

تاريخ الإرسال: 2025/01/28 تاريخ النشر: 2025/02/05

قواعد الترقية طبقاً لأحكام القضاء الإداري العماني

المؤلف الأول - الدكتور: سعيد الكثيري

أستاذ القانون العام - بجامعة ظفار - سلطنة عمان

said Masoud Said Naoom AL Kathiri
(deanofcollegeoflaw13@gmail.com)

المؤلف الثاني - الدكتور: سامح سعد محمد حسن على

المستشار القانوني بمكتب محافظ ظفار - سلطنة عمان

ملخص :

يعتبر الموظف الإداري هو حجر الزاوية في الجهاز الإداري للدولة، فكما هو معلوم أن الموظف العام هو الأداة التي تتجسد فيها إرادة المشرع وتنشأ عنها الإدارة العامة، وهو الأداة التي تمارس بها الدولة سلطانها ونشاطها لتحقيق أهدافها المنوطة بها، ولا يتصور نشاط إداري بدون موظفين إداريين، وتعتبر الترقية هي عماد تلك الوظيفة، إذ أنها هي الذي توفر للموظف الحافز المادي والمعنوي للاستمرار بالوظيفة وبذل الجهد للوصول للمنصب الأعلى.

يُعرض الباحث لماهية الترقية فقها وتشريعيا وتمييزها عن غيرها من الأنماط الوظيفية التي تتشابه معها كالتعيين والتسكين والنقل، كما يعرض لأنظمة الوظيفة العامة وعلاقتها بالترقية مبينا أثر تلك الأنظمة في قانون الخدمة المدنية العماني.

ويُحاول الباحث الإجابة التساؤل الذي يدور في أذهنة الجميع حول إذا ما كانت الترقية تمثل حقا للموظف أم مجرد أمل يحدو إليه.

كما يعرض لمعايير الترقية في سلطنة عمان بين الأخذ بالترقية بالأقدمية والترقية بالاختيار في قوانين السلطنة المتتابعة وكيفية الجمع بين المعيارين في قانون الخدمة المدنية 120/ 2004 وتقييم الباحث لذلك الجمع بين المعيارين.

كما يعرض لشروط وضوابط الترقية في قانون الخدمة المدنية 120/ 2004 سواء تلك المتعلقة بالموظف المرقى أو المتعلقة بالوظيفة نفسها.

ثم يعرض الباحث للرقابة على قرارات الترقية في الوظيفة العامة ومجموعة الإجراءات الإدارية التي تتخذها الإدارة إذا ما ظهر لها بطلان قرار الترقية دون لجوء المتظلم للقضاء، وكذلك للرقابة القضائية على عناصر القرار الإداري في مجال الترقية وكيفية الطعن على قرار التخطي في الترقية.

وأخيرا يعرض الباحث لموانع الترقية في الوظيفة العامة.

كلمات مفتاحية : الترقية في سلطنة عمان - الترقية بالاختيار - الترقية بالأقدمية موانع الترقية - ضوابط الترقية .

Abstract

The administrative employee is considered the cornerstone of the state's administrative apparatus. As it is known, the public employee is the tool in which the will of the legislator is embodied and public administration is established. He is the tool by which the state exercises its authority and activity to achieve its assigned goals. An administrative activity cannot be imagined without administrative employees. Promotion is considered the backbone of that job, as it is what provides the employee with the material and

moral incentive to continue in the job and make an effort to reach the higher position.

researcher presents the nature of promotion, both jurisprudentially and legally, and distinguishes it from other job types that are similar to it, such as appointment, placement, and transfer. He also presents the systems of public employment and their relationship to promotion, indicating the impact of these systems on the Omani Civil Service Law .

The researcher attempts to answer the question on everyone's mind about whether promotion represents a right for the employee or just a hope he aspires to.

It also presents the criteria for promotion in the Sultanate of Oman, between introducing promotion by seniority and promotion by selection in the Sultanate's successive laws, and how to combine the two standards in Civil Service Law 120/2004, and the researcher's evaluation of that combination of the two standards>

It also presents the conditions and controls for promotion in the Civil Service Law 120/2004, whether those related to the promoted employee or those related to the job itself.

Then the researcher presents the control over the promotion decisions in the public service and the set of administrative procedures taken by the administration if it appears to it that the promotion decision is invalid without the complainant resorting to the judiciary, as well as the judicial control over the elements of the administrative decision in the field of promotion and how to appeal the decision to skip promotion.

Finally, the researcher presents the obstacles to promotion in the public service.

Keywords (Promotion in the Sultanate of Oman - Promotion by selection - Promotion by seniority - Obstacles to promotion - Promotion controls)

مقدمة :

تعتبر الترقية الوظيفية هي عماد الوظيفة العامة ، حيث تؤثر في مسار حياة الموظف الإدارية وتوفر له حافزا معنويا وماديا يكفل له الاستقرار والاستمرار في أداء مهامه الوظيفية ورفع كفاءته للتنافس فيما بينه وبين أقرانه وبذل المزيد من الجهد والعطاء للوصول إلى مناصب قيادية أعلى ، كما تعد الترقية الوظيفية من المؤشرات الأساسية التي تلعب دورا هاما للتأثير في سلوك الموظفين وتساهم في خلق الإبداع والابتكار بمنظومة العمل.

تختلف معايير الترقية لاختلاف النظم الوظيفية للدول، وتتحصر تلك المعايير في الترقية بالأقدمية أو الاختيار أو كليهما ، وقد أخذت السلطنة بكل هذه المعايير على اختلاف المسميات الوظيفية، والواقع أن الترقية في سلطنة عمان تعتبر مجرد أمل للموظف العام طالما لم يصدر بها قرار إداري، فإذا ما صدر هذا القرار أصبحت حقا للموظف.

أهمية الدراسة : تبرز أهمية هذه الدراسة عمليا في بيان حق الموظف في الترقية، ومتى يكون له الحق في المطالبة بترقية وظيفية ، أو المطالبة إداريا أو قضائيا في حالة تخطي غيره من زملائه له في الترقية رغم مساواته لهم أو تفوقه عليهم في عنصري الجدارة، ومتى لا يكون للموظف هذا الحق ابتداء حتى لو توافرت فيه كافة شروط الترقية .

أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى تمييز الترقية عن غيرها من المسارات الوظيفية وبيان معاييرها في القانون العماني، ومدى السلطة التقديرية للجهة الإدارية في منح الموظف الترقية ، والرقابة على عناصر القرار الإداري المتعلقة بالترقية.

مشكلة الدراسة وتساؤلاتها: المشكلة الأساسية التي تثار من خلال هذا البحث هي هل تعتبر الترقية حقاً للموظف إذا ما استوفى شروطها أم مجرد أمل يراوده، ومدى السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في إصدار قرار ترقية موظف، وهل حصول الموظف على شروط الترقية تحتم حصولها عليها ، وهل يمكن إضافة ضوابط لم ينص عليها القانون كشروط للترقية.

منهج الدراسة: اتبع الباحث في دراسته المنهج الاستقرائي التأصيلي وذلك لتأصيل قواعد الترقية طبقاً للقوانين العمانية وأحكام محكمة القضاء الإداري العماني (سابقاً)

خطة الدراسة

المبحث الأول: ماهية الترقية الوظيفية

المطلب الأول: تعريف الترقية فقها وقضاء

المطلب الثاني: تمييز الترقية عن النظم الشبيهة بها.

المطلب الثالث: التكييف القانوني للترقية .

المبحث الثاني: معايير الترقية وشروطها وضوابطها في قانون الخدمة المدنية .

المطلب الأول: معايير الترقية الوظيفية في عمان

المطلب الثاني: شروط الترقية في القانون 2004/120

المطلب الثالث: ضوابط الترقية.

المبحث الثالث: الرقابة على قرارات الترقية

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على قرار الترقية

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الترقية.

المبحث الأول : ماهية الترقية الوظيفية

اختلف الفقه حول تعريف الترقية الوظيفية بين فريقين أحدهما يأخذ بفكرة موسعة للترقية ، في حين يضيق الجانب الآخر من تعريفها، بينما يأخذ كل من التشريع والقضاء العماني بالفكرة الموسعة في التعريف. ومن الواضح أن الترقية تختلف عن غيرها من الأنماط الوظيفية كالتعيين والنقل والتكليف والتسكين ، على نحو ما سنعرض.

المطلب الأول. تعريف الترقية فقها وقضاء يعتبر قرار الترقية من أهم القرارات الوظيفية العامة أهمية، وذلك لما لها من أثر في تعديل المركز القانوني للموظف، وذلك بترقيته وارتقائه في درجات السلم الوظيفي. سواء كان ذلك داخل الفئة الوظيفية أو من درجة الى درجة أعلى منها في السلم الوظيفي (الترقية)

الفرع الأول : التعريف الفقهي والتشريعي للترقية

يختلف التعريف الفقهي للترقية على حسب الزاوية التي ينظر منها كل فقيه إلى مقومات الترقية. ذلك أنه يتوقف اختيار كل دولة لاستخدام نظام الترقية على الفلسفة التي يقوم عليها نظام الوظيفة العامة، ويمكن تقسيم هذه التعريفات حسب اتجاهات الفقهاء كالتالي:

جانب يرى أن الترقية هي نقل الموظف من مستوى وظيفي إلى مستوى وظيفي أعلى دون الاعتداد بالراتب والمزايا المادية.

من هذا الاتجاه نذكر الدكتور محمد مهنا الذي يعرف الترقية بأنها "نقل الموظف لوظيفته ذات مستوى وظيفي أعلى في التنظيم الإداري للجهاز ولا يدخل فيها مجرد منح الموظف درجة أعلى ومرتباً أفضل"¹.

ويؤيد جانب من الفقه العماني هذا الاتجاه فيرى أن الترقية هي "تقلد الموظف وظيفته تعلو وظيفته السابقة في السلطة والمسؤولية"². وبذلك فالترقية تكون لمجرد التدرج في الدرجة الأعلى حتى ولو لم يترتب على ذلك تغيير في المعاملة المالية للموظف³.

1- جانب يرى أن الترقية هي نقل الموظف لمستوى وظيفي أعلى مع اقترانها بزيادة في المرتبة والدرجة المالية، و لو لم يصح بذلك تغيير في المسؤوليات والواجبات. ومن أبرز أنصار هذا الفريق العميد سليمان الطماوي، حيث يعرف الترقية بأنها "صعود الموظف في السلم الرئاسي وزيادة سلطات هو مسؤولياته"⁴. أما بالنسبة لقانون الخدمة المدنية العماني رقم 120 / 2004 فقد عرف الترقية تعريفاً موسعاً حيث عرفها من خلال مفهومين هما:

المفهوم الأول: أشارت المادة 27 من القانون إلى الترقية بقولها:

¹ د. محمد فؤاد مهنا: سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، بدون ناشر 1967، ص 406

² - خالد بن محمد بن سالم المشيفري: الترقية في مجال الوظيفة العامة في سلطنة عمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، 2014 ص 110

3 - مبارك بن خلفان بن حمدون الرحبي: ترقية الموظف العام في سلطنة عمان، دراسة مقارنة، ص 76

⁴ د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، ط 1، دار الفكر العربي، 1967، ص 716

"معوج وباستيفاء الموظف اشتراطات الوظيفة الأعلى، تكون الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة و المجموعة النوعية التي تنتمي إليها". فلم يشترط القانون في هذه المادة ارتباط الترقية بضرورة تحقق مزايا مادية.

المفهوم الثاني: اعتبر انتقال الموظف من درجة مالية إلى درجة مالية أعلى منها ترقية. ولا يترتب على هذه الترقية سوى زيادة مالية في الراتب، مع استمرار انتماء الموظف لذات المستوى الوظيفي والمجموعة النوعية بذات المسؤوليات والواجبات.

من خلال قانون الخدمة المدنية نجد أنه قد سائر رأي الفريق الاول في عدم اشتراط ضرورة حصول الموظف المرقى على زيادة في المرتب. بشرط أن يكون قد حصل مستوى وظيفياً على.

ومن جانب آخر فقد سائر الرأي الثاني في أن انتقال الموظف من درجة مالية أقل إلى درجة مالية أعلى يعتبر ترقية مع استمرار انتماء الموظف لذات المستوى الوظيفي.

الفرع الثاني : تعريف الترقية قضاء. عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية الترقية بأنها "كلما يطرأ على الموظف من تغير في مركزه القانوني من شأنه تقديمه على غيره في مدارج السلم الوظيفي والإداري، ويتحقق ذلك بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته في مجال الاختصاص وإن لمي صاحب ذلك نفع مادي"⁵.

⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 1061 لسنة 14 ق . ع جلسة 1976/6/17 ، مجموعة المحكمة الإدارية العليا في 15 عاما ' الجزء الرابع، ص 3796

أما محكمة القضاء الإداري في عمان فقد عرفت الترقية بأنها " كلما يطرأ على الموظف من تغيير في المركز القانوني بحيث تتسع سلطات هو اختصاصاته وتزايد التزاماته هو تبعات هو يكون من شأنه تمييز هو تقديمه على باقي زملائه. و الترقية تحقق للموظف مزايا مادية ومعنوية، فهي تفتح المجال للموظف في الوصول إلى المناصب العليا، فيحقق بذلك طموحه في الحصول على درجة مالية أكبر و اختصاصات أكثر أهمية".⁶

المطلب الثاني: تمييز الترقية عن النظم الشبيهة بها.

لكل من الواجبات والمزايا الوظيفية المرتبطة بالوظيفة العامة خصائص تميزها عن بعضها، إلا أنه نتيجة لأن الترقية هي توسع في اختصاصات الموظف ومسؤولياته فقد تختلط بغيرها من المزايا الوظيفية الأخرى. نذكر من ذلك.

الفرع الأول. تمييز الترقية عن التعيين. ينقسم التعيين إلى نوعين أولهما التعيين المبتدأ في بداية التدرج الوظيفي ، أو في أدنى وظائف المجموعة النوعية. والذي تتفتح به العلاقة الوظيفية في المجموعة.

