

رای هیات تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری به شماره « ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۵۵۱ »
ابطال ابلاغیه شماره ۲۰۰۶۴۰ مورخ ۹۷/۴/۲۶ سازمان اداری و استخدامی کشور

شماره دادنامه: ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۵۵۱

تاریخ: ۱۳۹۸/۰۸/۲۹

شماره پرونده: ه ع ۹۶۲/۹۸

مرجع رسیدگی: هیات تخصصی اداری و امور عمومی

شاکی: آقای سید سپهر قاضی نوری نائین

طرف شکایت: سازمان اداری و استخدامی کشور

موضوع شکایت و خواسته: ابطال ابلاغیه شماره ۲۰۰۶۴۰ مورخ ۹۷/۴/۲۶ سازمان اداری و استخدامی کشور

* شاکی دادخواستی به طرفیت سازمان اداری و استخدامی کشور به خواسته ابطال بندهایی از ابلاغیه شماره ۲۰۰۶۴۰ مورخ ۹۷/۴/۲۶ در خصوص شرح وظایف معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری نموده است.

متن مقررہ مورد شکایت:

بند اول: ارتقا و تقویت فرآیند شتاب دهی به توسعه اقتصاد دانش بنیان در چارچوب قوانین، مقررات و اسناد بالا دستی

بند دوم: ایجاد و تقویت زیست بوم نوآوری و تکمیل مولفه ها و حلقه های آن و تقویت زیر ساخت های نهادی

بند سوم: حمایت از ایجاد، توانمند سازی و توسعه شرکت ها و موسسات دانش بنیان

بند چهارم: توسعه و تجاری سازی فناوری های راهبردی و مورد نیاز کشور در چارچوب نقشه جامع علمی کشور

بند پنجم: حمایت از نوآوری و پژوهش های مساله محور و تجاری سازی دستاورد های فناوری و نوآوری

بند ششم: تقویت ارتباط میان موسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری با بخش های صنعتی، اقتصادی و اجتماعی و تقویت زیر ساخت های نهادی مورد نیاز برای اجرای این ماموریت

بند هفتم: تقویت فعالیت های تحقیق و توسعه بنگاه های اقتصادی با هدف افزایش تولید

بند هشتم: رصد، پایش و حمایت از تحریک تقاضای محصولات فناورانه و دانش بنیان

بند نهم: ارتقای صادرات کالا و خدمات دانش بنیان

بند دهم: اعتلای ارتباطات بین المللی فناوری و نوآوری و توسعه دیپلماسی فناوری

بند یازدهم: ایجاد نظام مدیریت یکپارچه فناوری و نوآوری در دستگاه های اجرایی

بند دوازدهم: ارتقای یادگیری فناوری در سطح ملی و تقویت توانمندی های فناورانه داخلی از طریق استفاده حداکثری از ظرفیت طرح های توسعه ای ملی ، خریدهای دولتی از خارج و فعالیت و سرمایه گذاری شرکت های خارجی در داخل کشور

*دلایل شاکی برای ابطال مقرره مورد شکایت :

شاکی مدعی مغایرت ابلاغیه شماره ۲۰۰۶۴۰ مورخ ۹۷/۴/۲۶ سازمان امور اداری و استخدامی با قوانین و مقررات مختلف شده که موارد آن را به شرح زیر مطرح کرده است: ۱- بند ۳ شرح وظایف مذکور در نامه ، مغایر با ماده ۱۰ قانون حمایت از شرکت ها و مؤسسات دانش بنیان مصوب مجلس (۱۳۸۹) است، ۲- بند ۴ شرح وظایف مذکور در نامه ، مغایر با جزء ۲ بند الف ماده ۱ شرح وظایف تفصیلی شورای عالی عتف مصوب هیأت وزیران (۱۳۹۶) است، ۳- بند ۵ شرح وظایف مذکور در نامه ، مغایر با جزء ۵ بند الف ماده ۲ قانون اهداف و وظایف و تشکیلات وزارت علوم مصوب مجلس (۱۳۸۲) ، و نیز جزء ۵ بند الف ماده ۱ شرح وظایف تفصیلی شورای عالی عتف مصوب هیأت وزیران (۱۳۹۶) است، ۴- بند ۷ شرح وظایف مذکور در نامه ، مغایر با جزء ۸ ماده ۱ قانون تمرکز بر امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن است، ۵- بند ۸ شرح وظایف مذکور در نامه ، مغایر با ماده ۲۷ آیین نامه اجرایی قانون حمایت از شرکت های دانش بنیان مصوب هیأت وزیران (۱۳۸۹) است.

