

## تأملی در صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای استخدامی

مرتضی نجابت‌خواه<sup>۱\*</sup>، فرهنگ فقیه لاریجانی<sup>۲</sup>

### چکیده

رسیدگی به شکایات کارکنان دولت از حیث تضییع حقوق استخدامی براساس بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بر عهده نهاد مذکور قرار گرفته است. در قانون مدیریت خدمات کشوری، قرارداد یکی از روش‌های اصلی استخدام در دستگاه‌های اجرایی است، درحالی‌که قراردادهای موضوع صلاحیت این نهاد قرار نمی‌گیرند؛ با این وصف، این سؤال مطرح می‌شود که مبنای پذیرش صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای استخدامی چیست؟ این مقاله درصدد است تا با شناسایی ماهیت قانونی استخدام عمومی و تلقی قرارداد استخدامی به‌عنوان یک قرارداد اداری که شرایط، آثار و احکام آن به موجب مقررات قانونی تعیین می‌شود و هر گونه تغییر در مفاد آن منوط به تصویب مقررات قانونی جدید است و اراده طرفین در تنظیم و انعقاد آن مدخلیتی ندارد، پاسخی حقوقی برای سؤال مذکور بیابد. ضمن تحلیل موضوع، با استفاده از مفاد رأی وحدت رویه شماره ۹۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، نتیجه‌گیری می‌شود که قراردادهای استخدامی موضوع قانون مدیریت از قراردادهایی که دعاوی مربوط به آنها، به موجب رأی وحدت رویه شماره ۳۳ مورخ ۱۳۷۵/۲/۲۹ هیأت عمومی دیوان به‌دلیل ترافیعی بودن از صلاحیت دیوان خارج شده‌اند، انصراف موضوعی دارد.

### واژگان کلیدی

استخدام عمومی، حقوق استخدامی، دیوان عدالت اداری، قرارداد استخدامی، قانون مدیریت خدمات کشوری.

۱. استادیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر (نویسنده مسؤل).

Email: nejabatkah@gmail.com

۲. استادیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۸/۲۰، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۲/۶

## طرح بحث

به موجب بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، «رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی» به عنوان یکی از صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری شناسایی شده است.

براساس ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، از تاریخ تصویب این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به یکی از دو روش استخدام رسمی یا پیمانی خواهد بود و براساس ماده ۵۲ همین قانون، علاوه بر دو روش مذکور، اشخاص می‌توانند در چارچوب تبصره ماده ۳۲ قانون مذکور، به صورت ساعتی یا کار معین نیز در دستگاه‌های اجرایی به کار گرفته شوند که این بدان معناست که قانون مدیریت خدمات کشوری، به کارگیری اشخاص در قالب «قرارداد» را به عنوان یکی از روش‌های اصلی به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی شناسایی کرده است، تا جایی که در ماده ۷ در تعریف «کارمند دستگاه اجرایی» بیان داشته است: «فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیتدار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود». این در حالی است که در بند «ب» ماده ۱ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵، «خدمت دولت» عبارت از اشتغال به کاری قلمداد شده بود که مستخدم به موجب «حکم رسمی» مکلف به انجام آن می‌شد؛ در ضمن اگرچه در ماده ۴ این قانون بیان شده بود که «مستخدمین وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون از دو نوع خارج نخواهند بود: «رسمی و پیمانی»، لکن در تبصره ماده ۵ مقرر شده بود: «واگذاری پست‌های سازمانی به اشخاص غیر از مستخدمین رسمی ممنوع است.» و در ماده ۶، «مستخدم پیمانی» کسی قلمداد شده بود که به موجب «قرارداد»، «به‌طور موقت برای مدت معین و کار مشخص» استخدام می‌شود؛ یعنی به نوعی «استخدام پیمانی» امری استثنایی بوده است و نه یکی از روش‌های اصلی استخدام و به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی.

با توجه به آنچه گفته شد، این سؤال مطرح می‌شود که آیا با توجه به ماهیت قراردادی به کارگیری افراد در قالب پیمانی، ساعتی و کار معین، می‌توان همچنان قائل به صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی این اشخاص از حیث تضييع حقوق استخدامی شد؟ این سؤال در وضعیتی حقوقی مطرح می‌شود که اساساً هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای متعددی از جمله رأی وحدت رویه شماره ۵۹ مورخ ۷۱/۴/۳۰، شماره ۳۳ مورخ ۷۵/۲/۲۹، شماره ۱۳۰ مورخ ۷۷/۶/۲۱ و شماره ۱۳۲۹ مورخ ۸۶/۱۱/۱۴ با حقوقی و توافقی قلمداد کردن

دعاوی مبتنی بر قرارداد، قائل به عدم صلاحیت این مرجع در رسیدگی به این گونه دعاوی شده است.

پاسخ اولیه و ابتدایی به این پرسش چه بسا می‌تواند این باشد که قانونگذار اساساً دعاوی مربوط به تزییع حقوق استخدامی کارکنان دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند ۱ و مستخدمان مؤسساتی را که مشمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری، را فارغ از اینکه استخدام آنها به موجب حکم یا قرارداد باشد، در صلاحیت دیوان قرار داده است و از این رو با توجه به حکم صریح قانونگذار، دیوان باید در مورد کلیه کارمندان دستگاه‌های مذکور اعمال صلاحیت کند.