والنوع الثاني هو التعيين في غير أدنى الوظائف من داخل الوحدة أو من خارجها وفقا لما قرره الفقرة الأولى من المادة الأولى من القرار/ 2011 من ضرورة توفير وظيفة أعلى شاغرة ودرجة مالية معتمدة.

فقد اعتبر البعض أن التعيين المتضمن ترقية هو في حقيقته ترقية وظيفية، إلا أن محكمة القضاء الإداري قد صحت هذا المفهوم بقولها "الأصل في التعيين أن يكون في أدنى وظائف المجموعة النوعية، إلا أن المشرع أجاز في قانون الخدمة المدنية التعيين في غير أدنى وظائف كل مجموعة نوعية بالوحدة سواء من الموظفين داخل

⁶د.حسن بن محمد بن راشد البلوشي: التنظيم القانوني لترقية الموظف العام ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق،

جامعة الإسكندرية، مصر ، 2018، ص54

الوحدة أو من غيرهم- يختلف التعيين في غير أدنى الوظائف عن الترقية إلى الوظائف الأعلى حيث يجوز تعيين الموظف في غير أدنى الوظائف بوحدة أخرى ، أو في الوحدة نفسها في مجموعة نوعية مختلفة، متى استوفى الشروط المقررة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 2 / 2011 ومن بينها أن يتعذر شغل الوظيفة بالترقية ، أو لا تقل مدة خبرته العملية السابقة عن مجموع المدد البينية الكلية اللازم قضاؤها في وظائف الدرجات الأدنى من الوظيفة المطلوب التعيين فيها بدء من بداية التعيين ، دون اشتراط أن يكون شاغلا للدرجة الأدنى مباشرة في الوظيفة المراد التعيين فيها ، وأن يقضي مدة بينية في وظيفة هذه الدرجة، وذلك بخلاف الترقية إلى الوظائف الأعلى ، حيث يشترط لترقية الموظف إلى الوظيفة الأعلى أن يقضي مدة بينية معينة في وظيفة من الدرجة الأدنى مباشرة في المجموعة النوعية نفسها⁷ فالتعيين في غير أدنى الوظائف إذا كان يشترط قضاء مدة كلية في وظائف الدرجات الأدنى ، إلا أنه لم يشترط قضاء مدة بينية في وظيفة الدرجة الأدنى مباشرة عن الوظيفة المرقى لها كما في الترقية ، كما أن التعيين في غير أدنى الوظائف يكون في وظائف الخبراء والمستشارين والوظائف الإشرافية ، كما اشترط أن يكون التعيين في غير أدنى الوظائف عن طريق امتحان تنافسي بين المتقدمين ، بعكس الترقية التي لا تخضع للامتحان إلا في حالة التساوي في نتيجة الجدارة.

ويلاحظ أن التعيين في غير أدنى الوظائف لا يتم إلا في حالة تعذر شغل الوظيفة عن طريق الترقية، ذلك أن إجراء الترقية يعد أيسر وأسهل فهو يتحقق في حالة وجود موظف تتوافر فيه شروط شغل الوظيفة الأعلى، أما بالنسبة

⁷ الاستئناف رقم 907 لسنة 18 ق.س جلسة 2018/8/26 ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر (2017،2018)، ص

للتعيين فلا بد من الإعلان عن هذه الوظيفة داخليا للبحث عن موظف تتطبق عليه شروط شغل الوظيفة، وإذا لم يتوفر ذلك فيتم الإعلان خارجيا للبحث عن ذلك الموظف.

الفرع الثاني: تمييز الترقية عن التسكين الوظيفي

التسكين الوظيفي هو عملية يتم فيها وضع الموظف بالوظيفة المناسبة لمؤهلاته هو مهارات هو قدرات هو سماته الشخصية وخبراته، وهي تعتبر مرحلة انتقالية يقتضيها تنفيذ القوانين والمراسيم الجديدة ولوائحها التنفيذية، وذلك بصور هيكل ونظام وظيفي جديد.

الأصل العام هو أن "تسكين الموظف يكون في الوظيفة أو الدرجة التي يشغلها الموظف من تاريخ إجراء التسكين وأنه لا يجوز أن يترتب على عمل التسكين تغيير في مستوى الوظيفة أو المجموعة النوعية الملحقة بهذه الوظيفة"⁸. "فلا ينبغي أن ينقلب التسكين إلى أداة مقنعة لترقية الموظف أو إعادة التعيين في وظيفة أعلى من الوظيفة التي كان يشغلها حين التسكين أو من الوظيفة المقابلة و المساوية لها فعلا في جدول الوظائف الجديد"⁹.

إلا أنه يستثنى من هذا الأصل شاغلي الوظائف الإشرافية ووظائف الخبراء والمستشارين والولاة الذين يسكنون استثناء على الدرجات المحددة لبداية التدرج الوظيفي لوظائفهما ذاك أن تدرجاتهم الوظيفية أقل من درجات الوظائف الواردة بجدول وظائف الوحدة. وفقا لجدول المستويات النمطية للوظائف بالنظام.

⁸ الاستئناف رقم 992 لسنة 14 ق.س جلسة 2014/12/16 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها

محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما ، ط1 ، ص 61623

⁹ الاستئناف رقم 167 لسنة 14 ق.س جلسة 2014/4/7 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة

القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما ، ط1، ص 614

هذا ما دفع البعض إلى الخلط بين التسكين والترقية، فيتقدم للمطالبة القضائية في كل حاله تسكين سواء كانت وظيفته ضمن الوظائف التنفيذية أو الإشرافية ويمكن تبرير هذا الاستثناء كما أشارت إلى ذلك محكمة القضاء الإداري بصالة "أنه نظرا لما تعرضت له السلطنة من أزمة مالية نتيجة الوضع الاقتصادي العالمي وتدهور أسعار النفط، عملا لجهاز الإداري للدولة إلى التعيين في الوظائف دون الحصول على الدرجة المالية . وفقا لمنصوص عليه في نظام تصنيف وترتيب الوظائف والدرجات المبينة في بطاقه الوظيفي لها فتم ترقية العديد من الموظفين في وظائف إشرافيه ومساعدة بذات درجاتهم المالية التي كانوا يشغلونها قبل الترقية أو التعيين، و مع تحسن الأوضاع المالية للدولة ومراعاة الموظفين ممن تم ترقيتهم وتعيينهم في وظائف. دون الحصول على الدرجة المالية صدرت الموافقة السامية لحضرة صاحب الجلالة السلطان المعظم-حفظه الله ورعاه-على توصية مجلس الوزراء الموقر الصادرة في جلسته رقم 36-21 بشأن قيام وحدات الجهاز الإداري للدولة المدنية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة بمعالجة أوضاع موظفيها من تم تعيينهم في غير أدنى الوظائف أو ترقيتهم وظيفيا دون منحهم الدرجات المالية وذلك بتسكين هم على بداية التدرج الوظيفي وفقا للدرجات الواردة في نظام تصنيف وترتيب الوظائف الصادر بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم 2010/10".¹⁰

وإذا كان التسكين لا يمكن جعله أداة مقنعة لترقية الموظف فهو أيضا لا يؤثر بالسلب على حقوق الموظف حيث يحتفظ للموظفين بحقوقهم فلا يتضررون ماليا أو في درجات هم عندما يتم نقلهم إلى الوظائف المعتمدة طبقا للهيكل الجديد، طالما أن هم شاغلون للوظيفة ومستوفين لشروط شغلها من حيث

¹⁰ حكم الدائرة الإدارية بصالة في الدعوى رقم أب 22/3708 جلسة 3 /1/ 2023

المؤهل العلمي و الخبرة العلمية فالتسكين في حقيقته ونقل الموظف من نظام سابق إلى نظام آخر حديث بذات الوضع الذي كان عليه.

ويشترك كل من التسكين و الترقية في أن كل منهما يمثل قرار إداريا من شئ المركز ذاتي ويسرى عليهما ما يسري على القرارات الإدارية من أحكام تتعلق بالمواعيد والإجراءات المقررة قانونا طبق المادة 9 من قانون الإجراءات الإدارية وكذا قواعد السحب والإلغاء في المواعيد المقررة سواء كان هذا التسكين وظيفيا وماليا أو ماليا فقط.¹¹

الفرع الثالث : تمييز الترقية عن النقل.

يعني النقل الوظيفي استبدال الموظف وظيفته الحالية بأخرى مماثلة لها من النوع و الدرجة سواء داخل الوحدة أو خارجها، والواقع أن "نقل الموظف نوعيا أو مكانيا هو من الملائمات التي تتمتع بها الجهة الإدارية شريطة عدم التعسف في استعمال السلطة، إذ يجوز نقل الموظف من وحدة إلى أخرى في الجهاز الإداري للدولة أو من جهة إلى أخرى داخل الوحدة أو من وظيفته إلى أخرى، إلا أن ه عند النقل من وظيفة إلى أخرى فقد اشترط المشرع وجود وظيفة شاغرة و أن يكون النقل بذات الدرجة التي يشغلها الموظف و أن تتفق طبيعة عمل الوظيفة المنقول منها الموظف مع طبيعة عمل الوظيفة المنقول إليها وإن اختلفت في مستوى الواجبات والمسؤوليات"¹².

إلا أنه "لا ينبغي أن يؤدي النقل بأي حال إلى تفجير صاحب الشأن إلى وظيفة أعلى، فإن أجازت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية (بعد تعديلها) اختلاف الوظيفة المنقول إليها. الموظف عن الوظيفة المنقول منها في مستوى الواجبات

¹¹ الاستئناف 104 لسنة 18 ق س جلسة 2018/2/6 ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان

بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر (2018، 2017)، ص1193

¹² الاستئناف 607 لسنة 18 ق س جلسة 2018/6/4 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان

بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر (2018، 2017)، ص

والمسؤوليات فإن هذا لا يقصد منه جواز النقل إلى وظيفتها على، فالنقل ولو كان حاصلًا بالدرجة نفسها التي الموظف لا ينبغي أن يكون تكئة دون التقيد بالشروط القانونية المقررة لإجرائها. والراجية أساسًا إلى إعلاء قاعدة المساواة وتكافؤ الفرص ذات المنزلة الدستورية¹³.

ومن الملاحظ أن النقل وما يستتبعه من تغيير المسمى الوظيفي ليسحق من حقوق الموظف بل هو سلطة تقديرية للإدارة لضمان لحسن سير المرفق العام في حدود القانون وبالمقابل فلا يجوز أن يترتب على النقل أي إضرار بالموظف في ترقيته¹⁴. حيث تنص المادة 46 من قانون الخدمة المدنية على أنه "يجوز نقل الموظف من وحدة إلى أخرى بالجهاز الإداري للدولة....إذا كان ذلك لا يفوت عليه دوره في الترقية أو كان بناء على طلبه".

وبذلك فقد اعتبر القضاء الإداري أن تفويت الترقية بالنقل يمثل جزءًا مقنعًا في العديد من الدعاوى الإدارية و اعتبرت أن هذا الأمر يكفي بحد ذاته أن يوهن من سلامة مشروعية قرار الإدارة¹⁵.

الفرع الرابع : تمييز الترقية عن قرار التكليف بالعمل.

عرفت المادة 82 مكرر من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية التكليف بأنه "كل عمل يطلب من الموظف تأديته في غير أوقات العمل الرسمية سواء كان تقدير هذا العمل بالساعات أو لم يمكن".

"التكليف بالعمل من الأعباء الاستثنائية في الوظيفة العامة وهو من الملائمات التي تتمتع بها جهة الإدارة بصورة تقديرية في حدود الضوابط التي تحددها المادة 85 من

¹³الاستئناف رقم 903 لسنة 17 ق س جلسة 2017/11/7 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها

الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر (2017،2018)، ص

¹⁴الاستئناف 961 لسنة 18 ق س جلسة 2018/6/26 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان

الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر (2017،2018)، ص

¹⁵انظر حكم المحكمة الإدارية بصلالة في الدعوى أب-4005 لسنة 21 جلسة 9 نوفمبر 2021

اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية ومنها أن تختلف طبيعة أعباء الوظيفة المكلف بها الموظف عن أداء وظيفته الأصلية بشرط أن تكون هذه الوظيفة من نفس درجة أو وظيفة الموظف أو الوظيفة التي تعلوها مباشرة. فلا يكلف الموظف بوظيفة أدنى من الوظيفة التي يشغلها¹⁶.

على أن تكليف الموظف بصفة مؤقتة بأعمال إدارية إضافة إلى عمله الأصلي لا يكسبه حقا لتعيينه أو ترقيته عليها بصفة آلية وإنما يجوز للسلطة المختصة إلغاء التكليف في أي وقت ولا معقب عليها في هذا الشأن¹⁷.

المطلب الثالث : التكليف القانوني للترقية

درج الفقه على إدراج الترقية ضمن الحقوق الوظيفية للموظف العام باعتبارها مكافأة له على جهده ودافعا لبذل المزيد من النشاط في خدمة المرفق العام. إلا أن تمتع الموظف بحقه في الترقية مرتبط بالنظام الوظيفي الذي تعتقه الدولة¹⁸ بمعنى أوضح ترتبط نظرة القانون للترقية بنظريته إلى الوظيفة العامة باعتبارها الوعاء الذي تسبح فيه الترقية وجودا وعدما .

¹⁶ الاستئناف رقم 46،56 سنة 10 ق س جلسة 24 /5/2010 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها

محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما ، ط1، ص604

¹⁷ الاستئناف 69 لسنة 11 ق س جلسة 28/3/2011 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة

القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما ، ط1، ص607

¹⁸ أحمد مفلح البيدان : مدى فاعلية نظام الترقية في تفعيل أداء الموظف العام ، دراسة مقارنة ، رسالة

ماجستير ، جامعة عمان . 2013، ص22

الفرع الأول : أنظمة الوظيفة العامة وعلاقتها بالترقية

تتقسم الدول في نظرتها للوظيفة العامة ونظام تصنيف وترتيب الوظائف إلى نظامين أحدهما النظام الشخصي للوظيفة العامة ، والثاني هو النظام الموضوعي للوظيفة العامة ونظام تصنيف وترتيب الوظائف ، نتعرف على النظامين ثم نبين النظام الذي اعتنقه قانون الخدمة المدنية العماني.

