

# فَلَا تَتَبَعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه هیات عمومی

پیوسته

تاریخ: ۱۴۰۱/۱۰/۱۳

دادنامه: ۱۴۰۱-۹۹۷۰۹۰۵۸۱۲۶۷۵

شماره پرونده: ۱۴۰۱۳۱۹۲۰۰۰-۶۶۹۱۵

کلاسه پرونده: ۱۴۰۱-۹۹۷۰۹۰۵۸۱۲۶۷۵

حاج دادنامه - دیوان عدالت اداری

بسم الله الرحمن الرحيم

شماره دادنامه: 140109970905812675

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۱/۱۰/۱۳

شماره پرونده: ۱۴۰۱۳۱۹۲۰۰۰-۶۶۹۱۵

مراجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای بهمن زبردست

موضوع شکایت و خواسته: ابطال تبصره های ۱ و ۲ بند ۴ تصویب نامه شماره ۱۴۸۷ مدت ۵۹۸۲۶-۱۴۰۱، ۱۲، ۱۵ هیأت وزیران

گردش کار: شاکی به موجب دادخواست و لایحه تکمیلی ارسالی، ابطال تبصره های ۱ و ۲ بند ۴ تصویب نامه شماره ۱۴۸۷ مدت ۵۹۸۲۶-۱۴۰۱، ۱۲، ۱۵ هیأت وزیران را خواستار شده و در مقام تبیین خواسته به طور خلاصه اعلام کرده است:

هیأت وزیران در اجرای ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری تصویب نامه شماره ۱۴۸۷ مدت ۵۹۸۲۶-۱۴۰۱، ۱۲، ۱۵ را به تصویب رسانده و بر اساس

تبصره ۱ بند ۴ همین تصویب نامه مقرر نموده است: «حداقل حقوق کارمندان مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱ با احتساب

فوی العاده های موضوع ماده (۶) قانون پادشاهی نباید از بیست و چهار میلیون و هفتصد و پانزده هزار (۲۴،۷۱۵،۰۰۰) ریال کمتر شود و مابینفاوت آن تا مبلغ بیست و

چهار میلیون و هفتصد و پانزده هزار (۲۴،۷۱۵،۰۰۰) ریال به سقف محاسبه شده، وضع حکم فوق توسط هیأت وزیران واجد سه ابرد اساسی است:

۱- اولاً در جایی که قانونگذار براساس جزء ۱ بند (الف) تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور به تعیین حداقل حقوق کارکنان تمام دستگاههای اجرایی اقدام

کرده، ورود هیأت وزیران به این موضوع و تعیین حداقل حقوق برای بخشی از کارکنان تمام دستگاههای اجرایی، مبنای قانونی ندارد و با جزء ۱ بند (الف) تبصره ۱۲ قانون

بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مغایرت دارد.

۲- هیأت وزیران بدون وجود دلیل و مجوز قانونی، بین مشمولین قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت از جمله قضات از یک سو و مشمولین سایر قوانین از

سوی دیگر تفاوت فائل شده و حداقل حقوقی کمتر از گروه اخیر را برای مشمولان قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت تعیین کرده است که این امر نیز با بند

نهم اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و منع دولت از اعمال تعیین ساروا مغایرت دارد. البته علت این اقدام هیأت وزیران و برقراری تفاوت و تعیین فوق

بین کارکنان مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت و سایر کارکنان دستگاههای اجرایی این بوده است که هیأت وزیران پس از تعیین حداقل غیرقانونی مزبور به

میزان ۲۴،۷۱۵،۰۰۰ ریال، در تبصره ۲ بند ۴ تصویب نامه مزبور، عملآ محاسبه حداقل حقوق و فوق العاده های مستمر مشمول کسور بازنیستگی را براساس حداقل

غیرقانونی تعیین شده توسط خود یعنی ۲۴،۷۱۵،۰۰۰ ریال قرار داده و مقرر کرده است که حداقل حقوق و فوق العاده های مستمر، هفت برابر حداقل غیرقانونی مذکور

خواهد بود. این در حالی است که براساس موازین قانونی حاکم، چه درخصوص مشمولین قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و چه در رابطه با مشمولین قانون