در این صورت، این چالش جدی مطرح می‌شود که با این فرض، چرا در زمینه شکل دیگری از به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی، یعنی اشخاصی که مطابق ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ براساس قانون کار، به‌کار گرفته می‌شوند، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۰ خود تصریح کرده است که «در صورت بروز اختلاف با کارفرما مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات [آنها]، هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگری و کارفرمایی خواهد بود، از این رو قبل از رسیدگی به شکایت در هیأت‌های مذکور، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات را ندارد.»؟ قانونگذار در تبصره ۴ ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، اشخاصی را که مطابق ماده ۱۲۴ به‌کار گرفته می‌شوند، از مشمول قانون مدیریت مستثنا کرده است؛ با وجود این، اولاً تبصره مذکور و همچنین تبصره ماده ۱۲۴، از این افراد به‌عنوان «کارمند» یاد کرده است و در نتیجه مشمول تعریف مذکور در ماده ۷ قانون مدیریت می‌شوند؛ ثانیاً، از آنجا که این اشخاص برای یک شخص حقوق عمومی (اداره) کار می‌کنند و در خدمت قدرت عمومی قرار دارند و نه اشخاص خصوصی، باید با کسانی که برای اشخاص حقوق خصوصی کار می‌کنند، تفاوت داشته باشند و آنها را تابع «یک وضع حقوقی حقوق عمومی» قلمداد کرد (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۶۰ و ۶۶-۶۵)؛ ثالثاً، مستثنا شدن از مشمول قانون مدیریت و حتی قید عبارت اشتغال و به‌کارگیری براساس قانون کار در رابطه با این اشخاص نمی‌تواند صریحاً افاده عدم صلاحیت ابتدایی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات آنان کند؛ درحالی‌که در بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به عبارت «سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند ۱» اشاره شده است که علاوه بر اینکه می‌تواند مفید صلاحیت دیوان نسبت به مستخدمان واحدها و مؤسساتی باشد که در بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان به آنها اشاره شده است، ولی مشمول قانون مدیریت نیستند؛ همچنین می‌تواند افاده صلاحیت دیوان نسبت به مستخدمانی هم نماید که مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری نیستند، ولی براساس هر

قانون دیگری و از جمله قانون کار در واحدها و مؤسسات مذکور در بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان اشتغال به کار دارند (نجابت خواه و فدایی، ۱۳۹۳: ۱۷۷-۱۷۴)؛ رابعاً، ممکن است استدلال شود که دلیل عدم شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به این دسته از اشخاص، عدم اطلاق عنوان مستخدم نسبت به آنها با توجه به مفهوم ماده ۴۵ قانون مدیریت و منطوق تبصره ۴ ماده ۱۱۷ و ماده ۱۲۴ این قانون است که از عبارت «اشتغال» و «به‌کارگیری» و نه «استخدام»، استفاده کرده است؛ در این صورت نتیجه‌گیری می‌شود که این افراد هرچند طبق ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمند به‌شمار می‌آیند، مستخدم دولت نیستند، همچنان‌که به باور برخی (رستمی، ۱۳۸۹: ۳۳) انعقاد «قرارداد کار» با دستگاه‌های اجرایی، اساساً استخدام محسوب نمی‌شود و نوعی از به‌کارگیری نیروی انسانی است؛ از این‌رو، در رابطه با کارمندان موضوع قانون کار در دستگاه‌های اجرایی نمی‌توان قائل به «تضییع حقوق استخدامی» مذکور در بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری شد. مع‌الوصف، هیأت عمومی دیوان عدالت در رویه خود در مورد افرادی که براساس تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت، به‌صورت ساعتی یا کار معین «به‌کارگیری» می‌شوند، به موجب دادنامه شماره ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۰ با عدم ابطال بند ۷ بخشنامه شماره ۸۰۸۰۸ مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۱ اداره کل تنظیم و نظارت بر روابط کار خلاف استدلالات مذکور را شناسایی کرده و دعوای آنان را در صلاحیت دیوان دانسته است. این رأی نشان می‌دهد که دیوان عدالت اداری، استدلال‌های مذکور را، در خصوص کارمندان قرارداد کار معین و ساعتی نپذیرفته است؛ این در حالی است که معاونت حقوقی ریاست جمهوری به تفصیل در نظریه‌ای به شماره ۴۱۹۱۲ / ۱۲۲۸۸ مورخ ۱۳۹۱/۷/۱۵، بر خلاف دیدگاه حاکم بر دادنامه اخیرالذکر هیأت عمومی، بر استدلال‌هایی که پیشتر مطرح شده، تأکید کرده و نیروی قرارداد کار معین را خارج از عداد مستخدمان دانسته است. در نظریه مزبور آمده است:

«موادی که در قانون مدیریت خدمات کشوری احکام و ضوابطی را در مورد «کارمند» و کارمندان وضع نموده است باید براساس تعریف کارمند در ماده (۷) قانون مدیریت خدمات کشوری که مقرر نموده است: "ماده ۷- کارمند دستگاه اجرایی: فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیتدار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود." مورد تفسیر و اجرا قرار گیرند و بر این مبنا تعریف یادشده شامل افرادی که در قالب قرارداد کار معین به‌کارگیری می‌شوند، نمی‌گردد؛ زیرا اولاً به خدمت پذیرفته شدن که همان استخدام است و دارای آثار حقوقی و قانونی خاص خود است، در مورد افرادی که براساس قرارداد کار معین به‌کارگیری می‌شوند مصداق ندارد. ثانیاً، همان‌طور که صدر ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری با تصریح به واژه «کارمندان» و نیز ماده (۴۵) آن قانون ذکر شد و با جمع مفاد احکام قانون یادشده از جمله مواد (۷، ۳۲، ۴۵) منظور از کارمند در مواد قانون

## تأملی در صلاحیت دیوان عدالت اداری... ۲۳۵

مدیریت خدمات کشوری حسب مورد کارمند رسمی یا پیمانی یا در دو دسته است. ثالثاً، منطقی و قانوناً و همان طور که رویه صحیح اجرایی در کلیه دستگاه‌ها حکایت دارد، نمی‌توان ملتزم به شمول واژه «کارمند» به نیروهای به‌کارگیری شده در قالب قرارداد کار معین گردید ... بنا به مراتب فوق و از آنجا که بر مبنای مستندات قانونی و تحلیل فوق، افراد پذیرفته‌شده در قالب قرارداد کار معین، مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری یا سایر قوانین و مقررات خاص نمی‌باشند و بر این مبنا مصداق ماده (۱۸۸) قانون کار نیستند، لذا قراردادهای موضوع استعلام، مشمول قوانین کار و تأمین اجتماعی هستند.»

