



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال بخشنامه شماره ۶۴۷۴۴۴ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۱

رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

کد گزارش: ۹۷۰۴۰۴۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۴/۳۱

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال بخشنامه شماره ۶۴۷۴۴۴ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۱

رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

تهیه و تنظیم:

سید محمد هادی راجی

نظارت:

سید مجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۱۰۰۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۲/۰۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(تعیین حداکثر حقوق جهت ایثارگران)

موضوع شکایت: ابطال بخشنامه شماره ۶۴۷۴۴۴ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۱ رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
شاکی: آقای محمدحسین بختیاری
طرف شکایت: سازمان برنامه و بودجه کشور و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی اداره کل تدوین و هماهنگی مقررات استخدامی وزارت نفت
جهت مغایرت شرعی: قواعدی از جمله «الحق القديم لا يبطله شيء»، لاضرر، «القديم يترك على قدمه».

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۲۸۲/۴۷۴۷۶۹۸۱ - ۱۳۹۷/۳/۹

مقدمه

شاکی به موجب درخواستی، ابطال مصوبه شورای حقوق و دستمزد که توسط رئیس وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور طی بخشنامه شماره ۶۴۷۴۴۴ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۱ در خصوص تعیین حداکثر دریافتی کارکنان دولت صادرشده را خواستار شده است. مستند شاکی قواعدی همچون لاضرر و «الحق القديم لا يبطله شيء» می‌باشد. در ادامه ضمن شرح موضوع، خواسته شاکی مرور شده و بررسی می‌گردد.

شرح و بررسی

الف) تبیین موضوع

در قوانین مختلف در خصوص حداکثر حقوق پرداختی به کارکنان دولت، احکامی بیان شده است که از جمله اصلی‌ترین این احکام ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ (مصوب ۱۳۸۶) می‌باشد که حداکثر حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر را ۷ برابر حداقل آن بیان کرده است. هیئت وزیران نیز به استناد ماده مذکور، هر ساله رقم حداقل حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر را تعیین کرده و حداکثر آن را نیز هفت برابر رقم مذکور اعلام می‌دارد.

چنانکه قابل مشاهده است، در قانون مذکور، صرفاً به «حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر» اشاره شده و حداکثری برای آن مقرر شده ولی به سایر فوق‌العاده‌ها و سقف آنها اشاره‌ای نشده است. همچنین برخی نهادها و اشخاص و مشاغل، مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری نبوده و بر اساس مقررات دیگری حقوق آن‌ها تعیین می‌گردد. همین امر سبب ایجاد موضوعی شد که در رسانه‌ها با عنوان «حقوق‌های نجومی» مصطلح گردید و موضع‌گیری مقامات عالی نظام را نیز موجب شد. یکی از اقداماتی که دولت برای مقابله با موضوع مذکور انجام داد، تعیین حداکثر دریافتی مدیران و کارکنان دولت (اعم از حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر و غیر مستمر) بود. این امر طی مصوبه‌ی شورای حقوق و دستمزد انجام گرفت و این مصوبه به عنوان بخشنامه شماره ۶۴۷۴۴۴ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۱ توسط رئیس وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ابلاغ شد (بخشنامه موضوع شکایت حاضر). این بخشنامه حاوی ۷ بند است که در بند اول تمامی دستگاه‌های دولتی (اعم از قوای سه‌گانه و سایر نهادهای موجود در حکومت) به عنوان مشمولان این مصوبه دانسته شده‌اند و در بندهای دوم و سوم، حداکثر ارقام پرداختی به مدیران و کارکنان دستگاه‌های مذکور ذکر شده است.^۲ در تبصره بند «۳» اجازه پرداخت

۱- ماده ۷۶ - حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستمر شاغلین، حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشمول این قانون و سایر حقوق‌بگیران دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی هر سال با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

تبصره - سقف حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر نباید از (۷) برابر حداقل حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر تجاوز کند. فوق‌العاده‌های مذکور در بندهای (۲)، (۳) و (۵) ماده (۶۸) فوق‌العاده مستمر تلقی می‌گردند.

۲- ۲- سقف خالص پرداختی ماهیانه مقامات ارشد سیاسی موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری شامل: رؤسای سه قوه، معاون اول رئیس‌جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس‌جمهور و مقامات هم‌تراز پس از کسور قانونی و مالیات باید کمتر از ده میلیون تومان باشد.

