

جامعة القاهرة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

رسالة للحصول على درجة الدكتوراة في القانون
في موضوع

تطور الاختصاص بنظر المنازعات

الإدارية في دولة قطر

اختصاص الدائرة الإدارية بنظر المنازعات الخاصة
بالموظفين

"دراسة مقارنة مع النظامين الفرنسي والمصري"

مقدمة من الباحثة

غادة بنت محمد درويش كربون

تحت إشراف الأستاذ الدكتور

صبري محمد السنوسي

أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق جامعة القاهرة

تمهيد وتقسيم:

تعد من أهم ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية وسيادة القانون وجود رقابة قضائية على أعمال الإدارة العامة، وذلك أن إسناد هذه الرقابة إلى القضاء والسلطة القضائية يجعلها أهم وأجدي أنواع الرقابة على الإطلاق نظرًا لما يتسم به القضاء ورجاله من حيده ونزاهة واستقلال عن السلطة التنفيذية، وتلتزم هذه الأخيرة بتحري- في ممارسة أنشطتها- أوجه الصواب ومطابقة أعمالها دائمًا صحيح أحكام القانون من أجل تحقيق الصالح العام^(١).

ومن هنا نعتبر هذه الرقابة الضمان الفعال والحصن المنيع لكفالة الحقوق والحريات الفردية، يلوذ إليها الأفراد دائمًا لتحقيق العدل والإنصاف في أحوال تعسف الإدارة وتجاوزها لحدود سلطاتها؛ فيبرز دور الرقابة القضائية في الدفاع والذود عن تلك الحقوق والحريات، وإجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية وسيادة أحكام القانون^(٢).

وقد تبنى المشرع القطري نظام القضاء الموحد سواء قبل صدور القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧، أو بعده، حيث قرر بمقتضى القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧^(٣) بشأن الفصل في المنازعات الإدارية إنشاء دائرة إدارية متخصصة في كنف القضاء العادي أناط بها دون غيرها الفصل في المنازعات الإدارية المحدودة في المادة (٣) من القانون ٧ لسنة ٢٠٠٧م، وذلك إعمالاً للتقويض الدستوري الوارد بنص المادة ١٣٨ من الدستور القطري الدائم التي نصت على أن: " يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية وبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها".

وعلى هذا سوف نقوم بدراسة هذا الفصل التمهيدي من خلال مبحثين وذلك على النحو

التالي:-

(١) د/ إلهام محمد عبد الملك المتوكل، الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة ٢٠٠١، ص ١٧.

(٢) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري، سنة ٢٠٠١، ص ٢٣٥.

(٣) صدر القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية بتاريخ ٢٠٠٧/٣/٧، وتم نشره بالجريدة الرسمية وتم العمل به اعتبارًا من ٢٠٠٧/٧/١.

المبحث الأول: الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية قبل صدور القانون رقم ٧ لسنة

٢٠٠٧م.

المبحث الثاني: الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية بعد صدور القانون رقم ٧ لسنة

٢٠٠٧م.

المبحث الأول

الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية قبل صدور

القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧م

موقف المشرع القطري في شأن اختصاص المحاكم القطرية بالنظر في المنازعات الإدارية قبل صدور القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧م، يمكن تفسيره في ضوء ما انتهجه من تبني نظام القضاء الموحد، حيث تختص جهة القضاء العادي والمحاكم العادية على اختلاف أنواعها ودرجاتها بالفصل في كافة المنازعات الإدارية وغير الإدارية باعتبارها صاحبة الولاية العامة بالفصل في جميع المنازعات.

وقد نص قانون السلطة القضائية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣، في المادة الرابعة منه على أن: " تتكون المحاكم من ١- محكمة التمييز، ٢- محكمة الاستئناف ٣- المحكمة الابتدائية، وتختص كل منها بالفصل في المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون".

كما قررت المادتان الحادية عشر والثانية عشر من قانون السلطة القضائية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ اختصاص المحاكم الابتدائية بنظر قضايا الحدود والقصاص، والمواد الجنائية، والمواد المدنية والتجارية، والأحوال الشخصية، والتركات، والمنازعات الإدارية وغيرها، على أن يصدر بإنشاء هذه الدوائر وتحديد اختصاصاتها قرار من المجلس الأعلى للقضاء، والتي يمكن الطعن في الأحكام الصادرة عنها أمام محكمة الاستئناف وفقاً لقانون السلطة القضائية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ في المادة العاشرة منه والتي تقرر دوائر لنظر الطعون الاستئنافية في قضايا التعزير والقصاص، والمواد الجنائية. والمواد المدنية والتجارية، والأحوال الشخصية، والتركات والمنازعات الإدارية وغيرها.

ومن ثم نجد أن القضاء في الفترة السابقة على القانون ٧ لسنة ٢٠٠٧ الخاص بتحديد دوائر إدارية كان قضاءً عادياً ينظر في المنازعات الإدارية كأى منازعة معروضة دون تخصيص لدائرة أو لقاضي وهو ما يسمى بالقضاء الموحد؛ ويمكن بيان هذا النظام القضائي من خلال التالي:-

نشأة نظام القضاء الموحد:

نظام القضاء الموحد، يضع الإدارة في مركز تتساوى فيه مع الأفراد، ومن ثم فهو لا يعترف لها بحقوق وامتيازات استثنائية لا يتمتع بها الأفراد في علاقتهم الخاصة، وبالتالي لا يوجد في النظام القانوني للدول التي تأخذ بهذا النظام قانون إداري متميز ومستقل عن القانون الخاص، وقد ترتب على وحدة النظام القانوني في تلك الدول وحدة النظام القضائي فتختص المحاكم العادية بالفصل في المنازعات الإدارية مثلما تفصل في المنازعات العادية للأفراد^(١).

وهكذا فإن نشأة وتطبيق نظام القضاء الموحد ترجع إلى إنجلترا ثم أخذته عنها الولايات المتحدة الأمريكية، لذا يطلق البعض على هذا النظام اصطلاح النظام "الأنجلوأمريكي" أو "الأنجلوسكسوني"، وكما تقدم فإن هذا النظام انتقل إلى العديد من الدول مثل كندا، استراليا، ألمانيا، نيجيريا، السودان، العراق، الإمارات العربية المتحدة، قطر^(٢).

وقد اختلف الفقهاء حول وجود قانون إداري في الدول التي طبق هذا النظام من عدمه وخاصةً في إنجلترا مهد هذا النظام. حيث يرى البعض أنه لا وجود للقانون الإداري بالدول التي تأخذ بهذا النظام استنادًا إلى أن وجود القانون الإداري يتطلب وجود قضائي إداري متخصص. ويرى أنصار هذا الرأي أن القانون الإداري بمفهومه الواسع الذي يتعلق بالتنظيم الإداري لأجهزة الدولة وعلاقتها مع الأفراد داخل هذا التنظيم لا يتصور أن يكون غير قائم في أي دول حديثة^(٣).

ويذهب فريق آخر من الفقهاء إلى القول بوجود قانون إداري إلى جانب القانون المدني في ظل نظام القضاء الموحد استنادًا إلى عدم وجود ارتباط بين وجود القانون الإداري وبين وجود قضاء إداري متخصص، وتختلف نظرة هذا الفريق إلى درجة استقلال القانون الإداري عن القانون المدني؛ فيرى البعض أن هذا القانون ليس مستقل تمامًا، وإنما يتسم بالاستقلال لدرجة

(١) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٤٣.

(٢) د/ أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول، المشروعات والرقابة القضائي، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٧، ص ١٩٣.

(٣) من أنصار هذا الاتجاه: د/ ثروت بدوي، أصول القانون الإداري، المجلد الأول، القاهرة، سنة ١٩٦٦، ص ١٠ وما بعدها، د/ محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل القضاء الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، المجلد الأول، سنة ١٩٦٣ - ١٩٦٤ وللمزيد في هذا الشأن، د/ محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، سنة ١٩٧٠، ص ١٨٦ وما بعدها.

معينة عن القانون الخاص ويطبق تطبيقاً محدوداً على المنازعات الإدارية، ويرى آخرون أن لهذا القانون نشأة وليدة داخل الدول التي تأخذ بهذا النظام، وهي نشأة قابلة للنمو والتطور في المستقبل. ويذهب فريق آخر إلى أن القانون الإداري في الدول الأنجلوسكسونية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالقانون الدستوري^(١).

تقدير نظام القضاء الموحد:

لنظام القضاء الموحد مزايا، كما يوجد انتقادات^(٢)، وسوف نتناول ذلك على النحو التالي:-

مزايا نظام القضاء الموحد:

يرى أنصار هذا النظام أنه يتميز بالبساطة وعدم التعقيد، ويؤدي إلى التيسير على المتقاضين، ولا يعرف مشكلة تنازع الاختصاص وتعارض الأحكام التي تثار عادةً في ظل وجود جهتين قضائيتين مختلفتين، مما قد يؤدي إلى تأخير الفصل في المنازعات، وهو ما لا يوجد في ظل هذا النظام حيث يوجد جهة قضاء واحدة تتولى الفصل في كافة المنازعات. كما يرى أنصار هذا النظام أنه يؤدي إلى تحقيق سيادة مبدأ المشروعية على أكمل وجه؛ لأنه يعامل الإدارة والأفراد على قدم المساواة، ويخضع الكافة حكماً ومحكومين لجهة قضاء واحدة. على عكس نظام ازدواج القانون والقضاء؛ فإنه يحابي جهة الإدارة، ويميزها بوجود قانون ينطبق عليها وحدها، وجهة قضائية لا تنتظر سوى المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها. على عكس وحدة القانون ووحدة القضاء يؤديان إلى عدم استبداد الإدارة أو تعسفها، ومن ثم حماية حقوق وحرية الأفراد^(٣).

عيوب نظام القضاء الموحد:

(١) د/ يحيى الجمل، بعض ملامح تطور القانون الإداري في إنجلترا، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، سنة ١٩٧٠، ص ١٠٩ وما بعدها؛ د/ وحيد رأفت، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، سنة ١٩٩٢، ص ٥١؛ د/ بكر قباني، القانون الإداري، طبعة منقحة وفريدة، دار النهضة العربية، ص ١١٥؛ د/ طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٧٨، ص ٦.

(٢) د/ أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص ١٩٩ وما بعدها؛ د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص ٢٥٩ وما بعدها؛ د/ محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، سنة ١٩٧٩، ص ٩٢ وما بعدها؛ د/ محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص ٢٠١ وما بعدها.

(٣) د/ يسري محمد العصار، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٩٩ - ٢٠٠.

يتجاهل هذا النظام وضع الإدارة ومقتضيات الصالح العام. ويتضح هذا التجاهل من خلال مساواة هذا النظام بين الإدارة والأفراد، وإخضاعهما لذات القواعد القانونية رغم اختلاف الأهداف؛ فالإدارة دائماً تستهدف بأنشطتها المصلحة العامة وتحقيق صالح المجموع، بينما يستهدف الأفراد دائماً للمصالح الذاتية والشخصية، ومن ثم يجب إعطاء الإدارة سلطة تقديرية في حدود القانون، وإن اختلفت عن الأفراد في المركز القانوني. ولا سيما بعد ازدياد تدخل الدولة في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية في العصر الحديث. مما أصبح من الضروري تمييز الإدارة بحقوق وامتيازات خاصة؛ حتى تتمكن من أداء المهام الملقاة على عاتقها، والوفاء بالالتزامات والخدمات المطلوبة منها في جميع المجالات^(١).

من الانتقادات التي توجه لهذا النظام أيضاً شدة تدخل القضاء في شئون الإدارة لدرجة توجيه الأوامر والنواهي إليها، مما يعد خروجاً على وظيفة القاضي؛ حيث إن القاضي يحكم ولا يدير، ويمثل ذلك اعتداءً على استقلال الإدارة وحريتها في التصرف ويؤدي إلى شلل حركتها وعرقلة نشاطها، ويجعلها دائماً خاضعة للقضاة. مما دعا البعض إلى وصف الإدارة في إنجلترا "بالإدارة القاضية" أو الإدارة بواسطة القضاة" للدلالة على ظاهرة تدخل القضاء الكبير في شئون الإدارة، بما ينطوي عليه من مساوئ، وما ينبغي إعطاؤه للإدارة من سلطة تقديرية لتمكينها من تحقيق المصلحة العامة^(٢).

نظام القضاء الموحد لا يكفل الحماية الكافية لحقوق الأفراد؛ حيث تلجأ الإدارة إلى وسائل كثيرة للتخلص من الرقابة القضائية، ويتم ذلك غالباً عن طريق الطلب من البرلمان النص في القانون على أن تكون اللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له تعتبر جزءاً منه مع عدم جواز الطعن فيها، ولا شك أن انتهاج الإدارة لهذا السبيل - أو غيره - من أجل تحصين أعمالها وجعلها بمنحاة من الخضوع للرقابة القضائية يؤدي إلى عدم كفالة حقوق وحرية الأفراد^(٣).

كذلك فإن صدور الأحكام في قضايا المسؤولية ضد الموظفين شخصياً. وعدم تقرير مسؤولية الدولة يؤدي إلى تثبيط الهمة في العمل، ويتعرض المتضررين لخطر العجز عن الوفاء

(١) د/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٦٤.

(٢) د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٦١.

(٣) د/ أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، المرجع السابق، سنة ١٩٩٧، ص ٢٠٠٠ - ٢٠٠١.

بمبالغ التعويض لضعف إمكانيات الموظفين المالية مقارنة بإمكانيات الدولة، وهو ما دفع الإدارة في إنجلترا من الناحية العملية. كما تقدم إلى تحمل ودفع قيمة التعويض بدافع الشفقة والرحمة بالموظف المحكوم عليه.

كذلك فإن اختصاص القضاء العادي في ظل نظام القضاء الموحد بالفصل في كافة المنازعات - أيًا كانت طبيعتها - ينطوي على تجاهل تام لمبدأ التخصص وتقسيم العمل على مستوى الهيئات القضائية؛ فانهدام تخصص القاضي في ظل هذا النظام يؤدي إلى نقص الخبرة وعدم توافر الاعتدال والتوازن المطلوب في الرقابة على أعمال الإدارة، مما يجعل الأحكام الصادرة منه في هذا الشأن إما مفرطة في اللين أو مفرطة في الشدة، مما يؤدي إلى ضعف الرقابة في الحالة الأولى ولجوء الإدارة إلى التهرب من الرقابة بشتى الوسائل في الحالة الثانية، مما يؤدي في النهاية إلى استبداد الإدارة، وإضعاف حقوق وحرقات الأفراد. ومن هنا فإن توافر التخصص في القاضي الذي يقوم بالفصل في المنازعات الإدارية يزيد من خبرته في فهم طبيعة عمل الإدارة، والأسلوب الأمثل في ممارسته؛ فتكون رقابته على نحو أوفى وأكمل، وبما يحقق ثقة ورضاء الإدارة والأفراد^(١) نتيجةً لتفهم القاضي لظروف الإدارة من ناحية، والحفاظ على حقوق وحرقات الأفراد من ناحية أخرى.

وأخيراً، يمكن القول بأن هذا النظام الأنجلوسكسوني قد لحق به تطورات كثيرة إلى الحد الذي بدأ فيه يفقد ذاتيته الأصيلة وجموده، وتلافى كثير من العيوب والانتقادات التي نسبت إليه؛ حيث كانت البداية التزام الإدارة الأخلاقي في إنجلترا بدفع قيمة التعويض الذي يحكم به على الموظف المسئول على سبيل الشفقة والعطف عليه، وذلك خروجاً على مبدأ عدم مسئولية الدولة. وفي نهاية المطاف اختفى هذا المبدأ نهائياً، وتقرير مسئولية الدولة، والتزامها قانوناً بتعويض المتضرر في هذا الصدد.

كذلك قيل بحق أن تزايد إنشاء اللجان الإدارية في إنجلترا مهد لهذا النظام، وفي الولايات المتحدة الأمريكية، من أجل الفصل في المنازعات الإدارية التي تخص مجالات معينة. يدل

(١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، سنة ١٩٩٣، ص ١٢٦.
د/ إبراهيم عبد العزيز شبحا، المرجع السابق، ص ٢٦٣ - ٢٦٤.

على قناعة السلطات السياسية في هذه الدول على عدم فاعلية رقابة القضاء العادي على أعمال الإدارة، ولولا ارتباط نظام القضاء الموحد بتقاليد وأعراف راسخة في هذه الدول لسارعت إلى هجر هذا النظام وإتباع نظام القضاء المزدوج لما يتسم به من مزايا (١).

(١) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٦٥.

المبحث الثاني

الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية بعد صدور القانون ٧ لسنة ٢٠٠٧م

تختلف الدول فيما بينها في تحديد ولاية القضاء الإداري بنظر المنازعات الإدارية والفصل فيها. ويختلف ذلك تبعاً لاختلاف منهج وأسلوب المشرع في كل دولة بشأن تحديد هذه الولاية. فقد يرى المشرع تحديد اختصاص القضاء العادي أو القضاء الإداري تحديداً حصرياً مع ترك الولاية العامة بشأن باقي المنازعات لمحاكم الجهة القضائية الأخرى أو لباقي الدوائر القضائية الأخرى؛ وفي هذا الإطار غالباً ما يتم تحديد اختصاص القضاء الإداري على سبيل الحصر، وتبقي الولاية العامة بنظر سائر المنازعات الإدارية وغير الإدارية لدوائر ومحاكم القضاء العادي، وذلك فيما عدا ما تم النص عليه حصرياً - بطبيعة الحال - ومنح ولاية الفصل فيه للقضاء الإداري دون غيره، وقد يتجه المشرع إلى تحديد اختصاص وولاية القضاء العادي والإداري عن طرق وضع قاعدة عامة مقتضاها جعل الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية والفصل فيها للقضاء الإداري دون تحديد لهذه المنازعات الإدارية بحيث يقوم القضاء الإداري نفسه بهذا التحديد لتلك المنازعات الإدارية ومن ثم اختصاصه بالفصل فيها دون غيره، وذلك مع ترك الاختصاص بنظر المنازعات العادية غير الإدارية للقضاء العادي ومحاكمه ودوائره المختلفة^(١).

وغني عن البيان أن القضاء الإداري في دولة قطر يتمثل في الدوائر الإدارية التي تم إنشائها في كنف القضاء العادي بالقضاء العادي بالمحاكم الابتدائية والاستئناف^(٢) بمقتضى القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، وقد انتهج المشرع القطري أسلوب التحديد الحصري لاختصاص الدائرة الإدارية في بعض المنازعات الإدارية المنصوص

(١) د محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، المنازعات والدعاوي الإدارية. ولاية القضاء الإداري، منشأة دار المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠٠٦، صفحة ١٠.

(٢) المادة (٨) من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

عليها صراحة بالقانون المذكور ويعني ذلك أنه فيما عدا ما تم النص عليه حصرياً باعتباره من اختصاص تلك الدائرة دون غيرها. يدخل في اختصاص الدوائر الأخرى للقضاء العادي. بمعنى أن الولاية العامة بنظر سائر المنازعات الإدارية وغير الإدارية والفصل فيها تتعدّد لدوائر القضاء العادي^(١).

ويترتب على ذلك أن الدائرة الإدارية المطروح أمامها النزاع يتعين عليها البدء أولاً في بحث مسألة الاختصاص، وعمّا إذا كان هذا النزاع داخلياً في اختصاصها، وورد النص عليه صراحة ضمن المنازعات المحدودة على سبيل الحصر بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ من عدمه، وذلك ما يحظى بالأهمية الكبيرة والأولوية عن البحث في أي دفع شكلي أو موضوعي.

وهكذا فقد أصبح القاضي الإداري القطري صاحب الاختصاص المحدد حصرياً بموجب القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ أنف الذكر نظراً للإسلوب الحصري الذي انتهجه المشرع القطري في تحديد اختصاصات الدائرة الإدارية، وهو ما يعني عدم اختصاصه بنظر أي منازعة إدارية لم يرد النص عليها صراحة ضمن المسائل التي خوله المشرع سلطة الفصل فيها، هذا في حين أن القاضي العادي أصبح هو صاحب الولاية العامة في نظر كافة المنازعات العادية والإدارية عدا ما تختص به الدائرة الإدارية.

وفي ضوء ما تقدم نتناول فيما يلي منهج المشرع القطري في تحديد اختصاصات الدائرة الإدارية. وتقدير هذا المنهج الذي اتبعه المشرع القطري في هذا الصدد، وذلك في مطلبين، وذلك على الوجه التالي:-

المطلب الأول: منهج المشرع القطري في تحديد اختصاصات الدائرة الإدارية.

المطلب الثاني: تقدير منهج المشرع القطري في تحديد اختصاصات الدائرة الإدارية.

(١) المادة (٨) من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

المطلب الأول

منهج المشرع القطري في تحديد اختصاصات الدائرة الإدارية

انتهج المشرع القطري أسلوب التحديد الحصري - كما تقدم - بشأن تحديد اختصاصات الدائرة الإدارية، حيث نص في المادة الثالثة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية على أنه: " مع مراعاة حكم المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية المشار إليه ^(١) تختص الدائرة الإدارية دون غيرها بنظر المنازعات الإدارية التالية:

١- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين ^(٢) أو لورثتهم، أيًا كانت درجاتهم الوظيفية.

٢- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ^(٣) الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم. والقرارات التأديبية ^(٤) الصادرة بشأنهم.

٣- الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية. عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٢ بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمطبوعات والنشر، وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص

(١) تجدر الإشارة إلى أن المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ المشار إليه تنص على أنه: " ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ومسائل الجنسية".

(٢) (١/م) من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ نصت على أن المقصود بالموظفين العاملون بالجهات الإدارية". والجهات الإدارية تشمل الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، والهيئات والمؤسسات العامة.