۶- بند ۹ شرح وظایف مذکور در نامه ، مغایر با جزء ۷ بند الف ماده ۲ قانون وزارت علوم (۱۳۸۲) و بند «د» و «ی» ماده ۱ قانون وزارت بازرگانی (۱۳۵۳) و کلیت قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور (۱۳۹۱) است، ۷- بند ۱۰ شرح وظایف مذکور در نامه ، مغایر با جزء ۱۱ و ۱۴ بند ب ماده ۲ قانون وزارت علوم (۱۳۸۲) و جزء ۶ بند الف ماده ۱ شرح وظایف تفصیلی عتف (۱۳۹۶) است، ۸- بند ۱۱ شرح وظایف مذکور در نامه ، مغایر با جزء ۱ بند پ ماده ۱ شرح وظایف تفصیلی عتف (۱۳۹۶) است، ۹- بند ۱۲ شرح وظایف مذکور در نامه ، مغایر با ماده ۵ قانون تشکیل وزارت اقتصاد و دارایی (مصوب ۱۳۵۳) است.

* دفاعیه سازمان طرف شکایت :

سازمان اداری و استخدامی در لایحه دفاعیه خود در قالب پیوست نامه شماره ۲۹۸۶۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۶/۴ در پاسخ به ادعای شاکی به شرح موارد زیر چنین اعلام داشته است : ۱- شرح وظایف معاونت علمی و فناوری مستند و مطابق نامه شماره ۲۰۰۶۴۰ مورخ ۱۳۹۷/۴/۲۶ سازمان اداری و استخدامی است که وظایف دوازده گانه معاونت علمی و فناوری به شرح مندرج در آن بر اساس ماده ۵۱ « قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی مقتبس و مصوب شده است که بر این اساس خود به خود موضوع را از حوزه شمول ماده ۱۲ « قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری » خارج می نماید. ۲- شایان ذکر است که در بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری صرفاً رسیدگی به موارد « مغایرت» در صلاحیت هیات عمومی دیوان قرار گرفته است و نه آن چنان که خواهان در دادخواست خود موارد « همپوشانی» را نیز مورد درخواست ابطال قرار داده اند. لازم به ذکر است کلیه مواردی از وظایف معاونت علمی و فناوری که خواهان به عنوان همپوشانی ذکر کرده است، همگی مستند به «قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور» است و با توجه به آن که قانون اخیر الذکر نسبت به سایر قوانین مورد استناد خواهان در دادخواست جدیدتر محسوب می شود. لذا به نوعی اراده جدید قانون گذار محسوب می شود، ۳- بند ۳ وظایف کلی معاونت اشعار می دارد: «حمایت از ایجاد ، توانمندسازی و توسعه شرکت ها و مؤسسات دانش بنیان» که این بند کاملاً منطبق