أولاً: النظام الشخصي للوظيفة العامة. يقوم النظام الشخصي للوظيفة العامة أو ما يسمى بالنظام الأوروبي على فكرة دائمية الوظيفة العامة ، حيث يلتحق بها الموظف من بداية حياته الوظيفية ويكرس لها وقته وجهده إلى أن يبلغ سن التقاعد، ويتدرج في فلك الوظيفة ويرقى فيها تبعاً لأقدميته وخبرته وفق القواعد المعمول بها في هذا الشأن، وتتصف الوظيفة العامة في هذا النظام بسمتين أساسيتين هما : دائمية الوظيفة والاعتداد بظروف الموظف الشخصية ، فطبقاً للصفة الأولى تعتبر علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية لا تعاقدية.

أما بالنسبة للصفة الثانية فإن الظروف الشخصية للموظف كمؤهله العلمي وخبرته العملية وظروفه الاجتماعية تلعب دوراً كبيراً في تحديد مرتبه ومزاياه الأخرى.¹⁹ وتوصيفاً لهذا النظام فإنه غير مقيد بمواصفات محددة وتفصيلية للوظائف ، فلا يعين الموظف لشغل وظيفة معينة طوال حياته، وإنما يكون تعيينه على أساس توافق مؤهلاته وخبراته مع مجموعة العمل ومتطلبات الجهاز الإداري، وبالتالي فلا يشترط في هذا النظام التخصص الدقيق في الوظيفة، فالوظيفة تقوم على أساس وصف عام.²⁰

²⁰عبدالسلام بن هلال بن محمد البوسعيدي : المرجع السابق ، ص 19

ومن مزايا هذا النظام أنه يمتاز بالبساطة والوضوح وسهولة التنفيذ، ويحقق فكرة المستقبل الوظيفي للموظف ، ألا أن هذا النظام يهمل أهم مبادئ النظام الموضوعي وهو مبدأ الأجر مقابل العمل ، فهو قائم على مبدأ آخر مفاده المؤهل مقابل العمل، حيث يتحدد الراتب بناء على الدرجة العلمية للموظف بغض النظر عن مستوى الوظيفة التي يشغلها مما ينطوي على إساءة العدالة الوظيفية

ثانياً: النظام الموضوعي للوظيفة العامة : تقوم فكرة النظام الموضوعي

للوظيفة العامة على أنه عمل مؤقت يتم اختيار الموظف فيه لأداء وظيفة محددة تدخل في مجال تخصصه، فإذا ما أراد الموظف أن يستبدل وظيفته التي يشغلها بوظيفة أعلى منها فإن عليه أن يستوفي شروط التعيين في هذه الوظيفة الجديدة، ففكرة الترقية الوظيفية غير مطبقة في هذا النظام ، وإنما المطبق تعيين جديد.

وتمتاز الوظيفة العامة في ظل هذا النظام بصفتين هما: توقيت شغل الوظيفة – موضوعية شغل الوظيفة ، بالنسبة للصفة الأولى فإن الوظيفة غير دائمة وبالتالي تقوم على أساس العلاقة التعاقدية لا العلاقة التنظيمية ، لذلك لا يتمتع الموظف في ظل هذا النظام بأي امتيازات وظيفية كالترقية أو العلاوة ، وإذا ما أراد شخص استبدال وظيفته بأخرى أعلى منها يكون عن طريق التعيين الجديد، ولا يعتبر فوزه بالوظيفة الجديدة ترقية وإنما تعييناً.

أما الصفة الثانية فهذا النظام يقوم على أساس موضوعي مفاده أن تمنح الاختصاصات والسلطات الوظيفية الاعتبار الأول، في حين تمنح الظروف الشخصية للموظف ومؤهلاته العلمية الاعتبار الثاني ، وبالتالي يستوجب الأمر تحليل كل وظيفة وتوصيفها جيداً.

ومن أهم مميزات هذا لنظام هو فكرة الأجر مقابل العمل بصرف النظر عن المؤهل والصفات الشخصية ، كما يساهم هذا النظام في شغل الوظائف الأعلى بأفضل المرشحين الذين يتقدمون على شغل الوظيفة، ويكفل التخصص الدقيق في

الوظائف ، إلا أن ما يعيبه هو كثرة التقسيمات الوظيفية والجزئية التي قد لا تتطلبها حاجة العمل ، كما أنه نظام يفتقر إلى وجود الترقية الوظيفية ولا يوفر مستقبلا وظيفيا للموظفين.

ثالثا : قانون الخدمة المدنية العماني بين النظام الشخصي والموضوعي .

يلاحظ المتمعن في قانون الخدمة المدنية إشارته الصريحة إلى ديمومة الوظيفة العامة في المادة 4 من القانون التي أشارت إلى أن "الوظائف إما دائمة أو مؤقتة ، وتقسم الوظائف الدائمة إلى مجموعات نوعية طبقا لنظام تصنيف وترتيب الوظائف" مما يلاحظ معه اعتناق قانون الخدمة المدنية للنظام الشخصي في الوظيفة العامة حيث اعتبرها مهنة دائمة يلتحق بها الموظف من بداية حياته الوظيفية ويرتقى فيها.

أيضا بمراجعة شروط شغل الوظائف المنظمة بموجب نظام تصنيف وترتيب الوظائف الصادر بقرار رئيس مجلس الخدمة المدنية رقم (10 / 2010) يلاحظ أنه قد راعى الظروف الشخصية للموظف من مؤهلات علمية وخبرات عملية وأولى لها الاعتبار الأول في ترتيب الوظائف دون النظر للوظيفة التي يشغلها الموظف. إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن قانون الخدمة المدنية لم يهمل مطلقا النظام الموضوعي ، إذ أخذ ببعض مزاياه وذلك عندما نص على شغل الوظائف العامة عن طريق التعيين، الأمر الذي يمكن الإدارة من شغل الوظائف القيادية بأفضل المرشحين داخل الوحدة الإدارية أو من خارجها، أيضا من خصائص النظام الموضوعي ما اشترطه نظام ترتيب الوظائف من ضرورة توفر التخصص شبه الدقيق لشغل الوظائف الفنية.

الفرع الثاني : الترقية في عمان بين الحق ومجرد الأمل

يثار التساؤل حول تصنيف الترقية فيما إذا كانت حقا يكتسبه الموظف بمجرد استيفاء شروطها، أم أنها مجرد أمل بيد جهة الإدارة تمنحه للموظف متى ارتأت مناسبتها.

بالرجوع لقانون الخدمة المدنية 2004/120 يتضح أنه قد أورد فصلا كاملا خاصا بالترقية في المواد من (27-34) وقد اشترط المشرع شروطا وإجراءات لانتهم الترقية إلا بها من هذه الشروط ضرورة إصدار جهة الإدارة قرار بالترقية معبرا عن إرادتها وسلطانها التقديرية في المنح والمنع.

فقد نصت المادة 34 من القانون على أن "يصدر قرار الترقية من رئيس الوحدة، وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها"

وهو ما أكدته القضاء الإداري العماني على اختلاف درجاته، فقد نصت المحكمة الإدارية بصلاحة " على أن مفاد ذلك أن مسألة شغل الوظائف العامة ومنها الترقية إنما هي من المسائل التي تتمتع بإزاءها جهة الإدارة في الأصل بسلطة جوازية ، لها إن شأنت إعمالها بشروطها وضوابطها، كما لها أن تغض الطرف عنها وفقا لما تقتضيه مستلزمات تسيير المرفق"²¹ .

أما محكمة الاستئناف الإدارية في مبادئها باعتبارها آخر درجة تقاضي (وقتئذ) فقد أكدت على أن الترقية ليست حقا للموظف وإنما هو أمر يخضع للسلطة التقديرية للإدارة تمارسه في حدود القانون، تقول المحكمة في ذلك " الترقية سلطة تقديرية لجهة الإدارة، لا تتحقق بمجرد استيفاء الموظف شروط شغل الوظيفة الأعلى، وإنما لجهة الإدارة حرية اختيار وقت صدور قرار الترقية بعد توفر الاعتمادات المالية اللازمة بشرط ألا يشوب تقديرها إساءة استعمال السلطة"²² .

²¹ محكمة القضاء الإداري بصلاحة، الدعوى رقم أ.ب -4005/21 ق جلسة 2021/11/9

²² الاستئناف رقم 246 لسنة 13 ق.س المجموعة ، العام 13 و14، ص678

ومن حيث مناط نشوء الحق في الترقية تقول المحكمة " حق الموظف في الترقية لا يتولد إلا حينما تمارس جهة الإدارة سلطتها بإصدارها قرار"²³ .

أيضا بالنسبة للترقية بالأقدمية فقد أكدت المحكمة على أن " الترقية بالأقدمية وشغل الدرجات الأعلى الشاغرة ليس حقا يتحتم على السلطة الإدارية أن تجربيه متى حل دوره فيها واستوفى سائر مقوماتها، وإنما الأمر عائد لجهة الإدارة تمارسه في نطاق سلطتها التقديرية بما يضمن تحقيق الصالح العام، ولا مجال لمراقبة القضاء الإداري حال ذلك على الملائمات التقديرية التي تباشرها السلطة الإدارية المختصة عند إصدار قراراتها سواء من حيث اختيارها لوقت قرارها أو وقت وأسلوب إصداره مادام ذلك دائرا في إطار الشرعية وسيادة القانون، مالم يكن قرارها قد أصابه عيب التعسف في استعمال السلطة والانحراف بها"²⁴

ولا أدل على ذلك أكثر من الواقع العملي للترقية في السلطنة على أنها مجرد أمل للموظف وليس حقا مكتسبا.

نهاية القول أن الترقية في قانون الخدمة المدنية العماني تعد حقا للموظف من تاريخ صدور القرار بها، ولكنها لا تعدو أن تكون مجرد أمل وطموح قبل ذلك يتمنى الموظف أن يتحقق لكي يرتقى في مدارج السلم الإداري.

²³المرجع السابق

²⁴الاستئناف 834 لسنة 14 ق. س جلسة 10/11/2014 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة

القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما ، ط1، ص 610

المبحث الثاني : معايير الترقية وشروطها وضوابطها في قانون الخدمة المدنية

اختلفت التشريعات حول معيار الترقى سواء بالأقدمية أو الاختيار أو الجمع بينهما، إلا أنه في أي من هذه المعايير فقد اشترط التشريعات شروطاً للترقية ، سواء كانت هذه الشروط متعلق بالوظيفة المرقى إليها ، أو كانت متعلقة بالموظف المرقى ، إلا أن التساؤل يثار حول إمكانية إضافة شروط وضوابط للترقية لم ينص عليها القانون أو اللائحة . على نحو ما سنعرض في هذا المبحث.

المطلب الأول : معايير الترقية الوظيفية في عمان

بالنظر للتشريعات الوظيفية المقارنة نلاحظ أنها قد أخذت بنظامين أو معيارين للترقية أولهما الترقية بالأقدمية المطلقة بما تحققه من طمأنينة واستقرار، والآخر هو الاختيار المطلق بما يحققه من مراعاة للموظف الأكفأ في أداء العمل الإداري، كما أن من الأنظمة من جمع بين النظامين السابقين كمعيار للترقية الوظيفية.

والملاحظ في ظل القانون 120 / 2004 أنه قد أخذ بكل هذه المعايير على اختلاف الدرجات الوظيفية ، إلا أنه يبقى لمعيار الجمع بين الاقدمية والاختيار - خاصة مايتعلق بشق الاختيار - الجانب الأهم في الوظيفة العامة في سلطنة عمان.

الفرع الأول : الترقية بالأقدمية في القانون 2004/120

تعرف الترقية بالأقدمية بأنها ترقية الموظف وفق تسلسل موقعه في قائمة موظفي الوحدة، وذلك إذا ما قضى المدة المحددة للترقية وكانت هناك درجة شاغرة في سلم الوظائف أو الدرجات الأعلى من وظيفته أو درجته.

والترقية بالأقدمية لا تتم تلقائياً إذ لابد من صلاحية الموظف لشغل الوظيفة وصدر قرار بالترقية من السلطة المختصة ، فهي كما تمت الإشارة - ليست حقا

للموظف مقررا بالقانون ، وإنما هي سلطة بيد الجهة الإدارية لاختيار الأنسب للترقية على أساس الأقدمية ، باعتبار أن شرط الصلاحية للوظيفة المرقى إليها شرط جوهري وأساسي بالنسبة للوظيفة العامة ولا يجوز إغفاله مطلقا.

وفى ذلك تقول محكمة الاستئناف الإدارية بسلطنة عمان " أن الترقية بالأقدمية وشغل الدرجات العليا الشاغرة ليست حقا للموظف يتحتم على السلطة الإدارية أن تجربيه متى حل دوره لها واستوفى مقوماتها، وإنما هو عائد لجهة الإدارة تمارسه في نطاق سلطتها التقديرية وبما يحقق الصالح العام"²⁵ .

وقد عرف المشرع العماني الترقية بالأقدمية من خلال معيارين هما الترقية بالأقدمية المطلقة ، والترقية بالجدارة، على نحو ما سنعرض له حين الحديث عن الترقية بالاختيار.

جعل المشرع العماني الترقية بالأقدمية المطلقة بالنسبة لوظائف الإدارة العليا وهي وظائف المستشارين والخبراء، وذلك من واقع بيانات الأقدمية الثابتة في سجل الوظائف الخاص بذلك (المادة 36 من اللائحة التنفيذية) والتي تكون على أساس الأقدمية في تاريخ شغل هذه الوظيفة ، ويكون الاختيار للترقية حسب الأقدمية في الوظيفة السابقة عليها ، فالمقصود بالأقدمية هنا هي الأقدمية في الدرجة المرقى منها الموظف (الوظيفة الحالية) وقد نظم القانون في المادة 18 منه كيفية احتساب الأقدمية على النحو التالي:

تعتبر الأقدمية في الوظيفة من تاريخ التعيين فيها ، فإذا اشتمل قرار

التعيين على أكثر من موظف اعتبرت الأقدمية كما يلي:

²⁵ لاستئناف 396 لسنة 10 ق س جلسة 2010/11/22 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة

القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما ، ط1، ص 604

1- إذا كان التعيين لأول مرة اعتبرت الأقدمية بين المعينين بحسب

الأسبقية في أولوية التعيين طبقا لما بينته اللائحة²⁶

2- إذا كان التعيين متضمنا ترقية اعتبرت الأقدمية على أساس الأقدمية

في الوظيفة السابقة.

