

رای شماره 818754 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع: عبارت "مگر در موارد خاص که به تأیید اداره کل حراست و نهایتاً دفتر امور روستایی و شوراهای استانداری رسیده باشد" در مکاتبه شماره 1401/80/43/5344 مورخ 1401/3/9 مدیر کل امور روستایی و شوراهای استانداری گیلان ابطال شد

1404/4/22

شماره 0207488

بسمه تعالی

مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

یک نسخه از رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با شماره دادنامه 140431390000818754 مورخ 1404/4/10 مبنی بر: عبارت "مگر در موارد خاص که به تأیید اداره کل حراست و نهایتاً دفتر امور روستایی و شوراهای استانداری رسیده باشد" در مکاتبه شماره 1401/80/43/5344 مورخ 1401/3/9 مدیر کل امور روستایی و شوراهای استانداری گیلان ابطال شد جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می گردد.

مدیرکل هیأت عمومی و هیأت های تخصصی دیوان عدالت اداری - یداله اسمعیلی فرد

تاریخ دادنامه: 1404/4/10 شماره دادنامه: 140431390000818754

شماره پرونده: 0207488

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای سجاد کریمی پاشاکی

طرف شکایت: استانداری گیلان

موضوع شکایت و خواسته: ابطال عبارت «مگر در موارد خاص که به تأیید اداره کل حراست و نهایتاً دفتر امور روستایی و شوراهای استانداری رسیده باشد» از نامه شماره 5344/43/80/1401 مورخ 1401/3/9 مدیرکل دفتر امور روستایی و شوراهای استانداری گیلان

گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال عبارت «مگر در موارد خاص که به تأیید اداره کل حراست و نهایتاً دفتر امور روستایی و شوراهای استانداری رسیده باشد» از نامه شماره 5344/43/80/1401 مورخ 1401/3/9 استانداری گیلان را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

"نظر به این که مستفاد از قانون تأسیس دهیاری های خودکفا مصوب 1377 دهیاری نهاد عمومی غیردولتی و هریک از آن دارای شخصیت حقوقی مستقل می باشد که این موضوع در ماده 3 قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تصریح شده و حسب تبصره 2 ماده واحده تأسیس دهیاری های خودکفا، هیأت وزیران با پیشنهاد وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی، مقررات سازمان و تشکیلات ایشان را وضع می کند فلذا این مقررات طی تصویب نامه ای در سال 1383 وضع و اصلاحات بعدی آن نیز در سال 1398 اعمال گردید و طی ماده 1 این تصویب نامه، به کار گرفته شدگان در دهیاری تابع قانون کار عنوان شده اند از این رو جذب و بکارگیری نیرو در دهیاری ها با رعایت آیین نامه مذکور و رفتار با ایشان تابع قانون کار خواهد بود.

با این حال طرف شکایت طی وضع مقرر ای علی رغم اذعان به داشتن شخصیت حقوقی مستقل توسط هر دهیاری اما برای خود امکان جابه جایی نیروهای دهیاری را ممکن دانسته است. استانداری گیلان در بخش دوم مکاتبه معترض عنه اشعار داشته:

همچنین جابه جایی نیروهای یاد شده به حکم جابه جایی میان دستگاهی محسوب شده که در آیین نامه استخدامی دهیاری ها، حکمی پیرامون آن تأسیس نشده است. از این رو عملاً امکان تغییر و جابه جایی نیروهای فنی و مالی دهیاری میان بخش های تابعه آن شهرستان وجود نداشته و مخالف مدلول قرارداد منعقد آنها است. (مگر در موارد خاص که به تأیید اداره کل حراست و نهایتاً دفتر امور روستایی و شوراهای استانداری رسیده باشد) ...

همان طور که مشخص است طرف شکایت خود بدو اقرار داشته که جابه جایی از یک دهیاری به یک دهیاری دیگر جابه جایی میان دستگاهی بوده که فاقد مبنای مقرراتی می باشد و از سوی دیگر مخالف مدلول قرارداد منعقد با نیروهای دهیاری نیز است از این رو نظر به این که هر دهیاری یک کارگاه مستقل از دیگری محسوب می شود و دارای کد کارگاهی مجزا است در نتیجه در قانون کار جابه جایی میان کارگاه فاقد حکم مقنن می باشد و اگر پذیرفته شود که امکان تغییر مکان نیروی قرارداد کار آن هم به دهیاری دیگر که دستگاه اجرایی دیگر محسوب می شود وجود دارد، این امور مخالف بند 3 ماده 190 قانون مدنی به دلیل بروز ابهام در عقد قرارداد از حیث تغییر در مفاد اصلی آن حین عقد خواهد بود. از این رو قید عبارت: مگر در موارد خاص که به تأیید اداره کل حراست و نهایتاً دفتر امور روستایی و شوراهای استانداری رسیده باشد، از این حیث که خارج از حدود اختیارات و تکالیف قانونی طرف شکایت بوده و نیز بنا به اقتضای قرارداد کار، چنین تغییری موجب قانونی ندارد و مغایر بند 3 ماده 190 قانون مدنی و تبصره 2 قانون تأسیس دهیاری های خودکفا می باشد که ابطال آن را از قضات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری استدعا دارد."