با توجه به مراتب مذکور، در اینجا در مقام پاسخ به شبهه‌ای که مطرح شده است، می‌توان این‌گونه استدلال کرد که: «برای تشخیص قواعد حقوقی حاکم بر رابطه کار بین دستگاه‌های عمومی و کسانی که در خدمت آنها هستند، باید تشخیص دهیم که کدام قانون و کدام قرارداد، بر این رابطه حکومت می‌کند» (انصاری، ۱۳۸۷: ۴۲). با توجه به مفاد رأی وحدت رویه شماره ۱۴ مورخ ۱۳۷۰/۲/۱۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، از آنجا که در ماده ۱۲۴ و تبصره ۴ ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری بر به‌کارگیری اشخاص موضوع این مواد «مطابق» و «براساس قانون کار» تأکید شده و مراجع حل اختلاف کار مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، دارای صلاحیت ابتدایی و اختصاصی در رسیدگی به کلیه دعاوی کار اعم از دعاوی بین کارگران و کارفرمای بخش خصوصی و دعاوی کارگران و کارفرمای عمومی و دولتی‌اند و همچنین ماده ۱۵۷ قانون کار تصریح بر این امر دارد که «هر گونه اختلاف فردی بین کارفرما و کارگر یا کارآموز که ناشی از اجرای این قانون» باشد، باید در این مراجع رسیدگی شود؛ از این رو، کارمندان موضوع ماده ۱۲۴ قانون مدیریت که «براساس قانون کار» به کار گرفته می‌شوند، از حکم مقرر در بند ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان دایر بر صلاحیت ابتدایی دیوان در رسیدگی به دعاوی مربوط به تضييع حقوق استخدامی کارمندان دستگاه‌های اجرایی مستثنا هستند و حال آنکه براساس این استدلال، افرادی که به موجب تبصره ماده ۳۲ در قالب قرارداد ساعتی یا کار معین به کار گرفته می‌شوند، مشمول حکم مقرر در بند ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان قرار می‌گیرند. دادنامه شماره ۱۴ مورخ ۱۳۷۰/۲/۱۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشعار می‌دارد:

«به صراحت بند ۳ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری، و سایر مستخدمین واحدها و مؤسسات مذکور در بند یک و مستخدمین مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است، اعم از لشکری و کشوری، از حیث تضييع حقوق استخدامی در صلاحیت اختصاصی دیوان عدالت اداری قرار گرفته، و به موجب ماده ۲۴ قانون مزبور کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون از تاریخ تشکیل دیوان، منسوخ اعلام شده است، در نتیجه جز مراجع حل اختلاف کارگر

و کارفرما، صلاحیت سایر مراجع اختصاصی اداری در زمینه رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمین دولت، و از جمله هیأت رسیدگی به تخلفات کارکنان سازمان تأمین اجتماعی، موضوع ماده ۳۶ آئین‌نامه استخدامی سازمان تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۴۸ منتفی گردیده است.»

با این توضیح، خروج کارمندان موضوع ماده ۱۲۴ قانون مدیریت که «براساس قانون کار» به کار گرفته می‌شوند، براساس شناسایی مراجع حل اختلاف کار در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان و تعیین صلاحیت ذاتی برای مراجع مذکور، به موجب قانون بوده و از باب عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی مبتنی بر قرارداد نیست. البته، قدر متیقن هم این است که به‌کارگیری افراد در قالب قرارداد کار (اگرچه عنوان قرارداد بر آن اطلاق می‌گردد)، ماهیت متفاوتی با قراردادهای دیگر که رسیدگی به آن امری «ترافعی» است، دارد؛ هم آزادی قراردادی در سایر قراردادهای از قراردادهای کار بیشتر بوده و به‌تبع آن، ماهیت قراردادهای متفاوت است و هم اینکه مرجع خاصی برای رسیدگی به اختلافات ناشی از قراردادهای مذکور صراحتاً تعیین نشده و با رأی هیأت عمومی دیوان، دادگاه‌های عمومی دادگستری در این خصوص صالح‌اند.

اما صرف نظر از مباحث مذکور در خصوص قراردادهای کار موضوع ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، همچنان این سؤال مطرح است که چرا با وجود ماهیت قراردادی به‌کارگیری اشخاص به‌صورت پیمانی، ساعتی و کار معین، دیوان عدالت اداری، علی‌رغم رویه خود در عدم پذیرش دعاوی مبتنی بر قرارداد، قائل به صلاحیت خود نسبت به این‌گونه دعاوی شده است؟ همچنان‌که در فراز دیگری از دادنامه شماره ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۰ تصریح شده، دیوان پذیرفته است که با وجود انعقاد قرارداد کار معین با اشخاص موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت، در مورد چنین اشخاصی به لحاظ عدم شمول قانون کار بر روابط آنها با سازمان متبوع، هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگری و کارفرمایی صلاحیت رسیدگی به شکایات این اشخاص را ندارند و در نتیجه، دیوان در خصوص دعاوی آنها صلاحیت رسیدگی خواهد داشت.

فرضیه نگارندگان این مقاله آن است که اولاً، استخدام عمومی رابطه حقوقی مبتنی بر قانون است و ثانیاً، قرارداد استخدامی به‌عنوان شکل خاصی از «قرارداد اداری» براساس شرایط قانونی بین کارمند و دستگاه اجرایی منعقد می‌شود و بر این مبنا، حقوق استخدامی کارمندان و در مقابل، تعهدات دولت در قبال کارمندان خود، ناشی از قانون است و براساس قرارداد شکل نمی‌گیرد. از این‌رو تصمیمات اداری و استخدامی که حقوق مذکور را تضییع می‌کنند، به‌واسطه نقض قانون یا مخالفت با آن، در قالب دعاوی تضییع حقوق استخدامی و بنا بر حکم مذکور در

بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، موضوع صلاحیت این نهاد قرار می‌گیرند.