با بند ۲ ماده ۵۱ « قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور » است و آن را به عنوان یکی از اقدامات معاونت علمی و فناوری برمی شمارد و درحقیقت این بند همان نص قانون است . ۴-خواهان ادعای مغایرت بند ۴ شرح وظایف - توسعه و تجاری سازی فناوری های راهبردی و مورد نیاز کشور در چارچوب نقشه جامع علمی کشور - را با جزء ۲ بند الف ماده ۱ «شرح وظایف تفصیلی شورای عالی عتف مصوب هیات وزیران ۱۳۹۶» - تعیین راهبردها و برنامه های کلان توسعه در حوزه های علوم، تحقیقات و فناوری داشته است . در حالی که اولاًحمایت از توسعه و تجاری سازی فناوری های راهبردی که از صلاحیت های معاونت علمی و فناوری است هیچ تعارض یا مغایرت یا همپوشانی با تعیین راهبردها و برنامه های کلان توسعه در حوزه های علوم، تحقیقات و فناوری که از وظایف شورای عالی عتف است، ندارد زیرا دومقوله متفاوت از یکدیگرنه.ثانیاًخواهان در این زمینه ادعای همپوشانی یا مغایرت بند ۴ وظایف معاونت با مصوبه هیات وزیران را داشته و این در حالی است که هیات عمومی دیوان عدالت اداری به صراحت بند ۱ ماده ۱۲ صرفاً به موارد تعارض مقررات دولتی با «قوانین» مصوب مجلس شورای اسلامی رسیدگی می کند و نه به ادعای مغایرت مقررات دولتی با یکدیگر.همچنین استفاده از عبارت « توسعه و تجاری سازی فناوری های راهبردی» در وظایف معاونت به هیچ وجه به معنای ورود معاونت علمی و فناوری در حوزه تجاری سازی نیست.بلکه همچنان که در ماده ۵۱«قانون احکام دائمی» آمده است منظور، حمایت از شرکت ها و مراکزی است که دارای شرایط مقرر بوده و می توانند از تسهیلات و حمایت های معاونت علمی و فناوری برخوردار گردند و در همین راستا نیز به موجب مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ستاد هایی در معاونت علمی و فناوری تشکیل شده که وظیفه بررسی طرح ها و حمایت از شرکت ها و مراکزعلمی و فناوری فعال در حوزه تجاری سازی را بر عهده دارند مانند:ستاد توسعه زیست فناوری ، ستاد حوزه هوایی و هوانوردی و...۵-بند ۵ وظایف معاونت علمی و فناوری عبارت است از « حمایت از نوآوری و پژوهش های مسئله محور و تجاری سازی دستاورد های فناوری و نوآوری » که با جزء ۵ بند الف ماده ۲ «قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» ادعای مغایرت شده است . قسمت اول این بند در حقیقت در متن ماده ۵۱ «قانون احکام دائمی» در خصوص اقدامات و وظایف معاونت عیناً با این عبارت وجود دارد: « حمایت از نوآوری و پژوهش های مسئله محور»همچنین در خصوص ادعای هم پوشانی بند ۵ وظایف کلی با جزء ۵ بند الف ماده ۲ «قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری»شایان ذکر است که « پژوهش مسئله محور»(در شرح وظایف معاونت) با « تحقیقات کاربردی» (در وظایف وزارت عتف) از نظر ادبیات علمی سیاست گذاری علم و فناوری دو مقوله متفاوت است و تعارضی میان این دو حوزه وجود ندارد. ۶- بند ۷ وظایف معاونت اشعار می دارد : « تقویت فعالیت های تحقیق و توسعه بنگاه های اقتصادی با هدف افزایش تولید» که این عبارت عیناً مقتبس از بند ۲ ماده ۵۱ قانون احکام دائمی مبنی بر « تقویت فعالیت های تحقیق و توسعه بنگاه های اقتصادی با اهداف افزایش تولید» است . ۷-همچنین نسبت به بند ۸ وظایف کلی معاونت که ادعای مغایرت آن با ماده ۲۷ « آیین نامه اجرایی قانون حمایت از شرکت ها و موسسات دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری ها و اختراعات» مصوب ۱۳۸۹ هیات وزیران شده است صراحت بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صرفاً موارد مغایرت تصمیمات و مقررات دولتی با قانون مصوب مجلس است و نه تعارض تصمیمات و مصوبات دولتی با یکدیگر است و از این حیث موضوع خارج از صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری است. از طرفی در ماده ۲۷ «آیین نامه اجرایی قانون حمایت از شرکت ها و موسسات دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری ها و اختراعات» مصوب ۱۳۸۹ هیات وزیران، وزارت عتف در اجرای تبصره ۲ ماده ۱ « قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی اجرایی کشور در اجرای پروژه هاو ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات» مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی موظف به اقداماتی شده است که در حال حاضر قانون موصوف به موجب ماده ۲۳ « قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تامین نیازهای کشور و تقویت آن ها در امر صادرات و اصلاح ماده ۱۰۴ قانون مالیات های مستقیم» مصوب ۱۳۹۱ مجلس شورای اسلامی نسخ و ملغی شده است . ۸-

بند ۹ وظایف کلی معاونت عبارت است از: «ارتقای صادرات کالاها و خدمات دانش بنیان» که مفاد این بند عیناً مقتبس از بند ۲ ماده ۵۱ «قانون احکام دائمی» است که در آن «ارتقای صادرات کالاها و خدمات دانش بنیان» قید شده است.