(٣) نصت المادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ سالف الذكر على أن المقصود بالقرارات الإدارية النهائية، تلك القرارات الصادرة من جهة إدارية من مخولها القانون سلطة البت في أمر بغير حاجة إلى تصديق سلطة أعلى وقرارات سلطة التصديق والاعتماد/

(٤) تجدر الإشارة إلى أن القرارات التأديبية وفقاً لأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ تعني تلك القرارات النهائية الصادرة الصادرة من الرؤساء الإداريين والتي لم تنظم لها القوانين طرقاً للطعن أمام مجالس التأديب " المادة الأولى من القانون المذكور".

الأسلحة والذخائر والمتفجرات، والأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول وإقامة الأجانب وإبعادهم ونزع الملكية للمنفعة العامة.

- ٤- طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البندين "٢" و "٣" من هذه المادة. سواء رفعت بصفة أصلية أم تبعية.
- ٥- منازعات العقود الإدارية".

المطلب الثاني

تقدير منهج المشرع القطري

في تحديد اختصاص الدائرة الإدارية

لا شك أن ما ذهب إليه المشرع القطري من تحديد اختصاص الدائرة الإدارية بالفصل في بعض المنازعات الإدارية على سبيل الحصر وفقاً لما ورد بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧، محل نظر لمخالفته لنصوص ومقاصد الدستور القطري. ويجافي واقع الحال في المجتمع القطري. ذلك أن التحديد الحصري لاختصاص الدائرة الإدارية وفقاً للقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ آنف الذكر يعني بطبيعة الحال أن الاختصاص الشامل والولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية والفصل فيها ينعقد للقضاء العادي ومحاكمه ودوائره، فضلاً عن اختصاصه بمنازعات الأفراد العادية. وحيث أن المشرع الدستوري القطري قد نص طرحه في المادة ١٣٨ من الدستور الحالي لسنة ٢٠١٤ على أن "يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها".

كما نص في المادة ١٣٩ من الدستور الحالي لسنة ٢٠١٤ على أن "ينظم القانون طريقة البت في الخلاف على الاختصاص بين جهات القضاء وفي تنازع الأحكام". ويتضح من خلال هذه النصوص الدستورية^(١) أن المشرع الدستوري قد منح التقويض الكامل للمشرع العادي، وفتح أمامه الباب على مصراعيه من أجل إرساء قضاء إداري في قطر

(١) المقصود بهذه النصوص المادة ١٣٨ والمادة ١٣٩ من الدستور القطري الصادر عام ٢٠٠٣.

تكون له الولاية العامة بنظر كافة المنازعات الإدارية والفصل فيها، كما هو الحال في فرنسا. وفي مصر خاصة بعد صدور القانون الحالي لمجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ولا شك أن المشرع الدستوري القطري لم يدر بخلده ما سيؤول إليه واقع الحال، وما ورد بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ سابق الذكر من الاكتفاء بإنشاء دائرة إدارية في كنف القضاء العادي، وذلك خلافاً لمقاصد وأهداف المشرع الدستوري التي أفاض في توضيحها وإبرازها أكثر من خلال نص المادة ٣٩ من الدستور التي قررت تفويض المشرع الدستوري القطري في تشييد قضاء إداري متكامل. ذلك أن مسألة تنازع الاختصاص بين جهات القضاء وتنازع الأحكام لا توجد إلا في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج- القضاء الإداري والقضاء العادي- مثل فرنسا ومصر، والمشرع الدستوري لو كان يهدف إلى مجرد إنشاء دائرة إدارية في كنف جهة القضاء العادي لما كان في حاجة إلى نص المادة ١٣٩ من الدستور الحالي لأنه في هذا الفرض لن يكون هناك سوى جهة قضائية واحدة هي جهة القضاء العادي بمحاكمها المختلفة ودوائرها، ولن يكون هناك محلاً لأي حديث عن مسألة تنازع الاختصاص وتنازع الأحكام. وحيث أن الدستور القطري قد نص طرحه على هذه المسألة في المادة ١٣٩ منه، لذا فإنه كان يهدف إلى تفويض المشرع العادي في إقامة قضاء إداري متكامل كما هو الحال في فرنسا ومصر. وبطبيعة الحال يستحيل أن يكون هذا النص الدستوري^(١) قد ورد مزيداً لأن المشرع منزه عن التزيد ووضع نصوص لا فائدة من ورائها.

وبالإضافة إلى ذلك فإن نص المادة ١٣٨ من الدستور المصري قد ورد عاماً ومطلقاً بتفويض المشرع العادي في تحديد الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية دون قيد أو شرط أو وضع العقبات أمام هذه الجهة والانتقاص من سلطاتها وولايتها، ومن ثم فإن النص العام المطلق ينبغي أن يظل على عمومه وإطلاقه ما لم يرد ما ينتقص منه أو يقيد به ذات الأداة التشريعية، وعلى ذلك فإن صياغة هذا النص الدستوري تقيد بوضوح أن ولاية الدائرة الإدارية وهي الجهة التي أنشأها القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ للفصل في المنازعات الإدارية هي ولاية

(١) نص المادة ١٣٩ من الدستور القطري .

عامة تشمل سائر المنازعات الإدارية، كما أنها ولاية كاملة تشمل قضاء الإلغاء، وقضاء التعويض.

وعلى ذلك فإن مسلك المشرع القطري، واتباعه الأسلوب الحصري في تحديد اختصاص الدائرة الإدارية يتسم بعدم الدستورية ذلك أن حصر اختصاص تلك الدائرة في نظر المنازعات الإدارية والفصل فيها على النحو الوارد بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ آنف الذكر، وقصر ذلك على بعض المنازعات المتعلقة بالموظفين، وبعض طعون الأشخاص الطبيعيين والمعنويين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، ومنازعات العقود الإدارية^(١)، لا شك في مخالفته لنصوص الدستور إذ أنه بالإضافة إلى ما سبق ذكره، فإن المشرع العادي كان يجب عليه الالتزام بالإطار الدستوري وعدم تجاوز الحدود الدستورية، وتقييد ما أطلقه الدستور، والحد من اختصاص الدائرة الإدارية على نحو ما ورد بالقانون المذكور.

وفضلاً عما تقدم فإن لجوء المشرع القطري إلى فكرة تحصين بعض الأعمال والقرارات الإدارية من رقابة القضاء لا شك أنه يخالف صراحة نصوص الدستور، ذلك أن المادة الثالثة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ المشار إليه بعد أن أكدت على مراعاة حكم المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية،^(٢) الذي ينص على تحصين أعمال السيادة ومسائل الجنسية وعدم خضوعهما لأي رقابة قضائية، نصت بعد ذلك في الفقرة الثالثة على تحصين العديد من القرارات الإدارية ضد الإلغاء، وهي الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٢ بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول وإقامة الأجانب وإبعادهم ونزع الملكية للمنفعة العامة. ولما كان حق التقاضي من الحقوق الدستورية التي تحرص وسائد الدول المختلفة على كفالاته والنص عليه صراحة في صلب دساتيرها باعتبارها من الحقوق الراسخة التي لا غنى

(١) المادتان ٣، ٨ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

(٢) تنص المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ على أنه:- " ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ومسائل الجنسية".

عنها في أية دولة قانونية لذا حرص المشرع الدستوري على النص عليه صراحة في صلب الدستور الدائم لدولة قطر في المادة ١٣٥ التي نصت على أن: "التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ويبين القانون إجراءات وأوضاع ممارسة هذا الحق"، فضلاً عن ذلك حرص المشرع الدستوري القطري على التأكيد على أن سيادة القانون أساس الحكم في الدولة وإن شرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات، المادة ١٢٩ من الدستور القطري^(١)، كما نص على ذلك الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١، إذ أنه بعد أن أكد في المادة ٦٤ منه على أن سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، قرر في المادة ٦٥ منه خضوع الدولة للقانون والنص على كفالة استقلال القضاء وحصانته والتأكيد على أنهما ضمانتان أساسيتان لحماية الحقوق والحريات، وأخيراً نص في المادة ٦٨ منه على كفالة حق التقاضي للناس كافة^(٢)، هذا وقد حرصت غالبية دول العالم على النص صراحة في صلب دساتيرها على كفالة حق التقاضي.

وغني عن البيان أن كفالة حق التقاضي لا يتحقق بمجرد النص عليه في صلب الدستور من الناحية النظرية، وإنما يفترض هذا الحق ضرورة تفعيله من الناحية العملية عن طريق تمكين كل متقاضي من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي بكل سهولة ويسر دون تحميله بأعباء مالية تثقل كاهله، وعدم وضع أي عوائق إجرائية أو موانع قانونية تحول دون اللجوء إلى القضاء، وعلى ذلك فإن دور القانون يقف عند حد بيان الإجراءات والشروط والأوضاع اللازمة لممارسة حق التقاضي فحسب، بمعنى أنه يجب على التشريع تنظيم مباشرة حق التقاضي بكل سهولة وعدم تجاوز هذه الحدود عن طريق وضع حالات محدودة لممارسة حق التقاضي وحظر ممارسة هذا الحق في حالات أخرى عن طريق تحصين بعض الأعمال أو القرارات الإدارية مثلاً من الخضوع للرقابة القضائية.

(١) تنص المادة ١٢٩ من الدستور القطري على أن سيادة القانون أساس الحكم في الدولة . وشرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات".

(٢) ينص الدستور المصري الحالي لسنة ٢٠١٤ في المادة ٩٧ منه على أن: "التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا، ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء".

وبناءً عليه فإن الأصل هو خضوع كافة الأعمال والقرارات للرقابة القضائية، ويجب على المشرع كفالة وضمان عرض كافة المنازعات على القضاء لنظرها والفصل فيها، ولذلك تحرص دساتير الدول المختلفة على تقرير خضوعها للقانون، وإن الجميع أمام القانون سواء وكذلك النص على كفالة استقلال القضاء وحصانته باعتبار أن ذلك من الضمانات الأساسية لحماية الحقوق والحريات العامة وقد نص المشرع الدستوري القطري على ذلك صراحة في المواد ١٢٩ و ١٣٠ من الدستور الدائم لدولة قطر^(١).

وعلى ذلك فإنه من المسلم به أنه لا يجوز لأي سلطة عامة أياً كانت الخروج على أحكام الدستور والمبادئ القانونية العامة والتي تكفل حق التقاضي، وتجعل من رقابة القضاء الضمانة الفعالة لحماية الحقوق والحريات، وذلك عن طريق تحصين أعمالها وقراراتها من الرقابة القضائية، فمن غير المقبول أن تسعى السلطة الإدارية إلى جعل بعض أعمالها أو قراراتها من أعمال السيادة، من أجل تحصينه وإخراجه من رقابة القضاء طالما أن الدستور ذاته لم يتناول ذلك بالتنظيم، "غير أن المشرع قد يذهب صراحة ودون تستر وراء فكرة أعمال السيادة أو غيرها، إلى النص على تحصين بعض الأعمال أو القرارات الإدارية من رقابة القضاء، بالمخالفة لصريح الدستور الذي يكفل حق التقاضي. وهو من الضمانات التي لا غنى عنها للأخذ بمبدأ المشروعية وتحقيق الدولة القانونية، وقد شاع التجاء المشرع المصري إلى إتباع هذا الطريق خلال الستينات الماضية وأسرف في ذلك بصورة أدت إلى إجماع الفقه على نقد هذا الأسلوب والمطالبة بعدم تسليم القضاء به، إلى أن تحقق لهم ذلك عام ١٩٧١ بدفع المشرع الدستوري إلى نبد هذا الأمر صراحة، ومن ثم ورد النص في الدستور الحالي لسنة ٢٠١٤ الذي يحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء"^(٢)، ولا يزال المشرع القطري يسلك منهج بعض الدول التي تنص صراحة في بعض تشريعاتها على تحصين بعض القرارات الإدارية من

(١) تنص المادة ١٢٩ من الدستور الدائم لدولة قطر على أن "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة. وشرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات". وتنص المادة ١٣٠ على أن "السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون". وتنص المادة ١٣١ من الدستور القطري على أن: "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل في القضايا أو في سير العدالة".

(٢) د/ محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٠.

رقابة القضاء، على الرغم من مخالفة هذا النهج للنصوص الدستورية الصريحة ومقاصد وأهداف المشرع الدستوري، ومن هذه الأعمال والقرارات تلك التي نصت عليها المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية القطري رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣، وهي أعمال السيادة ومسائل الجنسية فضلاً عن القرارات المنصوص عليها بالفقرة الثالثة من المادة الثالثة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية والتي سبق ذكرها تفصيلاً^(١).

وهكذا فإن خلاصة القول أن المشرع القطري قد تبنى أسلوب التحديد الحصري لاختصاص الدائرة الإدارية، وجعل اختصاصها يقتصر على البعض من المنازعات الإدارية الواردة على سبيل الحصر بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية على النحو السابق تفصيلاً، وهنا يمكن القول أن الدائرة الإدارية في قطر في ظل الوضع الحالي والنصوص التشريعية القائمة يمكنها أن تسلك مسلك مجلس الدولة المصري قبل صدور قانونه الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ حيث كانت اختصاصاته واردة على سبيل الحصر أيضاً، ولجأ قضاء المجلس إلى تبني منهج التفسير الواسع ليشمل اختصاصه النزاع في ذاته وطبيعته، وهو ما ينبغي على قضاء الدائرة الإدارية القطري سلوكه وعدم قصر اجتهادها عند حد التوسع في تفسير مدلول الألفاظ والمصطلحات الواردة بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧، وتطبيقاً لذلك فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى عدم قصر اختصاصها على المنازعات المتعلقة مباشرة بقرارات الترقية أو التعيين، وإنما مدت هذا الاختصاص إلى جميع القرارات التي ترتبط بصلة وثيقة بالمنازعات الواردة بالفقرتين الثانية والثالثة من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة والتي قد تؤثر في

(١) من الجدير بالذكر أن المشرع الكويتي أيضاً لا زال حتى اليوم يسلك ذات النهج الذي يسلكه المشرع القطري. بالمخالفة لنصوص الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢، إذ ينص صراحة في العديد من التشريعات على تحصين بعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء. ومن أهم هذه التشريعات قانون إنشاء الدائرة الإدارية الكويتية رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨١ الذي نص في الفقرة الخامسة من المادة الأولى على تحصين القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وأبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة من رقابة الدائرة الإدارية. كذلك المادة ١٧ من المرسوم بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٧٨ بشأن التعليم العام التي تنص على أنه: "لا تخض قرارات الوزارة المتعلقة بإجراءات ونتائج الإمتحانات للطعن أمام القضاء".

- لمزيد من التفصيل حول القرارات الإدارية المحصنة تشريعياً من رقابة القضاء في الكويت. أنظر أ.د/محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري المرجع السابق. صفحة ١٣٠ حتى صفحة ١٣٥.

الحاضر أو في المستقبل في مرتبات الموظفين أو معاشاتهم أو مكافآتهم أو في ترقيةهم أو في منحهم العلاوات^(١).

وأخيراً ينبغي ملاحظة أنه مهما توسعت الدائرة الإدارية القطرية في تفسير اختصاصها ببعض المنازعات الواردة على سبيل الحصر بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ آنف الذكر من أجل التوسع إلى حد ما في اختصاصاتها، فإن ذلك سوف يظل أثره محدوداً بحدود الاختصاصات الحصرية الواردة بالقانون، ومن هنا تهيب الباحثة بالمشرع القطري من أجل التدخل في أقرب وقت والقيام بالتعديل التشريعي المنشود الذي يعيد الأمور إلى نصابها، وذلك بجعل الولاية العامة في نظر سائر المنازعات الإدارية والفصل فيها للدائرة الإدارية وفقاً لنصوص الدستور القطري، وذلك كخطوة أولى يمكن بعدها الإنطلاق نحو تشييد صرح قضاء إداري مستقل ومتكامل في قطر وذلك لاستكمال عناصر نهضة الدولة وبتيح نوعاً من التخصص والخبرة في مجال روابط القانون العام وأنشطة الإدارة العامة لتحقيق التوازن المطلوب بين الصالح الخاص والصالح العام، من أجل تحقيق المصلحة العامة في إطار من المشروعية وسيادة حكم القانون. فالمشروع القطري يلزمه السير على هدي خطى المشرع المصري عندما أنشاء مجلس دولة مستقل للفصل في المنازعات الإدارية.

(١) أنظر للمزيد من التفصيل في هذا الشأن أ.د/سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول. قضاء الإلغاء، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٧٦، صفحة ٢١٦ وما بعدها.

- وتجدر الإشارة إلى أن الدائرة الإدارية في الكويت في ظل التحديد الحصري لاختصاصها أيضاً بمقتضى القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ ذهبت إلى تبني منهج التفسير الواسع لتمد اختصاصها بنظر النزاع في ذاته وطبيعته ولم تقف عند حد المدلول اللفظي للمصطلحات والعبارات الواردة في قانون إنشائها سابق الذكر. لمزيد من التفصيل في هذا الشأن والأحكام العديدة الصادرة عن الدائرة الإدارية في الكويت في هذا الإطار. أنظر أ.د/ عثمان عبد الملك الصالح، بحث لسيادته في ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين، دراسة تحليلية من خلال الفقه المقارن وأحكام القضاء، مجلة الحقوق، كلية الحقوق بجامعة "الكويت" السنة العاشرة، العدد الرابع؛ ديسمبر سنة ١٩٨٦م- ربيع ثان ١٤٠٧هـ صفحة ٢٣ وما بعدها.

الفصل الأول

ما يدخل في اختصاص الدائرة

الإدارية في دولة قطر

تمهيد وتقسيم:

تنص المادة الثالثة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية القطري على أنه: "مع مراعاة حكم المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية المشار إليه (١) تختص الدائرة الإدارية دون غيرها بنظر المنازعات الإدارية التالية:-

١- المنازعات الخاصة بالمرتببات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين (٢) أو لورثتهم، أيًا كانت درجاتهم الوظيفية.

٢- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية (٣) الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية (٤) الصادرة بشأنهم.

٣- الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٢ بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمطبوعات والنشر، وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول وإقامة الاجانب وإبعادهم ونزع الملكية للمنفعة العامة.

٤- طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البندين (٢) و (٣) من هذه المادة، سواء رفعت بصفة أصلية أم تبعية.

٥- منازعات العقود الإدارية".

(١) تجدر الإشارة إلى أن المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ المشار إليه تنص على أنه: "ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ومسائل الجنسية".

(٢) من الجدير بالذكر أن المادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ نصت على أن المقصود بالموظفين العاملون بالجهات الإدارية". والجهات الإدارية تشمل الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، والهيئات والمؤسسات العامة.

(٣) نصت المادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ سالف الذكر على أن المقصود بالقرارات الإدارية النهائية، تلك القرارات الصادرة من جهة إدارية من مخولها القانون سلطة البت في أمر بغير حاجة إلى تصديق سلطة أعلى وقرارات سلطة التصديق والاعتماد/

(٤) تجدر الإشارة إلى أن القرارات التأديبية وفقاً لأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ تعني تلك القرارات النهائية الصادرة الصادرة من الرؤساء الإداريين والتي لم تنظم لها القوانين طرقاً للطعن أمام مجالس التأديب " المادة الأولى من القانون المذكور".

كما قرر المشرع القطري في المادة (٨) من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ اختصاص الدائرة الإدارية المنشئة في محكمة الاستئناف - بالفصل في الطعون الخاصة بالقرارات المتعلقة بانتخابات مجلس الشوري وانتخابات المجلس البلدي المركزي. وكذلك الفصل في طلبات الإلغاء والتعويض عن قرارات مجالس التأديب^(١)، وقرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي^(٢).

بينما تنص المادة العاشرة البند ثانيًا من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أن تختص محاكم مجلس الدولة بالمنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم .

ومن ثم فإن نطاق دعاوى الموظفين يمكن حصرها في ثلاثة مسائل هي المرتبات والمعاشات والمكافآت بشرط أن تكون مستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم، وبذلك تخرج المنازعات المتعلقة بهذه المسائل إذا لم تكن مستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم وهذا يعني أيضاً أنه إذا لم تكن هذه الحقوق المالية مستحقة فعلاً فلا يجوز رفع الدعوى فالمركز القانوني للموظف العام قبل أداء الخدمة هو مركز تنظيمي عام يجوز تغييره في أي وقت.

أما بعد أداء الخدمة أو العمل فإن الموظف العام ينقلب وضعه من مركز تنظيمي عام إلى صاحب حق شخصي .

ويلاحظ أن النص على المسائل التي تدخل ضمن دعاوى الموظفين هي ذات المسائل التي ينص عليها المشرع القطري أو مجلس الدولة المصري منذ انشائه بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ وحتى صدور القانون الحالي لمجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢^(٣). وسوف نتناول هذا الباب من خلال فصل وذلك على النحو التالي:-

(١) قرارات مجلس التأديب في مفهوم القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ سالف الذكر تعني تلك القرارات النهائية الصادرة من مجالس التأديب المشكلة وفقاً لأحكام القانون " المادة الأولى من القانون المذكور".

(٢) يقصد بقرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي وفقاً للمادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ المشار إليه. تلك القرارات الإدارية الصادرة من جهة إدارية يخولها القانون سلطة البت في أمر بغير حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، -قرارات سلطة التصديق والاعتماد.

(٣) د/ الطماوي - القضاء الإداري - الكتاب الأول - قضاء الإلغاء - دار النهضة العربية ١٩٨٦م، ص ٢٢٤.

اختصاص الدائرة الإدارية بنظر المنازعات الخاصة بالموظفين

يعد حق التقاضي من الحقوق الدستورية الأصلية، ومن أهم ركائز الحكم الديمقراطي، ودعامة أساسية لحماية الحقوق والحريات العامة في الدول القانونية الحديثة؛ لذلك تحرص دساتير الدول المعاصرة على النص على حق التقاضي في صلب هذه الدساتير^(١).