بر این اساس، به‌منظور بررسی فرضیه مذکور به روشی توصیفی و تحلیلی و با استفاده از دکترین‌های حقوقی و رویه قضایی موجود موضوعات زیر را در ادامه مورد مطالعه قرار خواهیم داد: ۱. نظریات حقوقی موجود در زمینه ماهیت استخدام عمومی؛ ۲. مفهوم قرارداد الحاقی و اداری و رابطه آن با قراردادهای استخدامی؛ ۳. رویه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از تعهدات.

### نظریات حقوقی در مورد ماهیت استخدام عمومی

در مورد ماهیت حقوقی استخدام عمومی نظریات مختلفی مطرح شده است. برخی مبنای استخدام را قرارداد دوجانبه بین مستخدم و دولت دانسته و از این رو قائل به این شده‌اند که از آنجا که هیچ مستخدمی را نمی‌توان به‌رغم میل و رضایت او به خدمت گرفت، در نتیجه، آنچه یک مستخدم را به دولت مرتبط می‌سازد، یک قرارداد حقوق خصوصی است و تمام حقوق و تکالیف طرفین ناشی از قرارداد موجود بین آنهاست (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۹). همچنان که در ماده ۱۰ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ نیز با اشاره به عقد «اجاره اشخاص» در حقوق خصوصی مقرر شده بود که «متخصصین فنی از اتباع داخله که به موجب قراردادهای مخصوصه برای مدت معینی اجیر می‌شوند جزو مستخدمین رسمی محسوب نخواهند شد».

اما باید توجه داشت که رضایت مستخدم در بدو ورود به خدمت یا استعفای وی هنگام خروج از خدمت دولتی، نمی‌تواند دلیل محکمی برای قراردادی بودن استخدام عمومی قلمداد شود، چراکه اولاً، اعلام رضایت مستخدم در بدو ورود به خدمت ناشی از این است که کسی را به‌اجبار نمی‌توان به مشاغل عمومی گماشت و ثانیاً، صرف استعفا از طرف مستخدم برای خروج از خدمت کافی نیست؛ بلکه استعفا باید مورد قبول مقامات اداری قرار گیرد، تا اثر حقوقی خود را پیدا کند و شخص مستخدم بتواند از خدمت دولت کناره‌گیری کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۱۶۶). علاوه بر این مستخدم عمومی ممکن است با تصمیم یکجانبه دستگاه اجرایی و در صورت احراز شرایط لازم، از کار برکنار و بازنشسته شود که این امر خود دلیلی بر ماهیت غیر قراردادی استخدام عمومی است.

تغییر یکجانبه شرایط استخدام از طرف دولت بدون رضایت مستخدم و بدون پرداخت غرامت، نیز تصور هر گونه رابطه قراردادی بین مستخدم و دولت را با چالشی جدی مواجه می‌سازد. واقعیت این است که تمام حقوق و الزامات مستخدم عمومی ناشی از مقررات و قوانینی است که به‌طور یکجانبه از طرف دولت وضع و به او تحمیل می‌شود و در هیچ موردی

نظر و رضایت مستخدم ملحوظ نیست. مستخدم نسبت به قوانین و مقررات زمان انتصاب خود حقوق مکتسب و ثابتی پیدا نمی‌کند و دولت مجبور به رعایت آن نیست و دولت می‌تواند آن را بدون رضایت مستخدم تغییر دهد، زیرا منافع عمومی ایجاب می‌کند که دولت هر موقع مقتضی بداند شرایط کار و حقوق و ترفیع و بازنشستگی و بالاخره تمام مقررات استخدامی را تغییر دهد، بدون اینکه این قبیل تغییرات موجب مسئولیت او گردد (همان: ۱۶۶-۱۶۵). این بر خلاف رابطه کار است که به موجب ماده ۸ قانون کار، «شروط مذکور در قرارداد کار یا تغییرات بعدی آن در صورتی نافذ خواهد بود که برای کارگر مزایایی کمتر از امتیازات مقرر در این قانون منظور ننماید» یا براساس ماده ۲۶ این قانون، «هر نوع تغییر عمده در شرایط کار که بر خلاف عرف معمول کارگاه و یا محل کار باشد پس از اعلام موافقت کتبی اداره کار و امور اجتماعی محل، قابل اجرا است.»

با این توضیح، باید قائل به نظریه قانونی بودن استخدام عمومی در دستگاه‌های اجرایی شد؛ بدین معنا که رابطه موجود بین مستخدم و دولت مبتنی بر مقررات قانونی شکل می‌گیرد (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۶۳). به عبارتی دیگر، استخدام وضعیت خاص قانونی است که شرایط، احکام و آثار آن را قانونگذار مشخص می‌کند و اراده اشخاص در تعیین و تغییر آنها تأثیر ندارد (امامی و استوار سنجری، ۱۳۸۷: ۲۰۷). پذیرش نظریه اخیر با منافع و مقتضیات خدمات عمومی مطابقت بیشتری دارد و به دولت امکان آن را می‌دهد تا هر زمان که مقتضی بداند قوانین و مقررات استخدامی را به‌طور یکجانبه تغییر دهد، بدون اینکه از این حیث با اشکالات حقوقی یا مخالفی از ناحیه مستخدمان روبه‌رو شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۱۶۶).