۹-در خصوص بند ۱۰ وظایف کلی معاونت - اعتلای بین المللی فناوری و نوآوری و توسعه دیپلماسی فناوری- اسناد بالا دستی متعددی در زمینه وظیفه بین المللی این معاونت وجود دارد از جمله:

سند جامع روابط علمی بین المللی جمهوری اسلامی ایران مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۳۹۷ که وظیفه اجرایی سازی مفاد این سند با این معاونت می باشد.

به موجب مصوبه «ستاد راهبردی اجرای نقشه جامع علمی کشور» ۱۳۹۱، معاونت علمی و فناوری مسئولیت کمک به بازاریابی و صادرات و خدمات پس از فروش محصولات فناورانه و دانش بنیان را بر عهده دارد که مستلزم ارتقای ارتباطات بین المللی فناورانه و نوآوری توسعه دیپلماسی فناوری است.

ارتقای ارتباطات فناورانه بین المللی با رویکرد تقویت توان فنی داخلی و ارتقای صادرات محصولات فناورانه در راستای توسعه فناوری های راهبردی مصوب ستاد راهبردی اجرای نقشه جامع علمی کشور وجود دارد.

۱۰-بند ۱۱ وظایف کلی معاونت عبارت است از: «ایجاد نظام مدیریت یکپارچه فناوری و نوآوری در دستگاه های اجرایی» که این متن عیناً از بند ۳ ماده ۵۱ قانون احکام دائمی مقتبس شده است که بیان می دارد: «ایجاد نظام مدیریت یکپارچه فناوری و نوآوری در دستگاه های اجرایی». همچنین خواهان در ردیف ۱۱ دادخواست تقدیمی، ادعای مغایرت بند ۱۱ وظایف کلی معاونت را با جزء ۹ بند «پ» ماده ۱ «شرح وظایف تفصیلی شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری» مصوب ۱۳۹۶ هیات وزیران نموده است. مطابق بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان، هیات عمومی صرفاً به موارد مغایرت تصمیمات و مقررات دولتی با قانون مصوب مجلس رسیدگی می کند نه به ادعای مغایرت مقررات و تصمیمات دولتی با یکدیگر. (البته این مقررات و تصمیمات صادره از طرف مقام و مراجع مجاز هیچ گونه تعارض یا مغایرتی با یکدیگر ندارند.) از این لحاظ موضوع از صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری خارج است. این درحالی است که وظایف معاونت علمی اساساً مستند به ماده ۵۱ قانون احکام دائمی است، ۱۱-بند ۱۲ وظایف کلی معاونت عبارت است از: «ارتقای یادگیری فناوری در سطح ملی و تقویت توانمندی های فناورانه داخلی از طریق استفاده حداکثری از ظرفیت طرح های توسعه ای ملی، خریدهای دولتی از خارج و فعالیت و سرمایه گذاری شرکت های خارجی در داخل کشور» که این متن عیناً از بند ۲ ماده ۵۱ قانون احکام دائمی مقتبس شده است. همچنین خواهان در دادخواست خود ادعای همپوشانی بند ۱۲ وظایف کلی را با ماده ۵ «قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی» را داشته است. این ماده اشعار می دارد: «کلیه امور مربوط به سرمایه گذاری های خارجی در ایران و سرمایه گذاری های ایران وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی سازمان کشورهای خارجی در سازمان سرمایه گذاری و کمک های اقتصادی و فنی ایران وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی سازمان متمرکز می شود.» در حالی که طبق بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان، هیات عمومی صرفاً به موارد «مغایرت» تصمیمات و مقررات دولتی با قانون رسیدگی می کند و این مورد از موارد مغایرت نمی باشد به ویژه این که موضوع در صلاحیت معاونت علمی بوده و هیچ گونه خروج و تخطی از صلاحیت در این زمینه وجود نداشته است. همچنین در مقایسه بند ۱۲ وظایف معاونت با مفاد ماده ۵ «قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی» هیچ گونه تعارض یا مغایرت و هم پوشانی میان آن دو قابل مشاهده نمی باشد و این دو موضوع ارتباطی با یکدیگر ندارند.