3- إذا كان تعيين الموظف في وظيفة أخرى تحسب أقدميته في هذه

الحالة من تاريخ تعيينه.

أما بالنسبة لإجراءات الترقية تعد لجنة شئون الموظفين من واقع سجلات موازنات الوظائف بالوحدة بيانا بالوظائف المراد الترقية إليها ، كما تعد بيانا بأسماء الموظفين المرشحين للترقية مرتبة أسماؤهم حسب الأسبقية المنصوص عليها في المادة 18، ويعرض بيان الأسبقية على لجنة شئون الموظفين للنظر في ترقية المستوفين لشروط الترقية في ضوء عدد الوظائف المرقى إليها على أن تتقيد اللجنة بترتيب أسبقية المرشحين للترقية المنصوص عليها في المادة 18 من قانون الخدمة المدنية ، ومن ثم تقوم اللجنة برفع توصياتها لرئيس الوحدة لاتخاذ قرار الترقية.

ويرى جانب فقهي أنه طالما أن الموظف قد وصل إلى مرتبة مستشار أو خبير فمعنى ذلك أن عنصر الكفاءة قد تحقق لديه، ومن ثم لا داعي للبحث عن أمر معلوم لدى جهة الإدارة ، وإنما يكفيها البحث في عنصر الأقدمية.²⁷

²⁶ انظر المادة 28 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

²⁷ عصام بن هلال بن عياد الله المطرفي : مدى كفاية الحماية القانونية لترقية الموظف العام في التشريعين

الأردني والعُماني، رسالة ماجستير، جامعة عمان ، 2019، ص84

إلا أن الباحث يرى أنه كلما اتجهنا تدريجيا إلى الوظائف العليا يجب أن تكون الترقية على أساس الاختيار، وذلك لاختيار أفضل وأنزه العناصر ، وإلا فما سبب ترقية وكيل الوزارة بالاختيار المطلق في حين يرقى المستشارين والخبراء بالأقدمية.

الفرع الثاني : الترقية بالاختيار

تعنى الترقية بالاختيار أن يرقى الموظف المستوفي الشروط المطلوبة و التي تقدر جهة الإدارة من خلالها علو كفاءته دون التقيد بدوره في الاقدمية، فهذا النظام يقوم على الاعتماد على عنصر الكفاءة والفاعلية بدلا من الاقدمية²⁸ ونظرا لأهمية معيار الترقية بالاختيار فقد أخذت به كافة قوانين الوظيفة العامة منذ النهضة المباركة في سلطنة عمان ، ويلقى الباحث الضوء على هذه القوانين لبيان مدى تطور عنصر الكفاءة في الاختيار في الوظيفة العامة على النحو التالي:

1-قانون الخدمة المدنية رقم 1974/47

اشترط المشرع أن تكون الترقية في الوظائف العليا بموافقة جلالة السلطان بناء على توصية من مجلس الخدمة المدنية ،وبموافقة الوزير المختص في حال الترقية للوظائف الاخرى ، وتستمد عناصر الكفاءة من خلال نظام التقارير السنوية حيث كان لكل موظف ملف خاص سري يتضمن تقارير سرية عن مقدرة الموظف وكفاءته ، كما يعد هذا التقرير أيضا بمناسبة دخول الموظف منطقة الترقى لوظيفة أعلى.

2-قانون الخدمة المدنية 1975 /27

في ظل هذا القانون ميز المشرع بين نوعين من الوظائف : وظائف الاختيار المطلق: وهى وظيفة وكيل وزارة يتم فيها الترقية بالاختيار المطلق دون شروط بمرسوم سلطاني بناء على اقتراح الوزير المختص. وكذلك وظيفة مدير عام حيث كانت الترقية فيها بالاختيار المطلق بقرار من الوزير المختص بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية، حيث أن هؤلاء كانوا لا يخضعون لتقارير الكفاءة الوظيفية.

²⁸ عصام بن هلال بن عبدالله المطرفي: المرجع السابق، ص 86

الترقية لبقية الدرجات) من الأولى للتاسعة): استقر المشرع على أن الترقية إلى الدرجات من التاسعة للأولى يكون بالاعتماد على التقارير السنوية التي توضع عن الموظفين بحيث يتم اختيارهم للترقية على أساس التقدير الذي يحصل عليه كل منهم حيث اشترط المشرع حصول الموظف في آخر سنتين على تقريرين بتقدير ممتاز أو جيد على الأقل.

ويتم ترتيب الموظفين بحسب أسبقية ودرجة تقارير الكفاءة ، بحيث إذا تنافس أكثر من موظف على الترقية قدم الموظف الحاصل على تقدير ممتاز في السنتين الأخيرتين على الموظف الحاصل على جيد.²⁹

قانون الخدمة المدنية 1980/8

جمع هذا القانون بين عنصري الكفاءة والأقدمية ، إلا أنه قد أولى عناية خاصة لعنصر الكفاءة وذلك في كافة الدرجات الوظيفية ، وتستمد عناصر الكفاءة من تقارير الأداء الوظيفي ويخضع لهذا النظام جميع العاملين ماعدا شاغلي وظائف الدرجة الخاصة ، والدرجة الأولى من الحلقة الأولى ، وكذلك الوظائف الأخرى التي يصدر بها قرار من وزير الخدمة المدنية ، وإن كان المشرع في هذا القانون لم يحدد عناصر الكفاءة لغير الخاضعين لنظام تقارير الكفاءة.

تنص المادة 17 من قانون الخدمة المدنية (1975/27) على أن "يكون التعيين في أو²⁹

الترقية إلى وظيفة وكيل وزارة بمقتضى مرسوم سلطاني بناء على اقتراح الوزير المختص" وتنص المادة العاشرة على أن يكون التعيين والترقية إلى وظيفة مدير عام بقرار من الوزير المختص بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية .

قانون الخدمة المدنية 120/2004

رغبة من المشرع في إعمال روح المنافسة بين الموظفين وتحفيزهم على بذل الجهد فقد جعل النسبة الأعلى للترقية تقوم على عنصر الكفاءة التي حددها بنسبة 70% من الجدارة، وذلك بالنسبة لجميع المستويات الوظيفية ماعدا وظيفة وكيل وزارة ووظائف الخبراء والمستشارين.

ذلك أن المشرع قد حدد الترقية بالاختيار بصفة مطلقة بالنسبة لوظيفة وكيل وزارة وما في حكمها باعتبارها تمثل قمة هرم الوظائف الإدارية وما تتطلبه من مواصفات خاصة، لذلك يترك اختيار شاغليها بيد السلطة العليا، حيث تنص المادة 159 من القانون على الآتي " يكون التعيين في وظيفه وكيل وزارة بمرسوم سلطاني ويكون إنهاء من يشغل هذه الوظيفة بأمر سلطاني من التاريخ الذي يحدده هذا الأمر ويعتبر كل من تنص مراسيم تعيين هم علي منحهم الدرجة الخاصة في حكم وكيل وزارة تسري في شأنهم أحكام هذا الفصل". أيضا فقد حدد القضاء الإداري ضوابط تعيين الوظائف القيادية بالآتي:

"لجهة الإدارة حرية أكبر بتقدير أو سعلقي اسم دي الأهلية والجدارة عند الترقية بالاختيار لشغل وظائف القيادية العليا التي هي من الملائمات التي تترخص فيها الإدارة لما تتسم به من طبيعة خاصة من شأنها التأثير على المصالح العليا بالمرفق الإداري. إضافة إلى ما تقتضيه مصلحة العمل ومقتضياتها التي يعود إلى الإدارة تقديرها بما عهد لها من ضم أن تسيير المرفق العام بانتظام واضطراد وبما يخدم المصلحة العامة"³⁰.

³⁰ الاستئناف 129 لسنة 13 ق س مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام 13 ،

المطلب الثالث :

الجمع بين الترقية بالاختيار والأقدمية في قانون الخدمة المدنية

2004/120

اعتنق قانون الخدمة المدنية أسلوب الجمع بين معيار الاختيار و الأقدمية للترقية للوظائف ماعدا وظيفه و كيل وزارة و ما في حكمها، وهو ما أسماه اختصارا بالجدارة، وتتكون هذه الجدارة من عنصرينهما الكفاءة و الأقدمية. وقد غلب المشرع معيار الكفاءة على الأقدمية بأن جعل الكفاءة بنسبة 70% من مقدار الجدارة في حين جعل الأقدمية 30% .

ويتوجب على الإدارة أن تقوم بترتيب أسبقية موظفيها المرشحين للترقية ضمن كشوفات على حسب درجة كل منهم في ضوء النسبة المئوية الحاصلين عليها في عنصري الجدارة، على اعتبار أن مجموع عنصري الجدارة 100 درجة ، وفي حاله التساوي في مجموع النسب لعنصري الجدارة تكون المفاضلة بإجراء امتحان تنافسي بين المرشحين للترقية باختيار الأفضل.

وهو ما أكد عليه القضاء الإداري بقوله "يجب ألا تكون ضوابط الترقية والتعيين في غير أدنى الوظائف متناقضة مع القاعدة الأصولية في مجال الترقية والتعيين، وهي أن يتم الاختيار من بين موظفي الوحدة على أساس الكفاءة مع التقيد بالأقدمية. و إذا كانت المفاضلة في مجال الترقية والتعيين لشغل الوظائف الإشرافية متروكة للإدارة، إلا أنه يشترط أن يكون قرارها قائما على مفاضلة حقيقية وجادة بين المتنافسين وأن يكون خاليا من إساءة استعمال

السلطة أو الانحراف بها وأن يتم في ضوء م ايرد بملفات خدمته موما يبديه الرؤساء عنهم".

وقد جاء في الفصل السادس من اللائحة التنفيذية رقم 9 / 2010. شارحا كيفية احتساب عنصري الجدارة وكيفية ترتيب الموظفين المرشحين للمنافسة على الترقية، فقد نصت المادة 32 من اللائحة على أن "تكلف وحدة شؤون الموظفين بإعداد بيان بالوظائف المراد الترقية إليها وآخر بأسماء الموظفين المرشحين للترقية مرتبه بحسب مجموعما حصل عليه كل موظف مندرج اتقي عنصري الجدارة وذلك من واقع تقارير تقويم الأداء الوظيفي وسجل الأقدمية للموظفين".

كما نظمت المادة 33 من اللائحة طريقه احتساب عنصري الجدارة حسب النسبة المنصوص عليها في القانون 70% كفاءة و 30% أقدمية كالتالي.

تحديد عنصر الكفاية.

1- يتم بدرجة آخر تقرير من تقارير تقويم الأداء الوظيفي في 70% وهي نسبة الكفاءة.

2- تحديد درجة الأقدمية. تحدد أسبقية تاريخ شغل الوظائف من سجلات الأقدمية ويمنح الموظف الأسبق شغلا للوظيفة المشار إليها 30 درجة بما يقابل النسبة المحددة للأقدمية ويمنح التالي في شغلها 29 درجة ويمنح الثالث 28 درجة وهكذا، فإذا اتحد تاريخ شغل الوظيفة لأكثر من موظف منحوا جميعا نفس الدرجة،

أما إذ ازاد عدد الموظفين المرشحين للترقية عن 30 موظف تقسم الدرجة المقررة لعنصر الأقدمية على عدد المرشحين للترقية. وفي ضوء نتيجة القسمة تحدد

الدرجة التي يحصل عليها الموظف في عنصرا لأقدمية، فإذا كان عدد الموظفين 45 موظفا يكون فارق الموظف عن الذي يليه 4/3 من الدرجة، وإذا كان عددهم 60 موظفا يكون فرق الموظف عن الموظف الذي يليه. في ترتيب الأقدمية نصف درجة.

كيفية ترتيب المرشحين للترقية : يجمع ناتج الضرب الخاص بعنصر الكفاءة، مع الدرجة الحاصل عليها الموظف لعنصر الأقدمية، ويتم ترتيب المرشحين حسب المجموع الأعلى.

فإذا تساوى المرشحون للترقية أو بعضهم في مجموع درجات عنصري الجدارة يتم إجراء امتحان تنافسي فيما بينهم لاختيار الأفضل ويكون هذا الامتحان تحريريا إذا كانت الترقية في إحدى وظائف المجموعات النوعية للوظائف العليا أو التخصصية أو المساعدة.

وفى حالة تساوي المرشحين في درجة الامتحان يفضل الأكبر في مجموع درجة الامتحان ودرجة عنصر الكفاءة، فإن تساوا أيضا يفضل الأسبق في ترتيب الأقدمية لشغل الوظيفة التي تتم الترقية منها، فالأكبر سناً.

وقد ألزم القانون وحدة شئون الموظفين بعرض الكشوفات النهائية على لجنة شئون الموظفين للنظر في الترقية للمستوفين لشروطها في ضوء عدد الوظائف المراد الترقية إليها، ثم بعد ذلك تقوم اللجنة وبعد التأكد من صحة هذه الكشوفات برفع توصياتها إلى رئيس الوحدة لإصدار قرار الترقية.