مفاد قانون مدیریت خدمات کشوری نیز مؤید این است که قانونگذار نظریه اخیر را در زمینه ماهیت استخدام عمومی پذیرفته است و باید اذعان داشت که بر خلاف نظر برخی حقوقدانان که قائل به این شده‌اند که نظریه قانونی بودن فقط در مورد مستخدمان رسمی جاری است و ماهیت حقوقی استخدام مستخدمان پیمانی قراردادی است (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۶۴)، قرارداد، اگرچه طریقه شکل‌گیری رابطه استخدامی مستخدمان پیمانی با دولت است، لکن مفاد قرارداد مبتنی بر قانون می‌باشد و قانونگذار می‌تواند هر زمان که بخواهد مفاد آن را تغییر دهد. استخدام در قالب قرارداد، همچنان که از ماده ۶ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ و ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز آشکار می‌شود، به‌واسطه ماهیت «موقتی» پست سازمانی ارجاع شده از سوی دولت به شخص مستخدم و ناپایداری وضعیت استخدامی وی است و نه اینکه قرارداد مبنا و تعیین‌کننده مفاد و شرایط به‌کارگیری مستخدم باشد. آنچه در قانون مدیریت خدمات کشوری به موجب تبصره ۴ ماده ۴۵ به قرارداد طرفین واگذار شده، صرفاً «تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان پیمانی» است. در نتیجه هر گونه حقوق یا الزامات برای مستخدمان پیمانی تنها به موجب قوانین و مقررات خواهد بود. اشاره قانونگذار در



تبصره ۴ ماده ۱۱۷ قانون مذکور به به کارگیری اشخاص «مطابق قانون کار» نیز بیانگر تفاوت وضعیت حقوقی این دسته از کارمندان دستگاه‌های اجرایی با کارمندانی است که به صورت پیمانی یا ساعتی یا کار معین به کار گرفته می‌شوند.

شناسایی این تفاوت در وضعیت حقوقی استخدام‌های قراردادی و قراردادهای کار، در نظام‌های حقوقی استخدامی کشورهای عضو اتحادیه اروپا نیز وضعیت مشابهی دارد. اگرچه در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، به کارگیری مأموران به خدمت عمومی در قالب قراردادهای کار نیز مرسوم است<sup>۱</sup>، لکن استخدام به خدمت عمومی<sup>۲</sup> اساساً به دو گونه قرارداد نامحدود<sup>۳</sup> و قراردادهای با شرایط ثابت<sup>۴</sup> (به صورت موقت) صورت می‌گیرد که البته شامل قراردادهای موردی<sup>۵</sup> و قراردادهای فصلی<sup>۶</sup> هم می‌شود. در نتیجه هرچند ماهیت استخدام عمومی در این کشورها به قرارداد نزدیک است، قراردادی است که حتی در شکل موقت آن، تابع شرایط ثابت قانونی است و ماهیت و قواعد حاکم بر آن از قراردادهای کار مستقل و تفکیک شده است (Demmke & Moilanen:2012:18). افزایش شمار استخدام به موجب «قراردادهای با شرایط ثابت» در کشورهای اتحادیه اروپا به معنی تبدیل نظام استخدام عمومی به نظام حقوق کار نیست و تمامی قراردادهای به کارگیری کارمندان هنوز تحت شمول قانون استخدام دولتی است و در نتیجه، دادگاه‌های اداری برای رسیدگی به اختلافات صلاحیت دارند نه دادگاه‌های کار (Ibid: 11).

### مفهوم قرارداد الحاقی و اداری و رابطه آن با قراردادهای استخدامی

قراردادهای الحاقی، یا آنچه برخی آن را «عقود تحمیلی» (شهیدی، ۱۳۷۷: ۹۰) و بعضی دیگر، آن را «عقود تصویبی» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۲: ۵۴۶) نامیده‌اند، به شکل جدیدی از قراردادها گفته می‌شود که در آن، یک طرف که دارای قدرت برتر و انحصاری است، مفاد و شروط قرارداد را تهیه و پیشنهاد می‌کند و طرف دیگر بدون اینکه بتواند در مفاد و شروط قرارداد تغییری بدهد یا برای تغییر در آن چانه‌زنی کند، صرفاً می‌تواند با پذیرش یا عدم پذیرش مفاد و شرایط تعیین شده به قرارداد پیشنهادی ملحق شود و آن را تصویب کند یا از الحاق به آن سرباز زند و به‌طور کلی آن را رد کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۰۲).

بیشتر حقوقدانان حقوق مدنی، قرارداد الحاقی را از عقود به‌شمار آورده و قائل به این

1. Labor law Employees
2. Public law Employment
3. Unlimited Contracts
4. Fixed-term Contracts
5. Ad-hoc Contracts
6. Seasonal Contracts

شده‌اند که کیفیت انعقاد آن، ضرری به صدق عنوان عقد نمی‌رساند؛ چراکه در هر حال در آن، ایجاب و قبول واقع شده و توافق میان دو انشا حاصل می‌شود (شهیدی، ۱۳۷۷: ۹۱-۹۰). با این حال برخی دیگر از حقوقدانان قرارداد الحاقی را عقد به‌شمار نمی‌آورند، زیرا عقد را توافق میان دو اراده می‌دانند که از روی آزادی و اختیار حاصل شده باشد و از این رو، چون در قرارداد الحاقی افراد نمی‌توانند با استقلال کامل درباره شرایط و مفاد قرارداد بحث و چانه‌زنی کنند و به توافق برسند، در اراده و انشای پذیرنده خلل وارد می‌کنند و این عمل حقوقی را مرکب از دو ایقاع به‌شمار می‌آورند که از یک سو، پیشنهادکننده آثار این عمل حقوقی را انشا می‌کند و از سوی دیگر، پذیرنده آن آثار را درباره خود می‌پذیرد. در نتیجه معتقدند که این عمل حقوقی را اراده پیشنهادکننده به‌وجود می‌آورد، ولی ایجاد آن مشروط به پذیرش طرف دوم است؛ یعنی پذیرش طرف دوم صرفاً شرط اجرای عمل حقوقی است و نه یکی از ارکان اصلی عقد (کاتوزیان، ۱۳۷۶: ۳۲). البته نظر اخیر مورد انتقاد بوده و در بیان اشکال به آن گفته شده است که اگرچه قرارداد الحاقی قراردادی نابرابر است، یک قرارداد نابرابر همیشه عمل حقوقی یکجانبه به‌شمار نمی‌آید (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۰۴). همچنین رضایت قلبی واقعی را نمی‌توان از شرایط صدق عنوان عقد قلمداد کرد، چون در این صورت اکثر معاملات را که در جامعه واقع می‌شود و در آن اضطراری برای یک طرف رابطه وجود دارد، باید از عنوان قرارداد صحیح خارج کرد (کاتوزیان، ۱۳۷۶: ۳۴) و حال آنکه ماده ۲۰۶ قانون مدنی نیز تصریح به صحت چنین قراردادهایی دارد.