* پرونده در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۸/۱۹ هیأت تخصصی استخدامی مطرح گردید و پس از رسیدگی به موضوع، اعضاء هیأت به اتفاق آراء مفاد مقرر مقرره مورد شکایت را قابل ابطال ندانستند، بنابراین به استناد بند «ب» ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به شرح زیر مبادرت به صدور رأی می شود.

« رأی هیات تخصصی »

با توجه به اینکه اولاً به موجب ماده ۵۱ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵ مقرر شده است :

« به منظور تحقق مرجعیت علمی، افزایش سهم پژوهشی از تولید ناخالص داخلی و مصرف بهینه منابع، گسترش حمایت از توسعه اقتصاد دانش بنیان و حمایت از نوآوری و پژوهشهای مسأله محور، معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور مجاز است اقدامات زیر را انجام دهد: ۱- حمایت از توسعه و تجاری سازی فناوری های راهبردی و مورد نیاز کشور در چهارچوب نقشه جامع علمی کشور، ایجاد زیست بوم نوآوری در بخشهای علمی کشور و تقویت ارتباط میان مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری با بخشهای صنعتی، اقتصادی و اجتماعی و تقویت زیرساخت های نهادی مورد نیاز برای اجرای این مأموریت. ۲- حمایت از ایجاد، توانمندسازی و توسعه شرکتهای دانش بنیان و تقویت فعالیت های تحقیق و توسعه بنگاههای اقتصادی با هدف افزایش تولید، تحریک تقاضا و ارتقای صادرات کالاها و خدمات دانش بنیان، ۳- ایجاد نظام مدیریت یکپارچه فناوری و نوآوری در دستگاههای اجرایی، ارتقای یادگیری فناوری در سطح ملی و تقویت توانمندی های فناورانه داخلی از طریق استفاده حداکثری از ظرفیت طرحهای توسعه ای ملی، خریدهای دولتی از خارج و فعالیت و سرمایه گذاری شرکتهای خارجی در داخل کشور » و همچنین برخی مواد از جمله بند ب ماده ۲۲، تبصره ماده ۵۳ و ماده ۵۴ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶) برای معاونت علمی و فن آوری ریاست جمهوری در « تضمین امنیت سرمایه گذاری و کارآفرینی در کشور، جذب متخصصان، سیانت، حفاظت و مقابله با اخلاص در امنیت اشخاص و بنگاهها و کاهش خطرپذیری (ریسک) اجتماعی در محیط کسب و کار »، « حمایت از اقتصاد دانش بنیان و تقویت و توسعه صنعت هوایی، تمامی شرکتهای فعال در این صنعت در حوزه های طراحی، ساخت، سرهم (مونتاژ) و تعمیر و نگهداری انواع وسایل پرنده و متعلقات آنها »، « حمایت از سازندگان داخلی تجهیزات مورد نیاز صنعت حمل و نقل ریلی شهری و بین شهری، خرید خارجی تجهیزات مورد نیاز » و در همکاری با سایر وزارتخانه های مربوطه نقش قائل شده است و ثانیاً مفاد مصوبه مورد شکایت که طی آن سازمان اداری و استخدامی اقدام به ابلاغ شرح وظایف معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری نموده است برگرفته از مواد قانونی ذکر شده می باشد و ثالثاً همپوشانی وظایف نهادهای مختلفی دلیل بر مغایرت فعالیت آنها با قانون نمی باشد و رابعاً سازمان اداری و استخدامی در چارچوب وظایف خود اقدام به تنظیم شرح وظایف دستگاه های اجرایی و ابلاغ آن می نماید، عنایتاً به مراتب فوق به جهت اینکه مقرر مقرر مورد شکایت در چارچوب اختیارات قانونی صادر و مغایرتی با قانون ندارد، رأی به رد شکایت صادر می شود. این رأی مستند به بند «ب» ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صادر و ظرف بیست روز پس از صدور، از سوی ده تن از قضات یا رئیس محترم دیوان عدالت اداری قابل اعتراض می باشد.