وغني عن البيان أن حق التقاضي يفترض بدايةً نشوء منازعة تخص إحدى محاكم السلطة القضائية بنظرها والفصل فيها؛ حيث يحدد القانون ولاية الفصل في المنازعات لهذه المحاكم، ويقوم ذوي الشأن باللجوء إلى القضاء عن طريق رفع الدعوى بالإجراءات المحددة قانوناً من أجل الفصل فيها بحكم قضائي بات^(٢).

وبطبيعة الحال فإن أهم طوائف المنازعات التي يتم عرضها على القضاء للفصل فيها " المنازعات الإدارية "، وهي تلك التي تتصل بالإدارة والعمل الإداري، وإذا كان القاضي العادي يتجه إلى تطبيق أحكام القانون المدني على الأفراد لأنه أمام مصالح متساوية، فإن القاضي الإداري دوره أكثر أهمية وأشد خطراً؛ إذ يهدف إلى الوصول إلى نقطة التعادل بين حقوق الموظفين وسلطة الإدارة، وتمكين الموظفين من التصدي لتعسف الإدارة إذا وجد^(٣).

وسوف نقوم بدراسة هذا الفصل من خلال ثلاثة مباحث وذلك على النحو التالي:-

المبحث الأول: اختصاص الدائرة الإدارية بنظر المنازعات الخاصة بالمرتبات

والمعاشات، والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو لورثتهم لو كانت درجاتهم الوظيفية.

المبحث الثاني: الطعون الخاصة بترقية الموظفين أو إنهاء خدمتهم.

المبحث الثالث: الطعون الخاصة بالقرارات التأديبية.

(١) فالقضاء أساس الحياة الاجتماعية المطمئنة، ويعتبر من أقدم الوظائف التي عرفت شعوب الأرض، ثم تطور مع تقدم البشرية لكي يواكب اعتبارات التقدم والازدهار وقد أولاه الإسلام عناية خاصة فجعله فريضة محكمة وسنة متبعة، وغدا القيام به فرضاً من فروض الكفايات ومن أوجب الواجبات على الحاكم والمحكوم. د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، رقابة النشاط الحكومي، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٩، ص ٧.

(٢) د/ محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ٧، ٨.

(٣) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، رقابة النشاط الحكومي، المرجع السابق، ص ٧.

المبحث الأول

اختصاص الدائرة الإدارية بنظر المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات، والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو لورثتهم أيًا كانت درجاتهم الوظيفية

تعد منازعات تسوية المرتبات من أهم منازعات التسوية على الإطلاق لأنها تتعلق بالمرتب الذي يعتمد عليه الموظف العام في حياته فهو مورد الرزق الوحيد وهي تعد الغالبية العظمى من حيث الكم والكيف والحديث عن منازعات تسوية المرتبات يقتضي منا أن نحدد المقصود بالمرتبات في هذا الشأن وكذلك تحديد المنازعات التي تدخل في نطاق دعاوى تسوية المرتبات وذلك في مبحثين مستقلين على النحو التالي :-

المطلب الأول: تحديد مدلول المرتب.

المطلب الثاني: تحديد المنازعات التي تدخل في دعاوى المرتبات.

المطلب الأول

تحديد مدلول المرتب

لقد تعددت تعريفات الفقه الإداري للمرتب وإن كانت جميعاً تدور حول معنى واحد، فعرفه البعض؛ بأنه: "عبارة عن المبلغ الذي يتقاضاه الموظف واستقرت جهات التوظيف المختلفة على تسميته باسم "مرتب" ولكن ابتداء من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ سماه المشرع "أجراً"؛ غير أن المشرع القطري تناول المرتب في قانون الخدمة المدنية القطري رقم ١ لسنة ٢٠٠١ - ألغى هذا القانون بقانون إدارة الموارد البشرية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٩ والذي ألغى بقانون الموارد البشرية المدنية الحالي رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ - تحت الفصل الثالث منه بعنوان الرواتب والعلاوات، أي أن المشرع القطري لا زال محتفظاً بمصطلح الراتب، وأياً كان الأمر فإنه يحدد لكل وظيفة بحسب درجتها مربوط يبدأ به من يشغلها لأول مرة ولا يراعى في تقدير المرتب

(الأجر) مجرد التكافؤ مع مقدار ما يؤديه الموظف من عمل بل يعتد في ذلك بجملته اعتبارات أخرى خاصة بمكانته الوظيفية والاجتماعية والمظاهر التي تحتاج إليها وما قد تتطلبه في صاحبها من عناء الاغتراب إلخ وهذه الاعتبارات هي التي حدت بالمشرع إلى أن يحيط المرتب (وما يجري مجراه) بضمانات تكفل وصوله إلى الموظف لينفقه في مصالحه^(١). وقيل هو: "المرتب اصطلاح على اطلاقه على الاستحقاقات التي يتقاضاها الموظف وفقاً للقوانين واللوائح وذلك مقابل قيامه بأداء واجبات الوظيفية التي عين فيها"؛ والمقصود بكلمة "أجر" أو المرتب، لا يقتصر على الماهية التي يتقاضاها الموظف في آخر كل شهر بل يتناول أيضاً كافة المزايا المتصلة بالوظيفة سواء أكانت هذه المزايا مالية كالمرتبات الإضافية وبديل السفر وعلاوة الغلاء وبديل التخصص وبديل السكن وبديل الاغتراب أم كانت هذه المزايا أدبية كأوسمة والنياشين إذا كانت مقررة للوظيفة^(٢)؛ كما عرفه البعض بأنه: "ليس سوى مبلغ يتسلمه الموظف شهرياً وهذا المبلغ يختلف من موظف إلى آخر طبقاً للدرجة التي يشغلها للوظيفة التي يقوم بأعبائها ومن المعروف أن الموظف لا يتقاضى نفس الرقم الذي يحدده له قانون العاملين المدنيين في الدولة - أُلغي هذا القانون بقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ - وإنما يتسلم في بعض الأوقات مبلغاً أكبر وفي البعض الآخر مبلغاً أقل ذلك لأن المرتب الأصلي الذي يحدده القانون تستقطع منه بعض المبالغ كضريبة الدخل ومقابل المعاش والتأمين ويضاف إليه المبالغ الأخرى كبدلات والرواتب الإضافية" ^(٣).

وقيل هو: "نصيب العامل أو الموظف في الدخل القومي يتحدد بما يضمن مستوى من الحياة لائقاً طبقاً للمستوى الاقتصادي والحضاري لبلد ما يتفاوت هذا الأجر أو المرتب بقدر ما يساهم به العامل في تكوين هذا الدخل القومي"^(٤).

(١) د/ الطماوي - الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار الفكر لعربي ١٩٩٢م، ص ٤٢٣.

(٢) د/ فؤاد العطار - القضاء الإداري - ١٩٦٨ - بدون دار النشر - ص ٦٣٩ - ٦٤٣.

(٣) د/ مصطفى أبو زيد - الوسيط في القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية ٢٠٠٠، ص ٦٥٨.

(٤) د/ حماد محمد شطا - النظام القانوني للأجور والمرتبات - رسالة دكتوراه - دار الفكر العربي ١٩٧٧، ص ٤٨.

وعرف الفقه الفرنسي^(١) المرتب، بأنه: " وسيلة تسمح للموظف أن يحتفظ بالمكانة الاجتماعية المقابلة لوظيفته " كما هو واضح من التعريف السابق بأن الهدف الأول من منح المرتبات للموظفين العموميين أن تضمن الدولة لهم مركزاً محترماً لائقاً يتيح لهم العيش بقدر الإمكان في مأمن من الانشغال باحتياجاتهم المالية لكي يستطيعون أن يكرسوا جهودهم كلية لخدمة الإدارة ".

كما أفرد له المشرع القطري في قانون الموارد البشرية المدنية الحالي رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ الفصل الرابع منه بعنوان الرواتب والعلاوات والبدلات والمزايا الوظيفية الأخرى والذي حرص من خلال القانون المعدل على منح ضمانات أكبر للموظف وقد فرق المشرع القطر فيها يتعلق بالأجر بين صورتين للراتب:

الصورة الأولى: الراتب الأساسي وهو ما يتقاضاه الموظف والمقرر للدرجة المالية وفقاً لجدول الدرجات والرواتب المرفق بالقانون مضافاً إليه العلاوات الدورية المستحقة دون غيرها من العلاوات أو البدلات أو المكافآت، أو وفقاً لعقد التوظيف.

الصورة الثانية: الراتب الإجمالي وهو المستحق للموظف شاملاً الراتب الأساسي مضافاً إليه العلاوات والبدلات المقرره بموجب أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية أو عقد التوظيف. وتقرح الباحثة تعريفاً للمرتب، بأنه: " كل ما يستحقه الموظف العام بصفة دورية من مزايا مادية كانت أو أدبية نقدية كانت أو عينية مقابل انقطاعه لخدمة الإدارة ".

ويلاحظ على كل التعريفات السابقة أنها تدور حول معنى واحد هو أن المرتب هو ما يتقاضاه الموظف شهرياً مقابل انقطاعه لخدمة جهة الإدارة التابع لها، والمرتب لا يقف عند حد مربوط الدرجة التي يشغلها الموظف، ولكنه يتعدى ذلك حيث يشمل كافة المزايا النقدية والعينية التي تمنحها الوظيفة للموظف العام.

وقد ذهب البعض إلى أن المرتب له معنيان معنى خاص ومعنى عام أما المعنى الخاص فينصرف إلى المقابل المالي المستحق للعامل شهرياً نظير قيامه بواجبات وظيفته بصرف النظر

(١) DAVID Ruzie ، les agents des personnes publique et les salaries en droit francais etude comparatives des leur condition juridique ، ١٩٦٠ ، p.٢٧٥.

عن أي اعتبار آخر، فيخرج عن مدلول المرتب مميزات الوظيفة الأخرى كالبدلات والحوافز والمكافآت ويدخل في التقدير المرتب هنا درجة الوظيفة ومتطلباتها، وقد ألحق بقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ جداول المرتبات مبيناً فيه درجة الوظيفة والأجر السنوي ومشملاً على بداية مربوط الدرجة ونهايتها، وتدخل العلاوات الدورية في المعنى الخاص للمرتب، لأنها تتقرر دورياً مقابل القيام بالعمل وتأخذ حكم المرتب الأصلي، وأما المعنى العام للمرتب فهو يعني كافة المستحقات المالية وما في حكمها المقرر للوظيفة بوجه عام في هذا المدلول البدلات التي لها صفة الثبات الدورية كبديل الإقامة وبدل طبيعة العمل وعلاوة غلاء المعيشة وكذلك كافة البدلات التي ليس لها هذه الصفة كالحوافز ومقابل الجهود غير العادية^(١).

أما عن موقف القضاء الإداري من تعريف المرتب^(٢) لقد توسع القضاء الإداري في تحديد معنى المرتب فقرر أن: "من المتفق عليه فقهاً وقضاء في هذا المجال أن مدلول كلمة مرتب في عموم معناها لا تقتصر على المهية التي يتقاضاها الموظف آخر كل شهر، بل تتناول أيضاً كافة المزايا المتصلة بالوظيفة مادية كانت أو أدبية عينية كانت أو نقدية، إذ تعتبر من ملحقات المرتب الأصلي وتأخذ حكمة كالمرتبات الإضافية وبدل السفر وعلاوة الغلاء وبدل السكن والملابس وبدل الاغتراب وبدل الإقامة في الجهات النائية وبدل العيادة وبدل العدوى وبدل التمثيل والسفر المجاني بالسكك الحديدية أو غيرها من وسائل الانتقال والأوسمة والنياشين إذا كانت مقررة للوظيفة".

كما أوضحت ذات الأمر محكمة الاستئناف القطرية في حكمها الذي تتلخص وقائعه على ما يبين من الحكم المطعون فيه وسائر الأوراق في أن الطاعن أقام الدعوى رقم ١٠٩ لسنة ٢٠١١ إداري كلي بطلب: ١- إلغاء القرار التأديبي الصادر ضده في الدعوى التأديبية رقم ٦٥ لسنة ٢٠١١ بتاريخ ٢٤/٥/٢٠١١ من المجلس التأديبي بوزارة الداخلية والمؤيد بقرار مجلس التأديب الاستئنافي بالوزارة بتاريخ ٩/٦/٢٠١١، وبالتعويض بمبلغ خمسمائة ألف ريال عن

(١) /أ/ محمود صالح - شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة - منشأة المعارف بالإسكندرية - ١٩٩٩ ص ٣٣٠ - ٣٣١.

(٢) راجع: حكم محكمة القضاء الإداري في ٨/١٥/٢٠١٥م في الدعوى رقم ١١٦٠ لسنة ٦٠ق.

الأضرار التي لحقته بسبب هذا القرار، وبصفة عاجلة بوقف القرار - وقال شارحاً لدعواه أنه يعمل ملازماً بوزارة الداخلية، والتي أجرت معه تحقيقاً في شأن ما أسند إليه من أن لديه ستة عشر شركة وهمية بلغ عدد العاملين المقيدین علی كفالتها ٦٣٩ عامل وأنها عمالة سائبة، وأحالاته السلطة المختصة إلى مجلس التأديب الابتدائي بالوزارة الذي قرر مجازاته بالوقف عن العمل لمدة شهرين مع صرف الراتب الأساسي والعلوة الاجتماعية والحرمان من العلاوات والبدلات طوال فترة الوقف عن العمل. وبتاريخ ٢٠١١/٦/٩ قرر مجلس التأديب الاستئنافي بالوزارة تأييد قرار مجلس التأديب الإبتدائي. وبتاريخ ٢٠١١/٧/١٠ أعلن بالقرار الذي اعتمد من السلطة المختصة في ٢٠١١/٧/٦ فأقام الدعوى أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية^(١).

وأوضحت المحكمة أن معنى المرتب في فقه القانون الإداري يختلف عن معنى الأجر في فقه القانون المدني، ومرد ذلك إلى اختلاف علاقة الأجير بصاحب العمل وهي علاقة تعاقدية؛ فمرتب الموظف تحدده القوانين واللوائح بصفة عامة وموضوعية، وهذا التحديد لا يقوم على الموازنة بين العمل وما يقابله من جزاء فحسب، بل يراعى في تحديده ما ينبغي أن يتوفر للموظف من مزايا مادية تتناسب مع المركز الاجتماعي اللائق بالوظيفة بما يجنب الموظف انشغال البال بمطالب الحياة وضرورتها.

وكما هو واضح من الحكم السابق فإن القضاء الإداري قد توسع في تحديد معنى المرتب بحيث جعل دلالاته لا تقتصر على أصل المرتب (مربوط الدرجة ولكنه يشمل أيضاً كافة الرواتب الإضافية الثابتة المستمدة مباشرة من القوانين واللوائح مثل بدل السفر وبدل طبيعة العمل وبدل التفرغ وراتب الماجستير أو الدكتوراه وغيرها من البدلات والرواتب الثابتة والتي يتقاضاها الموظف بصفة دورية، وكذلك المزايا العينية الأخرى التي تتسم بصفتي الدورية والثبات، وعلى العكس من ذلك فإن الأجور الإضافية التي يتقاضاها الموظف مقابل الأعمال الإضافية التي قد يتطلب منه تأديتها في غير أوقات العمل الرسمي لا تدخل في مفهوم المرتب، وذلك لأن المرتب هو الذي يستمد الموظف أصل حقه فيه من القانون مباشرة بشكل موضوعي

(١) الدعوى رقم ١٠٩ لسنة ٢٠١١ إداري كلي قطري، منشور على شبكة المعلومات الدولية الانترنت، الموقع التالي:-

ولا دخل لجهة الإدارة في تحديده كما أنه يمنح بمجرد أداء العمل المنوط به في أوقات العمل الرسمية؛ وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: المرتب حق أصيل للموظف، بينما المكافأة المذكورة منحه جعل الأمر فيها جوازي للإدارة تترخص فيه، بما لها من سلطة تقديرية لاعتبارات مردها صالح العمل والعدالة معاً ويبني على ذلك كأصل عام أنه ليس ثمة ارتباط بين المرتبات والمكافأة عن الأعمال الإضافية يوجب أن يجري على هذه المكافأة ما يجري على المرتبات من تغيير بالزيادة أو النقصان فالمكافأة عن الأعمال الإضافية مهما استطل أمد خدمتها لا تدخل في حساب المرتب ولا تعتبر من اضافته....^(١).

وفي فرنسا نجد أن المشرع الفرنسي يهتم بالمرتب الذي يحصل عليه الموظف العام فنص على ذلك في أمر ٤ فبراير عام ١٩٥٩ حيث نص على أن: "من حق كل موظف أن يحصل لقاء عمله على الراتب والعلاوات والبدلات لمواجهة الأعباء العائلية. كما نص على ذلك أيضاً قانون ١٣ يوليو ١٩٨٣؛ حيث نص على أن: "يستحق الموظف مقابل مالياً نظير اقامة بأداء عمله يشمل مرتبه وبدل السكن والعلاوة الاجتماعية وكافة البدلات التي يرد بها نص تشريعي أو لائحي.

(١) الطعن رقم ٥٩٤١ لسنة ٤٢ ق ع جلسة ١٩٩٨/١٠/٣١، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية، ص ١١٠ .

المطلب الثاني

تحديد المنازعات التي تدخل في نطاق دعاوى المرتبات

لا شك أن الحديث عن المنازعات التي تدخل في نطاق دعاوى المرتبات من الأهمية بمكان لأن تحديد ما يدخل في نطاق دعاوى تسوية المرتبات من منازعات قد يكتنفه بعض الصعوبات العملية التي تتمثل في صدور قرارات أو إجراءات مرتبطة بهذه المنازعات، مما قد يثير التساؤل حول التكييف الصحيح للدعوى وكيفية الطعن في هذه القرارات أو الإجراءات المرتبطة بهذه المنازعات.

ولقد استقرت الدائرة الإدارية في قطر والقضاء الإداري في مصر على اختصاصهما بنظر المنازعات المتعلقة بالمرتبات هو اختصاص مطلق شامل لأصل تلك المنازعات ولجميع ما يتفرع عنها من قرارات أو إجراءات ترتبط بها وتعد عنصراً من عناصرها.

فهذه القرارات أو الإجراءات تعد من العناصر التي تثير المنازعة حول استحقاق المرتبات المذكورة كاملة خلال فترة معينة، ومن ثم فهي تدخل في حدود اختصاصهما الكامل بنظر هذه المنازعات^(١).

ولقد تناول المشرع القطري اختصاص الدائرة الإدارية دون غيرها بنظر بعض المنازعات الإدارية بشكل حصري وهو ما قرره بالمادة الثالثة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية والمعدلة بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٣ والتي نصت في فقرتها الأولى على اختصاص الدائرة الإدارية لكافة المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو لورثتهم، أياً كانت درجاتهم الوظيفية، الأمر الذي يكون معه المشرع القطري قد توسع في انعقاد

(١) د/سمير صادق - ميعاد رفع دعوى الإلغاء - سابق الإشارة إليها ص ٣٦.

اختصاص الدائرة الإدارية لكافة المنازعات الخاصة بالرواتب وما في حكمها وما قد يلحق بها من بدلات ومزايا نقدية وعينية.

وتأسيساً على ذلك اعتبر القضاء الإداري المصري: " المنازعة في التعيين قد تم على أساس نظام اليومية الدائمة بواقع الساعة لا بواقع اليوم هي منازعة في المرتب استناداً إلى أن هذه المنازعة تدور حول أساس احتساب المرتب وكذلك استقطاع الإدارة لجزء من المرتب استيفاءً لدين على الموظف^(١).

وكذلك تعتبر من منازعات المرتبات دون جدال المنازعة في مقدار الراتب، ولذلك نجد أن المحكمة الإدارية العليا المصرية تقتضي بأن: " خفض مرتب الموظف هو من قبيل المنازعة في المرتبات مما لا تسري عليها مواعيد دعاوى الإلغاء، ولا يسقط الحق في إقامتها إلا إذا سقط بمضي المدة ولا تأثير لكون قرار خفض المرتب قد مضى عليه أكثر من ستين يوماً^(٢)؛ وكذلك طلب استرداد الراتب عن فترة الوقف هو من قبيل المنازعات الخاصة بالمرتبات^(٣).

وأيضاً المنازعة حول استحقاق الموظف أو عدم استحقاقه درجة معينة وراتب معين المقررين لمؤهله طبقاً لأحكام كادر الموظفين أو طبقاً لقوانين الإنصاف أو المعادلات أو قواعد قدامى الموظفين أو أي قانون آخر مع ما يترتب على ذلك من آثار في استحقاقه أو عدم استحقاقه للإعانة الاجتماعية هي من قبيل المنازعات المتعلقة بالرواتب^(٤).

ويلاحظ أن القضاء الإداري في مصر قد توسع في المنازعات التي تدخل ضمن منازعات المرتبات لتشمل طلبات ضم مدة الخدمة السابقة على أساس أنها حق مقرر بالقانون كما أنها تعد عنصراً هاماً في تحديد مرتب ودرجة الموظف ولا تؤثر في حق

(١) راجع: حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٧٣/٤/١ قضية رقم ١٣٣٤ لسنة ١٤٤٠ ق مجموعة السنة ١٨ رقم ٤٤ ص ٧٨.

(٢) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٩٥٤ لسنة ٤٣ ق ع جلسة ١٩٩٩/١/١٦ م؛ والطعن رقم ٣٤٩٠ لسنة ٣٩ ق ع لسنة ١٩٩٩/١/١٦؛ والطعن رقم ٦٥٧ لسنة ٤٠ ق ع جلسة ١٩٩٩/١/١٦.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٥٧٩ لسنة ٣٥ ق ع جلسة ١٩٩٩/٢/٢٧.

(٤) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩٥٦ لسنة ٣٧ ق ع جلسة ١٩٩٨/١٢/٢٦.