الفرع الرابع : تقييم الجمع بين الكفاءة والأقدمية في القانون العماني

يرى الباحث أن المشرع العماني قد أحسن عندما جمع بين الكفاءة و الأقدمية في

نظام واحد لترقية الموظفين، إلا أنه يمكن توجيه بعض النقد إلى أسلوب العمل بهذا النظام كالتالي :

- 1- كان الأولى على المشرع العماني أن يحدد نسبة الكفاءة بحيث تزيد نسبة الترقية بالاختيار في الوظيفة العامة في الوظائف العليا، وتقل تدريجياً كلما اقتربنا من الوظائف الأدنى ذلك أن الوظائف الدنيا تتطلب قدراً من الخبرة والممارسة تكفلها الأقدمية أكثر من احتياجها للكفاءة التي تتطلب بشكل أكبر في الوظائف العليا، إلا أن المشرع قد حددها بنسب متساوية في كافة الوظائف، باستثناء وظائف الخبراء والمستشارين الذين تمت ترقيتهم إليها بالأقدمية المطلقة.
- 2- أعطى المشرع عنصر الكفاءة وزن أكبر في الترقية، إلا أنه لم يضع الوسائل التي تكفل تقدير كفاءة الموظف المرشح للترقية بشكل صحيح، فلم يفعل سوا أنه اعتمد على آخر تقرير كفاءة، متجاهلاً كفاءة الموظف في السنوات السابقة، وكذلك الأساليب الحديثة في الدول المتقدمة لتقدير جدارة وكفاءة الموظف العام ومنها:
 - أ- النجاح في الفحص أو الامتحانات المقررة للترقية. وذلك لتقييم كفاءة الموظف و تقدير جدارته لتولي المناصب الإدارية العليا، وتتنوع الامتحانات فقد تكون فحوصات تحريرية أو شفوية أو عملية أو جميعها. وكذلك امتحانات الذكاء و القدرات النفسية والتخصص.
 - ب- تحليل العوامل المكونة لقدرات الموظف وكفاءته. وهذه الطريقة المتبعة في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يوضع عن كل موظف تقريرين أحدهما علني والآخر سريي تضمن تحليل قدرات الموظف وإمكانياته كقدره الموظف التحليلية، والقدرة على التفكير وإيجاد الحلول

وسرعه بديهته. ويكشف هذا التقرير على مواطن القوة و الضعف في شخصية الموظف.

ت-الوضع تحت التجربة في الوظيفة المرشح للترقية عليها. وذلك عند تكلفه بتسيير عمل الوظيفة عندما تكون شاغرة أو تفويضه أو حلول ه فيها في حالة غياب شغلها. وغالبا ما يتم وضع الموظف في فترة التجربة دون أن يعرف بذلك ولكن تحت رقابة المشرفين عليه.

ث-تقييم إنجازات الموظف المرشح للترقية.وتستخدم عادة هذه الطريقة بالنسبة الوظائف القيادية العليا للحكم على المديرين وكبار الموظفين من خلال تقييم إنجازاتهم السنوية والأعمال التي أدوها وهو مايعرف بالإدارة بالأهداف.

كذلك لم يشترط القانون أن يكون الموظف حاصل اعلى تقدير معين، فكلما اشترطه ألا يكون حاصلًا على تقدير ضعيف في تقرير الأداء السنوي، وبالتالي يحق لك لمن حصل على تقدير فوق مرتبة الضعيف المنافسة على الترقية.

3- رغم اعتناق المشرع لأسلوب الجمع بين الكفاءة و الأقدمية للترقية، إلا أنه خالف هذا الأسلوب حينما نص في المادة 36 من اللائحة التنفيذية علي أن ترقية المستشارين والخبراء بالأقدمية المطلقة دون اعتبار للكفاءة، وبذلك خالفت اللائحة نصفي القانون

ب المخالفة لما جاء في النظام الاساسي للدولة من أن اللائحة التنفيذية لا يمكن أن تضيف للقانون ولا تعدل في أحكامه .

أيضا في الوقت الذي أريد فيه من هؤلاء الخبراء تعزيز الوحدة بمشورتهم اعتمادا على خبرته موكفاعتهم في مجال العمل، فبدون اختيار هؤلاء الخبراء على أساس الخبرة والكفاءة لن يكونوا مؤهلين أصلا لتعيينهم في هذه الوظائف، إلا أن المشرع قد خالف هذه الاعتبارات عند ترفيتهم بالأقدمية المطلقة.

المطلب الثاني : شروط الترقية في القانون 2004/120

حدد المشرع جملة من الشروط تتعلق بالترقية في الوظيفة العامة ، من هذه الشروط ما يتعلق بالوظيفة المرقى إليها: وهي وجود وظيفة شاغرة تعلق الوظيفة المرقى منها مباشرة، وأن تكون هذه الوظيفة داخل المجموعة النوعية للموظف، وأن يصدر قرار بالترقية من رئيس الوحدة باعتباره يمثل السند القانوني للترقية، أيضا هناك شروط تتعلق بالموظف المرشح للترقية وهي أن يتوافر في الموظف المرشح شروط شغل الوظيفة المرقى لها من التأهيل والخبرة والكفاءة، وأن يقضي مدة بينية في الوظيفة السابقة، وأن يجتاز دورة تدريبية ما أمكن له ذلك.

الفرع الأول : الشروط المتعلقة بالوظيفة المرقى منها

بغض النظر عن نوعية الترقية سواء بالكفاءة أو الأقدمية أو كليهما فإنه يتعين توافر عدد من الشروط القانونية التي حددها القانون واللائحة التنفيذية على النحو التالي:

أولاً: وجود وظيفة شاغرة ممولة في ميزانية الوحدة: أقر المشرع العماني صراحة هذا الشرط في القانون ويتضح هذا من خلال النص بأن " تعد وحدة شئون الموظفين من واقع سجلات موازنات الوظائف بالوحدة بياناً بالوظائف المراد الترقية إليها" (مادة 32 من قانون الخدمة المدنية)

وفى ذلك تقول محكمة القضاء الإداري " أوجب القانون بأن يكون التعيين أو الترقية على وظائف شاغرة وممولة بمعنى أن يكون لها درجات مالية موجودة في ميزانية الجهة الإدارية أو الوحدة التي يرغب في التعيين، ومن ثم ففي حالة عدم وجود هذه الدرجات المالية لا يمكن للجهة الإدارية أن تقوم بالتعيين أو الترقية وإلا تكون قد خالفت القانون"³¹

أيضاً فقد أشارت المحكمة إلى أن امتناع الإدارة عن إصدار قرار الترقية لعدم توافر الاعتمادات المالية لا ينشأ عنه قرار سلبي بالامتناع ، تقول في ذلك " أن موافقة الوزير على ترقية المستأنف في تاريخ معين..... موافقة مشروطة بتوافر الاعتمادات المالية اللازمة لهذه الترقية ، وحيث لم يتحقق الشرط لعدم توافر الاعتمادات المالية ، فإن امتناع الإدارة عن إصدار قرار بترقية المستأنف إلى الدرجة... لا يشكل قراراً سلبياً بالامتناع يمكن مخاصمته بالدعوى الماثلة كون المستأنف لم تنشأ له حق في الترقية على الدرجة المذكورة"³²

ثانياً : ترقية الموظف من الوظيفة التي يشغلها للوظيفة التي تعلوها مباشرة. فلا يجوز ترقية الموظف لوظيفة تفوق المستوى الوظيفي الذي يعلو

³¹ الاستئناف رقم 458 و 460 لسنة 12 ق س ، مجموعة المبادئ العام 13 ص 164

³² الاستئناف 197 لسنة 13 ق س جلسة 13/4\ 2013 م الترقية من الوظيفة جموعة 15

وظيفته مباشرة وإلا اعتبرت ترقية باطلة ، كما أرسى ذلك محكمة القضاء الإداري كمبدأ قانوني يقضى بعدم جواز الترقية إلى وظيفة لا تلي مباشرة الوظيفة التي يشغلها الموظف ، وفي هذا تقول " اعتد المشرع في الترقية بضرورة أن يتوفر في الموظف العام عنصر الكفاية والأقدمية كضابطين للترقية، إلا أنه أورد شرطاً وجوبياً لا يمكن تجاهله، وهو أن تكون الترقية من الوظيفة التي تسبق الوظيفة المرقى منها مباشرة ، بمعنى أنه لا يمكن للموظف الذي يشغل وظيفة ما، أن يرقى لوظيفة أعلى لا تلي الوظيفة التي يشغلها مباشرة ، وإلا عد القرار مخالفاً على نحو جسيم"³³

ثالثاً: أن تتم الترقية داخل المجموعة النوعية المعين عليها الموظف :

حيث تعتبر كل مجموعة وحدة واحدة في مجال التعيين والترقية والنقل والندب، وقد أوجب المشرع صراحة في المادة 27 من قانون الخدمة المدنية أن تتم الترقية داخل المجموعة النوعية التي ينتمي إليها الموظف احتراماً لمبدأ تصنيف وترتيب الوظائف وما يكفله من تخصص، ويترتب على ذلك أن القرار الصادر بمنح الموظف وظيفة في مجموعة نوعية غير التي يتبعها يعتبر قرار تعيين وليس قرار ترقية.

رابعاً: صدور قرار إداري بالترقية : اشترط القانون في المادة 48 ضرورة صور

قرار الترقية من السلطة المختصة بعد استيفاء كافة الإجراءات المحددة قانوناً، وفي هذا تقول المحكمة " أن مجرد استيفاء الموظف الصلاحية اللازمة وشروط الترقية

³³ الاستئناف 129 لسنة 13 ق س المجموعة العام 13 ص 603

لايكسبه الحق فيها، فهذا الحق لا ينشأ إلا من القرار الإداري الذي يصدر بالترقية، بما يرتبه ذلك من أثر في تحديد تاريخ شغل الوظيفة³⁴

وفي ذلك تقول أيضا " الترقية الصادرة دون توافر ركن الإرادة لدى جهة الإدارة هي ترقية معدومة"³⁵.

الفرع الثاني : الشروط المتعلقة بالموظف المرشح للترقية

اشترط القانون فيما يتعلق بالموظف المرشح للترقية عدة شروط منها أن يستوفي المرشح المؤهلات العلمية المطلوبة وأن يجتاز دورة تدريبية واحدة على الأقل وأن تتوفر فيه الكفاية اللازمة للترقية وأن يكون خاليا من موانعها، بالإضافة لقضاء مدة بينية في الوظيفة السابقة.

أولا: استيفاء المرشح للترقية للمؤهلات العلمية المطلوبة : اشترط القانون أن يكون الموظف المراد ترقيته حاصلا على الحد الأدنى من المؤهلات العلمية المطلوبة للوظيفة العامة التي سوف يتم ترقيته إليها.

ما يؤكد ذلك ما نصت عليه المادة 6 من القانون 120 / 2004 من أن " يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين والترقية والنقل والندب بمراعاة الشروط الواردة ببطاقات وصف الوظائف " وقد حدد نظام تصنيف وترتيب الوظائف المؤهلات العلمية اللازمة لشغل الوظائف وفقا للآتي:

المؤهل الجامعي بالنسبة للوظائف العليا والوظائف التخصصية

³⁴الاستئناف 701 و703 لسنة 18 ق س جلسة 2018/3/21 المجموعة العام 17 و18 ، ص 2236

³⁵الاستئناف رقم 903 لسنة 17 ق س جلسة 2018/7/8 المجموعة العام 17 و18 ، ص 552

شهادة التعليم العام أو ما يعادلها بالنسبة للوظائف المساعدة

الإلمام بالقراءة والكتابة للوظائف الحرفية والخدمات المعاونة

كما يجب أن يكون المؤهل العلمي المطلوب لشغل وظيفة ما متوافقا مع مستوى واجباتها ومسئولياتها، فمثلا في حالة شغل وظيفة باحث قانوني أو الترقية إليها يجب أن يكون المرشح لها حاصلا على مؤهل جامعي في القانون.

وبناء على ذلك إذا ما قامت الجهة الإدارية بترقية موظف دون استيفائه لشرط المؤهل العلمي اللازم لشغل الوظيفة كان قرارها منعما لمخالفته نص قانوني ، ولا يكون هذا القرار بمنأى عن السحب والإلغاء دون أن يتحصن بمضي المدة.

لكن يجب هنا التفرقة بين شرط المؤهل العلمي المقرر ببطاقة الوصف الوظيفي كأحد شروط شغل الوظيفة، وبين المفاضلة بين المرشحين على أساس المؤهل العلمي ، إذ أنه قد استقرت محكمة القضاء الإداري على أن المؤهل الأعلى ليس شرطا للمفاضلة بين المرشحين للترقية طالما توافر لكلاهما المؤهل اللازم للترقية ، وفي ذلك تقول المحكمة أن " الترقية الوظيفية تتم على أساس الجدارة المبنية على عنصري الكفاية والأقدمية - لا وجه لما يتمسك به المستأنف من وجوب اعتماد عنصر المؤهل العلمي في مجال المفاضلة بين المرشحين في الترقية"³⁶

وعلى الرغم من التأكيد على هذا الشرط إلا أن المشرع قد استثنى فئة من الموظفين وهم الموجودين في الخدمة في الأول من يناير 2005، إذ نصت المادة 157 من القانون 2004/120 " مع مراعاة حكم المادة 27 لا يحول دون ترقية الموظف عدم استيفاء شرط التأهيل العلمي المطلوب لشغل الوظيفة الأعلى، متى تم استيفاء الموظف في الوظيفة التي يشغلها عند التسكين طبقا لنظام تصنيف وترتيب الوظائف، دون توافر هذا المؤهل ويحدد هذا النظام شروط الترقية". وقد

³⁶الاستئناف 367 لسنة 10 ق س جلسة 2010/2/13 مجموعة المبادئ في 15 عاما ، ص 604

حدد نظام تصنيف وترتيب الوظائف هذه الشروط على أنه "مع عدم الإخلال بوجود استيفاء كافة شروط الترقية الأخرى، يشترط لترقية الموظفين غير المستوفين لشرط التأهيل العلمي المشار إليه في المادة 157 من قانون الخدمة المدنية الموجودين في الخدمة في الأول من يناير 2005 تاريخ نشر القانون، ألا تقل المدة البيئية المنصوص عليها في هذا النظام وفي بطاقات وصف الوظائف عن أربع سنوات"

ويجب توافر هذا الشرط لدى الترقية فيما لا يجاوز أربع مرات متتالية بالنسبة للوظائف العليا والوظائف التخصصية، وفيما لا يجاوز ثلاث مرات بالنسبة للوظائف المساعدة، ولكن إذا حصل الموظف على مؤهل علمي على مستوى التأهيل المطلوب للمجموعة النوعية التي يتبعها طبق في شأنه عند الترقية استيفاء المدة البيئية المنصوص عليها في بطاقة وصف الوظيفة.