مدیریت خدمات کشوری، کسور بازنیستگی بر مبنای عنوانین قابل کسر تا سقف مجاز پرداختی صورت می گیرد و نه تا سقف هفت برابر حداقل غیرقانونی که براساس تبصره ۱

بند ۴ تصویب نامه مورد شکایت به صورت غیرقانونی تعیین شده است. بنابراین هیأت وزیران در تبصره ۲ بند ۴ تصویب نامه خود، اساساً مأخذ محاسبه کسور

بازنیستگی را که باید مشتعل بر عنوانین قابل کسر مقرر در قوانین تا سقف مجاز پرداختی باشد، به سقف هفت برابر حداقل حقوق غیرقانونی موضوع تبصره ۱

بند ۴ تصویب نامه مورد اعتراض پیوند زده است و در واقع صرفاً حاصل ضرب عدد هفت در ۲۴،۷۱۵،۰۰۰ ریال را مشمول کسر کسور بازنیستگی برای مشخص

پرداختی های بیش از این رقم را که در جریان محاسبه کسور بازنیستگی لاحظ نمی کند. در عین حال، هیأت وزیران برای مشخص

نشدن آثار این اقدام غیرقانونی خود و برای تظاهر به تعیین از حکم مقرر در جزء ۱ بند (الف) تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، بر اساس بند ۵ تصویب

نامه مورد اعتراض اعلام کرده است که مجموع مبلغ متدرج در حکم کارگرینی کارکنان نباید از مبلغ پنجاه و شش میلیون (۵۶،۰۰۰،۰۰۰) ریال کمتر شود و ما به

التفاوت آن با مبلغ پنجاه و شش میلیون (۵۶،۰۰۰،۰۰۰) ریال با عنوان «تفاوت تطبیق موضوع جزء ۱ بند (الف) تبصره ۱۲» در احکام درج می گردد. به عبارت دیگر،

بر مبنای بند ۵ تصویب نامه مورد شکایت عملاً به این موضوع تصریح شده است که دولت ما به التفاوت مبلغ پنجاه و شش میلیون (۵۶،۰۰۰،۰۰۰) ریال تعیین

شده توسط قانونگذار با مبلغ غیرقانونی تعیین شده توسط خود یعنی ۲۴،۷۱۵،۰۰۰ ریال را به کارکنان دولت در قالب تفاوت تطبیق پرداخت خواهد کرد ولی پدیده

است که پرداخت مزبور عملاً تغییری در این واقعیت ایجاد نخواهد کرد که بر اساس تصویب نامه هیأت وزیران، مبنای کسر کسور بازنیستگی همان مبلغ غیرقانونی

۲۴،۷۱۵،۰۰۰ ریال است و با توجه به اینکه بر اساس ماده ۸۲ قانون برنامه پنجم ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مقرر شده است

که برقراری مستمری بازنیستگان برای کلیه بیمه شدگان صندوق های بازنیستگی بر مبنای میانگین دو سال آخر دریافتی که دارای کسور بازنیستگی است، خواهد

بود بنابراین باقی ماندن احکام مقرر در تبصره های ۱ و ۲ بند ۴ تصویب نامه شماره ۱۴۸۷ مدت ۵۹۸۲۶-۱۴۰۱، ۱۲، ۱۵ هیأت وزیران که ظاهراً با هدف وارد

کردن آن ما به قانون برنامه توسعه تصویب شده اند، عملاً به این موضوع منحصر خواهد شد که محاسبه حقوق بازنیستگی کارکنان و پرداخت آن بر مبنای مأخذ

۲۴،۷۱۵،۰۰۰ ریال صورت بگیرد و نه بر اساس کسر کسور بازنیستگی بر مبنای عنوانین قابل کسر تا سقف مجاز پرداختی که در قوانین مریوطه تعیین شده اند.