الموظف في المطالبة بها صدور أي قرار إداري في شأنه ما دام أنه لم يسقط بمضي
المدة المعتادة لانقضاء الحقوق^(١).

وكذلك المنازعة في استحقاق إعانة غلاء المعيشة تعد من قبيل المنازعات
المتعلقة بالرواتب بإعانة غلاء المعيشة تعد من ملحقات الأجر وقد تقررت بموجب
قوانين خاصة كان أولها قرار رئيس مجلس الوزراء في ١٦/٦/١٩٤٠ بنسبة ١٠%
من المرتبات الشهرية لصغار المستخدمين والعمال بمدينتي السويس وبورسعيد وبحيث
لا تتجاوز جملة الماهية أو الأجر مع الإعانة أحد عشر جنيهاً أما إذا تجاوز المرتب
أحد عشر جنيهاً فيتوقف صرفها^(٢).

والحقيقة أنه قد صدرت عدة قوانين لاحقة تعدل بعض الأحكام الخاصة بهذه
الإعانة كان آخرها القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٨١ وقد حددت القوانين السابقة التي
تنظم هذه الإعانة الفئات التي تستفيد من هذه الإعانة، فالنسب تتفاوت حسب ما إذا
كان الموظف متزوج أو متزوج ويعول ولد أو أكثر، وفي فرنسا تقررت هذه الإعانة
بموجب تشريع ٢٦ ديسمبر ١٩٤٧ المعدل بديكريتو ٩ نوفمبر ١٩٦٢ وديكريتو ١٢
أغسطس ١٩٦٧^(٣).

وتتمثل الإضافات المقررة للأعباء العائلية في فرنسا عنصر محددًا وآخر نسبي،
ويتمثل العنصر الثابت السنوي ٨٠ فرنك بالنسبة للطفل الأول، و ١٢٠ فرنك للطفل
الثاني، و ١٦٠ فرنك بالنسبة لكل طفل بعد الطفل الثاني.

أما العنصر النسبي فتتمثل في نسبة ٣% نفقة للطفلين الأول والثاني، و ٥%
بالنسبة لكل طفل يزيد على الطفل الثاني^(٤).

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية في الطعن رقم ٣٧٥٥ لسنة ٣٨ ق ع جلسة ١٦/١/١٩٩٩.

(٢) د/حماد شطا - النظام القانوني للأجور والمرتبات في الوظيفة العامة - رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس ١٩٧٧
ص ٥٢.

(٣) PIQUEMAL (M)، le fonctionnaire - Droit et garanties edition Berger - levrault Paris ١٩٧٣
p.٥٥.

(٤) Nation sur la fontion publique en France، Paris p.٤٣.

وكما هو واضح فإن المشرع الفرنسي قد أخذ عند تقرير هذه الإضافات بعنصرين أحدهما ثابت محدد والآخر نسبي يتغير مع تغير المرتب.

كذلك فإن تطبيق قواعد الترقية الحتمية لقدامى الموظفين تعد من منازعات تسوية المرتبات وأن الحق فيها مستمد من القانون مباشرة^(١).

ويلاحظ أن القضاء الإداري المصري قد توسع في اختصاصه بمنازعات المرتبات ليصبح اختصاص شامل لأصل تلك المنازعات ولجميع ما يتفرع عنها من قرارات وإجراءات، ولكي تعد تلك القرارات والإجراءات متفرعة عن منازعات تسوية المرتبات يجب أن يقوم النزاع على مراكز قانونية يتلقى أربابها الحق فيها من القانون مباشرة.

ومن الجدير بالذكر أن قانون مجلس الدولة المصري لم ينص على ميعاد معين لرفع الدعاوى المتعلقة بالحقوق المالية، كما فعل بالنسبة لدعوى الإلغاء، لذا تبقى هذه الحقوق مالم تتقادم وفقاً لأحكام القانون، ويكون من الممكن رفع الدعاوى الخاصة بها متى لم يتقادم أصل الحق فيها، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري المصري منذ البداية^(٢).

ولكن قد يثار التساؤل حول بعض الإجراءات أو القرارات التي قد تتدرج في نطاق دعاوى تسوية المرتبات، والتي قد يتم المنازعة فيها عن طريق دعوى الإلغاء مما يلزم معه البحث عن التكييف القانوني الصحيح للدعوى المرفوعة بشأنها. ولذا وجب علينا بحث هذه الحالات.

وأهم هذه الحالات نتناولها في فروع ثلاثة؛ وذلك على النحو التالي:-

الفرع الأول: المنازعة في استحقاق الموظفين للعلاوات.

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٧/٦/١٩٧٣ قضية رقم ٩٤ لسنة ١٥ ق مجموعة أحكام السنة ١٨ ص ١٤٢.

(٢) د/ صبري محمد السنوسي : أحكام التقادم في مجال القانون العام في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠١٤، ص ٧، ٨. وهامش ١ في الصفحة رقم ٨ من ذات المرجع.

الفرع الثاني: منازعات تسوية المعاش.
الفرع الثالث: منازعات تسوية المكافآت.

الفرع الأول

المنازعات الخاصة باستحقاق الموظفين للعلاوات

يقصد بالعلاوات المبالغ التي يستحقها الموظف العام والتي تضاف إلى مرتبه وتصبح جزءاً منه وذلك تشجيعاً للموظف على أداء واجباته بإخلاص من جهة ولضمان مسايرة دخله من الوظيفة العامة ارتفاع الأسعار من جهة أخرى^(١). وهناك أنواع ثلاثة للعلاوات حيث توجد العلاوات التشجيعية، والعلاوات الدورية وأخيراً هناك علاوة الترقية؛ وسنتناول هذه الأنواع من العلاوات بشيء من التفصيل على النحو التالي:-

العلاوات التشجيعية أو الاستثنائية:

العلاوة التشجيعية هي علاوة استثنائية تمنح للعامل الممتاز في أداء عمله وتضاف إلى أساسي مرتبه وذلك لمرات محددة في حدود معينة^(٢)؛ وتمنح العلاوة التشجيعية للعامل ولو كان قد تجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة.

ولقد نظمت المادة (٢٦) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ العلاوات والبدلات والتعويضات التي يستحقها الموظف بقولها: "يستحق الموظف العلاوات والبدلات والتعويضات الآتية:- ١-علاوة اجتماعية. ٢-بدل سكن. ٣- بدل تنقل. ٤-بدل تمثيل. ٥- بدل طبيعة عمل وفقاً للضوابط التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء. ٦- علاوة خاصة. ٧- علاوة احتفاظ. ٨- علاوة استثنائية. ٩- بدل هاتف. ١٠- تعويض عن العمل

(١) د/نبيلة عبدالحليم، الوظيفة العامة - ١٩٩٦ ص ٢٤٣.

(٢) د/عمر حلمي - الأجور ودورها في تحفيز الموظف العام - بدون نشر وبدون تاريخ ص ١٧٧، راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٩٥/١/٢١ طعن رقم ٣٥٦٠ لسنة ٣٥ ق الموسوعة الإدارية الحديثة طبعة ٢٠٠٠ جزء ٤٨ ص ٥٨٣.

الإضافي. ١١- بدل استخدام سيارة خاصة. ١٢- بدل إشراف. ١٣- بدل أثاث. ١٤- بدل أمانة صندوق. ويجوز تعديل العلاوات والبدلات المشار إليها أو إضافة غيرها بقرار من مجلس الوزراء ومع مراعاة البند رقم (٥) تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون فئات هذه العلاوات والبدلات وشروط وضوابط استحقاقها "، ، وقد أفردت اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه والصادرة بقرار من مجلس الوزراء رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٦ الفصل الثاني منها لتحديد فئات العلاوات والبدلات وشروط وضوابط استحقاقها والذي يتضح من خلاله أن المشرع قد استحدث بعض العلاوات والبدلات للموظف تحفيزاً له على أداء عمله بتفاني ولتحقيق أقصى طاقة إنتاجية بما يعود بالنفع على جهة العمل بشكل خاص والمجتمع بشكل عام، ولقد عنى المشرع القطري بالفصل الرابع من قانون الموارد البشرية المدنية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ بما يتعلق بالرواتب والعلاوات والبدلات والمزايا الوظيفية الأخرى، حيث حددت المادة (٢٢) منه درجات ورواتب الموظفين وبداية مربوط كل درجة مالية ونهاية مربوط ومقدار العلاوة الدورية وذلك بموجب جدولين (١) و (٢) المرفقين بالقانون والذي يمكن التعديل عليهما بقرار من الأمير.

كما نظمت ذات الأمر المادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ العلاوة التشجيعية فنصت على أنه: "يجوز للسلطة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية بنسبة ٥% من أجره الوظيفي وذلك طبقاً للشروط الآتية:-

١- أن تكون كفاية الموظف قد حُددت بمرتبة كفاء على الأقل عن العاملين الأخيرين.

٢- ألا يمنح الموظف هذه العلاوة أكثر من مرة كل ثلاثة أعوام.

٣- ألا يزيد عدد الموظفين الذين يمنحون هذه العلاوة في سنة واحدة على ١٠% من عدد الموظفين في وظائف كل مستوى من كل مجموعة نوعية على حدة، فإذا كان عدد الموظفين في تلك الوظائف أقل من عشرة تمنح العلاوة لواحد منهم.

ولا يمنح منح هذه العلاوة - الاستثنائية- من استحقاق العلاوة الدورية في موعدها فضلاً عن سلطة الإدارة في منح الموظف الذي يحصل على مؤهل أعلى

أثناء الخدمة "حافز تميز علمي"، وقد نظم قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في مادته (٣٩) ضوابط وشروط منح هذا الحافز ومقداره.

ومفاد النصوص السابقة أن المشرع رخص لجهة الإدارة في منح علاوات تشجيعية للعاملين تعادل العلاوة الدورية المقررة للدرجة حتى ولو تجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة، وذلك تقديرًا وتشجيعًا للعامل المجد للارتقاء بمستوى الأداء وزيادة الإنتاج، وهذه الرخصة تمارسها جهة الإدارة في نطاق سلطاتها التقديرية طبقًا للأوضاع التي تقررها وبمراعاة الضوابط التي أوضحتها المشرع.

وإذا استحق العامل العلاوة التشجيعية فإنها تدخل في حساب المرتب وتصبح جزءًا لا يتجزأ منه شأنه شأن العلاوات الدورية.

ونشيد بالطفرة التي تحققت بقانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ بشأن منح الموظف مكافأة تشجيعية إذ نظمت المادة (٤٤) من القانون شروط استحقاق تلك المكافأة والتي تمنح للموظف الذي يقدم خدمات متميزة أو أعمالاً أو بحوثاً أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل أو رفع كفاءة الأداء أو توفير في النفقات على ألا تزيد المكافأة على الراتب الشهري الإجمالي للموظف ولا تمنح تلك المكافأة لأكثر من مرتين في السنة المالية الواحدة، وترتيباً على ذلك إذا ما بلغ العامل نهاية الأجر المقرر للوظيفة التي يشغلها فإن مرتبه يقف عند الحد الأقصى للدرجة ولا يحق له أن يتجاوزه إلا بالمكافأة التشجيعية التي قد تصل إلى معادلة الراتب الشهري الإجمالي للموظف، وبالتالي لا يجوز منحه علاوة دورية لتجاوز مرتبه نهاية الربط المقرر لدرجته الوظيفية، إلا أن المشرع القطري أوجد سبيلاً للموظف القطري الذي بلغ راتبه نهاية مربوط درجته بمنحه مكافأة شهرية بذات فئة العلاوة الدورية للدرجة التي يشغلها والمحددة بجدول الدرجات والرواتب رقم (١) والمرفق بالقانون، وهذا إعمالاً لمبدأ المساواة بين الموظفين وتحقيقاً لأسمى معاني العدالة

هذا وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية؛ بأن: "المشرع وإن ارتأى لزوم حصول العامل على تقرير كفاية بمرتبة ممتاز عن السنتين الأخيرتين السابقتين على

صدور القرار بمنح العلاوة إلا أنه لم يجعل التقارير هي الشرط الوحيد بل استلزم أيضاً أن يكون العامل قد بذل جهداً خاصاً أو حقق اقتصاداً في النفقات أو رفعاً لمستوى الأداء وباعتبار أن هذه الأمور مع مرتبة الكفاية المستلزمه تشكل الواقعة المبررة أو ركن السبب في القرار الصادر بمنح العلاوة التشجيعية ولاشك أن تقدير الجهد الخاص أو تحقيق الاقتصاد في النفقات أو رفع مستوى الأداء هي وقائع تستقل بتقديرها جهة الإدارة باعتبار ذلك مما يدخل في صميم اختصاصها وبما لا معقب عليها في هذا التقدير ما دام لم يثبت من الأوراق إساءتها لاستعمال سلطتها أو الانحراف بها أو تغليبها غرض لا يتصل بالصالح العام^(١).

ولا تستحق العلاوة التشجيعية للموظف إلا بناء على قرار إداري نهائي من الجهة الإدارية المختصة في حدود سلطتها التقديرية وعليه فلا يجوز الطعن في استحقاق أو عدم استحقاق هذه العلاوة إلا عن طريق دعوى الإلغاء وذلك وفقاً للبند ثالثاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري الحالي والذي يقضي باختصاص محاكم مجلس الدولة بالنظر بالطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "القرار الصادر بمنح العامل علاوة تشجيعية على مقتضى تلك الأوضاع وهذه الضوابط هي محض قرار إداري بمدلوله الذي اصطلح عليه الفقه والقضاء بما مؤداه أن تجري عليه بهذه المثابة المبادئ العامة المقررة في شأن السحب والإلغاء ومنها تحصن القرار بفوات الميعاد المقرر قانوناً لذلك ما لم يكن العيب الذي عابه يهوى به إلى درك الانعدام"^(٢).

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية في ١٩٩٤/٣/٢٦ طعن رقم ٣٤٦٦ لسنة ٣٢ ق الموسوعة جزء ٤٨ ص ٥٨٣.

(٢) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٩٥/١/٢١ طعن رقم ٣٥٦٠ لسنة ٣٥ ق الموسوعة الإدارية الحديثة جزء ٤٨ ص ٥٨٣.

ويمنح الموظف حافز تميز علمي إذا حصل على مؤهل أعلى أثناء الخدمة وفقاً لما انتهت إليه المادة (٣٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ويكون حافز التميز العلمي بديلاً للعلاوة التشجيعية في القوانين واللوائح السابقة وقد تحدد هذا الحافز بنسبة قدرها ٧% من الأجر الوظيفي أو الفئات المالية التالية أيهما أكبر: ٢٥ جنيه شهري لمن يحصل على مؤهل متوسط أو فوق المتوسط، ٥٠ جنيه لمن يحصل على مؤهل عال، ٧٥ جنيه شهري لمن يحصل على دبلومة مدتها سنتان دراسيتان على الأقل، ١٠٠ جنيه شهري لمن يحصل على درجة الماجستير أو ما يعادلها أو دبلومتين من دبلومات الدراسات العليا مدة كل منها سنة دراسية على الأقل، ٢٠٠ جنيه شهري لمن يحصل على درجة الدكتوراه أو ما يعادلها، وتحدد اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه شروط وضوابط منح حافز التميز، على ألا يجوز منح هذا الحافز أكثر من مرة عن ذات المستوى العلمي، ومن ثم فجميع تلك العلاوات تضم إلى الأجر الوظيفي للموظف إعمالاً لنص المادة (٤٠) من ذات القانون.

ونهيّب بالمشروع القطري انتهاج نهج المشرع المصري في إدراج حافز التميز العلمي بقانون الموارد البشرية في أية تعديلات لاحقة تشجيعاً وتحفيزاً للموظف القطري على الارتقاء بالمستوى التعليمي ونيل الشهادات والدرجات التي تعود بالنفع على جهة العمل ومن ثم على الاقتصاد الوطني لدفع عجلة التنمية.

العلاوات الدورية:

يقصد بالعلاوات الدورية الزيادة التي يحصل عليها العامل والتي تضاف إلى مرتبه بصفة دورية ومتجددة حتى نهاية المربوط^(١). ويرى الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي أنه تشجيعاً للموظف ومساعدة له على مواجهة تكاليف الحياة التي تتزايد بتقدمه في السن، فإنه يمنح علاوة اعتيادية؛ والعلاوة هي الوسيلة الطبيعية لزيادة المرتب كما أن الترقية هي الوسيلة الاستثنائية لذلك^(٢).

(١) أ/ محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ، ص ٣٥٣.

(٢) د/ سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – دار النهضة العربية ١٩٩٢ ص ٤٢٤.

وقد أخذ المشرع الفرنسي بنظام الترقية في المرتب 'L'avancementd' achelon وهي تقابل في القانون المصري نظام العلاوة الدورية حيث نجد أن المادة (٢٧) من الأمر الصادر في ٤ فبراير عام ١٩٥٩ تنص على أن الترقية في المرتب تعني زيادة في مرتب الموظف دون أي تغيير في الوظيفة وتتم هذه الترقية على أساس أقدمية الموظف وتقاريره السنوية^(١).

والعلاوة الدورية هي الوسيلة الطبيعية لزيادة المرتب حيث يتقاضى الموظف بداية مربوط الدرجة ويزداد المرتب عن طريق العلاوة الدورية حتى يصل إلى نهاية مربوط الدرجة التي يشغلها.

وقد نظمت المادة (٢٣) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ تاريخ استحقاق الموظف القطري للعلاوة الدورية إذ اشترطت مضي سنة من تاريخ التعيين أو من تاريخ استحقاق ذات الموظف للعلاوة الدورية السابقة وحتى بلوغ الراتب نهاية مربوط الدرجة المالية لهذا الموظف ويتم احتساب العلاوة وفقاً للفئات المحددة بالجدول رقم (١) المرفق بالقانون والخاص بالدرجات والرواتب.

ولقد شددت المادة (٢٤) من ذات القانون على عدم جواز تأجيل منح العلاوة الدورية أو الحرمان منها إلا بقرار تأديبي صادر من الهيئة التأديبية، وفي حال صدور قرار بتأجيل منح العلاوة أو الحرمان منها يسقط الحق في العلاوة خلال المدة المبينة في القرار إلا أن هذا السقوط لا أثر له على موعد استحقاق العلاوة التالية.

،،، ونصت المادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على العلاوة الدورية بقولها: "يستحق الموظف علاوة دورية سنوية في الأول من يوليو التالي لانقضاء سنة من تاريخ شغل الوظيفة أو تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة، بنسبة ٧% من الأجر الوظيفي، على أن يعاد النظر في هذه النسبة بصفة دورية منتظمة".

(١) DE VILLIERS، droit public general، Paris ٢٠٠٢ p.٩٧٠.

ويلاحظ كما هو واضح من النص السابق أن الحق في العلاوة الدورية حتمي ومستمد من القانون مباشرة دون تدخل من جهة الإدارة بأي تقدير إلا لمدى تحققها من توافر شروط استحقاقها فلا تستطيع تعديل موعد استحقاقها أو تأجيلها أو الحرمان منها إلا على الوجه المبين في القانون.

والعامل يستمد حقه في الحصول عليها من القانون مباشرة وليس من القرار الصادر بمنحها لأن مثل هذا القرار ليس سوى إجراء كاشف لحق يستمده العامل من القانون مباشرة ولو لم يصدر بمنحها قرار من السلطة المختصة، ولذلك نجد المحكمة الإدارية العليا تقضي بأنه: " العلاوة الدورية حق من حقوق الموظف يستمدها من القانون مباشرة بمجرد حلول موعدها دون أن تترخص جهة الإدارة في المنح أو المنع ولا يعدو أن يكون القرار الصادر لها سوى محض قرار تنفيذي صادر بناء على سلطة مقيدة ولا يكسب بذاته حقا أو مركزاً قانونياً ذاتياً" (١).

والمتمامل لنص المادة (٢٣) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري، والمادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية المصري يجد أن هاتين المادتين قد حددتا قواعد وشروط لمنح العلاوة نبيها على الوجه التالي:-

وشروط منح هذه العلاوة:-

أولاً:- تستحق بالنسبة للقطرين بعد مضي سنة من تاريخ التعيين أو من تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة بينما تستحق بالنسبة للمصريين في أول يوليو من كل عام ويجب مرور عام كامل سواء من تاريخ التعيين بالنسبة للمعنيين الجدد أو من تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة بالنسبة لمن هم في الخدمة أما بالنسبة لمن يعاد تعيينه في الوظيفة العامة فقد فرق المشرع بين فرضين:-

أ- إعادة التعيين دون فاصل زمني بين ترك الوظيفة السابقة والتعيين في الوظيفة الجديدة ففي هذه الحالة تحسب السنة من تاريخ التعيين.

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٩٦/٦/٨ طعن رقم ٣١١٤ لسنة ٣٥ ق الموسوعة الإدارية الحديثة الجزى ٤٨ قاعدة رقم ١٣٥ ص ٥٧٠.

ب- إعادة التعيين مع مرور فاصل زمني ففي هذه الحالة تحسب السنة من تاريخ إعادة التعيين فالحد الأدنى لاستحقاق هذه العلاوة هو مرور عام يبدأ حسابه من أول يوليو. والعبرة في ذلك هي بتاريخ التعيين لا باستلام العمل^(١).

ثانياً: - مقدار هذه العلاوة يتحدد على أساس درجة الوظيفة التي يشغلها الموظف والتي حددها المشرع القطري في المادة (٢٣) سالفه الذكر وفقاً للفئات المحددة بجدول الدرجات والرواتب رقم (١) المرفق بالقانون، بينما حددها المشرع المصري في الجدول رقم (١) الخاص بذلك.

علمًا بأن هذه العلاوة تضاف إلى الأجر الأساسي الذي يتقاضاه الموظف.