ثانيا: اجتياز الموظف للتدريب الذي تتيحه الوحدة: أولى المشرع العماني التدريب اهتماما كبيرا، فقد تم إنشاء دوائر للتدريب في أغلب الوزارات والجهات الحكومية، وقد ألزم قانون الخدمة المدنية في مادته 54 الوحدات الإدارية بالقيام بتدريب جميع الموظفين المعيّنين بغير طريق التعاقد بجميع درجاتهم ومستوياتهم الإدارية والفنية والكتابية والمهنية والحرفية وفقا لمتطلبات العمل وخطط وبرامج التدريب، وذلك بالاتفاق مع معهد الإدارة العامة أو المعاهد والمراكز التدريبية الخاصة.

اشتراط القانون في المادة 30 كأحد شروط الترقية أن يجتاز الموظف بنجاح دورة تدريبية واحدة على الأقل في الدرجة الوظيفية التي يشغلها، وذلك في حالات الترقية إلى وظائف الدرجات من السابعة إلى الأولى وهي تعادل طبقا للمرسوم السلطاني 78/ 2013 الدرجات من الحادية عشر للسادسة.

وقد أجازت اللائحة التنفيذية للقانون الاستثناء من شرط التدريب إذا لم يتح للوحدة التدريب أو لم يتح لها إلحاق الموظف به ، أو إذا أجري التدريب خلال فترة ندبه أو إعارته أو إفاده في بعثة دراسية أو مهمة رسمية أو قيامه بأجازة من أى نوع، ففي هذه الأحوال يجوز ترقية الموظف دون الاعتداد بشرط التدريب.

ويعتبر تخلف الموظف عن التدريب من دون عذر تقبله جهة الإدارة سبب كاف لعدم ترقيته.

ويرى الباحث أنه إذا كان المشرع لم يشترط ضرورة اجتياز أصحاب الدرجات 12- 18 لدورات تدريبية كشرط للترقية ، فقد كان من الضروري اشتراط اجتياز شاغلي الوظائف العليا للتدريب كشرط للترقية، باعتبار أن شاغلي هذه الوظائف هم الوظائف هم الاحوج لبرامج تدريبية مكثفة تؤهلهم لشغل الوظائف العليا باعتبارهم القيادات التي تخطط وتشرف على عملية سير العملية الإدارية.

كما يؤخذ على هذا النص أن المشرع لم يحدد نوع التدريب ولا مدته وترك الأمر مفتوحا لتقدير الجهة الإدارية، وكان الأولى أن ينص على أن تكون الدورة التدريبية من نوع الاختصاصات والمهام التي يتقدم بها الموظف في الوظيفة المرقى لها، وأن تكون مدتها كافية لثقل خبراته.

ثالثا: أن تتوافر في الموظف الكفاية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى: حظر

القانون في المادة 33 ترقية الموظف إذا كان آخر تقرير كفاية مقدم عنه بمرتبة ضعيف، وعليه يتم تخطيه في الترقية في السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير، كما نص القانون في المواد 31 و32 على بعض الموانع التي لايجوز ترقية الموظف في ظلها، نفصلها في موضع آخر من هذا البحث.

رابعا: ضرورة قضاء الموظف مدة بينية بين الوظيفة المرقى لها

والوظيفة السابقة عليها.

بالرغم من أن هذا الشرط يبدو أقرب إلى الترقية بالأقدمية ، إلا أن المشرع قد أشرطه أيضا بالنسبة للترقية بالاختيار، وذلك حتى يتأكد المشرع من ممارسة الموظف للأعمال المتصلة بوظائف كل درجة قبل أن ينتقل للدرجة الأعلى.

بالرجوع لقانون الخدمة المدنية نجد أنه لم ينص على المدة الزمنية المقررة لترقية الموظف العام إلى الوظيفة الأعلى ، إلا أن المرسوم السلطاني 2013/78 قد تطرق لهذه المسألة في المادة 4 إذ نص على أنه " وفي جميع الأحوال لا يجوز أن تقل المدة المتطلبة للترقية للدرجة الأعلى عن ثلاث سنوات.

ويتضح من السابق أن المرسوم السلطاني قد نص على الحد الأدنى من المدة التي يجب على الموظف أن يقضيها في الدرجة حتى يستحق الترقية ، إلا أنه وفي المقابل قد سكت عن ذكر المدة الأقصى لقضاء الموظف في درجته والتي لا يجوز لجهة الإدارة بعدها أن تفوت على الموظف استحقاقه للترقية.

المطلب الثالث: ضوابط الترقية.

نعني بضوابط الترقية تلك الاشتراطات الإضافية التي ترى جهة الإدارة ضرورة إضافتها إلى جانب الشروط العامة للترقية، وذلك في بعض الوظائف التي تحتاج وفقا لطبيعتها وتنوع اختصاصاتها إلى شروط خاصة لشغلها، وبالرجوع لقانون الخدمة المدنية وأحكام القضاء الإداري نجد أنهما لم يخولا جهة الإدارة أي صلاحية لوضع ضوابط إضافية للترقية، إلا أن القضاء الإداري في مجال التعيين في الوظيفة العامة قد أجاز ذلك بقوله " لا يوجد ما يمنع جهة الإدارة من إضافة شروط أخرى في الإعلان عن شغل الوظائف ، إلا أن هذا مشروط بالألا تتضمن هذه الشروط المضافة خروجاً أو تعارضاً مع الاشتراطات العامة المقررة لشغل الوظيفة وأهمها الاشتراطات الواردة ببطاقات الوصف الوظيفي"³⁷

³⁷الاستئناف 27 لسنة 18 ق س جلسة 2 يناير 2018 ، المجموعة ، العام 17 و 18 ص 936

وبالقياس على هذا المبدأ القانوني يمكن القول أنه يمكن للجهة الإدارية أن تضع بعض الشروط المرتبطة ببعض الوظائف المتخصصة ولكن بشروط استقر عليها مجلس الدولة المصري وهي كالتالي:

أن تكون هذه الضوابط عامة مجردة

ألا تكون مخالفة لأي من الأحكام المقررة قانوناً.

أن تكون معلومة لدى أصحاب الشأن ليحددوا مراكزهم القانونية على هديها.

أن تتفق الضوابط المضافة مع ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة وتتعاير بين الوحدات تبعاً لذلك.

ومن أمثلة الضوابط الإضافية التي يمكن إضافتها:

ضابط تفصيل أحد الموظفين على غيره في القدرات التي يتطلبها عمل الوظيفة من واقع بطاقة الوصف الوظيفي، مثل إجادة لغة أجنبية إذا كانت اللغة تمثل عنصر أساسي في الوظيفة.

الضابط الذي يقرر أن يكون الموظف شاغلاً لوظيفة معينة بذاتها قبل الترقية، وذلك في الوظائف التي تكون فيها تقسيمات وظيفية يتحرك بينها الموظف قبل الترقية للوظيفة الأعلى.

الضابط الذي يعتد بمدة خبرة من نوعية الأعمال المتطلبة في الوظيفة المرقى لها. إلا أنه وبالمقابل هناك أمثلة لضوابط لا يمكن الأخذ بها وهي:

الضابط الذي يعطي الأولوية في الترقية لمن يكون بمرتبة ممتاز في الوقت الذي لم ينص فيه القانون على ذلك.

الندب أو التكليف للوظيفة الأعلى وممارسة أعمالها لمدة معينة لا يصلح كضابط من ضوابط الترقية

المفاضلة بين المرشحين على أساس الدرجات الرقمية في تقرير الكفاية ، ذلك أن العبرة بالتقدير النهائي لعنصري الجدارة.

الضابط الذي يشترط أن يكون باقيا على انتهاء خدمة الموظف سنة على الأقل³⁸
الضابط الذي من شأنه أن يفاضل بين المرشحين على أساس المؤهل العلمي،
كما أشار الباحث سابقا.

المبحث الثالث : الرقابة على قرارات الترقية

يعتبر قرار ترقية الموظف قرار إداري يرتب مركزا شخصيا وأثرا قانونيا بالنسبة للموظف، وتقوم جهة الإدارة بإصدار قرار الترقية كلما استوفى الموظف الشروط المطلوبة، إلا أن جهة الإدارة وهى في سبيل إنجاز هذا الدور قد ترتكب بعض الأخطاء التي تجعل القرار مشوبا بعيب عدم المشروعية.
وتصحيا لهذا الوضع غير المشروع فقد تتدخل جهة الإدارة وتعمل سلطاتها لتصحيح هذا الوضع، ولكنها إذا ما أصرت على موقفها معتبرة القرار صحيحا، يكون للقضاء كلمته وتسليط رقابته للتأكد من مشروعية القرار الإداري من عدمه.

المطلب الأول : الرقابة الإدارية على قرار الترقية

تتميز الرقابة الإدارية على القرارات بأنها ليست رقابة مشروعية فقط ولكنه أيضا رقابة ملائمة بعكس الرقابة القضائية التي تقتصر فقط على جانب المشروعية ، كما أن هذا الرقابة لا تخضع لكثير من الشكليات والتعقيدات، وإنما تتميز بالسهولة والبساطة والمرونة ، فكل ما هنالك هو أن الموظف المتضرر من قرار الترقية يقوم بتقديم تظلم للجهة الإدارية التي أصدرت القرار وهذه السلطة إذا ما وجدت حقيقة ما ينعاه الموظف فتقوم بسحب قرار الترقية أو إلغائه ، وربما تصحيحه إذا لزم الأمر وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول : التظلم من قرار الترقية

³⁸ المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن 515 لسنة 26 جلسة 1982/3/28

وهو أن يقوم الموظف المتضرر من قرار الترقية بتقديم تظلم للجهة الإدارية التي أصدرت القرار تبين فيه الخطأ الذي ارتكبته جهة الإدارة في هذا القرار وأسباب هذا الخطأ وبالتالي يطلب من الإدارة إعمال رقابتها بسحب القرار أو إلغائه. ومما يعزز مكانة التظلم الإداري أن الإدارة بصدد تملك الرقابة على كل من المشروعية والملائمة معا بعكس القضاء الذي لا يبسط رقابته إلا على المشروعية فقط ، أما الإدارة فتستطيع أن تعدل القرار أو تلغيه حتى وإن كان القرار مشروعاً طالما أنه غير ملائم.

والتظلم من الترقية لا يشترط فيه شكلاً معيناً ، إلا أنه يجب أن يكون مجدياً ببيان أسبابه وأن يكون في الميعاد القانوني المقرر طبقاً للمادة 9 من قانون الإجراءات الإدارية وذلك حتى يحفظ لصاحب الشأن حقه في قطع الميعاد واللجوء للقضاء. والملاحظ أنه طبقاً للمادة 9 من قانون الإجراءات الإدارية فإن التظلم من قرار الترقية هو تظلم وجوبي، لا يمكن رفع دعوى مراجعة القرار بدون تقديمه ، وإلا حكم القاضي بعدم قبول الدعوى شكلاً إذا قدم الطعن رأساً إلى المحكمة قبل التظلم لجهة الإدارة التي أصدرت القرار خلال 60 يوماً من إخطار صاحب الشأن بالقرار أو علمه به علماً يقينياً، ويجب البت في التظلم خلال 30 يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر مضي الثلاثين يوماً المذكورة دون أن يجيب عليه الجهة المتظلم إليها بمثابة رفضه.

ويقدم التظلم في القرار الترقية إلى رئيس الوحدة باعتباره المخول قانوناً بإصدار القرار طبقاً لنص المادة 34 من قانون الخدمة المدنية، فإذا ما رأت الإدارة إجابة المتظلم لطلبه فإنها تقوم بسحب القرار الإداري على النحو التالي

الفرع الثاني: سحب قرار الترقية

السحب هو إلغاء للقرار الإداري بأثر رجعي، أيما يترتب عليه من آثار بالنسبة للماضي والمستقبل معا واعتباره كأن لم يكن ، ويختلف السحب عن الإلغاء

الإداري للقرار الإداري وذلك أن الإلغاء ينهي آثار القرار الإداري الباطل بالنسبة للمستقبل فقط دون الماضي.

ولا تستطيع الإدارة سحب القرار الصحيح وذلك لاستقرار المراكز القانونية، غير أنها تستطيع سحب القرار الباطل في مهلة الطعن القضائي وهي ستين يوما من تاريخ صدور القرار الإداري أو العلم به يقينيا ، وإلا أصبح القرار مشروعا ومحصنا ضد كل من السحب والإلغاء القضائي، وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري " يجوز للإدارة سحب القرارات الخاطئة ويشترط أن يتم السحب خلال المدة المحددة للطعن في القرارات الإدارية، أسوة بذوي الشأن الذين يحق لهم رفع دعاوهم خلال تلك المدة وذلك بهدف ضمان واستقرار المراكز القانونية التي اكتسبها الأفراد، حدد قانون محكمة القضاء الإداري المدة المقررة للطعن بستين يوما تبدأ من تاريخ صدور القرار أو العلم به علما يقينا"³⁹

ألا أنه يلاحظ اختلاف ميعاد السحب باختلاف ما إذا كان القرار باطلا أو معدوما فإذا كان القرار معدوما أي تلقى مخالفته حدا كبيرا من الجسامة ، في هذه الحالة يحق للإدارة سحب القرار المعيب ولو بعد فوات الميعاد المحدد للسحب ، فهي لا تتحصن بتاريخ الطعن مثل القرار الصادر بترقية موظف بعد انتهاء مدة خدمته وبلوغه سن التقاعد، أو قرار الترقية الصادر نتيجة غش أو تدليس ، أما إذا كان القرار باطلا نتيجة عيب غير جسيم فيتم سحبه في الميعاد القانوني وإلا فيكون قد تحصن.

ويلاحظ أن السحب يجب أن يرد على قرار ولد غير مشروع، أما إذا شاب القرار عيبا بعد صدوره صحيحا فإن الإدارة لا تملك سوى سلطة إلغاؤه.