۳- مطابق ماده ۶ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، تعیین فوق العاده های خاص برای مشمولان این قانون تجویز شده است و بر این اساس برای



## فلا تَبِعُوا الْهَوَى أَنْ تَغْدِلُوا

دادنامه هیات عمومی

مشمولان آن و از جمله فضایت و اعضای هیأت علمی، فوق العاده‌های متعددی از جمله فوق العاده ویژه در نظر گرفته شده و کلیه این فوق العاده‌ها مشمول کسر کسور است و اساساً حقوق قضایت به معنای اعم با این فوق العاده کمی افزایش یافته است و در تبصره ۱ بند ۴ مصوبه مورد اعتراض، کلیه مشمولین مقررات مختلف برای کسر کسور نایاب قانون مدیریت خدمات کشوری و عناوین سه‌گانه ۱، ۲، ۳ و ۵ ماده ۶۸ قانون مزبور شده‌اند و خود به خود فوق العاده ویژه قضایت و هیأت علمی و دیگر مشمولین قانون نظام هماهنگ از کسر کسور این فوق العاده محروم می‌شوند و این در حالی است که ناکنون آن را برداخته‌اند. مضاراً اینکه بند ۱۰ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز مشمول کسر کسور است و آن را ذکر نکرده و با مقید کردن به این سه عنوان، موجب تضییق حکم قانونگذار شده و این تضییق خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب کننده است. لذا ابطال مصوبه از تاریخ تصویب مورد تقاضا می‌باشد.."

متن مقرره مورد شکایت به شرح زیر می‌باشد:

" تصویب نامه شماره ۱۴۰۱۲۰۵۹۸۲۶ تاریخ ۱۴۰۱۰۹۵۹-۱۵ هیأت وزیران

هیأت وزیران در جلسه ۱۴۰۱۲۰۱ به پیشنهاد سازمان برنامه و پژوهجه کشور و به استناد اصل یکصد و سی و هشتاد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ماده (۲۶) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و بند (ب) ماده (۲۸) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵ و جزء‌های ۱، ۲، ۳، ۴، ۵، ۶، ۷ و بند (و) تبصره ۱۲ و بند (ی) تبصره ۱۳ (الف) و بند (ب) تبصره ۱۴ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور تصویب کرد:

۴- حداقل حقوق و فوق العاده‌های مستمر شاغلین موضوع ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری برای کارمندان دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون و سایر مشمولین ماده مذکور به استثنای مشمولین قانون نظام هماهنگ برداخت کارکنان دولت و حداقل حقوق بازنیستگان، وظیفه بگران و مشترکان صندوق بازنیستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و سایر صندوق‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۴۰۱ به میزان بیست و چهار میلیون و هفتاد و پانزده هزار (۲۴۷۱۵,۰۰۰) ریال و حداقل حقوق کارمندان مشمول قانون نظام هماهنگ برداخت کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱ به میزان سیزده میلیون و سیصد و شصت و دو هزار (۱۳۶۲۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود.

تبصره ۱) حداقل حقوق کارمندان مشمول قانون نظام هماهنگ برداخت کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱ با احتساب فوق العاده‌های موضوع ماده (۶) قانون یادشده، نباید از بیست و چهار میلیون و هفتاد و پانزده هزار (۲۴۷۱۵,۰۰۰) ریال کمتر شود و مابهانه تفاوت آن با مبلغ بیست و چهار میلیون و هفتاد و پانزده هزار (۲۴۷۱۵,۰۰۰) ریال به سقف معاسبه شده، اضافه خواهد شد.

تبصره ۲) حداقل حقوق و فوق العاده‌های مستمر کارمندان شاغل در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره آن، شامل حقوق ثابت و فوق العاده‌های مذکور در بندۀ (۲)، (۳) و (۵) ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری (به ترتیب فوق العاده‌های اینارگری، سختی کار و کار در محیط های غیرمتعارف و فوق العاده شغل برای مشاغل تخصصی) و عناوین مشابه با موارد مذکور برای سایر حقوق بگران دستگاه‌های اجرایی، به میزان هفت برابر حداقل حقوق و فوق العاده‌های مستمر تعیین شده در این بند می‌باشد. - معاون اول رئیس جمهور"

در پاسخ به شکایت مذکور، معاون امور حقوقی دولت (حوزه معاونت حقوقی رئیس جمهور) به موجب لایحه شماره ۱۴۰۱/۸/۱۵-۱۴۴۷۷۷ اعلام کرده است:

" ۱- در جزء ۱ بند (الف) تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور به افزایش ده درصدی ضریب حقوق گروه‌های مختلف حقوق بگیر در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه و همچنین نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات، سازمان انرژی اتمی، کارکنان کشوری و لشکری، اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و قضایت براساس آخرین حکم کارگزینی با رعایت این شرط تأکید شده که «مجموع حکم کارگزینی برای کارکنان رسمی، پیمانی و مبلغ قرارداد منعقده ماهانه برای کارکنان قرارداد کار معین (مشخص)، والدین شهدا و کارکنان طرح خدمت پزشکان و پیراپزشکان در وزارت بهداشت، درمان و آموزش برشکی به نسبت مدت کارکرد، از بنجاه و شش میلیون (۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال کمتر نباشد». بر همین اساس در بند ۵ تصویب نامه مورد شکایت نیز بر این مطلب تأکید شده که «بس از اعمال افزایش‌های موضوع بندۀ حقوق الذکر، مجموع مبلغ مندرج در حکم کارگزینی برای کارکنان رسمی و پیمانی والدین شهدا و مجموع مبلغ مندرج در قرارداد منعقده برای کارکنان قرارداد کار معین (مشخص) و کارکنان طرح خدمت پزشکان و پیراپزشکان در وزارت بهداشت، درمان و آموزش برشکی به نسبت مدت کارکرد، باید از مبلغ بنجاه و شش میلیون (۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال کمتر شود و ما به تفاوت آن با مبلغ بنجاه و شش میلیون (۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال با عنوان «تفاوت تطبیق موضوع جزء ۱ بند (الف) تبصره ۱۲» در احکام درج می‌گردد. این میزان ثابت نبوده و با هرگونه تغییر در حکم کارگزینی مشمولین، مجدداً محاسبه می‌گردد». همچنین در بند ۹ تصویب نامه تأثیر مقرر شده که «سفق خالص برداختی متوسط سالانه از محل حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر و سایر پرداختی‌ها (مجموع ناخالص حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر و سایر برداختی‌ها پس از کسر کسورات قانونی بازنیستگی، بیمه تأمین اجتماعی، بیمه خدمات درمانی اصلی و تبعی درجه یک و مالیات از هر محل و تحت هر عنوان در سال ۱۴۰۱ به گروه‌های مختلف حقوق بگیر در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و همچنین نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات، سازمان انرژی اتمی ایران از قبلی کارکنان کشوری و لشکری، اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و قضایت و در کلیه مناطق کشور سیصد و نود و دو میلیون (۳۹۲۰,۰۰۰,۰۰۰)



فَلَا تَشْبُعُوا الْهَوْيَ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه هیأت عمومی

سیاست

تاریخ: ۱۴۰۱/۱۰/۱۳

WILSON LIBRARY OF HARVARD UNIVERSITY

شماره پرونده: ۶۶۲۹۱۵ - ۰۰۰۱۹۱۲۱۳

卷之三

١٢

ریال است. پرداخت مازاد بر این مبلغ نجت هر عنوان و از محل هر نوع اعتبار به کارکنان کشاوری و لشکری اعم از کارمندان، اعضای هیأت علمی، قضات و بازنشستگان در وزارتاخانه ها و شرکت های دولتی و همچنین شرکت ها و مؤسساتی که مدیران آن به هر طریق توسط دولت و با نهادهای عمومی منصوب می شوند، مضمون است.

۲- در ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، تعیین «حداکثر حقوق و مزایای مستمر شاغلین، حقوق بازنشستگان و وظیفه بگیران مشمول این قانون و سایر حقوق بگیران دستگاه های اجرایی و صندوق های بازنشستگی وابسته به دستگاه های اجرایی» به مصوبه هیأت وزیران واگذار شده و بین «حداکثر حقوق و مزایای مستمر» موضوع ماده ۷۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و «حداکثر مجموع مبلغ مندرج در حکم کارگزینی که شامل حقوق و کلیه پرداختی های کارمندان اعم از مستمر و غیرمستمر و سایر پرداختی ها (مجموع ناخالص حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر و سایرپرداختی ها پس از کسر گسورات قانون بازنشستگی، بهمه تأمين اجتماعی، بيمه خدمات درمانی اصلي و تبعي درجه يك و ماليات) مى شود، تفاوت وجود دارد و نمي توان اين دو را يكسان انگاشت. بر اين اساس حکم مقرر در جزء ۱ بند (الف) تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل گشور، صلاحیت دولت در تعیین حداقل حقوق و مزایای مستمر موضوع ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری را محدود يا نظر مى كند.