ثالثاً: - أن الحق في العلاوة الدورية حتمي ومستمد من القانون مباشرة دون تدخل من جهة الإدارة بأي تقدير إلا لمدى تحققها من توافر شروط استحقاقها فلا تستطيع تعديل موعد استحقاقها أو تأجيلها أو الحرمان منها إلا على الوجه المبين في القانون، ومن ثم لا بد وأن يصدر قرار من السلطة المختصة بمنح هذه العلاوة نفاذاً للقانون حال توافر كافة شروط استحقاقها، ويعد هذا القرار غير منشىء للعلاوة إنما هو قرار كاشف على مدى استحقاق العلاوة.

وتبدو أهمية ذلك أنه قد يقوم بهذا الموظف حالة من حالات الحرمان أو التأجيل لاستحقاق العلاوة الدورية والمنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية المصري ونظيرة قانون الموارد البشرية المدنية القطري لأن صدور قرار بالحرمان مثلاً يمنع من استحقاق العلاوة الدورية، إلا أنه لا أثر له على استحقاق العلاوات الدورية التالية لقرار الحرمان.

ولذلك نجد أن المحكمة الإدارية العليا المصرية تقضي بأن: "استحقاق العلاوة الدورية هو في الأصل مركز قانوني ذاتي ينشأ في حق الموظف بحلول موعد استحقاقها بعد قضاء فترة معينة في إحدى صورتين إما من تاريخ التعيين أو من

(١) د/صيري محمد السنوسي - وسائل النشاط الإداري، (الوظيفة العامة - الاموال العامة) دار النهضة العربية - ١٩٩٨ ص ١٤٥.

تاريخ استحقاق العلاوة (الدورية) السابقة بحسب الأحوال مادام لم يصدر قرار بتأجيلها أو حرمان الموظف منها وذلك كله بالشروط والأوضاع المقررة قانوناً^(١).

وإذا كان القانون قد اشترط ضرورة صدور قرار من جهة الإدارة بمنح العلاوة فإن التساؤل يثار حول طبيعة هذا القرار هل هو قرار إداري بمعناه المتعارف عليه أم لا؟

ولقد أجابت عن هذا التساؤل المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها "أن العلاوة الدورية هي حق من حقوق الموظف يستمد من القانون مباشرة بمجرد حلول موعدها دون أن تترخص جهة الإدارة في المنح أو المنع ولا يعدو أن يكون القرار الصادر بها سوى محض قرار تنفيذي صادر بناء على سلطة مقيدة ولا يكسب بذاته حقاً أو مركزاً قانونياً ذاتياً فإن المنازعة بشأنها لا تندرج ضمن دعاوى الإلغاء الذي تطلب القانون بشأنها الإلتزام بإجراءات ومواعيد محددة وتعد بالتالي من دعاوى التسوية أو المنازعة في الراتب"^(٢).

وإذا صدر قرار من جهة الإدارة بمنح العلاوة الدورية أصبحت حقاً للموظف وجزءاً يضاف إلى راتبه.

أما إذا قررت جهة الإدارة حرمانه منها أو تأجيلها فيكون قرارها في هذا الشأن صادراً في حدود سلطتها التقديرية وبالتالي يتعين الطعن في قرار الحرمان من العلاوة أو تأجيلها خلال ميعاد الستين يوماً.

ويلاحظ أن طلب التعويض عن قرار الحرمان من العلاوة أو تأجيلها الذي فات ميعاد الطعن فيه لا يتقيد بميعاد الستين يوماً وإنما يجوز المطالبة بالتعويض ما دام لم يسقط الحق فيه طبقاً للقواعد العامة إذ أن ميعاد الستين يوماً قاصرة على طلبات الإلغاء دون التعويض فالتصرف بمنح العلاوة الدورية للموظف عند حلول ميعادها لا

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٩٦/٦/٨ طعن رقم ٣١١٤ لسنة ٣٥ ق الموسوعة الإدارية الحديثة ٢٠٠٠ جزء ٤٨ ص ٥٧٠.

(٢) د/سمير صادق - ميعاد رفع دعوى الإلغاء ص ٤٥.

تتضمن شيئاً من مقومات القرار الإداري لأن استحقاق تلك العلاوة مستمد من حكم القانون أساساً ما دام لم يتم مانع من هذا الاستحقاق وبالتالي لا يتحصن استحقاق هذه العلاوة بانقضاء سنتين يوماً دون الرجوع فيها ذلك أن الإدارة لم تنشئ للموظف بهذا المنح مركزاً قانونياً بالمعنى المقصود فإذا ما تبين بعد ذلك أن هناك حالة من حالات الحرمان فإن هذا يقتضي من الإدارة الرجوع فيما تم صرفه للموظف دون التقيد بميعاد السنتين يوماً الجائز في خلالها الرجوع في القرارات الإدارية، لأن منح العلاوة بحلول ميعادها لا يتضمن شيئاً من مقومات القرار الإداري لأن استحقاق تلك العلاوة إنما هو مستمد من حكم القانون رأساً وعليه فلا يستقيم القول بتحصن استحقاق هذه العلاوة بانقضاء سنتين يوماً دون الرجوع فيها.

الحرمان من العلاوة الدورية:

إن العلاوة الدورية بطبيعتها علاوة اعتيادية فالمنح فيها هو الأصل، فلا يجوز حرمان الموظف منها إلا بقرار تأديبي صادر من هيئة تأديبية تكفل كافة الضمانات للموظف الموقع عليه قرار الحرمان وهو ما سار إليه المشرع القطري في قانون الموارد البشرية المدنية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦.

ولذلك نصت المادة (٢٤) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ على أنه: "لا يجوز تأجيل منح العلاوة الدورية أو الحرمان منها إلا بقرار تأديبي صادر من الهيئة التأديبية، ويترتب على قرار التأجيل أو الحرمان سقوط الحق في العلاوة خلال المدة المبينة بالقرار، دون أن يكون لذلك أثر على ميعاد استحقاق العلاوة التالية".

بينما سار المشرع المصري بنهجاً مختلفاً بقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ والذي جاءت نصوصه خلواً من حق جهة الإدارة في حرمان الموظف من علاوته الدورية أو تأجيلها، حيث قرر بالمادة (٣٧) من القانون المشار إليه على: "يستحق الموظف علاوة دورية سنوية في الأول من يوليو التالي لانقضاء سنة من تاريخ شغل الوظيفة أو من تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة بنسبة ٧% من الأجر الوظيفي، على أن يعاد النظر في هذه النسبة بصفة دورية منتظمة"، إلا أن

قانون الخدمة المدنية المصري غل يد الإدارة عن تأجيل أو حرمان الموظف من تلك العلاوة الدورية، بل وتوسع في ذلك بعدم إدراج الحرمان من العلاوة الدورية كلها أو بعضها كأحد الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف وفقاً لنص المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

والمتمامل لنصوص القانون القطري بشأن الحرمان من العلاوة يجد أن المشرع القطري قد نص على الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها لمدة لا تزيد على ستة أشهر كجزاء تأديبي يوقع على الموظف وفقاً لنص المادة (٨٩) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦، بينما ألزم المشرع المصري الجهة الإدارية بمنح العلاوة الدورية السنوية حال اكتمال شروط استحقاقها الواردة بنص المادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ دون المساس بتلك العلاوة مطلقاً ولا بالطريق التأديبي حيث خلا نص المادة (٦١) من القانون المشار إليه من ثمة جزاء يوقع على الموظف يتعلق بالعلاوة الدورية السنوية المستحقة للموظف.

تأجيل موعد استحقاق العلاوة الدورية:-

ذكرنا أن العلاوة الدورية بطبيعتها علاوة اعتيادية الأصل فيها هو المنح والاستثناء فيها حرمان الموظف منها أو تأجيلها بقرار تأديبي صادر من هيئة تأديبية، وهو ما انتهجه المشرع القطري في قانون الموارد البشرية المدنية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦.

حيث نصت المادة (٢٤) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ على أنه: "لا يجوز تأجيل منح العلاوة الدورية أو الحرمان منها إلا بقرار تأديبي صادر من الهيئة التأديبية، ويترتب على قرار التأجيل أو الحرمان سقوط الحق في العلاوة خلال المدة المبينة بالقرار، دون أن يكون لذلك أثر على ميعاد استحقاق العلاوة التالية".

أما المشرع المصري فقد انتهج نهجاً مخالفاً عن نظيره القطري إذ جاءت نصوص قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ خلواً من ثمة حقوق لجهة الإدارة في حرمان أو تأجيل موعد استحقاق العلاوة الدورية للموظفين ولو بالطريق التأديبي، الأمر الذي تعد معه العلاوة الدورية السنوية لكافة موظفي الدولة إلزاماً على جهة الإدارة وحقاً خالصاً للموظفين لا يجوز مساسه ولو بالطريق التأديبي.

توقف العلاوة الدورية:

تتوقف العلاوة الدورية إذا بلغ مرتب العامل نهاية مربوط الدرجة التي يشغلها المادة (٢٣) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦، وهذا الوضع قد يضر بالموظف مما دفع المشرع إلى استحداث ما يسمى بالمكافأة الشهرية المادة (٢٥) من ذات القانون المشار إليه حيث نصت على: "تمنح مكافأة شهرية للموظف القطري الذي يبلغ راتبه نهاية مربوط درجته، ويتم منح هذه المكافأة بذات فئة العلاوة الدورية للدرجة التي يشغلها والمحددة في جدول الدرجات والرواتب رقم (١)"، أما المشرع المصري فقد قرر العلاوة الإضافية للموظف الذي توقف استحقاقه للعلاوة الدورية لبلوغ الأجر الحد المسموح به على أن تكون تلك العلاوة الإضافية بقيمة العلاوة الدورية وهو ما قرره المادة (٤١/مكرر) من القانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣ المعدل لقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، حيث نصت المادة (٤١/مكرر) بأنه إذا أمضى العامل ثلاث سنوات دون استحقاق علاوة دورية لوصول أجره إلى الحد الأقصى المسموح به وفقاً للقوانين المعمول بها يمنح علاوة إضافية بفئة العلاوة المقرر لدرجة الوظيفة وذلك في أول يوليو التالي لمضي المدة المذكورة بشرط ألا يجاوز أجره بهذه العلاوة الربط المالي الثابت المقرر لدرجة الوظيفة الأعلى مباشرة"^(١).

ويلاحظ أن المشرع لم يربط بين استحقاق العلاوة الدورية وبين مباشرة العمل فعلاً ولذلك نجد أن المحكمة الإدارية العليا المصرية تقضي بأنه: "لا يجوز الاجتهاد

(١) أ/محمود صالح - شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة بدون تاريخ - منشأة المعارف بالإسكندرية ص ٣٦١.

في استحداث شرط أداء العمل لاستحقاق العلاوة الدورية عند استيفاء شروط الاستحقاق طالما خلت النصوص من مثل هذا الشرط وعليه لا يجوز القول بعدم حساب مدة انقطاع العامل ضمن المدة المتطلبه لاستحقاق العلاوة لأن هذا يعني حرمان العامل من العلاوة الدورية في غير الأحوال التي يسوغ من أجلها الحرمان بل هو بمثابة الجزاء التأديبي في غير موضعه"^(١).

الخلاصة:- أن الحق في العلاوة الدورية مستمد رأساً من القانون وليس من القرار الصادر بمنحها - الذي لا يعد سوى إذن بصرفها - طالما لم يصدر قرار بتأجيلها أو الحرمان منها، ومتى أصبح الموظف مستحقاً للعلاوة الدورية أصبح صاحب حق ذاتي وأصبحت العلاوة جزءاً من المرتب تضاف إليه وتندمج فيه وتعتبر المنازعة فيها بعد ذلك من منازعات الرواتب المنصوص عليها في القانون ١٨ لسنة ٢٠١٥.

أما إذا صدر قرار نهائي بتأجيل موعد استحقاق العلاوة أو بالحرمان منها فلا يكون أمام ذوي الشأن إلا الطعن بالإلغاء على هذا القرار خلال الستين يوماً. وقبل أن ننتهي من الحديث عن العلاوة الدورية نشير إلى أن من الإجراءات الإدارية الهامة التي تتصل بهذا الموضوع والتي تتعلق بتقويم الأداء ووضع التقارير السنوية بصدد تقييم كفاءة وأداء الموظف العام حيث رتب القانون بعض الآثار على نتيجة هذه التقارير والتي تؤثر على حياته الوظيفية بوجه عام وبحقوقه المالية على وجه خاص حيث أن المشرع المصري قد رتب جزاء عرض أمر الموظف الذي يحصل على تقدير ضعيف لمدة سنتين متتاليتين على لجنة الموارد البشرية لنقله إلى وظيفة أخرى تتلائم مع مستواه الوظيفي لمدة عام، وإذا تبين للجنة بعد انقضاء المدة المشار إليها عدم صلاحية الموظف للعمل بطريقة مرضية اقترحت خصم (٥٠%) من الأجر المكمل لمدة ستة أشهر، وإذا تبين بعدها أن الموظف غير صالح للعمل

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٣/٧/١٩٩٦ طعن رقم ٢٤٠٩ لسنة ٣٦ ق الموسوعة الإدارية الحديثة ٢٠٠٠ الجزء ٤٨ ص ٥٧٢.

أقترحت اللجنة إنهاء خدماته لعدم صلاحية مع احتفاظه بكافة حقوقه التأمينية (المادة (٢٧) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦).

وعليه فإن المشرع المصري قد راعي التدرج في الجزاء حال حصول الموظف على تقدير ضعيف لمدة سنتين متتاليتين، إذ قرر المشرع نقل الموظف لوظيفة أخرى أملاً في الارتقاء بمستواه الوظيفي، وفي حالة استمرارية الموظف في عدم صلاحيته لأداء الأعمال المكلف تقترح اللجنة جزاء الخصم من الأجر المكمل بواقع (٥٠%)، وإذا تبين بعد ذلك عدم صلاحية الموظف بالكلية للعمل أوصت اللجنة إنهاء خدماته مع احتفاظه بجميع حقوقه التأمينية التي اكتسبها إبان عمله لدى الجهة الإدارية.

أما المشرع القطري فقد سار على نهج المشرع المصري في وضع نظام تقويم الأداء الذي يعتمد على أداء الموظفين ووحداتهم الإدارية وطبيعة نشاطها، بهدف تحفيز الإنجازات الفردية وتعزيز روح الفريق، وقد نصت المادة (٤٣) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ على أنه "إذا تم تقييم أداء الموظف بمستوى ضعيف لمرتين متتاليتين، جاز نقله إلى وظيفة أخرى مناسبة في الجهة الحكومية دون تخفيض راتبه، فإذا قدم عنه تقرير ثالث بمستوى ضعيف تال مباشرة للتقريرين السابقين، جاز إنهاء خدمته دون المساس بحقه في المعاش أو مكافأة نهاية الخدمة"، وعليه فقد تدرج المشرع القطري في جزاء الموظف الحاصل على تقرير ضعيف لسنتين متتاليتين بجواز نقله أملاً في حثه على الارتقاء بمستواه الوظيفي، وفي حالة تقديم تقرير كفاية ثالث و تال مباشرة لسابقه بمستوى ضعيف فيجوز إنهاء خدماته دون المساس بحقه في المعاش أو مكافأة نهاية الخدمة، وعليه فقد خالف المشرع القطري نظيره المصري بعدم توقيع جزاء الخصم من العلاوات أو الأجر المكمل على الموظف الحاصل على تقرير ضعيف لسنتين متتاليتين، بل جعل النقل لوظيفة أخرى وسيلة لحثه على الارتقاء بمستواه وأداءه الوظيفي دون المساس براتبه، كما جعل نهاية الخدمة جزاء أخير حال تقديم تقرير كفاية ثالث وتال للتقريرين السابقين بما يفيد حصول الموظف على تقرير ضعيف للمرة الثالثة على

التوالي وأيضاً دون المساس بحقوق الموظف المالية من معاش أو مكافأة نهاية خدمة، وهو ما له بالغ الأثر على موظفي الجهات الإدارية في تعزيز وتحفيز الإنجازات الفردية والعمل بروح الفريق لضمان الاستقرار والاستمرار بالعمل وفي ذلك فائدة لكل من الموظف ورب العمل.

وقد استقر القضاء الإداري المصري على أن: التقرير السنوي المقدم عن الموظف بعد استيفاء مراحلته هو بمثابة قرار إداري نهائي يؤثر مآلاً في الترقية أو منح العلاوة أو خفض الدرجة أو المرتب أو الفصل من الوظيفة ... وبهذه المثابة فإن ولاية التعقيب على تقدير الكفاية في التقرير السنوي إنما هي لقضاء الإلغاء باعتباره القضاء الذي شرعه القانون للطعن في القرارات الإدارية فإن فوت صاحب الشأن على نفسه فرصة الطعن في التقرير في الميعاد القانوني لاستصدار حكم بإلغائه من قضاء الإلغاء فإن التقرير يصبح حصيناً من الإلغاء ولا سبيل إلى مناقشته وزعزعة هذه الحصانة إلا أن يكون قد قام بالتقرير وجه من أوجه انعدام القرار الإداري. كما قررت محكمة القضاء الإداري أيضاً أنه: إذا أصبح تقرير الكفاية نهائياً بانقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه يعد بمثابة قرار إداري نهائي يؤثر مآلاً في الوضع الوظيفي للعامل ويحل له الطعن فيه بدعوى الإلغاء شأنه شأن أي قرار إداري نهائي آخر - تطبيق^(١).

وكما هو واضح فإن تقرير الكفاية يؤثر في الحياة الوظيفية ولذلك أوجب المشرع ضرورة إعلان التقرير وكما أن القانون رسم طريقاً للتظلم منه وحدد مواعده والجهة المختصة بنظره. والتي بعدها يكون التقرير نهائياً ويتعين الطعن فيه بعد ذلك عن طريق دعوى الإلغاء، رغم ما لها من تأثير مباشر على منح العلاوات الدورية والترقية والتي تؤثر بدورها على مقدار المرتب^(٢).

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٨٧١ لسنة ٣٩ ق ع جلسة ١٠/٣١/١٩٩٨م؛ والطعن رقم ٢١٤، ٣٣٠ لسنة ٤٠ ق ع جلسة ١٠/٣١/١٩٩٨؛ والطعن رقم ١٢٦٤ لسنة ٣٢ جلسة ١٠/٣/١٩٩١.
(٢) د/أنس جعفر - نظم الترقية في الوظيفة العامة - دار النهضة العربية - ١٩٩٦ ص ٢٣٧.

هذا وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "ومن حيث أنه نظراً لما يترتب عليه القانون على التقارير السنوية من آثار بعيدة المدى في مراكز الموظفين من حيث العلاوات والترقيات وأوصلته بالوظيفة أوجب أن تمر تلك التقارير على السنن والمراحل التي استنتها ونظمها فإذا ما استوفت هذه التقارير أوضاعها المرسومة ومرت بمراحلها وقامت على وقائع صحيحة تؤدي إليها فإنها تكون صحيحة يستقر بها لذوي الشأن مراكز قانونية لا يجوز المساس بها بتغييرها إلى وضع أدنى أو أعلى^(١).

وعلى ذلك يخضع تقرير كفاءة الموظف السنوي - باعتباره قراراً إدارياً - لكافة أحكام القرار الإداري بحيث يخضع الطعن في هذا التقرير للإجراءات والمواعيد المقررة لدعوى الإلغاء^(٢).

ويلاحظ أنه نظراً للارتباط الوثيق بين تقارير الكفاية للموظفين ومنح العلاوات الدورية لهم بقانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فقد استقر القضاء الإداري على أنه لا يجوز المنازعة في قرار الحرمان من العلاوة الدورية أو نصفها استقلالا عن قرار تقدير الكفاية على أساس أن هذا القرار الأخير هو القرار المنشئ والذي يترتب عليه الحرمان من العلاوة الدورية كأثر حتمي يقع بقوة القانون^(٣).

وتأسيساً على ذلك فإنه إذا حصل الموظف العام على علاوته الدورية المستحقة ثم تكشف للإدارة بعد ذلك أن هذا الموظف قد حصل على تقرير بدرجة ضعيف بقرار نهائي من لجنة شئون الموظفين في ذات السنة مما يحتم حرمانه من تلك العلاوة التي سبق صرفها (أو نصفها وفقاً للقانون الحالي) باعتبارها أول علاوة حلت بعد تقرير

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٧/١٢/١٩٧٨ قضية رقم ٦٧٦ لسنة ١٤٤٠ ق مجموعة السنة ٢٤ ص ١٨.

(٢) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦٦ لسنة ٤٤٠ ق جلسة ١٩٩٩/٩/٢٥.

(٣) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٢٣ لسنة ٤٠٠ ق جلسة ١٩٩٩/٥/٢٢ م.

الكفاية فإن ذلك يقتضي من الإدارة الرجوع فيما تم صرفه للموظف دون التقييد بميعاد الستين يوماً^(١).

ولقد استقر القضاء الإداري على أن قرار منح أو منع العلاوة الدورية هو بمثابة إذن بصرف العلاوة أو منعها ولا يرقى إلى مراقبي القرار الإداري، فالحرمان من العلاوة هو أثر حتمي للحصول على تقدير ضعيف.

وعليه فلا يمكن الطعن في القرار لحرمان الموظف من العلاوة الدورية استقلاً دون قرار تقدير الكفاية، ولا يقدر في ترتيب هذا الأثر الحتمي التحدي بتحصن مركز الموظف بالنسبة إلى استحقاق العلاوة عند حلول ميعادها... كما أن منح العلاوة بحلول ميعادها لا يتضمن شيئاً من مقومات القرار الإداري لأن استحقاق تلك العلاوة إنما هو مستمد من حكم القانون رأساً ما دام ظاهر الحال البادي في خصوصها أنه لم يتم مانع من هذا الاستحقاق... وعليه فلا يستقيم القول بتحصن استحقاق هذه العلاوة بانقضاء ستين يوماً دون الرجوع فيها، ذلك أن الإدارة لم تنشئ لذي الشأن بهذا المنح مركزاً قانونياً من وراء صرف العلاوة يستجيب للتحصن، ولا يفترض من جهة أخرى صدور قرار ضمني بمنح العلاوة إذا لم يتجه قصد الإدارة إلى اتخاذ قرار من هذا القبيل استناداً إلى سلطتها التقديرية، ومن ثم فإن الرجوع في منح العلاوة وسحبها بعد انقضاء ستين يوماً إنفاذاً لأثر الحرمان من العلاوة المقررة بالقانون يكون صحيحاً وجائزاً قانوناً طالما أن الموظف لم يطعن في قرار تقدير كفايته النهائي بدرجة ضعيف المقدم في نفس السنة في الميعاد القانوني^(٢).

