) و عدم آگاهی مستخدمین دولت از حقوق خود دارد. علاوه بر این، وضع مقررات یا تصمیمات اداری مغایر با قوانین آمره، نداشتن اذن مقنن یا مقام مآذون از قبل وی، خروج وضع‌کنندگان مقررات یا مقامات اداری از حدود صلاحیت خود از دلایل عمده نقض و ابطال مقررات یا تصمیمات مقامات اداری در مورد مکتسبه مستخدمین دولت در دیوان عدالت اداری به شمار می‌رود.

بدون تردید، اصلاح و تنقیح قوانین استخدامی، آشنایی مقامات اداری با اصول و قواعد حاکم بر وضع مقررات جدید و تصمیم‌گیری مطابق با موازین حقوقی و در نتیجه دقت و استفاده از اشخاص متخصص و صاحب تجربه در وضع مقررات جدید و تصمیم‌گیری‌ها و آگاهی آنان از دلایل نقض و ابطال مقررات یا تصمیمات در دیوان عدالت اداری و آموزش و آگاه‌سازی مستخدمین دولت از حقوق خود، به کاهش شکایات و مراجعه مستخدمین به دیوان عدالت اداری، کاهش موارد نقض و ابطال مقررات یا تصمیمات اداری در دیوان عدالت اداری و جلوگیری از

تحمیل هزینه و صرف وقت از سوی کارمند و سازمان ذی‌ربط در اثر مراجعه به دیوان عدالت اداری کمک خواهد کرد.

برخی موضوعات مورد بحث در این پژوهش از جمله، امکان پیش‌بینی سازوکارهای حقوقی و اداری برای جلوگیری از نقض حقوق مکتسبه مستخدمین دولت و اصلاح و تنقیح قوانین استخدامی به عنوان موضوعات قابل بحث برای تحقیقات بعدی دیگر پژوهشگران پیشنهاد می‌شود تا در تحقیقات خود آنها را مستقلاً و به تفصیل مورد بررسی قرار دهند.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب

۱. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات سمت، چاپ نوزدهم، ۱۳۹۳.
۲. کاتوزیان، ناصر، *حقوق انتقالی (تعارض قوانین در زمان)*، نشر دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۷۵.
۳. کاتوزیان، ناصر، *مقدمه علم حقوق*، انتشار، چاپ نود و ششم، ۱۳۹۳.
۴. کاتوزیان، ناصر، *قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی*، نشر میزان، چاپ بیست و دوم، ۱۳۸۸.
۵. نکوئی، محمد، *آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت*، انتشارات جنگل، ۱۳۹۹.
۶. هاشمی، سید محمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۱.
۷. هداوند، مهدی و علی مشهدی، *اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری (همراه با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، سوئیس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و آمریکا)*، مرکز مطالعات توسعه قضایی معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه، خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۹.

مقاله

۸. ارفع‌نیا، بهشید و مهوند روحانی، *اعتبار بین‌المللی حقوق مکتسبه در حقوق ایران با تأکید بر رویه قضایی*، نشریه تحقیقات حقوقی آزاد، سال هفتم، تابستان ۱۳۹۳. شماره ۲۴.
۹. دانش پژوه، مصطفی، *تعارض قوانین در زمان در حقوق ملی و بین‌المللی در تفسیر شریف المیزان*، قرآن شناخت، سال هفتم، بهار و تابستان ۱۳۹۳، شماره ۱۳.

۱۰. محدث، محسن، جعفر کوشا، مجید میلانی و متین راسخ، امنیت قضایی در مرحله پیش از دادرسی در رویه قضایی و حقوق کیفری ایران، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۲۴، پاییز ۱۳۹۸، شماره ۸۷.
۱۱. محمودی، جواد، اثر ابطال مقررات دولتی بر حقوق مکتسبه اشخاص، فصلنامه حقوق اداری، سال دوم، دوره ۲، ۱۳۹۳، شماره ۶.
۱۲. واعظی، مجتبی، یادداشت‌های برگزیده آراء قضایی دیوان عدالت اداری، فصلنامه رأی، دوره ۲، زمستان ۱۳۹۲.
۱۳. هداوند، مهدی، درآمدی به نظریه عمومی اسباب زوال عمل اداری، فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، سال پنجم، بهار ۱۳۹۷، شماره ۱.
۱۴. یزدانی، رسول، منوچهر توسلی نائینی، نقش دیوان عدالت اداری در تحقق و تضمین حقوق شهروندی، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، زمستان ۱۳۹۷، شماره ۳۸.

منابع اینترنتی

۱۵. دلاوری، محمد رضا، اصل عطف به ما سبق نشدن قوانین، ۱۳۹۷، نقل از سامانه دیوان عدالت اداری.
۱۶. سامانه اداره کل حقوقی قوه قضاییه edarehoquqy.eadl.ir
۱۷. سامانه دیوان عدالت اداری <https://divan-edalat.ir>
۱۸. سامانه معاونت حقوقی قوه قضاییه <https://mh-gh.eadl.ir>
۱۹. سامانه ملی قوانین و مقررات <http://qavanin.ir>