الفرع الثالث : إلغاء قرار الترقية إداريا

³⁹الاستئناف 305 لسنة 10 ق س ، المجموعة العام 11 ، ص 87

المقصود بالإلغاء الإداري 40 للقرار هو إبطال العمل به برفع قوته الملزمة وإنهاء آثاره بالنسبة للمستقبل دون الماضي، معنى ذلك أن هذا القرار قد نشأ صحيحاً ومشروعاً، لكن اعتوره عيب لاحق على نشأته يمكن للإدارة من إلغائه، بشرط أن يكون ذلك من خلال مدة الطعن التي تبدأ من تاريخ إصابة القرار بالعيب الذي لحق مشروعيته، إلا أن انقضاء هذه المدة دون إلغاء القرار يترتب عليه تحصنه ويصير مشروعاً.

وإذا كان الأصل أنه لا يجوز إلغاء القرارات الفردية التي تولد حقوقاً للأفراد ومنها قرارات الترقية ، إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة ، إذ تتناقض مع طبيعة الحياة الإدارية ومقتضيات الواقع وذلك كما لو أصدرت الإدارة قراراً بترقية موظف عام لشغل وظيفة شاغرة ثم اتضح بعد ذلك عدم صلاحيته لهذه الوظيفة بل بالعكس أصبح عقبة في سبيل تسيير المرفق ⁴¹ .

ويرى جانب من الفقه أنه إذا كان من المستحيل عن الإدارة إلغاء مثل هذا القرار إلا أنها قد تتخذ قراراً مضاداً لهذا القرار تصل به لنفس النتيجة التي ترغب في الوصول إليها من إلغائه بشرط أن يكون القرار المضاد مما يسمح به القانون 42.

الفرع الرابع : تصحيح قرار الترقية.

القاعدة هي عم جواز تصحيح القرارات الإدارية بأثر رجعي، إلا أنه استثناء من ذلك إذا شاب القرار الإداري خطأ مادي و لا تنتوي الإدارة سحبه، فلها عندئذ

⁴⁰د/ محمد ماهر أبو العينين : ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي ، الكتاب 3 نهاية القرارات الإدارية ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، ص 682 ، د/ شريف خاطر : القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، 2006، ص120

⁴¹د/ محمد ماهر أبو العينين: المرجع السابق، ص 577

⁴²د/ رمضان محد بطيخ : الرقابة على أداء الجهاز الإداري ، مكتبة الفلاح ، القاهرة ، 2010، ص266

أن تصحح هذا الخطأ الذي شاب القرار بإصدارها قرارا لاحقا ذو أثر رجعي يترد إلى تاريخ صدور القرار المراد تصحيحه.⁴³

أيضا يجوز للإدارة تصحيح القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم المشروعية وذلك من خلال قانون يصحح هذا الخطأ، مثلما أشارت لذلك محكمة القضاء الإداري بقولها " ومن المسلم به فقها وقضاء أنه يجوز لجهة الإدارة تصحيح قراراتها المعيبة بقانون ، يتم بواسطته محو آثار العيوب التي شابت القرار الإداري بصفة رجعية" ⁴⁴

وعليه فإذا سلكت الإدارة في ترقياتها مسلكا لا يتفق وحكم القانون جاز لها تصحيحه من خلال استصدار قانون يجيزه بأثر رجعي ، وهذا ما أكدته القضاء الإداري بقوله " تطبيقا لهذا مشروعية قيام جهة الإدارة بسحب قرار ترقية المدعى تطبيقا للأوامر السامية بسحب القرارات التي اتخذتها الوحدات الإدارية الخاضعة لجدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة الصادر بالمرسوم السلطاني (2013/78) بترقية موظفيها من دفعتي (2012،2011) (باعتبار أن تطبيق تلك الأوامر لم يكن من تاريخ صدورهما ، بل تضمنت أثر رجعي على ترقيات الوحدات الإدارية لأقدمية عام 2011، 2012" ⁴⁵

وقد كان هذا هو الحل الأقرب للحكومة وذلك لما أقدمت عليه من سحب وإلغاء قرارات الترقية في العام 2016 بأوامر سلطانية سامية لتخفيف المصروفات عن موازنة الدولة نظرا لانخفاض أسعار النفط. ذلك أنه طبقا للمادة 7 من قانون الإجراءات الإدارية فإن المراسيم والأوامر السلطانية تعتبر محصنة من الإلغاء القضائي.

⁴³ د/ عبدالعزيز عبد المنعم خليفة : القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، د. ن ، القاهرة ،

2007 ص 251

⁴⁴ الاستئناف رقم 9 لسنة 5 ق س المجموعة العام الخامس والسادس ، ص 270

⁴⁵ الاستئناف رقم 9 لسنة 5 ق س المجموعة ، العام الخامس والسادس ص 270 .

المطلب الثاني : الرقابة القضائية على قرارات الترقية.

تقتصر سلطة القضاء الإداري فيما يتعلق بالترقية الوظيفية على التأكد من مشروعية القرار الإداري الصادر بها دون أن يتطرق إلى فكرة الملائمة التي حظرها عموما المرسوم السلطاني 99/91 في آخر تعديلاته عام 2022 ، ومن الملاحظ أن أهم الأمور التي تراقبها المحكمة في مجال الترقية هي السلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال.

الفرع الأول : الرقابة على عناصر القرار الإداري في مجال الترقية

للوقوف على موضع السلطة التقديرية في قرار الترقية يتحتم علينا أن نبحث عن هذه السلطة في كل عناصر القرار الإداري الخمسة، ومن المسلم به قانونا وقضاء أنه لا تكون للإدارة أية سلطة تقديرية في كل من عناصر الاختصاص والشكل والغاية، أما عنصري المحل والسبب فقد تكون من السلطات المقيدة أو التقديرية بحسب موقف المشرع منها.

عيب عدم الاختصاص: يشترط حتى يحظى القرار الإداري بالمشروعية أن يكون صادرا ممن يملك قانونا سلطة إصداره ، فإن صدر القرار من شخص لا يملك صلاحية إصداره قانونا كان القرار باطلا أو معدوما بحسب الأحوال.

وبالنسبة لقرار الترقية فقد نصت المادة 34 من قانون الخدمة المدنية على أن "يصدر قرار الترقية من رئيس الوحدة"، وعليه فإن صدور القرار من غير رئيس الوحدة يصمه بعدم المشروعية، وأيضا لا يجوز لرئيس الوحدة أن يفوض غيره في إصداره مالم يمنحه القانون هذا الحق.

ويلحظ أن صدور قرار الترقية من غير مختص يعتبر عيبا جسيما ينحدر بقرار الترقية لدرجة الانعدام ولا يتحصن بفوات ميعاد الطعن.

1- عيب الشكل : ويقصد به مخالفة الجهة الإدارية للقواعد الشكلية التي اشترطتها القوانين للصياغة الخارجية للقرار الإداري ، كأن يتم إغفال الإجراءات الجوهرية

في القرار، والأصل أن القرار الإداري لا يتقيد بشكل معين مالم يتطلب القانون اتباع شكل أو إجراء معين كما هو الحال في قرار الترقية، إذ أنه من الإجراءات الجوهرية التي نص عليها المشرع هي ضرورة عرض قرار الترقية على لجنة شئون الموظفين - كما أسلفنا- وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري " وإذ لم يعرض موضوع الترقية على لجنة شئون الموظفين، فإن صدور القرار دون اتباع ذلك الإجراء الجوهري يكون قد أهدر مرحلة هامة من مراحل تكوين القرار الإداري وهي العرض على الجهة التي أناط بها القانون إبداء الرأي بشأنه وبالتالي يكون مشوباً بعيب الشكل"⁴⁶.

2- عيب المحل : محل القرار هو مضمونه أو الأثر القانوني المباشر المترتب عليه ، أما عيب المحل فيقصد به أن يخالف القرار الإداري قاعدة قانونية ، أي أن تقوم الإدارة بعمل تحرمه القاعدة القانونية ، أي أن تقوم بعمل يحرمه القانون أو أن تمتنع عن عمل يوجبه وإذا كان هذا التصور يكاد يشمل كافة عناصر القرار الإداري (مخالفة القاعدة القانونية)، إلا أن الفقه والقضاء بمعناه الضيق والمتمثل في العيب المتعلق بمحل القرار الإداري المتمثل في مخالفة نص في القانون أو الخطأ في تفسير القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها. وإذا لم يحدد المشرع للإدارة مضمون القرار الإداري على وجه الدقة فإنها تتمتع بسلطة تقديرية في هذا الأمر والعكس صحيح.

وبالنسبة لقرار الترقية فإن محله يتمثل في وضع الموظف في المركز القانوني الذي يحدده القانون، فلا تملك الإدارة ترقية موظف بالمخالفة لأحكام القانون ، فسلطتها مقيدة في هذا الشأن ، كما لا تملك حرمانه من المزايا الوظيفية للوظيفة الأعلى ، ولا أن ترقى موظفاً أقل كفاءة متجاهلة موظفاً آخر أكثر جدارة منه، ولا أن ترقى موظف لوظيفة لا تلي الوظيفة المرقى منها مباشرة.

⁴⁶ الاستئناف 258 لسنة 9 ق س ، المجموعة ، العام التاسع والعاشر ، ص 44

وفى ذلك تقول محكمة القضاء الإداري " لا يجوز تخطى الموظف في الترقية وترقية غيره بعد استيفائه الشروط القانونية إلا إذا كان هذا الأخير هو الأكفأ، وبعد ذلك تكون الترقية عرضة للتحكم والأهواء، ويكون القرار الصادر بها مخالفا للقانون" ⁴⁷ .

ونقول أيضا " لم يكتف قانون الخدمة المدنية في الترقية بضرورة أن يتوفر في الموظف العام عنصرا الكفاية و الأقدمية كضابطين للترقية ، بل أورد شرطا وجوبيا وهو أن تكون الترقية من الوظيفة التي تسبق الوظيفة المرقى إليها مباشرة وأثر مخالفة ذلك أن يكون القرار مخالفا على نحو جسيم للقانون" ⁴⁸

لكن إذا ما انقطعت العلاقة الوظيفية بالجهة الإدارية بالاستقالة أو التقاعد ثم قررت الجهة الإدارية ترقية شريحة معينة من الموظفين فلا يمكن أن تسري على من كان ضمن هذه الشريحة الوظيفية وانقطعت علاقته بالجهة الإدارية لأي سبب كالاستقالة أو الإحالة للتقاعد، وذلك وفقا لأحكام محكمة القضاء الإداري - منها الحكم في الاستئناف رقم (سأ-1111) للسنة (19) ق.س - فيما يتعلق بالترقية، فهي تستحق لمن لا يزالون تحت الخدمة ولا تشمل من تم إنهاء خدماتهم سواء بالاستقالة أو بإحالتهم للتقاعد، فإذا تأخرت ترقية أحد موظفي الدولة لدرجة أعلى لوقفها بسبب الظروف الاقتصادية التي مرت بها البلاد، ثم صدر قرار بترقية جميع منتسبي الجهاز الإداري الذين توقفت ترقيةهم و كان ذلك الموظف المستحق لتلك الترقية قد أنهيت خدماته ه بالتقاعد أول أي سبب قانوني آخر قبل صدور قرار الترقية ؛لا يجوز لهذا الموظف أن يطلب ترقية بآخر رجعي ؛ذلك أنه قد انتفت عنه صفة الموظف العام عند صدور قرار الترقية، وبالتالي أصبح فاقداً للمركز القانوني الذي يمنحه الحق في الحصول

⁴⁷الاستئناف 106 لسنة 12 ق س ، المجموعة السنة 12 ، ص 388

⁴⁸الاستئناف 373 لسنة 13 ق س ، المجموعة السنة 13 ، ص912

على هذه الترقية، لكون الترقية وغيرها من مسائل الشؤون الوظيفية الخاصة بالموظفين الذين لا يزالون على رأس عملهم دون غيرهم، وبالتالي فإن هي تعذر إصدار قرار الترقية وترتيب آثارها المالية والوظيفية عليه بعد أن انتهت خدمته، وذلك لعدم وجود علاقة وظيفية تربطه بالجهة الإدارية.

3- عيب السبب: سبب القرار هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تؤدي إلى إصدار القرار ، أي الحالة الموضوعية التي تسبق القرار وتحمل الإدارة على إصداره.

وتتمثل الحالة الواقعية في قرار الترقية في وجود وظيفة شاغرة أعلى ، وموظفين مستوفين لشروط الترقية إليها ، وفي هذه الحالة تتمتع جهة الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في تقدير هذه الحالة، فلا يمكن إجبارها على اتخاذ قرار الترقية ، ذلك أنها أقدر من غيرها على تقدير هذا الواقع ، وبالتالي اعتبار أو عدم اعتبار هذا الواقع سببا يبرر تدخلها باتخاذ قرار الترقية.

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري " من المستقر عليه قضاء أن إجراء ترقية الموظف أو عدم إجرائها في وقت معين يعد مسألة ملأمة تستقل جهة الإدارة بتقديرها وذلك على حسب حاجة العمل ومقتضيات الصالح العام ، فلها أن ترقى إلى وظيفة أو أكثر أو أن ترجى شغل وظيفة أو أكثر"⁴⁹

وإذا كانت الإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة في اعتبار أو عدم اعتبار واقع معين سببا يبرر تدخلها باتخاذ قرار ما ، إلا أنها لا تملك السلطة التقديرية بشأن التكييف القانوني لهذه الوقائع ، إذ يجب عليها دائما أن تسحب حكم القانون على الوقائع الثابتة لديها وبالتالي فإن سلطتها في هذا المجال مقيدة.