الخلاصة:- أن الموظف العام يجب أن يطعن في تقدير كفايته في الموعد المحدد للطعن ضد القرارات الإدارية - أي خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه بالتقرير السنوي والتقدير الوارد فيه (٢٦) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١

(١) راجع: الحكم السابق.

(٢) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٢٢ لسنة ٤٠ ق. ع. جلسة ١١/٢٨/١٩٩٨ م

لسنة ٢٠١٦، وعدم الطعن في هذا التقرير في الميعاد المحدد يؤدي إلى تحصين هذا التقرير من الطعن ضده وبالتالي ترتيب كافة الآثار القانونية التي يحتمها القانون وكذلك يجوز لجهة الإدارة أن تسحب القرار (أو بمعنى أدق) الإذن الذي سبق وإن أصدرته بصرف العلاوة الدورية للموظف الذي صدر بشأنه التقرير السنوي والذي حصل فيه على تقدير ضعيف.

وإذا ما سحبت جهة الإدارة هذا القرار (الإذن) بصرف العلاوة لحصول صاحبه على تقدير ضعيف فلا يجوز الطعن في قرار السحب استقلاً عن تقرير الكفاية فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "طلب المدعي إلغاء قرار سحب علاوته الدورية لابتداء هذا القرار على غير أساس سليم من القانون، حيث يتضمن هذا الطلب بحكم اللزوم مخاصمته للقرار الصادر من لجنة شئون الموظفين بتقرير كفاية المدعي لارتباط قرار سحب العلاوة أو الحرمان منها - بقاء أو إلغاء - بما يتقرر في شأن قرار تقدير الكفاية لارتباط العلة بالمعلول إذ لو قضي ببطلان هذا التقرير لافتقد قرار سحب العلاوة أو الحرمان منها سببه وعلى وجوده. ولو بقى التقدير لانعدمت جدوى الطعن في هذا القرار لعدم إمكان إغائه مع قيام سببه وعدم جواز المساس بهذا السبب أو تجريح صحته ومن ثم يتعين البحث فيما إذا كان الطعن قد تم في الميعاد وتحصن القرار المذكور^(١).

ولقد أوجب المشرع القطري أيضاً بالمادة (٤٢) من قانون الموارد البشرية المدنية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ على جهة الإدارة إعلان الموظف بصورة من تقرير تقييم الأداء بمجرد اعتماده، وأجاز للموظف التظلم منه إلى الرئيس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه، ويبت الرئيس في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر انقضاء الميعاد المذكور دون إخطار الموظف بتعديل التقرير بمثابة قرار بالرفض، ويكون قرار الرئيس في التظلم نهائياً، ولا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه.

(١) د/ رمضان بطيخ - الوسيط في القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية - ٢٠٠٠ - الجزء الثاني - ص ٦٨٢.

والجدير بالإشارة أن الحق في العلاوات يتقادم - باعتباره من الحقوق الدورية - بمضي خمس سنوات، لذا يشترط حتى يتقادم الحق في العلاوة أن يتوافر شرطين: الأول أن يكون الحق دوري. والثاني أن تمر على هذا الحق خمس سنوات. (١)

وتبدأ مدة التقادم في المرتبات والأجور من تاريخ علم المدعي علماً يقينياً، ويشترط لسريان التقادم الخمسي هنا إلا يكون أصل الحق منازع فيه، فإذا كانت المنازعة في الراتب أو الحق المالي متعلقة بصدور قرار معين أو مرتبط بجزء فمدة التقادم هنا تكون متعلقة بمدة التقادم المرتبط بالقرار ذاته (٢).

الفرع الثاني

منازعات تسوية المعاش

يعد الحق في المعاش (٣) من أهم حقوق الموظف العام (٤) والذي يتولد له عقب نهاية خدمته ويستحق الموظف العام المعاش (٥) متى كان مستوفياً لشروطه فإذا لم

(١) د/ صبري محمد السنوسي : أحكام التقادم في مجال القانون العام في مصر، مرجع سابق، ص ٩ .

(٢) المرجع السابق، ص ١٠، ١٥ .

(٣) نصت المادة (١) من قانون التقاعد والمعاشات القطري رقم (٢٤/٢٠٠٢م) على أن المعاش هو: المبلغ المستحق شهرياً لصاحب المعاش أو المستحقين عنه وفقاً لأحكام هذا القانون.

(٤) نصت المادة (١) من قانون التقاعد والمعاشات القطري رقم (٢٤/٢٠٠٢م) على أن صاحب المعاش هو: من انتهت خدمته وتقرر له معاش بموجب أحكام هذا القانون.

(٥) نصت المادة (١) من قانون التقاعد والمعاشات القطري رقم (٢٤/٢٠٠٢م) على أن المستحق للمعاش هو: القطري الذي تقرر له معاش أو نصيب فيه عن صاحب المعاش وفقاً لأحكام هذا القانون.

يكن مستوفياً لشروطه استحق ما يسمى بتعويض الدفعة الواحدة أو مكافأة نهاية الخدمة حسب الأحوال^(١).

ولا ينكر أحد أهمية المعاش بالنسبة للموظف العام حيث يمكنه من مواجهة الحياة بعد خروجه على المعاش ويوفر له ولأسرته سبل العيش الكريم خاصة بعد أن يكون قد بلغ من السن حداً لم يعد معه قادراً على العمل.

ويمكن القول بأن الحق في المعاش ليس منحة من جهة الإدارة للموظف ولكنه حق له حيث أنه مقابل مبالغ استقطعت من الموظف بصفة دورية - من راتبه الشهري - طوال سنوات خدمته الوظيفية^(٢).

ويعد قانون التقاعد والمعاشات القطري رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٢ أول تشريع متكامل للتأمين الاجتماعي ويطبق على العاملين بالحكومة بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز^(٣).

أما في مصر فقد صدر القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ الخاص بالتأمين الاجتماعي والذي توحدت على أثره كل نظم للتأمين الاجتماعي بين العاملين بالحكومة والعاملين في الهيئات والمؤسسات العامة وعمال القطاعين العام والخاص بمصر.

وفي فرنسا لم يكن هناك تشريع واضح للمعاش بالنسبة للموظف حيث بدأ نظام المعاشات في فرنسا بمقتضى قانون ١٧٧٨ الخاص بصندوق التقاعد للمزارعين العموميين والموظفين حيث يخصم ٣% من الأجر مع مساهمة مساوية لذلك من المزرعة.

(١) د/ نصحي رمضان - أنظمة المعاشات في التشريع المصري والمقارن رسالة دكتوراه جامعة عين شمس ١٩٨٧ ص ٧٥.

(٢) د/محمد فتحي حسانين - الحماية الدستورية للموظف العام - رسالة دكتوراه جامعة القاهرة ١٩٩٧ ص ٥٦٧.

(٣) نصت المادة (١) من قانون التقاعد والمعاشات القطري رقم (٢٤/٢٠٠٢م) على أن العجز هو: كل مرض أو إصابة جسدية أو عقلية تحول كلية وبصفة دائمة دون القدرة على العمل.

وبعد ذلك صدر تشريع ٢٢ أغسطس ١٧٩٠ والذي يعد بمثابة ميلاد جديد وحقيقي لنظام المعاشات في فرنسا (١).

ثم صدر القانون الصادر في ٩ يونيو سنة ١٨٥٣ والذي بمقتضاه أصبح للموظف الحق في المعاش طالما استوفى شرطي السن والخدمة، فالموظف الذي استوفى شرطي السن والخدمة يتقدم للوزير المختص بطلب إحالته للمعاش وللوزير أن يقبل الطلب أو يرفضه حسب الميزانية ثم صدر القانون في ١٤ أبريل ١٩٢٤ والذي أصبح بمقتضاه للموظف الحق في المعاش بمجرد توافر شرطي السن والخدمة مهما كان عجز الميزانية ثم صدر قانون ٢٠ سبتمبر ١٩٤٨ و ١٨ مايو ١٩٥١ لكن العمل به تم فعلياً من خلال أمر قضائي في ٢٣ مايو ١٩٥١ وأخيراً صدر القانون في ٢٦ ديسمبر ١٩٦٤ والذي يعد الإطار الحقيقي للمعاشات المدنية والعسكرية (٢).

وبجانب النظام العام للمعاشات هناك نظم خاصة للمعاشات العسكرية وهناك نظام تقاعد لأعضاء الوظيفة العامة الإقليمية وكذلك النظم الخاصة لبعض الوظائف العامة البحرية والتجارية والملاحية وأيضاً نظم خاصة لعمال المؤسسات الصناعية بالدولة (٣).

وسنتناول في دراستنا لهذا العنصر تعريفات الفقه الإداري للمعاش، ومناطق استحقاقه، وقواعد تسوية المعاش وذلك على النحو التالي:-

تعريف الفقه الإداري للمعاش ومناطق استحقاقه:

عرفه الدكتور/عبد الحميد حشيش بأنه: "الراتب الشهري الذي يتقاضاه الموظف العام عند انتهاء خدمته أو ورثته عقب وفاته وفقاً لأحكام القوانين واللوائح" (٤).

(١) JEAN MARIE AUBY، JEAN BERNARD، Droit de la fonction publique D، ١٩٩٣ p.١٤٦.

(٢) JEAN MARIE AUBY، JEAN BERNARD، Droit de la fonction publique D، ١٩٩٣ p.١٤٦.

(٣) JEAN MARIE AUBY، JEAN BERNARD، op. cit، ١٩٩٣ p.١٤٧.

(٤) د/ عبد الحميد حشيش - مبادئ القضاء الإداري - دار النهضة العربية - ١٩٧١ ص ٣٢١.

وعرفه الدكتور/ أنس جعفر بأنه: "المبلغ الشهري الذي يستحقه الموظف أو ورثته عند انتهاء خدمته وفقاً للقوانين والقرارات المنظمة للمعاشات" (١).

أما الدكتور/ رمضان نصحي فقد عرف المعاش بأنه: "حق مالي نسبي يستمده المؤمن عليه من القانون مباشرة بمجرد انتهاء خدمة المؤمن عليه بتحقيق سبب من أسباب انتهاء الخدمة وينشأ له الحق في المعاش بقوة القانون دون توقف ذلك على أعمال الإدارة" (٢).

وعرفه آخرون بأنه: "حق إيراد دوري يدفع للمؤمن عليه عند تحقق أحد أخطار الشيخوخة أو العجز أو الوفاة ويدفع مرتب المعاش إلى المؤمن عليه شهرياً" (٣)؛ وقيل هو: "كل ما يتقاضاه الموظف أو ورثته بصفة دورية من الدولة وذلك بعد انتهاء خدمته وفقاً للقانون وبعد استيفاء الشروط المقررة لذلك" (٤)؛ وقيل هو: "راتب شهري يستحقه الموظف أو المستحقون عنه في حالات محدودة ووفقاً لشروط معينة وذلك بعد انقطاع رابطة التوظيف وخروج الموظف من خدمة الدولة لأي سبب من الأسباب التي تنص عليها القانون" (٥).

وبينما عرفه التشريع الفرنسي في قانون عام ١٩٦٤ بأنه: "مكافأة مالية شخصية ودائمة مدى الحياة التي تضمن في نهاية الوظيفة المستفيد منها أحوال مادية تتناسب مع كرامة المهنة (الوظيفة)" (٦).

(١) د/ أنس جعفر – القضاء الإداري مبدأ المشروعية – دار النهضة العربية – ١٩٩٦ ص ٢٣٣.

(٢) د/ رمضان نصحي – أنظمة المعاشات في التشريع المصري والمقارن – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة ١٩٨٧ ص ٤٩.

(٣) د/ محمد شريف عبدالرحمن – قانون التأمين الاجتماعي – دار الكتاب الحديث – ٢٠٠٤ ص ٢١٨.

(٤) د/ سامي جمال الدين – المنازعات الإدارية – منشأة المعارف بالإسكندرية – ١٩٨٤ ص ٢٩٣.

(٥) د/ عثمان عبدالملك الصالح منشور بمجلة الحقوق التي تصدرها جامعة الكويت السنة العاشرة – العدد الرابع ديسمبر ١٩٨٦ بعنوان ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين ص ٥٩، ٦٠.

(٦) JEAN MARIE AUBY، JEAN BERNARD، Droit de la fonction publique D، ١٩٩٣ p. ١٤٧.

ويعرفه بعض الفقهاء الفرنسيين بأنه: "إعانة مالية شخصية تمنح للموظفين المدنيين والعسكريين وللمستحقين عنهم بعد وفاتهم المعنيين بمقتضى القانون وذلك مكافأة لهم عند خروجهم من الخدمة" (١).

ولا يعتبر المعاش منحة أو هبة من الإدارة للموظفين وإنما هو حق للموظفين حيث أنها استقطعت من راتبه الشهري بصفة منتظمة طوال مدة خدمته الوظيفية وذلك لمواجهة أعباء المعيشة بعد انتهاء خدمته الوظيفية (٢).

وكما هو واضح من التعريفات السابقة فإنها كلها تدور حول معنى واحد فالمعاش الذي يتقاضاه الموظف العام عبارة عن مبلغ شهري يتقاضاه بصفة دورية عقب انتهاء خدمته.

وترى الباحثة أنه يمكن تعريف المعاش بأنه: كل ما يتقاضاه الموظف العام أو ورثته بصفة دورية من مبالغ وذلك وفقاً لشروط معينة بعد انقطاع رابطة التوظيف وخروج الموظف من خدمة الدولة لأحد الأسباب المقررة في القانون.

تحديد منازعات تسوية المعاشات

لا شك أن تحديد ما يدخل ضمن منازعات المعاشات من الأهمية بمكان ذلك أن هناك كثيراً من المنازعات التي تتعلق بالمعاشات قد لا تدخل ضمن منازعات المعاشات والحقيقة أن الدائرة الإدارية في قطر والقضاء الإداري في مصر قد توسعا في تفسير المنازعات التي تدخل ضمن منازعات المعاشات فجعل اختصاصه مطلقاً وشاملاً لأصل المنازعات ولجميع ما يتفرع عنها وتتنظر المحكمة ما يكون قد صدر بشأنها من إجراءات أو قرارات، وذلك باعتبارها من العناصر المتفرعة عن العناصر الأصلية في حدودها الكاملة وقد نصت المادة (١/٣) من القانون القطري ٧ لسنة ٢٠٠٧ بأن: "تختص الدائرة الإدارية، دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التالية: المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو لورثتهم، أيّاً

(١) PIQUEMAL (M) Le fonctionnaire droits et garanties, Paris ١٩٧٣ p.٣١٩.

(٢) PLANTEY (A) La fonction publique Traite general ٢ed Paris ٢٠٠١، p.٦١٧.

كانت درجاتهم الوظيفية"؛ كما نجد المحكمة الإدارية العليا تقضي بأن المنازعة في أصل استحقاق المعاش أو المنازعة في استحقاق بعض أو كل المعاش أياً كانت، تكون المنازعة حول استبدال جزء من المعاش أو جزء استحقاقه أو رد استرداد ما صرف كالمعاش دون وجه حق منازعة متعلقة بالمعاش (١).

كما تقضي بأن طلب تعديل المعاش على أساس أن المدعي يستحق الدرجة التي وصل إليها اقرانه طبقاً لقواعد قدامي الموظفين استرداد ما صرف بصفة معاش زيادة عن المستحق قانوناً (٢).

كما ذهبت في حكم لها كذلك إلى أن: "ما ذهب إليه تقرير الطعن من أن الدعوى رفعت بعد الميعاد الغير الصحيح ذلك أن موضوعها هو تحديد السن الذي ينتهي عنده بلوغها مدة خدمة المدعي وهي لا تعد منازعة مآلاً في المعاش أو المكافأة المستحقة عن مدة الخدمة من جهة أن السن ذات أثر لازم في بيان المدة التي يحسبان ويقدران على أساسها الارتباط ذلك بتحديد ذات السن عن المقرر لترك الخدمة وهي من المسائل المتعلقة بالمعاشات و يستوجب ذلك تحليل قوانين التوظيف ولوائحه ومن ثم هي داخلة في عموم المنازعات الخاصة بالمعاشات والمكافآت إذ هي صورة من صورها وكان الاختصاص فيها مقرر من قبل إنشاء مجلس الدولة المحاكم المدنية ونقل الاختصاص للقضاء الإداري مباشرة بدلاً عنها في حدوده وأوضاعه، وقرار الهيئة الطبية المختصة بتحديد السن عند عدم القيد بالسجلات المواليه أو عدم إمكان الحصول على شهادة أو مستخرج منها هو عنصر من عناصر هذه الدعوى لا تقيد بميعاد الستين يوماً الواجب مراعاته طبقاً لقانون مجلس الدولة بالنسبة إلى طلبات إلغاء القرارات الإدارية" (٣)

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١١/٢٧/١٩٦٥ طعن رقم ١١٥١ لسنة ٩٩ ق المجموعة السنة ١١ رقم ٩ ص ٨٢

(٢) د/ سمير صادق - ميعاد رفع دعوى الإلغاء - ص ٣٥.

(٣) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ٣٠/٣/١٩٨٠ قضية رقم ٩٣ لسنة ٢٢ ق المجموعة السنة ٢٥ ص ٩١ .

ومن المنازعات التي تدخل ضمن منازعات المعاشات المنازعات الخاصة بإصابات العمل حيث أن هذه الاصابات التي تحدث للموظف أثناء أو بسبب أداء العمل قد يؤدي إلى وفاة الموظف أو عجزه الكامل وقد تسبب في عجز جزئي مستقيم. ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "طلب المدعي للتسوية معاشه على أساس أن أصابته تعتبر إصابة عمل يعتبر من دعاوى التسوية التي لا يجري في شأنها ميعاد الستين يوماً المنصوص عليها في قانون تنظيم مجلس الدولة والدفع بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد بمقولة أنها تتطوي على طعن بإلغاء قرار اللجنة الطبية فيما تضمنه من أن إصابة المدعي لم تكن أثناء أو بسبب العمل فإن هذا القول غير سديد فالتقرير الفني ليس قراراً نهائياً قائماً بذاته لا يعد أن يكون إجراءً شكلياً في قرار التسوية (١). ويثار التساؤل عن المقصود بإصابة العمل وكيفية تسوية المعاش الإصابي؟

نصت المادة (٢/٧١) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري ١٥ لسنة ٢٠١٦ على أنه: "ويقصد بإصابة العمل في تطبيق أحكام هذا القانون، أي إصابة تقع نتيجة حادث أثناء تأدية العمل أو بسببه بغير خطأ أو إهمال من الموظف، أو الإصابة بأحد الأمراض المهنية، ويعتبر في حكم إصابة العمل كل حادث يقع للموظف خلال فترة ذهابه لمباشرة عمله أو عودته منه. ويقصد بالمرض المهني المرض الذي تكثر الإصابة به بين المشتغلين في مهنة أو مجموعة من المهن دون غيرهم وذلك وفقاً للجدول رقم (٣) المرفق بهذا القانون".

ونصت المادة (١٢٣) من قانون الخدمة المدنية القطري الملغي رقم ١ لسنة ٢٠٠١ على أنه: "يعتبر إصابة عمل كل حادث يقع للموظف أثناء ذهابه لعمله أو عودته منه أيّاً كانت وسيلة المواصلات، بشرط أن يكون الذهاب أو العودة مباشرة ودون انحراف عن الطريق الطبيعي".

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧٧/١١/٢٧ طعن رقم ١٣٠٨ لسنة ١٨ ق مجموعة المبادئ في ١٥ عام (١٩٦٥ - ١٩٨٠) الجزء الأول ص ٦٥٢.

كما نصت المادة (١٢١) من قانون الخدمة المدنية القطري الملغي رقم ١ لسنة ٢٠٠١ على أنه: "إذا توفي الموظف، أو أصيب بعجز كل أو جزئي وكان ذلك أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها، استحق هو أو ورثته، بحسب الأحوال تعويضاً عن الوفاة أو إصابة العمل وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية. ويوزع تعويض الوفاة على ورثة المتوفى طبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية أو قانون الأحوال الشخصية المطبق في بلد المتوفى، بحسب الأحوال".

والواضح أن المشرع القطري قد استبعد بقانون الموارد البشرية المدنية الحالي رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ اعتبار الوفاة الناتجة عن الإجهاد أو الإرهاق من العمل إصابة عمل متى ثبت ذلك بتقرير من الجهة الطبية المختصة، والتي كان ينتهجها في ظل القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩، بينما اعتد بإصابة العمل الناتجة عن حادث والتي تحدث للموظف أثناء تأدية عمله أو بسببه شريطة ألا تكون بخطأ الموظف أو إهماله، كما اعتبر الإصابة بأحد الأمراض المهنية إصابة عمل وعرف الأمراض المهنية بأنها تلك التي تكثر الإصابة به بين المشتغلين في مهنة أو مجموعة من المهن دون غيرهم، كما خالف المشرع القطري بالقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ ما سبق وأن نص عليه بقانون الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ٢٠٠١ بشأن اعتبار كل حادث يقع للموظف أثناء ذهابه لمباشرة عمله أو عودته منه في حكم إصابة العمل، حيث لم يشترط بقانون الموارد البشرية النمدنية القطري الجديد رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ أن يكون الذهاب أو العودة مباشرة ودون انحراف عن الطريق الطبيعي.