۲- حکم مقرر در نیصره ۲ بند ۴ تصویب نامه مورد شکایت مبنی بر تعیین «حداکثر حقوق و فوق العاده های مستمر کلیه کارمندان شاغل در دستگاه های اجرایی موضوع ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره آن، شامل حقوق ثابت و فوق العاده های مذکور در بند های ۲، ۳ و ۵ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری و عناوین مشابه با موارد مذکور برای سایر حقوق بگیران دستگاه های اجرایی» به معنای آن نیست که صرفاً این مبلغ موضوع کسر کسور بازنیشنسکی خواهد بود. بلکه طبق ماده ۱۰۶ قانون مدیریت، «مبانی محاسبه کسور بازنیشنسکی و برای محاسبه حقوق بازنیشنسکی کارمندان مشغول این قانون حقوق ثابت به اضافه فوق العاده های مستمر و فوق العاده بند ۱۰ ماده ۶۸ این قانون می باشد». لذا این حقوق و فوق العاده های مستمر موضوع ماده ۷۶ قانون مدیریت و آنچه که مبنای محاسبه کسور بازنیشنسکی بر اساس ماده ۱۰۶ قانون مدیریت است، تفاوت وجود دارد و دولت در نیصره ۲ بند ۴ تصویب نامه که در اجرای ماده ۷۶ قانون مدیریت وضع شده، حکم قانونی ماده ۱۰۶ قانون مدیریت را قضیق ننموده و خارج از حدود اختیارات خود عمل نکرده است. بر همین اساس، هرجند فوق العاده ویژه مشمولین قانون نظام هماهنگ برداخت کارکنان دولت از شمول سقف مقرر در نیصره ۲ بند ۴ تصویب نامه در خصوص تعیین «حداکثر حقوق و فوق العاده های مستمر خارج است؛ لکن این بدان معنا نیست که از شمول کسور بازنیشنسکی مستثنی شود.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۱/۱۳ به ریاست معاون قضایی دیوان عدالت اداری در امور هیأت عمومی و یا حضور معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأي هيأت عمومي

هر چند بر اساس ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مقرر شده است که: «حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستمر شاغلین حقوق بازنشستگان و وظیفه بگیران مشمول این قانون و سایر حقوق بگیران دستگاه های اجرایی و صندوق های بازنیشستگی وابسته به دستگاه های اجرایی هر سال با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می رسد». ولی به موجب جزء ۱ بند (الف) تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مصوب ۱۴۰۰، ۱۲، ۲۵۰ که قانون وارد بر ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون حاکم در زمان وضع تصویب نامه شماره ۱۴۸۷ متری ۵۹۸۲۶ هـ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۵ هیأت وزیران است، مقرر شده است: «ضریب حقوق گروه های مختلف حقوق بگیر در دستگاه های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و همچنین نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات، سازمان انرژی اتمی، کارکنان کشوری و لشکری، اعضای هیأت علمی دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فضایت به میزان ده درصد (۱۰٪) برآسان آخرین حکم کارگزینی به گونه ای افزایش یابد که مجموع حکم کارگزینی برای کارکنان رسمی، بیمانی و مبلغ قرارداد منعقده ماهانه برای کارکنان قرارداد کار معین (مشخص)، والدین شهدا و کارکنان طرح خدمت پزشکان و پیراپزشکان در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به نسبت مدت کارکرد، از پنجاه و شش میلیون (۵۶,۰۰۰,۰۰۰) ريال کمتر نباشد» بنابراین حکم مقرر در تبصره های ۱ و ۲ بند ۴ تصویب نامه شماره ۱۴۸۷ هـ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۵ هیأت وزیران که مبنی بر تعیین حداقل مبلغی کمتر از حداقل مبلغ مقرر در جزء ۱ بند (الف) تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار بوده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود.

مہلی درپیں

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

معاون قضایی دیوان عدالت اداری