عيب الغاية: تتمثل غاية القرار في النتيجة التي تقصد الإدارة تحقيقها بإصداره ودائما ما يفترض أن غاية القرار الإداري هي تحقيق المصلحة العامة، فإن حادت

⁴⁹ الاستئناف 154 لسنة 12 ق س المجموعة العام 12 ، ص461

جهة الإدارة عن هذه الغاية وقصدت بتصرفها تحقيق هدف آخر وقع قرارها باطلا ومستحقا للإلغاء ، ذلك لأن السلطة التي منحها القانون لجهة الإدارة مقيدة ولا تجد لها أساسا يبررها سوى تحقيق المصلحة العامة أو إحدى صورها التي بينها القانون على وجه التحديد.⁵⁰

وتعتبر أهم غاية تسعى الإدارة لتحقيقها من قرار الترقية هي ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وذلك من خلال شغل الوظائف الأعلى بأكفأ الموظفين ، فإن حادت عن هذه الغاية فإنها تكون قد انحرفت في استعمال سلطتها وفي ذلك تقول المحكمة " الأصل في الترقية أنها من الملائمات المتروكة لتقدير جهة الإدارة بلا معقب عليها في ذلك من القضاء الإداري طالما كان تقديرها بريئا من إساءة استعمال السلطة وفقا للاشتراطات المتطلبية قانونا"⁵¹ من مجمل عرض عناصر القرار الإداري في مجال الترقية يتضح بأن سلطة الإدارة مقيدة في أربعة عناصر (الاختصاص- الشكل- المحل - الغاية) وتتمتع بسلطة تقديرية واسعة في عنصر السبب بشرط ألا تحيد عن الغاية المقررة لها.

الفرع الثاني : الطعن في التخطي في الترقية .

استقر القضاء الإداري على أنه لا يجوز للإدارة تخطي الموظف الأقدم عند إجراء الترقية ، إلا إذا كان هناك سبب مقنع يجعل الموظف الأحدث أحق في الترقية كأن يكون غير مستوف لشروط الترقية أو وجد مانع يعوقه عن الترقية للوظيفة الأعلى، أو كان الموظف الأحدث أكفأ منه في حساب الجدارة ، وفي ذلك تقول المحكمة "الأصل في الترقية أنها من الملائمات المتروكة لتقدير جهة الإدارة بلا معقب عليها في ذلك من القضاء الإداري طالما كان تقديرها بريئا من إساءة استعمال السلطة، ووفقا للاشتراطات المتطلبية قانونا ، وبحيث لا يجوز تخطي

⁵⁰د/ ماجد الحلو : القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، 2010 ، ص 382

⁵¹الاستئناف 106 لسنة 12 ق س المجموعة ، العام 12 ، ص 388

الموظف في الترقية وترقية غيره بعد استيفائه الشروط القانونية ، إلا إذا كان هذا الأخير هو الأكفأ، وبغير ذلك تكون الترقية عرضة للتحكم والأهواء ويكون القرار الصادر بها مخالفا للقانون⁵²

فإذا كان الموظف الذي تم تخطيه في الترقية محقا، فإن له أن يطعن على تخطيه أمام القضاء الإداري ، سواء في الجانب الإيجابي للقرار أو الجانب السلبي (موضوع الفرع القادم – سيقصر هذا الفرع على الجانب الإيجابي للتخطي في الترقية)

فإذا ما أصدرت الإدارة قرار بالترقية متضمنا تخطي أحد الموظفين جاز له الطعن في الشق الإيجابي لهذا القرار طبقا للمادة 6 من قانون الإجراءات الإدارية ، وذلك على أساس أن من شملهم القرار قد تخطوه على الرغم من مساواته لهم على الأقل في مرتبة الجدارة وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري " حق الموظف في الترقية لا يتولد إلا حينما تمارس جهة الإدارة سلطتها بإصدارها قرارا يغفل تربيته ، ويشمل زملاء له ممن هم أحدث منه في الأقدمية وأقل في الكفاية، فحينئذ فقط يحق له مخاصمة هذا القرار والطعن فيه، فيما تضمنه من تخطيه في الترقية"⁵³

فإذا ما رأت المحكمة أحقية الموظف في الترقية، فإنها تحكم بعدم صحة القرار المطعون فيه مجردا ، ويعتبر قرار الترقية كأن لم يكن، وتستعيد الإدارة سلطتها في ترقية الجميع وفقا للقانون واللوائح، ولكن ليس للمحكمة أن تلزم الإدارة بإجراء الترقية في وقت محدد لكون إجراء الترقية أو عدم إجرائها من الملامات التي تقدرها جهة الإدارة وحدها.⁵⁴

الفرع الثالث :الطعن في قرار الإدارة السلبي بالترقية

⁵²الاستئناف 106 لسنة 12 ق س المجموعة العام 12 ص 388

⁵³الاستئناف 197 لسنة 13 ق س المجموعة العام 13 ، ص 565

⁵⁴د/ عمرو فؤاد بركات : الترقية وأثر الحكم بإلغائها ، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول

، القاهرة السنة 28 ، 1986، ص 104، 105

تثور مسألة مهمة في الطعن على التخطي في قرار الترقية وهى هل يمكن الطعن على موقف الإدارة السلبي بتخطي الموظف في الترقية ، خاصة وأن المادة 6 من قانون الإجراءات الإدارية تعرف القرار السلبي بأنه " رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح " بمعنى أن سلطتها في القرار السلبي مقيدة بالقوانين واللوائح ولا تملك فيه سلطة التقدير بعكس سلطتها في قرار الترقية حيث تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في المنح والمنع ، وهى إن امتنعت عن إصدار قرار الترقية لا يوصف قرارها بالسلبي.

حسنت محكمة القضاء الإداري هذه المسألة وذلك حينما قضت بانتفاء القرار السلبي إذا كان مستندا لسلطة غير مقيدة للإدارة وفى ذلك تقول المحكمة " يتحقق القرار الإداري السلبي عندما ترفض جهة الإدارة أو تمتنع عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح المعمول بها، فيجب لقيام القرار السلبي أن يكون هناك إلزام قانوني على الجهة الإدارية باتخاذ قرار معين، أما إذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجبا عليها فإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قرارا سلبيا مما يقبل معه الطعن بالإلغاء بطلب عدم صحته أمام هذه المحكمة، وفى هذه الحالة ينتفى القرار وتكون الدعوى المرفوعة بشأنه غير مقبولة لانتهاء القرار الإداري"⁵⁵

كما أكدت المحكمة في حكم آخر بأن الطعن في قرار الترقية يكون فقط في شقه الإيجابي حيث تقول " فحينئذ فقط يحق له مخاصمة هذا القرار والطعن فيه فيما تضمنه من تخطيه في الترقية "⁵⁶

⁵⁵ الاستئناف 154 لسنة 12 ق س ، المجموعة ، ص 461

⁵⁶ الاستئناف 197 لسنة 13 ق س المجموعة ، العام 13 ، ص 565

أما عن موقف الفقه ، فقد ثار جدلا كبيرا لدى فقهاء القانون العام المصريين في هذه المسألة لاسيما وأن المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري تتوافق تماما في تعريف القرار السلبي مع المادة السادسة سالفه الذكر وقد انقسم الفقه حول هذه المسألة إلى اتجاهين⁵⁷:

الاتجاه الأول : يرى بأن الموقف السلبي للإدارة المستند لسلطتها التقديرية يمثل قرارا سلبيا يمكن الطعن عليه بدعوى المراجعة ويستندون للآتي :

- أن رقابة القضاء الإداري توجد في السلطة التقديرية كما توجد في السلطة المفيدة لجهة الإدارة ، فمهما اتسع مجال السلطة التقديرية للإدارة فإن هناك مجالا لرقابة القضاء تتمثل في عيب انحراف السلطة.

- امتناع جهة الإدارة عن الرد يحول بين المتظلم وبين الطعن القضائي وهو ما يخلل به أوضاع ذوي الشأن نص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة يفيد بجواز الطعن بالإلغاء في كل القرارات الإدارية النهائية ، التي تكون الإدارة صاحبة سلطة تقديرية فيها أو مقيدة ، سواء كان القرار إيجابيا أو سلبيا.

الاتجاه الثاني : يرى أنه إذا كان اختصاص الإدارة تقديريا فلا إلزام عليها بإصدار القرار وبالتالي لا يعتبر موقفها السلبي في هذه الحالة بمثابة قرار سلبي وبالتالي لا يمكن الطعن فيه بعدم الصحة ويردون على أصحاب الاتجاه الأول بأنه لا يمكن القول بأن امتناع الإدارة عن التعبير عن إرادتها في مجال السلطة التقديرية يعد حتما قرارا سلبيا، وذلك لتخلف أهم عناصر القرار الإداري وهو حتمية التعبير عن الإرادة ، وتساير محكمة القضاء الإداري العماني هذا التوجه بقولها : " حق الموظف في الترقية لا يتولد إلا حينما تمارس جهة الإدارة سلطتها بإصدارها قرارا يغفل ترقيته"

⁵⁷د/ شعبان عبد الحكيم سلامة: القرار الإداري السلبي، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الجامعة

وإذا كان الباحث يميل إلى وجود القرار السلبي في حالة التخطي في الترقية، إلا أن هذا القرار السلبي لا يتوافر في حالة طلب الترقية على وظيفة معينة ابتداءً، وذلك لانعدام القرار الإداري في هذه الحالة، وذلك أنه يجب التمييز بين محل قرار الترقية المتمثل في منح الدرجة لمن تم تخطيهم، وبين سبب القرار الإداري المتمثل في سلطة الإدارة التقديرية في منح الترقية من عدمه، ومن الملاحظ أن السلطة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية مقيدة فيما يتعلق بالمحل بعكس السبب الذي تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية واسعة ، وعلى ذلك فإن الباحث يؤيد ما ذهب إليه محكمة القضاء الإداري من أن " قرار الإدارة السلبي بعدم الترقية هو قرار ناتج عن سلطة تقديرية للإدارة وبالتالي فلا يتوجب عليها إصداره فإذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجبا عليها فإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قرارا سلبيا وبالتالي ينعدم القرار الإداري"⁵⁸.

⁵⁸ حكم محكمة القضاء الإداري بصلالة في الدعوى أ.ب 1339 - 21 بتاريخ 23 مارس 2021، ص 7

النتائج والتوصيات

أولا النتائج :

- 1- اختلف الفقه الإداري في تعريف الترقية فيما إذا كانت تمنح زيادة في المربة والمرتب من عدمه.
- 2- انتهج المشرع العماني تعريفا موسعا للترقية.
- 3- تختلف الترقية عن التعيين المتضمن ترقى في إجراءات كل منهما والنظام القانوني الذي تنتهجه.
- 4- تعتبر الترقية في التشريع العماني حقا للموظف من تاريخ صدور القرار بها ، ولا تعدو أن تكون مجرد أمل قبل صدور هذا القرار .
- 5- جعل المشرع العماني الترقية بالأقدمية المطلقة في وظائف المستشارين والخبراء بينما جعل الترقية بالاختيار المطلق في وظيفة وكيل وزارة وما يعادلها.
- 6- خالفت المادة 36 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة أحكام النظام الأساسي للدولة فيما تضمنه من حظر تعديل اللائحة لمواد القانون، إذ استثنت اللائحة المستشارين والخبراء من قاعدة الكفاءة بالمخالفة للقانون.

ثانيا: التوصيات

- 1- تعديل قانون الخدمة المدنية فيما تضمنه من ترقية المستشارين والخبراء عن طريق الأقدمية المطلقة، ذلك أنه كلما اتجهنا للوظائف العليا يجب أن تكون الترقية على أساس الاختيار وذلك لاختيار أفضل وأنزه العناصر الوظيفية.
- 2- الإسراع في إصدار قانون الخدمة المدنية الجديد و الذي وضع نواته الأولى المرسوم بقانون 2013/78 .

- 3- كان الأولى على المشرع أن يزيد من نسب الكفاءة في الترقية للوظائف العليا وتقل تدريجيا كلما اقتربنا من الوظائف الأدنى ، إلا أنه حددها بنسب متساوية في كافة الوظائف ، ماعدا المستشارين والخبراء.
- 4- ضرورة النص على اجتياز شاغلي الوظائف العليا للتدريب كشرط أساسي للترقية.
- 5- ضرورة النص على أن تكون الدورة التدريبية المشترطة للترقية متوافقة مع المسار الوظيفي للموظف.

المراجع :

- 1-أحمد مفلح البيدان : مدى فاعلية نظام الترقية في تفعيل أداء الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ،جامعة عمان ، 2013
- 2- د. حسن بن محمد بن راشد البلوشي : التنظيم القانوني لترقية الموظف العام،رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية ،مصر، 2018
- 3-خالد بن محمد بن سالم المشيفري: الترقية في مجال الوظيفة العامة في سلطنة عمان، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة عين شمس، 2014
- 4-د/ رمضان محمد بطيخ : الرقابة على أداء الجهاز الإداري، مكتبة الفلاح،القاهرة،2010
- 5-د. سليمان الطماوي : مبادئ القانون الإداري،ط1 ،دار الفكر العربي، 1967
- 6-د/ شريف خاطر : القرار الإداري،دار النهضة العربية، 2006
- 7-د/ شعبان عبد الحكيم سلامة: القرار الإداري السلبي، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة ، د.ت ،
- 8-د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة : القرارات الإدارية في الفقه و قضاء مجلس الدولة،د. ن،القاهرة، 2007
- 9-عصام بن هلال بن عبد الله المطرفي : مدى كفاية الحماية القانونية لترقية الموظف العام في التشريعين الأردني والعُماني،رسالة ماجستير، جامعة عمان 2019 .
- 10-د/ عمرو فؤاد بركات : الترقية وأثر الحكم بإلغائها،بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد الأول،القاهرة السنة 28 ، 1986
- 11-د/ ماجد الحلو : القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2010
- 12-مبارك بن خلفان بن حمدون الرحبي: ترقية الموظف العام في سلطنة عمان، دراسة مقارنة.

- 13-د. محمد فؤاد مهنا: سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علما لتنظيم، بدون ناشر، 1967.
- 14-د/ محمد ماهر أبو العينين : ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفق المنهج القضائي، الكتاب 3 نهاية القرارات الإدارية، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة.

الأحكام القضائية :

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيةتان بمحكمة القضاء الإداري، محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، من العام القضائي الأول وحتى العام القضائي الخامس عشر، المكتب الفني، الطبعة الأولى، 2019.