بينما أوضح القانون المصري رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ المقصود بإصابة العمل حيث نصت المادة (١/د) على أنه: "يقصد بإصابة العمل الإصابة بأحد الأمراض المهنية المبينة بالجدول رقم ١ الملحق بهذا القانون أو الإصابة نتيجة حادث أثناء تأدية العمل وعودته منه بشرط أن يكون الذهاب أو الاثيان دون توقف أو تخلف أو انحراف عن الطريق الطبيعية ثم أضافت المادة الخامسة فقرة "هـ" من القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ الخاص بالتأمين الاجتماعي على أنه: "وتعتبر الإصابة

الناجمة عن الإجهاد أو الإرهاق من العمل إصابة عمل متى توافرت فيها الشروط والقواعد التي يصدر بها قرار وزير التأمينات بالاتفاق مع وزير الصح .

وكما هو واضح من النصوص السابقة فإن الإصابة بأحد الأمراض المهنية يعد إصابة عمل وكذلك الإصابة نتيجة حادث أثناء تأدية العمل أو أثناء عودته من العمل تعد إصابة عمل.

ولكن هناك شروط معينة ينبغي توافرها حتى تعد الإصابة بأحد الأمراض المهنية إصابة عمل وكذلك حتى تعد الإصابة بحادث أثناء تأدية العمل إصابة عمل وهذه الشروط مستفادة من النصوص السابقة حيث أن الإصابة بأحد الأمراض المهنية حتى تعتبر إصابة عمل يجب أن تكون أحد الأمراض الواردة بالجدول رقم (٣) بالقانون القطري، والجدول رقم (١) المرفق بالقانون المصري وكلا الجدولين قد تضمنتا الأمراض المهنية المعتبرة على سبيل الحصر فإذا أصيب العامل بمرض غير وارد بالجدول المذكور فلا يمكن اعتباره إصابة عمل. وكذلك فإن الإصابة نتيجة حادث أثناء العمل أو عودته يجب أن يكون الذهاب أو الاياب دون توقف أو انحراف عن الطريق الطبيعي ولذلك نجد محكمة القضاء الإداري بطنطا تقضي " بأحقية المدعي في احتساب الإصابة التي لحقت به أثناء وبسبب الوظيفة بتاريخ ١٩٩١/٨/٢٥ إصابة عمل واحتساب نسبة العجز الذي قدرته الهيئة العامة للتأمين الصحي بنسبة ٣٥% وصرف حقوقه التأمينية مع ما يترتب على ذلك من آثار " (١).

ويثور التساؤل حول كيفية تسوية المعاش الإصابي الذي ينتج عن إصابة

العمل؟

والاجابة على هذا السؤال تستوجب منا أن نفرق بين حالتين:-

أولاً : إذا نشأ عن إصابة العمل عجز كامل أو وفاة : نصت المادة (٥١) من قانون التأمين الاجتماعي المصري على أنه " إذا نشأ عن إصابة العمل عجز كامل أو وفاة سوي المعاش بنسبة ٨٠% من الأجر المنصوص عليه بالمادة (١٩) بما لا يزيد

(١) راجع: حكم محكمة القضاء الإداري بطنطا في ١٤/٣/١٩٩٩ طعن رقم ٥٦٠٧ لسنة ٤ ق لم ينشر.

عن الحد الأقصى المنصوص عليه بالفقرة الأخيرة من المادة (٢٠) ولا يقل عن الحد الأدنى المنصوص عليه بالفقرة الثانية من المادة (٢٤) ويزداد هذا المعاش بنسبة ٥% كل خمس سنوات حتى بلوغ المؤمن عليه سن الستين حقيقة أو حكماً إذا كان العجز أو الوفاة سبباً في انتهاء خدمة المؤمن عليه .

ويتضح من النص السابق أنه إذا نشأ عن إصابة العمل عجز كامل أو وفاة سوي المعاش بنسبة ٨٠% من المتوسط الشهري للأجور المؤمن عليه خلال السنة الأخيرة ويراعى عند حساب المعاش المستحق ألا يتجاوز المعاش الحد الأقصى المقرر بموجب الفقرة الأخيرة من المادة (٢٠) وألا يقل عن الحد الأدنى المقرر بموجب ٢/٢٤.

ويزداد المعاش المستحق بنسبة ٥% حتى بلوغ صاحب المعاش الأصابي سن الستين وتعتبر هذه الزيادة جزءاً من المعاش المستحق.

ثانياً: إذا نشأ عن الإصابة عجز جزئي: وهي التي ينشأ عن الإصابة عجز جزئي مستديم ويجب ان نفرق بين فرضين :-

أولهما :- أن يصدر عن الإصابة عجز جزئي مستديم تقدر نسبته ٣٥ % من العجز الكامل ففي هذه الحالة يستحق العامل تعويضاً من دفعة واحدة .

وثانيهما :- وثاني هذه الفروض أن ينشأ عن هذه الإصابة عجز جزئي مستديم نسبته ٣٥% أو أكثر من العجز الكامل ففي هذه الحالة يستحق المصاب معاش يساوي نسبة ذلك العجز من معاش العجز الكامل. وعلى ذلك فإن الحد الأدنى حتى يستحق العامل المعاش عن أصابته أن يكون العجز الكلي بنسبة ٣٥% على الأقل فإن قلت النسبة عن ٣٥% فإنه يستحق تعويضاً من دفعة واحدة وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها من أن " المطالبة بمبلغ من المال بسبب إصابة عامل أو وفاته بناء عن قواعد تنظيمية عمالها أو ورثتهم لا تعتبر دعوى تعويض عن واقعة مادية " وفاة العامل أو أصابته " بحسب التكييف الصحيح فإنما هي من قبيل المنازعات في المرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم

التي نصت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة على اختصاص المجلس - بهيئة قضاء إداري بنظرها " (١).

وعليه يمكن القول أن القضاء الإداري قد توسع في تفسير منازعات تسوية المعاشات إلا أنه يلاحظ أن هناك بعض القرارات الإدارية المتصلة بهذه المنازعات التي يجب الطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء وبالتالي التقيد بمواعيد وإجراءات دعوى الإلغاء.

ومن ذلك على سبيل المثال المنازعة في رفض تقرير المعاش، المنازعة في قرارات الإحالة للمعاش، ومنازعات استرداد ما تم دفعة بوصفة من المعاشات.

(١) راجع: حكم الإدارة العليا في ١٩٧٣/١/٢٧ قضية رقم ٢٣٣ لسنة ١٥ ق المجموعة السنة ١٨ ص ٥٠.

المنازعة في رفض تقرير المعاش:

لا شك أن رفض جهة الإدارة تقرير معاش للعامل يعد من الموضوعات المتصلة بمنازعات تسوية المعاشات ولكن قد يثار تساؤل حول كيفية الطعن على هذا الأمر، هل يتم الطعن عن طريق دعاوى تسوية المعاشات أم عن طريق دعوى الغاء، وهل يعد هذا الرفض بمثابة قرار إداري أم أنه لا يرقى إلى هذه الدعوى وبالتالي الاجابة عن كيفية الطعن على هذا الموضوع.

والحقيقة أن هذا الأمر عرض على المحكمة الإدارية العليا حيث قضت في حكم لها بأن "رفض وزارة الخزانة تقرير معاش للطاعن إنما يشكل قراراً إدارياً بمعناه المتعارف عليه مما يختص القضاء الإداري بالنظر في مشروعيته وذلك وفقاً لمواعيد واجراءات دعوى الإلغاء. بالرغم من أن هذا القرار مبني على قواعد تنظيمية عامة".

وقد أوضحت المحكمة في هذه الدعوى "أن القرار التنظيمي العام يولد مراكز قانونية عامة أو مجردة بعكس القرار الفردي الذي هو تطبيق أو تنفيذ للقانون فإنه في الوقت ذاته مصدر لمركز قانوني فردي أو خاص متميز عن المركز القانوني العام المجرد المتولد عن القانون ومن ثم فلا يمكن القول بأن العمل الإداري الذي يكون تطبيقاً للنص العام مقيد لا ينشأ أو يعدل مركزاً قانونياً بأن كل قرار منشئ لمركز قانوني هو في الوقت ذاته تطبيق لقاعدة قانونية أعلى^(١).

وعلى ذلك فإن صدور قرار من جهة الإدارة برفض تقرير معاش لموظف ما فإن ذلك يشكل قراراً إدارياً بمعناه المتعارف عليه ويتم الطعن فيه عن طريق دعوى الإلغاء. وعلى ذلك فإن المنازعة في رفض تقرير المعاش لا تدخل ضمن منازعات تسوية المعاشات.

وعلى العكس من ذلك فقد رفضت المحكمة الإدارية العليا اعتبار أن: "التقرير الفني عن إصابة أحد العاملين" من القرارات الإدارية حيث قضت بأن: "طلب المدعي

(١) د/سامي جمال الدين. دعاوى التسوية، المرجع السابق، ص ١٦٩.

تسوية معاشه على أساس أن إصابته إصابة عمل يعتبر من دعاوى التسوية التي لا يجري في شأنها ميعاد الستين يوماً المقررة قانونياً بإقامة دعوى الإلغاء تأسيساً على أن التقرير الفني ليس قراراً إدارياً نهائياً قائماً بذاته وإنما لا يعدو هذا التقرير أن يكون إجراءً شكلياً فنياً في قرار التسوية ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد بمقولة أنها تنطوي على طعن بإلغاء قرار اللجنة الطبية فيما تتضمنه من أن إصابة المدعي لم تكن أثناء أو بسبب العمل على غير أساس من القانون ويتعين رفضه" (١).

الخلاصة أن جهة الإدارة إذا رفضت تقرير المعاش لعامل ما فإن هذا يشكل قراراً إدارياً بمعناه المتعارف عليه وبالتالي يتم الطعن عليه بدعوى الإلغاء ولا يعد من دعاوى التسوية لأن المركز القانوني للعامل لم ينشأ من القانون مباشرة بل من هذا القرار الصادر بشأنه وعليه يتم الطعن على هذا القرار خلال الميعاد الستين يوماً التالية لصدور.

أما بالنسبة لإصابة العمل فهي بلا شك من دعاوى تسوية المعاشات لأن معاش الإصابة لا يستند إلى قرار صادر من اللجنة الطبية لأن التقرير الفني الصادر من اللجنة الطبية لا يعدو إلا إجراء شكلي، أما الحق في معاش الإصابة فهو مستمد من القانون رأساً طبقاً للقواعد التي وضعها.

منازعات استرداد ما تم دفعه بوصفه من المعاشات:

قد يثار التساؤل عما إذا كانت منازعات استرداد ما تم دفعه بوصفه من المعاشات، هل تدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري أم أنها تدخل ضمن المنازعات المدنية التي تختص بها المحاكم العادية؟

الحقيقة أن الإجابة على هذا التساؤل تستوجب أن نفرق بين وضعين:-

أ) الوضع في ظل القوانين السابقة على القانون الحالي بمجلس الدولة المصري:-

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧٧/١١/٢٧ قضية رقم ١٣٠٨ لسنة ١٨٨ ق المجموعة السنة ٢٣ ص ١٢. أشار إليه د/سامي جمال الدين، المرجع السابق ص ١٦٩.

نجد أن محاكم مجلس الدولة قد استقرت على أن اختصاصها بالنسبة للمعاشات يشمل المنازعات التي تدور حول استحقاق أو عدم استحقاق المعاش وكذلك ما قد يثار حول مقدار المعاش وما يتفرع عن ذلك. أما ما عدا ذلك فإنه يدخل في اختصاص المحاكم المدنية ولذلك نجد أن محكمة القضاء الإداري تقتضي بأنه: "إذا كانت دعوى الوزارة تنحصر في طلب استرداد ما دفعته عن خطأ إلى المعتدى عليه بوصفه معاشاً فإن الخصومة في هذا الشأن تصبح نزاعاً مدنياً مما تختص به المحاكم المدنية ويتعين الحكم بعدم اختصاص القضاء الإداري بنظره" (١).

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن طبيعة المعاش موضوع النزاع تختلف عن طبيعة المعاشات المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم فهو في الأصل من قبيل الإعانات المالية التي تمنحها الدولة لبعض الأفراد لاعتبارات سياسية أو اجتماعية. وإن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري اختصاص محدد ينحصر فيما حدده القانون بالذات وعلى سبيل الحصر من مسائل معينة، ولما كان البند ثانياً من المادة (٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وقد جعل اختصاصه بالمنازعات منوطاً بأن تكون هذه المعاشات مستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم هذا وقد انتقي عن المعاش موضوع النزاع - كما سلف البيان - أنه معاش مستحق لأحد الموظفين العموميين أو لورثتهم فإن المنازعة تخرج ما كان متصلاً بطلب استرداد ما صرف من هذا المعاش (٢).

ب) الوضع بعد صدور قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ من سنة ١٩٧٢ :-

بصدور القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة الذي أصبح فيه مجلس الدولة هو صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية حيث نصت المادة العاشرة في الفقرة الرابعة عشر بعد أن عدت الفقرات من ١ - ١٣ اختصاصات

(١) راجع: حكم محكمة القضاء الإداري في ٢٦/١١/١٩٥٦م المجموعة ١ لسنة ١١ ص ٦١. أشار إليه د/سامي جمال الدين ص ١٧٣

(٢) راجع الحكم السابق الإشارة إليه والمشار إليه لدى د/ سامي جمال الدين - المرجع السابق ص ١٧٣.

المجلس جاءت الفقرة الأخيرة ونصت على اختصاص المجلس بسائر المنازعات الإدارية فأصبح مجلس الدولة صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

وعليه فإذا ما تحقق وصف المنازعة الإدارية في منازعات استرداد ما تم دفعه بوصفه من المعاشات فإنها تدخل في نطاق اختصاص القضاء الإداري وتطبيقاً لذلك نجد المحكمة الإدارية العليا تقضي بأن المدعي ينازع في قطع المعاش الذي كان قد تقرر له بوصفه، هذا لا يعتبر موظفاً عاماً بالتالي فإن النزاع بصدد معاشه عن تلك الخدمة يخرج عن اختصاص قضاء مجلس الدولة بمقتضى أحكام المادة الثامنة من الدعوى في ظله - على ما جري عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا والأمر وإن كان كذلك إلا أنه بصدور دستور ١٩٧١ أصبحت محاكم مجلس الدولة هي صاحبة الاختصاص العام بالفصل في المنازعات الإدارية وفقاً لحكم المادة ١٧٢ لسنة ١٩٧٢ والذي قضي في الفقرة الرابعة عشر من المادة العاشرة منه بأن تختص محاكم مجلس الدولة بالفصل في سائر المنازعات الإدارية التي لم يشملها الحصر الوارد في الفقرات السابقة عليها ولما كانت المنازعة الماثلة تتعلق بأحد العاملين الذين يساهمون في تسيير إحدى السلطات الإدارية في الدولة وهي القوات المسلحة فإن المنازعة الماثلة تعتبر من المنازعات الإدارية التي تحكمها ضوابط القانون العام وتدخل بالتالي في اختصاص محكمة القضاء الإداري عملاً بالمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة القائم^(١).

ويلاحظ أن تكييف الدعوى فيما يختص منازعات تسوية المعاشات يخضع لرقابة القضاء الإداري باعتباره تفسيراً للنية الحقيقية التي قصدها المدعي في صحيفة دعواه وذلك بغض النظر عن تعمد وعدم تعمد الخطأ من جانب المدعي الذي يكيف الدعوى على النحو الذي يحقق مصلحته، ولكن ذلك لا يقيد المحكمة عند نظر الدعوى^(٢).

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٢/٧/١٩٧٤ قضية ٣١٧ لسنة ٢٠ رقم ١٤ ص ٣٤ أشار إليه د/سامي جمال الدين - دعوى التسوية ص ١٧٤.

(٢) د/سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ١٧٥.

ويلاحظ أن الميعاد المقرر للمنازعات الخاصة بالمعاشات تبدأ من تاريخ تسلم سركي المعاش (١).

قد ينشأ الخلاف حول أصل استحقاق المعاش سواء من حيث الموضوع أو السند القانوني الذي يقوم عليه كل منهما وعلى ذلك فإن طلب المدعي لا يعدو أن يكون من المنازعات التي تتعلق بالمرتب لا المعاش وعلى ذلك فإن الحكم المطعون فيه إذا قضي بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد ميعاد السنة المنصوص عليها في المادة السادسة من قانون المعاشات رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ استناداً إلى أن الدعوى برمتها. وما اشتملت عليه من الطلبات المذكورة هي منازعة في معاش يكون قضاء غير صحيح لأنه قد أخطأ في التكييف القانوني السليم لطلبات المدعي (٢).

ولمجلس الدولة الهيمنة على تحديد التكييف الصحيح للطلبات التي يتقدم بها الخصوم دون التقيد بتكييف الخصوم لها أو بالعبارات التي يصيغون فيها تلك الطلبات وتطبيقاً لذلك قضي بأنه: "مهما يكن من أمر خطأ المدعي في تكييف دعواه فإن الحق المطالب به الوصف القانوني السليم وأنه وإن كان الطاعن أقام دعوى وطلب في ختام تقاعد وبين ما يستحقه قانوناً من معاش ينطوي في الواقع من أمر على طلب إلغاء القرار السلبي المتمثل في امتناع وزارة الخزانة عن رفع معاشه (٣).

وهكذا نكون قد انتهينا من منازعات تسوية المعاشات وتبين لنا أن القضاء الإداري المصري قد توسع في تفسير المنازعات المتعلقة بالمعاشات حيث أن اختصاصه بنظر المنازعات المتعلقة بالمعاشات شاملاً لأصل هذه المنازعات ولجميع ما يتفرع عنها.

(١) جدير بالإشارة أن قوانين المعاشات رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩، ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦، ١٦٠ لسنة ١٩٥٧ قد قيدت الحق في رفع منازعات تسوية المعاشات لمدة سنة واحدة من تاريخ الإخطار بربط المعاش بصفة نهائية ولا يستثنى من ذلك الأخطاء المادية التي تقع في الحساب عند التسوية، وبصدور القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ امتدت المدة إلى سنتين من تاريخ الإخطار بربط المعاش بصفة نهائية (م. ١٤٢).

(٢) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٧/٦/١٩٧٣م قضية رقم ٩٤ لسنة ١٥ ق المجموعة السنة ١٨ رقم ٧٨ ص ١٢٤. أشار إليه د/سامي جمال الدين - المرجع السابق ص ١٧٥.

(٣) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢/٩/١٩٦٧م قضية رقم ٦٧٤ لسنة ١٢ ق مجموعة مبادئ المحكمة مجموعة السنة ١٢ رقم ١٣٩ ص ١٢٣٧ أشار إليه سامي جمال الدين المرجع السابق ص ١٧٦.

والجدير بالذكر أن الدائرة الإدارية في الكويت أخذت بالتفسير الموسع أيضاً للمنازعات المتعلقة بالمعاشات فقضت الدائرة الإدارية التجارية بمحكمة الاستئناف العليا باختصاص الدائرة بنظر النزاع المتعلق بالتاريخ المعتبر لميلاد المدعي باعتباره بنظر النزاع المتعلق بالمعاشات كما قضت باختصاص الدائرة الإدارية بنظر النزاع المتعلق بالاستبدال باعتباره من المنازعات المتعلقة بالمعاشات (١).

ومن الملاحظ أن الحق المالي عموماً للموظف يتقادم بمضي خمس سنوات، لذا يشترط حتى يتقادم الحق المالي أن يتوافر شرطين: الأول أن يكون الحق دوري. والثاني أن تمر على هذا الحق خمس سنوات. وهذه القاعدة تنطبق على جميع المنازعات التي يتوافر فيها الشرطين، كالمنازعات المتعلقة بالمعاش والبدلات والعلاوات (٢).

(١) راجع الحكم الاستئنافي رقم ١٩٦٨/٧١٩ (إداري) الذي أصدرته الدائرة الإدارية التجارية بمحكمة الاستئناف العليا جلسة ١٩٨٦/١٠/٧م أشار إليه د/عثمان عبدالمك الصالح في بحثه المنشور بمجلة الحقوق التي تصدر عن جامعة الكويت السنة العاشرة العدد الرابع ديسمبر ١٩٨٦ ص ٦٠.

(٢) د/ صبري محمد السنوسي : أحكام التقادم في مجال القانون العام في مصر، مرجع سابق، ص ١٠.

الفرع الثالث

منازعات تسوية المكافآت

لقد توسعت الدولة المصرية في تفسير مدلول المكافآت، التي لا تقتصر على المكافأة المقررة بأحكام قانون المعاشات بل تمتد لتشمل المكافآت الأخرى التي يستحقها الموظف العام عن أعمال إضافية قام بها زيادة على أعماله العادية^(١).

وعلى ذلك يمكن القول أن المكافآت التي يستحقها الموظف العام نوعان نوع يستحق أثناء الخدمة ونوع آخر يعطي للموظف العام عند الخروج من الخدمة، أما النوع الأول فهو يشمل أنواع كثيرة من المكافآت منها على سبيل المثال المكافأة التشجيعية ومكافأة الأعمال الإضافية ومكافأة الابتكار والاختراع، وأما النوع الثاني فيشمل مكافأة نهاية الخدمة وسوف نتناول في هذا العنصر المقصود بمنازعات تسوية المكافآت ثم صور هذه المنازعات وذلك على النحو التالي :-

المقصود بمنازعات تسوية المكافآت:

نصت المادة (١/٣) من قانون المنازعات الإدارية القطري رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ على أنه: "مع مراعاة حكم المادة (١٣) من قانون السلطة القضائية المشار إليه، تختص الدائرة الإدارية، دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التالية:-

١- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو لورثتهم، أيًا كانت درجاتهم الوظيفية.