متن مقرر مورد شکایت به شرح زیر است:

"نامه شماره 5344/43/80/1401 مورخ 1401/3/9 استانداری گیلان

فرمانداران محترم سراسر استان

با سلام و تحیات الهی

نظر به این که حسب قانون تأسیس دهیاری های خودکفا مصوب 1377 دهیاری دارای شخصیت حقوقی مستقل و به عنوان نهاد عمومی غیردولتی شناخته شده است از این رو کارکنان دهیاری ها منحصرأً امکان خدمت در این نهاد را داشته و به تبع آن کارشناسان فنی و مالی که به منظور ارائه خدمات به دهیاری ها و بخش ها جذب شده اند می بایست در دهیاری طرف قرارداد استقرار داشته باشند. از آنجایی که برابر بررسی ها و گزارشات واصله، برخی از بخشداران به سبب کمبود نیرو در بخشداري نسبت به خدمت گرفتن کارشناسان یاد شده و یا دهیاران در امورات جاری بخشداري اقدام نموده اند فلذا مستفاد از ماده 4 قانون تنظیم مقررات مالی دولت مصوب 1380 این عمل به حکم دریافت خدمت ممنوع و به حکم مواد 51 و 52 قانون مدیریت خدمات کشوری؛ واجد وصف کیفری تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است. از این رو دستور فرمایید از بکارگیری هرگونه نیرو در دواير تابعه به غیر از مستخدمین و نیروهای قراردادی موضوع تبصره ذیل ماده 32 قانون مدیریت خدمات کشوری احتذار گردد.

همچنین جابه جایی نیروهای یاد شده به حکم جابه جایی میان دستگاهی محسوب شده که در آیین نامه استخدامی دهیاری ها؛ حکمی پیرامون آن تأسیس نشده است. از این رو عملاً امکان تغییر و جابه جایی نیروهای فنی و مالی دهیاری میان بخش های تابعه آن شهرستان وجود نداشته و مخالف مدلول قرارداد منعقد آنها است. (مگر در موارد خاص که به تأیید اداره کل حراست و نهایتاً دفتر امور روستایی و شوراهای استانداری رسیده باشد) علی هذا در صورت مشاهده هرگونه تخلف از نیروهای یاد شده مرجع رسیدگی کمیته انضباطی تعیین گردیده که آن فرمانداری می تواند مستندات را جهت رسیدگی به دبیرخانه کمیته مستقر در این دفتر ارسال نماید. مراتب جهت آگاهی و دستور اقدام لازم به حضور ارسال می گردد. - مدیرکل دفتر امور روستایی و شوراهای استانداری گیلان"

در پاسخ به شکایت مذکور، مدیرکل دفتر مدیریت عملکرد، بازرسی و امور حقوقی استانداری گیلان به موجب نامه شماره 20752/12/80/1401 مورخ 1401/8/18، لایحه دفاعیه مدیرکل دفتر امور روستایی و شوراهای استانداری گیلان به شماره 20609/43/80/1401 مورخ 1401/8/18 را ارسال کرده است. مشروح لایحه دفاعیه مذکور به قرار زیر است:

"به استحضار می رساند نامه ابلاغی وزارت کشور به شماره 37119 مورخ 1388/8/19 بخشنامه ای اجرایی است (و نه قانون مصوب) که جهت انجام هرچه بهتر امور توسط مرجع صادر کننده آن تدوین شده است و به تبع آن همان مرجع نیز در صورت عدم مغایرت با قوانین جاری کشور می تواند تفاسیر خود از بخشنامه صادره اجرایی نماید. در این خصوص نیز اجرای این بخشنامه به عهده استانداری ها است و