قراردادهای اداری که بین دستگاه‌های دولتی و اشخاص به‌منظور تأمین خدمات عمومی منعقد می‌شوند، اگرچه از این حیث که در این قراردادهای محدودیت آزادی اراده طرف قرارداد وجود دارد، شبیه شرایط قرارداد مانند قراردادهای الحاقی محدودیت آزادی اراده طرف قرارداد وجود دارد، شبیه قراردادهای الحاقی به‌شمار می‌آیند، لکن باید توجه داشت که در قرارداد اداری این محدودیت در طول اجرای قرارداد هم همچنان ادامه دارد و دولت هر زمان که بخواهد می‌تواند در چارچوب تأمین منافع عمومی جامعه مفاد آن را تغییر دهد و اساساً طرف دیگر رابطه، با علم به چنین اختیاراتی برای دستگاه دولتی به آن ملحق می‌شود. در چنین قراردادهایی از آنجا که دولت باید به‌دنبال تأمین منافع عمومی جامعه باشد، از یک سو، نمی‌تواند چنین اختیاراتی را از خود به موجب قرارداد ساقط کند و از سوی دیگر، حتی اگر در قرارداد چنین اختیاراتی را برای خود تصریح نکرده باشد، ماهیت و هدف از چنین قراردادی اقتضای آن را می‌کند که دولت از این‌گونه اختیارات برخوردار باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۰۹ و ۳۵۱).

با این توضیح، قراردادهای استخدامی مانند قرارداد پیمانی، ساعتی یا انجام کار معین اگرچه نمی‌توانند قراردادی الحاقی به‌شمار آیند، چراکه در آنها رابطه حقوقی طرفین تابع مفاد و شرایط قراردادی که در روز نخست میان طرفین منعقد شده است، باقی نمی‌ماند و در حین

اجرای قرارداد اراده قانونگذار یا نهاد صالح می‌تواند آن را تغییر دهد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۷: ۲۰۷)؛ لکن آنها را می‌توان از اقسام قراردادهای اداری به‌شمار آورد (انصاری: ۱۳۸۷: ۴۱)؛ چراکه در چنین قراردادهایی قدرت عمومی تمام شرایط کار و مزایا و تکالیف مستخدم را براساس نمونه‌هایی که برحسب نوع کار و مورد از پیش تهیه و تنظیم کرده است، به داوطلب استخدام تحمیل می‌کند (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۶۶) و اگرچه چنین مستخدمانی نمی‌توانند شرایط جدیدی را پیشنهاد کنند، دولت می‌تواند حتی در حین اجرای قرارداد از طریق وضع قوانین و مقررات جدید شرایط قرارداد را تغییر دهد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۷: ۲۱۶).

با توجه به وضعیت خاص قراردادهای استخدامی که در آنها شرایط، احکام و آثار قرارداد به موجب قانون تعیین می‌شود و اراده اشخاص در تعیین و تغییر آن اثر ندارد، ولی دولت می‌تواند آن را تغییر دهد، این امر اقتضا می‌کند که اشخاص در مواجهه با دستگاه‌های دولتی در رابطه با تضییع حقوق استخدامی خود که به موجب قوانین و مقررات برقرار شده است، از حق بر دادخواهی برخوردار باشند. اما اینکه دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به چنین دادخواهی‌ای بوده باشد، موضوعی است که با توجه به رویه دیوان در رسیدگی به دعاوی مربوط به تعهدات، بیشتر آشکار می‌شود.

### رویه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از تعهدات

به موجب ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، شعب دیوان از صلاحیت رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی از «تصمیمات و اقدامات» واحدها و مأموران دولتی و به‌عبارتی دیگر، اعمال یکجانبه موردی آنها برخوردارند. با این توضیح، دعاوی مربوط به قراردادهای که با توجه به دوجانبه بودن، مصداق تصمیم و اقدام اداری محسوب نمی‌شوند و در آنها اعمال یکجانبه اراده از سوی اداره که خصوصیت ضروری تصمیم اداری است، منتفی است و بر عکس، اراده اداره و طرف متعاقد با اداره، به‌طور برابر با یکدیگر جمع می‌شوند، موضوع صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری نخواهند بود.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی وحدت رویه شماره ۳۳ مورخ ۱۳۷۵/۲/۲۹ با این رویکرد که اعمال دوجانبه واحدهای دولتی به دعاوی مربوط به آن، حالتی حقوقی و ترافعی می‌بخشد، بیان داشته است که «رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای که مسائل حقوقی می‌باشد و باید به‌صورت ترافعی در محاکم قضایی صالح مورد رسیدگی قرار بگیرند، خارج از شمول ماده ۱۱ یازده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری [مصوب ۱۳۶۰] بوده، و قابل طرح در دیوان مذکور نمی‌باشد». همچنین در رأی وحدت رویه شماره ۱۳۰ مورخ ۱۳۷۷/۶/۲۱ اشعار داشته

است: «اختلاف در کیفیت اجرای قراردادهای منعقد و شرایط آنها از مصادیق دعاوی حقوقی داخل در صلاحیت دادگاه عمومی دادگستری محسوب می‌شود» و در رأی وحدت رویه شماره ۱۳۲۹ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ مقرر کرده است: «دعوی به خواسته ابطال تعهدنامه رسمی و نتیجتاً استرداد زمین به طرفیت شهرداری با عنایت به اینکه مبتنی بر توافق طرفین و قرارداد منعقد بین آنها بوده است، با این کیفیت از حیث موضوع از مصادیق موارد صلاحیت دیوان به شرح مقرر در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ محسوب نمی‌شود و در نتیجه دعوی به کیفیت مطروحه در صلاحیت دادگاه عمومی دادگستری قرار دارد».