۳- سقف خالص پرداختی ماهیانه به سایر مقامات و کلیه مدیران و کارکنان مشمول این مصوبه پس از کسر قانونی و مالیات

بیش از ارقام فوق، صرفاً برای اشخاصی که در مناطق بد آب و هوا اشتغال دارند، با شرایطی به رسمیت شناخته شد.^۱ تبصره بند «۴» نیز برخی از پرداختی‌ها را از شمول این بخشنامه خارج کرده^۲ و بند «۵» نیز کارانه پزشکان را مشمول بخشنامه دیگری قرار داده است.^۳

این بخشنامه استثنای دیگری را مقرر نکرده و با توجه به نامه‌ای که مسئولان اداری وزارت نفت ناظر به بخشنامه فوق صادر کرده‌اند، بخشنامه مذکور، در خصوص ایثارگران شاغل در دستگاه‌های دولتی نیز لازم‌الاجراست. حال شاکي که ظاهراً از کارکنان وزارت نفت بوده و در زمره ایثارگران نیز می‌باشد، از همین جهت، یعنی شمول مصوبه بر ایثارگران، تقاضای ابطال مصوبه شورای حقوق و دستمزد و نیز نامه مذکور را دارد. وی معتقد است رویکرد کلی مقنن در جمهوری اسلامی ایران، حمایت از ایثارگران بوده و لذا معافیت‌های قانونی متعددی برای ایشان مقرر شده که از آن جمله می‌توان به معافیت مالیاتی حقوق ایشان اشاره کرد.^۴ ازین رو با توجه به عموم و اطلاق بخشنامه فوق، تمامی دریافتی ایثارگران شاغل، مشمول آن بوده و لذا قواعدی همچون لا ضرر و «الحق القدیم لایبطله شیء» نقض شده و حق مکتسب این اشخاص مخدوش شده است و با توجه به عدم صلاحیت قوه مجریه در چنین امری، خروج از صلاحیت این قوه در این بخشنامه مشهود قلمداد شده است.

→

نباید از ۳ برابر سقف حقوق تعیین شده در ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری تجاوز نماید. متوسط این سقف به طور سالیانه ملاک محاسبه خواهد بود.»

۱. تبصره- پرداخت به کارکنان و مدیران شاغل در واحدهای عملیاتی مستقر در مناطق جغرافیایی بد آب و هوا و محروم از تسهیلات زندگی (به تشخیص شورای حقوق و دستمزد) تا سی درصد بالاتر از سقف مقرر در این بند بلامانع است.

۲. ۴- هرگونه وجهی نظیر پاداش، حق‌الزحمه، حق‌التحقیق و موارد مشابه که با رعایت ضوابط قانونی توسط سایر دستگاه‌های بند (۱) مصوبه به کارکنان دستگاه‌های مشمول مصوبه پرداخت می‌گردد، در سقف موضوع این بند لحاظ خواهد شد.

تبصره- پاداش موضوع بند الف ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه که سالیانه در ضوابط اجرایی بودجه تعیین می‌شود، عیدی، حق مأموریت روزانه و حق‌التدریس کارکنان واجد شرایطی که در خارج از وقت اداری با ضوابط مربوط انجام می‌شود، مشمول سقف پرداخت مقرر در این بند مصوبه نمی‌باشد.»

۳. ۵- کارانه گروه پزشکی شاغل در واحدهای عملیاتی و درمانی مشمول مصوبه‌ای است که حداکثر ظرف یک‌ماه به تصویب شورای حقوق و دستمزد می‌رسد.

۴. ماده ۹۱ قانون مالیات‌های مستقیم- درآمدهای حقوق به شرح زیر از پرداخت مالیات معاف است:
... ۱۴- درآمد حقوق ... جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و آزادگان.

ب) تحلیل موضوع

حقوق کارکنان دولت طبق قوانین مربوطه مشخص شده و گاه تعیین برخی مختصات و ضوابط آن به دولت سپرده شده است. شورای حقوق و دستمزد نیز که بر اساس ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ تشکیل شده، وظیفه ایجاد «هماهنگی در تعیین حقوق و مزایای کارمندان دستگاه‌های اجرایی» را بر عهده دارد و بر همین اساس اقدام به تعیین حداکثر «خالص پرداختی»^۲ به مدیران و کارکنان دولت نموده است. البته طبق ماده مذکور، مصوبات این شورا باید به تأیید رئیس جمهور برسد، ولی در این بخشنامه، اشاره‌ای به تأیید مذکور نشده است. فارغ از این امر، آنچه در این میانه روی داده، با توجه به شکایت انجام شده، از جهات زیر قابل توجه است:

اولاً: «شورای حقوق و دستمزد» یکی از شوراهای دولتی است و لذا صلاحیت نقض قوانین را ندارد. در صورتی که مبانی پرداخت حقوق به کارکنان دولت در قانون مشخص شده باشد، که لااقل در خصوص مشمولان «قانون مدیریت خدمات کشوری» و برخی از دستگاه‌های دیگر چنین است، شورای مذکور نمی‌تواند سقف پرداختی به کارکنان را به نحوی مقرر کند که اجرای قانون را محدود کند. به عبارت دیگر، اگر در جایی، قانون به صراحت حکم به پرداخت مبلغی به کارمند نموده است، شورای حقوق و دستمزد صلاحیت ندارد مصوبه‌ای وضع کند که مانع پرداخت آن گردد. البته اگر تعیین سقف پرداخت وجهی به دولت سپرده شده و در قانون به صورت مقطوع مشخص نشده باشد، شورای مذکور می‌تواند در آن زمینه ورود کند. به بیان دیگر، شورای مزبور

^۱ ماده ۷۴- به منظور هماهنگی در تعیین حقوق و مزایای کارمندان دستگاه‌های اجرایی، شورای حقوق و دستمزد با عضویت رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزیر امور اقتصادی و دارایی و دو نفر از وزراء به انتخاب هیأت وزیران و رئیس دستگاه ذیربط و مجموعاً دو نفر نماینده از کمیسیون‌های اجتماعی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (به عنوان ناظر) تشکیل می‌شود، کلیه دستگاه‌های اجرایی اعم از این که مشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند، مکلفند قبل از اتخاذ تصمیم در مراجع قانونی ذیربط برای تعیین و یا تغییر مبانی و مقررات حقوق و مزایای کارمندان خود و یا هر نوع پرداخت جدید موافقت شورای مذکور را کسب کنند. مصوبات و تصمیمات شورا پس از تأیید رئیس جمهور قابل اجراء است. وظایف دبیرخانه شورای حقوق و دستمزد به عهده سازمان خواهد بود.

تبصره - هیأت وزیران و سایر مراجعی که اختیار تنظیم مقررات پرداخت دارند، موظفند قبل از هرگونه تصمیم‌گیری نظر موافق این شورا را اخذ نمایند.

^۲ لازم به ذکر است که مصوبه شورای حقوق و دستمزد در این زمینه از حیث هدف مورد نظر محل تأمل جدی است. چراکه «حداکثر خالص پرداختی پس از کسور قانونی و مالیات» مورد حکم قرار گرفته و نه «حداکثر ناخالص پرداختی»، چراکه کسورات حقوق اشخاص، هم شامل مالیات و حق بیمه و امثال آن است و هم اقساط وام‌های دریافتی را شامل می‌شود که در مورد اشخاص مختلف کاملاً متفاوت است.

نمی‌تواند مصوبه‌ای داشته باشد که حداقل‌های قانونی را نادیده بگیرد. لذا اطلاق این بخشنامه از این حیث که ممکن است حداقل‌های قانونی را نادیده بگیرد، می‌تواند مغایر قانون تلقی شده و ناقض حقوق مکتسبه اشخاص تلقی شود. البته در خصوص اینکه آیا عملاً این بخشنامه باعث نقض حداقل‌های قانونی شده است، تردید وجود دارد.

ثانیاً: پیرو نکته فوق، اگر مبنای حقوق نجومی، قانون مصوب مجلس باشد، اصلاح آن صرفاً در صلاحیت مقنن خواهد بود و دولت حق ندارد رأساً نسبت به اصلاح آن اقدام کند.

ثالثاً: ایثارگران محترم اصولاً تمایزی در حقوق با سایر اشخاص ندارند، مگر تصریح قانونی در این خصوص وجود داشته باشد. در زمینه حداکثر پرداختی به کارکنان دولت، قوانین هیچگونه تمایزی را به نفع ایثارگران در نظر نگرفته و لذا نمی‌توان امتیازی را برای این اشخاص در نظر گرفت. از این رو اگر ایرادی بر مصوبه فوق مبنی بر مغایرت با حقوق مکتسبه اشخاص وارد باشد، این ایراد صرفاً در خصوص ایثارگران نیست و باید اصل مصوبه را از این حیث ابطال نمود که حقوق قانونی اشخاص را محدود کرده است و لذا از این جهت اصل استدلال شاکی مبنی بر تمایز کلی ایثارگران در پرداخت حقوق و مزایا مخدوش است.

جمع‌بندی

مصوبه شورای حقوق و دستمزد که به وسیله رئیس وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ابلاغ شده، تفاوتی را میان ایثارگران و غیر آنها قائل نشده و از این جهت ایرادی بر آن وارد نیست، چراکه هیچ مستند قانونی بر لزوم این تمایز وجود ندارد. لذا به نظر می‌رسد که شکایت وارده، مردود است. البته اطلاق مصوبه در صورتی که حداقل‌های قانونی را نقض نماید، می‌تواند محل ایراد بوده و موجب خدشه به حقوق قانونی مکتسبه اشخاص گردد (البته چنین موضوعی در خواسته شاکی وجود نداشته و مستلزم بررسی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است).

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