مواردی که نیاز به هماهنگی با مرجع صادر کننده وجود داشته باشد نسبت به اخذ مجوزهای ثانویه اقدام و هماهنگی لازم صورت می پذیرد. در خصوص امکان جابه جایی کارشناسان فنی و مالی دهیاری نیز تأکید می نماید که در قاطبه موارد انتقال کارشناس دهیاری صرفاً تغییر مکان حضور او بوده و شرح وظایف قانونی ایشان در رابطه با دهیاری تابعه هیچ گونه تغییری نمی یابد. در این موارد تغییر محل دفتر از دهیاری به بخشدار یا مرکز دهستان تنها به این دلیل است که دهیاری که کارشناسان مستخدم آن می باشند دارای امکانات زیرساختی و نرم افزاری مناسب از جمله دفتر و مبلمان اداری و رایانه و دسترسی به اینترنت نمی باشد و لذا این تغییر مکان در راستای انجام هر چه بهتر وظایف محوله است. نکته بعدی این که حضور این کارشناسان در بخشدار یا سایر دهیاری ها در راستای حل و فصل معضلات و پرونده های بی شمار ساخت و سازهای غیرقانونی و از بین رفتن اراضی با ارزش زراعی می باشد که همگی این اتفاقات در سکونت گاه های روستایی به شکل زنجیروار با یکدیگر مرتبط هستند و در برخی موارد موضوعات و پرونده های فساد و زمین خواری و ارتشاء درون یک روستا قابل تفکیک از روستای مجاور نبوده و مبتلا به کل محدوده استحفاظی بخشدار است فلذا انتقال این کارشناسان از این لحاظ نیز به معنای انجام اموری غیر از شرح وظایف محوله ایشان نمی باشد. در آخر این که ثبات مکانی و ماندگاری طولانی مدّت این کارشناسان در یک محیط در مواردی سبب شکل گیری و ریشه دار شدن برخی زمینه های بروز فساد و تخلفات اداری می شود که این موضوع در گذشته در دهیاری های استان نیز سابقه داشته است و استانداری در برخی از موارد ضمن برخورد با موارد تخلف نسبت به جابه جایی نیرو جهت جلوگیری از تکرار عمل مجرمانه اقدام نموده است که همگی با کسب مجوز و هماهنگی دفتر حراست صورت می پذیرد. لازم به ذکر است که در این خصوص مدیریت و اصلاح رفتار نیروی انسانی و دفتری با جابه جایی و تغییر مکان اقدامی کم هزینه تر است زیرا در صورت عدم جابه جایی و تشدید تخلف در نهایت چاره ای جز برخوردهای جدی تر و اخراج نیروهای مختلف وجود ندارد که در این صورت نیز استان با کمبود نیرو مواجه می شود و کسب مجوزهای قانونی جهت استخدام نیروی انسانی نیز فرایندی بسیار طولانی و هزینه را خواهد شد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ 1404/4/10 با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است.

رای هیأت عمومی

اولاً به موجب تبصره 1 ماده واحده قانون تأسیس دهیاری های خودکفا در روستاهای کشور آیین نامه نحوه اداره امور و مقررات استخدامی و مالی دهیاری ها توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران رسیده و هیأت وزیران با اختیار حاصل از مقرره قانونی فوق به تصویب و ابلاغ آیین نامه استخدامی دهیاری ها در قالب تصویب نامه شماره 3699/ت 26923 هـ مورخ 1383/4/13 اقدام نموده است و در سال های بعد نیز برخی از مواد آن مورد اصلاح واقع شده است. ثانیاً مطابق ماده 1 آیین نامه استخدامی دهیاری های کشور اصلاحی مصوّب 1401/7/24 بکارگیری نیروی انسانی در دهیاری ها براساس تشکیلات مصوّب و در چهارچوب قانون کار انجام خواهد شد و در قانون کار انتقال و یا مأموریت از کارگاهی به کارگاه دیگر پیش بینی نشده و هرگونه بکارگیری کارکنان یک دهیاری در بخشدار و دهیاری دیگر تحت هر عنوان مغایر قرارداد اشتغال شخص بکارگیری شده در دهیاری بوده و بدواً منوط به تعیین تکلیف قرارداد سابق فرد با دهیاری محل اشتغال و همچنین اخذ رضایت و توافق با وی و انعقاد قرارداد جدید است و بر همین اساس عبارت «مگر در موارد خاص که به تأیید اداره کل حراست و نهایتاً دفتر امور روستایی و شوراهای استانداری رسیده باشد» در مکاتبه شماره 5344/43/80/1401 مورخ 1401/3/9 مدیرکل امور روستایی و شوراهای استانداری گیلان خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و مستند به بند 1 ماده 12 و ماده 88 قانون دیوان عدالت اداری مصوّب سال 1392 ابطال می شود. این رای براساس ماده 93 قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی مصوّب 1402/2/10) در رسیدگی و تصمیم گیری مراجع قضایی و اداری معتبر و ملاک عمل است.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - احمدرضا عابدی