شعب دیوان عالی کشور هم در رویه خود دعاوی ناشی از قراردادها را در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری دانسته‌اند؛ به طور مثال، شعبه دهم دیوان عالی کشور در جریان اختلاف در صلاحیت بین دادگاه عمومی قوچان و شعبه سی و دوم دیوان عدالت اداری در دعوی به خواسته الزام به اجرای تعهد موضوع صورتجلسه فیما بین خواهان و شهرداری قوچان مبنی بر صدور پروانه تجاری و پایان کار و تفکیک، طی دادنامه شماره ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۷۰۰۰۵۶۹ مورخ ۱۳۸۹/۸/۳۰ اشعار داشته است:

«اختلاف بین خواهان و خوانده منشأ قراردادی و ایفای تعهد از سوی خوانده حسب مفاد قرارداد استنادی می‌باشد که خواهان با طرح دعوی الزام خوانده را به ایفای تعهد قراردادی خواستار گردیده، نظر به جنبه ترافیعی بودن دعوی موضوع از شمول ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری [مصوب ۱۳۸۵] خارج می‌باشد» (نجابت‌خواه، ۱۳۹۱: ۷۱).

شعبه هجدهم دیوان عالی کشور نیز در جریان اختلاف در صلاحیت بین شعبه دوم دادگاه عمومی بروجن و شعبه بیست و هفتم دیوان عدالت اداری در دعوی به خواسته صدور حکم بر محکومیت شهرداری بروجن به اجرای مفاد توافقنامه مبنی بر صدور پروانه ساخت، طی دادنامه شماره ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۷۸۰۰۴۵۰ مورخ ۱۳۸۹/۵/۲۳ حکم کرده است:

«رسیدگی به دعوی خواهان احتیاج به ملاحظه توافقنامه فیما بین و دلالت آن بر مدعی نامبرده دارد و از طرفی امر مزبور از مسائل قضایی محسوب می‌شود که باید در محاکم دادگستری طرح شود» (نجابت‌خواه، ۱۳۹۱: ۹۴-۹۳).

بنابراین آنچه از رویه مذکور آشکار می‌شود آن است که اگر دستگاه دولتی قرارداد و توافقنامه‌ای با اشخاص منعقد کند و به موجب آن قرارداد تعهداتی را بپذیرد، با توجه به دخالت دو اراده در انعقاد و تعیین شرایط آن، دعاوی ناشی از قرارداد ماهیت حقوقی و ترافیعی به خود می‌گیرد و از این رو باید در محاکم دادگستری رسیدگی شود؛ لکن چنانچه قرارداد یا توافقی بین دستگاه دولتی و اشخاص حاصل آید و در چنین توافقی اساساً دولت تعهداتی را بپذیرد که قانونگذار برای وی مشخص کرده و حقوقی را برای طرف مقابل در نظر بگیرد که قانونگذار برای وی قائل شده است و در این توافق، اراده طرف مقابل تأثیری در تعیین مفاد و شرایط قرارداد

## تأملی در صلاحیت دیوان عدالت اداری... ۲۴۳

نداشته و صرفاً طرف مقابل در مقام قبول یا رد قرارداد باشد و حتی دستگاه دولتی به موجب قانون بتواند هر زمان در شرایط و مفاد قرارداد تغییر دهد، به نظر می‌رسد با توجه به ماهیت قانونی قرارداد و غلبهٔ وجههٔ قرارداد اداری بر چنین قراردادهایی، باید قائل به صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از تعهدات مربوط به این‌گونه توافقات شد.<sup>۱</sup> رأی وحدت رویهٔ شمارهٔ ۹۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را می‌توان در مقام شناسایی چنین تمییزی در رویهٔ قضایی کشور مورد اشاره قرار داد. رأی مذکور اشعار می‌دارد:

«نظر به اینکه مطابق بند الف مادهٔ ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵ رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد و رسیدگی به ادعای اشخاص به طرفیت واحدهای دولتی مبنی بر الزام به اجرای مفاد تعهدنامه‌های رسمی مأخوذه در اجرای قانون، از جمله مصادیق شکایات از اقدامات دولتی مصرح در بند الف مادهٔ ۱۳ قانون مذکور می‌باشد و با توجه به اینکه اخذ تعهد به موجب مقررات قانونی و اجرای مفاد آن منصرف از دعاوی ناشی از قراردادهای موضوع آراء شمارهٔ ۵۹- ۱۳۷۱/۴/۳۰ و ۳۳- ۱۳۷۵/۲/۲۹ و ۱۹۷- ۱۳۷۹/۶/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است، بنابراین رأی شعبه سوم دیوان عدالت اداری به شمارهٔ دادنامهٔ ۲۴۲۷-۱۳۸۷/۱۱/۳۰ که صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به ادعای الزام وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به اجرای مفاد تعهدنامه‌های رسمی مأخوذه را پذیرفته است صحیح و موافق مقررات می‌باشد».

۱. تبیین تفکیک بین تعهداتی که به موجب الزامات قانونی بر عهدهٔ دستگاه‌های اداری می‌گیرند و تعهداتی که دستگاه‌ها در چارچوب توافق و تراضی و انعقاد یک قرارداد مستقل بر عهده می‌گیرند، در رأی وحدت رویهٔ شمارهٔ ۶۸۵ مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مشاهده می‌شود. هیأت در دادنامهٔ مذکور مقرر می‌دارد: «عمومات احکام مقرر در مواد ۲ و ۵ و قسمت اخیر مادهٔ ۱۵ قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور مصوب ۱۳۷۳/۸/۳ در باب تکلیف دولت در زمینهٔ تدارک شرایط لازم برای استفاده افراد جامعه از خدمات درمانی و تشکیل سازمان بیمه خدمات درمانی به منظور تحقق هدف مقنن در جهت تأمین موجبات و امکانات بیمهٔ خدمات درمانی کارکنان دولت و سایر افراد مشمول قانون به‌ویژه تکلیف دستگاه‌های ذی‌ربط مبنی بر انعقاد قرارداد رأساً با سازمان بیمه خدمات درمانی و کسر حق سرانهٔ خدمات درمانی از حقوق کارکنان دولت و پرداخت آن به سازمان مزبور مبین آن است که ماهیت رابطه حقوقی مستخدمان دولت با سازمان بیمهٔ خدمات درمانی مبتنی بر الزامات قانونی بوده و ناشی از توافق و تراضی و عقد قرارداد مستقل و مستقیم بین مستخدم دولت و سازمان مذکور نیست. بنابراین شکایت مستخدم دولت از خودداری و امتناع سازمان بیمه خدمات درمانی از ایفاء وظایف و مسئولیت‌های قانونی مربوط در خصوص تأمین و پرداخت هزینه‌های پرداختی مستخدم دولت به مطلق بیمارستانها، مراکز پزشکی، مراکز بهداشتی درمان و مراکز تشخیص و پزشکان در حد ضوابط و تعرفه‌های قانونی مربوط از نوع دعاوی داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری محسوب می‌شود».

## نتیجه گیری

با توجه به آنچه گفته شد، قراردادهای استخدام اشخاص به صورت پیمانی یا ساعتی و انجام کار معین (موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری)، ماهیتاً قراردادهایی اداری به شمار می‌آیند که در آنها تمام حقوق و الزامات مستخدم عمومی ناشی از قوانین و مقرراتی است که به طور یکجانبه از طرف دولت وضع و به او تحمیل می‌شود؛ به عبارتی دیگر، دستگاه دولتی به موجب مقررات قانونی و در اجرای آن، تعهداتی را از اشخاص اخذ می‌کند و در قبال آن حقوقی را برای اشخاص مستخدم قائل می‌شود و هر زمان هم که بنا بر مقتضیات خدمات عمومی لازم تشخیص می‌دهد، قوانین و مقررات استخدامی را به طور یکجانبه تغییر می‌دهد، بدون اینکه از این حیث با اشکالات حقوقی یا مخالفتی از ناحیه مستخدمان روبه‌رو شود. از این رو، اقسام مختلف استخدام حتی در قالب قراردادی آن، وضعیت‌های خاص قانونی‌اند که شرایط، احکام و آثار آن را قانونگذار مشخص می‌کند و اراده اشخاص در تعیین و تغییر آنها تأثیر ندارد.

بنابراین، هرچند در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، قراردادها با توجه به دوجانبه بودن آنها و جنبه حقوقی و ترافیعی دعاوی ناشی از آنها، از شمول صلاحیت دیوان خارج شده‌اند؛ و نیز به کارگیری‌های در چارچوب قراردادهای کار در دستگاه‌های اجرایی، با توجه به قانون خاص حاکم و صلاحیت اولیه مراجع اختصاصی و صلاحیت ثانویه دیوان، از صلاحیت رسیدگی ابتدایی دیوان خارج‌اند، لکن در مورد قراردادهای استخدامی، با توجه به ماهیت قانونی استخدام در دستگاه‌های دولتی می‌توان قائل به استثنا شد و این امر را به تمامی تعهداتی که دستگاه‌های دولتی در اجرای قانون و مطابق شرایط قانونی معین بر عهده می‌گیرند، نیز تسری داد؛ همچنان که هیأت عمومی دیوان هم در رأی وحدت رویه شماره ۹۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱ این امر را پذیرفته است.

## منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۳)، حقوق اداری ایران، ج دوم، تهران، توس، چ هفتم.
۲. امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۸۷)، حقوق اداری، ج اول، تهران، میزان، چ دوم.
۳. انصاری، ولی‌اله (۱۳۸۷)، حقوق قراردادهای اداری، تهران، حقوقدان، چ چهارم.
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۲)، ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج دانش، چ ششم.
۵. رستمی، ولی (۱۳۸۹)، نقد و بررسی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری، پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، سال دهم، ش دوم، ص ۴۷-۱۷.

تأملی در صلاحیت دیوان عدالت اداری... ۲۴۵

---

۶. شهیدی، مهدی (۱۳۷۷)، تشکیل قراردادها و تعهدات، تهران، حقوقدان، چ اول.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۱)، حقوق اداری، تهران، سمت، چ هشتم.
۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، دوره مقدماتی حقوق مدنی (اعمال حقوقی)، تهران، شرکت انتشار، چ یازدهم.
۹. \_\_\_\_\_ (۱۳۷۶)، قواعد عمومی قراردادها، تهران، شرکت انتشار، چ دوم.
۱۰. نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۱)، صلاحیت دیوان عدالت اداری در آرای دیوان عالی کشور، شرکت سهامی روزنامه جمهوری اسلامی ایران، چ اول.
۱۱. نجابت‌خواه، مرتضی و فدایی، رضوان (۱۳۹۳)، وضعیت حقوقی و استخدامی اشخاص موضوع ماده ۱۲۴ ق.م.خ.ک. در پرتو رویه قضایی دیوان عدالت اداری، دوفصلنامه حقوق اساسی، سال یازدهم، ش ۲۱، ص ۱۸۴-۱۶۷.
12. Demmke, Christoph & Moilanen, Timo, The future of public employment in central public administration, European Institute of Public Administration, Maastricht/Berlin/Helsinki, November 2012, in: [http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522\\_Study\\_The\\_future\\_of\\_public\\_employment.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf) .