كما أن قوانين مجلس الدولة السابقة على القانون الحالي لمجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ كانت تحدد المسائل التي تختص بها محاكم مجلس الدولة على سبيل الحصر.

(١) د/عبدالعظيم عبدالسلام بالاشتراك مع د/جمال عثمان - الوسيط في القضاء الإداري، قضاء الإلغاء - دار النهضة العربية

ولذلك كانت محاكم مجلس الدولة تتوسع في تفسير المسائل التي تختص بها وذلك بهدف بسط رقابتها على ما يخص الموظف العام وبصدور القانون الحالي لمجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، أصبحت محاكم مجلس الدولة صاحبة الولاية العامة في المنازعات الادارية، وعلى الرغم من ذلك استمرت محاكم مجلس الدولة في سياستها، وعليه فإن المنازعات الخاصة بتسوية المكافآت كانت من ضمن المسائل التي توسع فيها مجلس الدولة في تفسير مدلول المكافآت لتشمل كل أنواع المكافآت المقررة في قانون العاملين المدنيين - المستبدل بقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ - والمقررة في قانون المعاشات، وبالتالي فإن القضاء الإداري في مصر يختص بنظر كافة المنازعات المتعلقة بالمكافآت التي يستحقها الموظف العام أيضاً كان السبب الذي يستحق عنه هذه المكافآت (١).

وعلى ذلك لا نستطيع القول بأن مدلول كلمة مكافآت تقتصر على مكافأة نهاية الخدمة كما قد يبدو لأول وهله وذلك بسبب النص الوارد في البند ثانياً من المادة العاشرة من قانون المجلس الحالي حيث جاء نصها بأن تختص محاكم مجلس الدولة بنظر منازعات تسوية المرتبات والمعاشات والمكافآت حيث جاءت كلمة مكافآت بعد كلمة المعاشات.

ولكن يمكننا القول بأن النص قد جاء عاماً مطلقاً مما يعني أننا يجب أن نأخذ النص على إطلاقه طالما لا يوجد نص خاص يقيد هذا النص العام كما أن المشرع عند النص على اختصاص محاكم مجلس الدولة من عام إنشاء مجلس الدولة المصري وحتى صدور القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ لم يقيد هذا اللفظ "المكافآت" بأي قيد آخر (٢).

فإذا كان المشرع يريد قصر هذا اللفظ على مكافأة نهاية الخدمة لجاء النص على النحو التالي " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بمنازعات تسوية

(١) د/أنس جعفر - القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة - دار النهضة العربية - ١٩٩٦ ص ٢٣٣.

(٢) راجع في نفس المعنى د/سامي جمال الدين - المرجع السابق ص ١٧٧.

المرتبات والمعاشات ومكافأة نهاية الخدمة ، ولم يحدث ذلك مما يعني أن نأخذ لفظ مكافآت على إطلاقه ليشمل كل أنواع المكافآت المستحقة للموظف العام أو وراثته طول حياته الوظيفية أو عند بلوغه سن المعاش.

وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري في حكم لها من أن: "كل منازعة في مكافأة تدخل ضمن ولاية القضاء الإداري حيث يشمل اختصاصه كافة المنازعات المتعلقة باستحقاق المكافآت أو عدم استحقاقها أو مقدرها دون أدنى اعتبار لنوع المكافأة التي قد تشمل مكافآت نهاية الخدمة والمكافآت عن الأعمال الإضافية والمكافآت الاستثنائية مثل مكافأة الابتكار والترشيد والتميز في الأداء المقررة في المؤسسات العامة وبصفة عامة كافة أنواع المكافآت المقررة في المؤسسات العامة وبصفة عامة كافة أنواع المكافآت المقررة للموظفين العموميين بمقتضى القوانين واللوائح" (١).

ونود أن نشير إلى موقف القضاء القطري في هذا الشأن ففي مجال اختصاص الدائرة الإدارية (٢) فإن معنى المكافأة ينسحب إلى التشجيعية التي تمنح للموظف مقابل الخدمات الممتازة وتلك التي تمنح له تعويضاً عن الأعمال الإضافية التي يتطلب تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية، وكذلك الحوافز المادية أو العينية أو المعنوية في الجهة الحكومية (٣).

الخلاصة :- أن كل منازعة تتعلق بالمكافآت تدخل في ولاية الدائرة الإدارية في قطر والقضاء الإداري بمصر.

(١) راجع: حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٧٢/١/٢ قضية رقم ٧٨٤ لسنة ٣ ق مجموعة الدوائر الاستثنائية لسنة ٣ ص ٣٠٥.

(٢) يقوم النظام القضائي في القطري على إنشاء دائرة إدارية داخل القضاء العادي تختص ببعض المنازعات الإدارية التي تنص عليها قانون إنشاء الدائرة الإدارية رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧.

(٣) راجع المادة ١٩ من مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي أشار إليه د/عثمان عبدالمك الصالح بحثه عن ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين في الكويت المنشور بمجلة الحقوق لتي تصدر عن جامعة الكويت العدد الرابع السنة العاشرة ديسمبر سنة ١٩٨٦ ص ٦٢.

ولذلك نجد الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية تقضي في الحكم المطعون فيه وسائر الأوراق - تتحصر في أن المطعون ضده أقام الدعوى رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٨ أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية طالباً الحكم بإلزام الطاعنة بأن تؤدي إليه مقابل ما دياً عن إجازته الدورية التي لم يحصل عليها خلال عمله لديها في المدة من ٢٥ ديسمبر ٢٠٠١ حتى آخر يونيو ٢٠٠٧ ويصرف مرتبه إلى حين تقاضيه ذلك المقابل، حكمت محكمة أول درجة بإلزام الطاعنة بأن تؤدي إلى المطعون ضده مقابل نقدياً عن رصيد إجازته الدورية التي لم يحصل عليها في الفترة ما بين ٢٥/١٢/٢٠٠١ و ٢٠٠٨/٣/١. استأنفت الطاعنة بالاستئناف رقم ٢٠٠٨/٤٦، وبتاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٨ قضت محكمة الاستئناف بتعديل الحكم المستأنف إلى إلزام الطاعنة بأن تؤدي إلى المطعون ضده مقابل الإجازات التي لم يحصل عليها خلال المدة من أول يناير ٢٠٠٧ إلى أول مارس ٢٠٠٨. طعنت الطاعنة في هذا الحكم بطريق التمييز وعرض الطعن على هذه المحكمة في غرفة المشورة فحددت جلسه لنظره (١).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأن: "كل منازعة في مكافأة بما يتحملها هذا النص من معني ودلالة يدخل في ولاية محكمة القضاء الإداري الفصل فيها فيدخل في ذلك المكافآت المقررة بأحكام قانون المعاشات والمكافآت الأخرى التي يستحقها الموظف أو المستخدم عن أعمال إضافية قام بها زيادة على أعماله العادية بناء على تكليف من الجهة الحكومية التابع لها أو إحدى الجهات الحكومية الأخرى (٢).

وعليه يمكن القول أن منازعات تسوية المكافآت تشمل المنازعات التي تتعلق بالمكافآت المقررة بأحكام قانون المعاشات وهي التي يطلق عليها مكافأة ترك الخدمة "وكذلك المكافآت التشجيعية التي يستحقها الموظف العام نظير ما أداه من خدمات

(١) حكم الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف رقم ٢٠٠٨/٤٦ قطري الصادر بتاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٨.

(٢) د/سامي جمال الدين، دعاوى التسوية، مرجع سابق، ص ١٧٧.

ممتازة في جهة عمله وكذلك المكافآت المستحقة عن الأعمال الإضافية والتي تعد وسيلة استثنائية لتعويض بعض العاملين عما يبذلونه من جهد خاص في فترات معينة (١) وأيضاً ما يسمى بالمكافآت الشاملة التي يعين عليها بعض العمال بوصفها مرتبات لهم مع ملاحظة أن هذه الحالة الأخيرة تدخل ضمن منازعات تسوية المرتبات وليس منازعات تسوية المكافآت (٢).

وكما هو واضح فقد توسع القضاء الإداري المصري في تفسير مدلول المكافأة بحيث تشمل الأجور والمكافآت عن الأعمال الإضافية وكان لهذا التوسع ما يبرره في ظل الاختصاص المقيد بمسائل محددة على سبيل الحصر وإن لم يكن متفقاً مع طبيعة دعاوى التسوية.

فلا شك أن هناك farkاً أساسياً بين المرتب الذي يتقاضاه الموظف عن ساعات عمله الأصلية، وبين المكافآت التي تمنح له عن الأعمال الإضافية التي يتطلب إليه تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية فالمرتب حق أصيل للموظف بينما المكافأة المذكورة منحة جعل الأمر فيها جوازاً للإدارة تترخص فيه بما لها من سلطة تقديرية لاعتبارات مردها إلى صالح العمل وإلى العدالة معاً (٣).

وعلى ذلك فمن المفروض - وفقاً لمعيار دعاوى التسوية عن دعاوى الإلغاء - أن يتم الطعن في القرارات المتصلة بمنح أو منع المكافآت عن الأعمال الإضافية عن طريق دعاوى الإلغاء لا دعاوى التسوية إلا أن القضاء الإداري رغبة منه في إدخال هذه المنازعات ضمن اختصاص القضاء الإداري فقد اعتبرها من دعاوى التسوية وذلك أنه لم يكن ممكناً تفسيرها وفقاً للنصوص الأخرى المتصلة بشئون الموظفين العموميين وذلك في ظل الاختصاص المحدد على سبيل الحصر.

(١) راجع محكمة الإدارية العليا في ١٧/٢/١٩٨٠ رقم ٩٠٧ لسنة ٢٣ ق مجموعة مبادئ المحكمة السنة ٢٥ ص ٦٧.

(٢) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١/٦/١٩٨٠ قضية رقم ٩٢٧ لسنة ٢٣ ق المجموعة السنة ٢٥ ص ١١٠.

(٣) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٨٦٤ لسنة ٤٢ ق ع جلسة ٢٣ / ١ / ١٩٩٩ م.

غير أنه يتعين ملاحظة أن هذه السياسة القضائية كان لها ما يبررها في ظل الولاية المحددة على سبيل الحصر لاختصاص القضاء الإداري حيث كانت محاكم مجلس الدولة تهدف إلى أن تمتد ولايتها لتشمل معظم المنازعات الإدارية التي لم ينص عليها المشرع صراحة ضمن اختصاصاته أما بعد أن أصبح مجلس الدولة هو صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية بعد صدور القانون الحالي لمجلس الدولة - فإن محاكم مجلس الدولة لم تعد في حاجة إلى الاستمرار في نفس الاتجاه نحو التوسع في تفسير هذه النصوص اكتفاء بالنص العام الوارد في البند الرابع عشر من المادة العاشرة من اختصاصه بسائر المنازعات الإدارية .

إلا أنه يلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا ما زالت تواصل نفس السياسة القضائية نحو التوسع في تفسير البنود الواردة في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة ومنها بالطبع البند ثانياً الخاص باختصاص القضاء الإداري بالفصل في دعاوى تسوية المرتبات والمعاشات والمكافآت بدلاً من أن يلجأ إلى البند الرابع عشر الذي يقرر الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

مما قد يؤدي إلى التخبط في الأحكام الصادرة ولعل ذلك راجع إلى عدم تحديد معياراً محدداً للمنازعات الإدارية .

أهم صور منازعات المكافآت:

وسوف نتناول أهم صور منازعات المكافآت حيث نتناول المنازعات المتعلقة بمكافأة ترك الخدمة ثم المنازعات المتعلقة بالمكافآت التشجيعية وأخيراً المكافآت المستحقة عن الأعمال الإضافية وذلك على النحو التالي:-

المنازعات المتعلقة بالمكافآت التشجيعية:

لقد حرص المشرع على تشجيع العاملين المدنيين بالدولة على زيادة الانتاج وحثهم على زيادة جهودهم، وذلك عن طريق تقرير مكافآت تشجيعية لهم، ولقد حددت المادة (١٢٣) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن قانون نظام الخدمة المدنية بالدولة والصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ القواعد التي تحكم استحقاق المكافآت

التشجيعية فنصت على أن: "على إدارة الموارد البشرية أن تعرض على لجنة الموارد البشرية أو السلطة المختصة بحسب الأحوال بياناً بالموظفين الذين يجوز منحهم العلاوة التشجيعية ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في القانون وفي الحدود المبينة به، ويفضل في حالة التزام عند منح العلاوة التشجيعية، الأعلى في مرتبة الحصول على تقويم الأداء في السنتين الأخيرتين، فالأعلى في مجموع الدرجات، فالأقدم في المستوى الوظيفي.

وكما هو واضح من النص السابق يتبين حرص المشرع على تقرير مكافآت تشجيعية للعامل المجد لتشجيعه على بذل المزيد من الجهد ويلاحظ أن منح المكافأة التشجيعية مقيد بالشروط التي وضعها المشرع بنص المادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ والتي تقتضي أن:-

- ١- أن تكون كفاية الموظف قد حددت بمرتبة كفاء على الأقل عن العاميين الأخيرين.
 - ٢- ألا يمنح الموظف هذه العلاوة أكثر من مرة كل ثلاث سنوات.
 - ٣- ألا يزيد عدد الموظفين الذين يمنحون هذه العلاوة في سنة واحدة على ١٠% من عدد الموظفين في وظائف كل مستوى من كل مجموعة نوعية على حدة، وإن كان عدد الموظفين في تلك الوظائف أقل من عشرة تمنح العلاوة لواحد منهم.
- وكذلك نصت المادة (٤٢) من ذات القانون على: "يجوز للسلطة المختصة تقرير مكافآت تشجيعية للموظف الذي يقدم خدمات ممتازة أو أعمالاً أو بحوثاً أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل، أو رفع كفاءة الأداء، أو توفير في النفقات، وذلك كله بشرط سماح البند المخصص لذلك في الموازنة العامة".

وعليه فإن المكافأة مرتبطة بسبب تقرير الكفاية السنوي والذي يبنى على قدر ما يبذله العامل من جهود تؤدي إلى تحسين طرق العمل أو رفع كفاءة الأداء أو توفير في النفقات (١).

(١) د/نبيلة عبدالحليم - الوظيفة العامة - دار النهضة العربية ١٩٩٦ ص ٢٨٣، د/نبيل رسلان - النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة - رسالة دكتوراه جامعة عين شمس ١٩٧٨ ص ٣٦١، د/أنور رسلان - نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام لا- دار النهضة العربية - ١٩٨٣ ص ٨٤.

ويثار التساؤل هل الحق في المكافأة التشجيعية مستمدة مباشرة من القانون بحيث يصبح للعامل حق ذاتي له بمجرد تحقق شروط استحقاقها أم أن منح هذه المكافأة يخضع للسلطة التقديرية لجهة الإدارة ؟

بمراعاة قدر الخدمة أو العمل المؤدي. وأثر أي منها بما يحقق صالح العمل والاعتماد المالي المدرج في مشروع موازنة الوحدة (١).

وفي هذا الصدد صدرت فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري بأن: "المكافأة التشجيعية كأصل ليست حقاً لمن أدى الخدمة التي تقرر عنها مكافأة يستمده من القانون مباشرة بحيث يكون قرار منحها كشفاً عن هذا الحق تقريراً له إنما المكافأة التشجيعية لا تكون مصدر مركز شخصي أو حق ينشئ له حق في المكافأة فيصبح صاحباً له لما حدده له القرار. وترتيباً على ذلك لا يتقيد مبلغ المكافأة بالنظام القائم في تاريخ أداء العمل لأن هذا الأداء لا يولد بذاته مباشرة استحقاق المكافأة لترتبط ضوابطها بالنظام المعمول به حينئذ وإنما تخضع المكافأة للنظام القائم في تاريخ صدور قرار منحها (٢).

أما المشرع القطري فقد أوجد المكافأة التشجيعية للموظف العام وفقاً لنص المادة (٤٣) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ والتي نصت على: "يجوز للرئيس منح مكافأة تشجيعية للموظف الذي يقدم خدمات متميزة أو أعمالاً أو بحوثاً أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل أو رفع كفاءة الأداء أو توفير النفقات، على ألا تزيد على الراتب الشهري الإجمالي للموظف، ولا تمنح هذه المكافأة لأكثر من مرتين في السنة المالية الواحدة، ويجب أن يتضمن قرار منح المكافأة بيان مبررات منحها، وفي جميع الأحوال لا يجوز منح المكافأة إلا إذا توافر الاعتماد المالي".

(١) راجع: أ/محمود صالح - شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ص ٣٧٢.

(٢) راجع قاعدة ٦٨٥ بجلسة ١٩٦٤/٨/٤ - فتاوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع مجموعة أبوشادي اشار إليها أ.محمود صالح الشاسابق ص ٣٧٢.

الخلاصة :- أن منح المكافأة التشجيعية لا يتوقف على مجرد توافر شروط منحها في حق الموظف العام ولكن ذلك يتوقف على وجود اعتماد مالي في موازنة الجهة الإدارية التي تقدر مدى استحقاق الموظف المكافأة التشجيعية من عدمه بما لها من سلطة تقديرية في هذا الشأن.

المنازعات المتعلقة بمكافآت الأعمال الإضافية:

لاشك أن المنازعات المتعلقة بمكافآت الأعمال الإضافية تدخل ضمن أهم منازعات تسوية المكافآت، ولقد تناولت المادة (٤٠) من قانون الخدمة المدنية بالدولة رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ نظام المكافآت عن الأعمال الإضافية _ ملغي _ .

كما قررت المادتين (٥٤، ٥٥) من نفس القانون ما يجب على الموظف مراعاته في أداءه لعمله المنوط به بنفسه بدقة وأمانه وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته. فالعمل الإضافي في مفهوم النصين هو العمل الذي يعتبر امتداداً للعمل الأصلي أي الذي يطلب من العامل تأديته في ذات الوظيفة التي يشغلها وفي ذات الوحدة التي يتبعها وفي غير أوقات العمل الرسمية لما قد تستلزمه متطلبات هذا العمل من مزيد من الوقت لإنجازه، وهذه المكافأة نظام استثنائي لتعويض بعض العاملين عما يبذلونه من جهد في العمل الإضافي. ويراعي في التقدير هذا المقابل عن العمل الإضافي طبيعة هذا العمل وما قد يتطلبه من مجهود.

وكذلك الاعتماد المالي المقرر له وهذه الاعتبارات ترجع أساساً إلى قاعدة الأجر مقابل العمل ومن ثم فلا تلازم بين زيادة المقابل أو نقصه وبين مقدار المرتب زيادة ونقصاناً^(١). فالأصل أن يخصص الموظف وقته وجهده في الحدود المعقولة لأداء واجبات وظيفته بنفسه بالعمل المنوط به في أوقات العمل الرسمية. فإذا لم يؤدي عمله المنوط به إنجازه كان مقصراً في أداء واجباته الرسمية بما لم يؤده أو ما لم يتم إنجازه من عمله الأصلي في أوقات العمل الرسمية دون أن يعتبر هذا تكليفاً له بعمل إضافي و دون أن يستحق عن ذلك مكافأة ما. أما العمل

(١) راجع أ/ محمود صالح - المرجع السابق ص ٣٧٣.

الإضافي فهو ما يجاوز ذلك سواء كان من ذات طبيعة العمل الأصلي أم من طبيعة مغايرة وهو ما يجوز أن يمنح عنه الموظف مكافآت (١).

والتساؤل الذي يطرح نفسه متى يعتبر العمل إضافياً - حتى يستحق عنه العامل مكافأة

؟

يمكن القول بأنه يشترط حتي يعتبر العمل إضافياً توافر شرطين :-

أولهما:- أن يجاوز قدرًا من العمل زيادة عن العمل المطلوب إليه أداؤه في الوقت المخصص لذلك ولو تطلب الأمر حضوره لإنجازه في غير الأوقات الرسمية وعليه فلا يعتبر تكليفاً بعمل إضافي يستحق عنه الموظف مكافأة وإلزام الإدارة للموظف بأن يؤدي في غير الاوقات الرسمية ما لم يتم من عمله الأصلي في أوقات العمل الرسمية (٢).

ثانيهما:- أن تكون هذه الأعمال الوظيفية في نطاق الوظيفة العامة أي أن يكون مصدر المكافأة التي يحصل عليها الموظف العام هي العلاقة الوظيفية وليست العلاقة العقدية في نطاق القانون الخاص. ولا فرق في ذلك بين أن يكون هذا العمل الإضافي من طبيعة مغايرة أو أن يكون بناءً على تكليف من الجهة الإدارية التابع لها الموظف أو إحدى الجهات الإدارية الأخرى ومن ثم لا تعتبر منازعة في مكافأة تدخل في اختصاص القضاء الإداري - استناداً إلى الفقرة الثانية من المادة الثامنة من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة - المقابل الذي يحصل عليه الموظف بقصد تعويضه عن خدمات خاصة ولو كان ذلك لإحدى الوزارات والمصالح فالمكافأة التي تمنح للموظف في هذه الحالة تحكمها علاقة عقدية في نطاق القانون الخاص وليست علاقة وظيفية بالمعنى المقصود من ذلك في مجال القانون العام. ولذلك نجد المحكمة الإدارية العليا تقضي بأن " المكافأة التي تمنحها وزارة الأوقاف للعمد والمشايخ مقابل ما يؤديه من خدمات لضمان حصولها على مطلوبات من المستأجرين والمحافظات على براءة الذمة لا تعد أن تكون المقابل لأداء خدمات معينة وإن العلاقة والحالة هذه علاقة عقدية في نطاق القانون الخاص وليست العلاقة وظيفية بالمعنى المقصود من ذلك في مجال القانون العام وذلك

(١) د/نبيلة عبدالحليم - الوظيفة العامة - دار النهضة العربية - ١٩٩٦ - ص ٢٨٤.

(٢) د/فؤاد العطار - القضاء الإداري - دار النهضة العربية - ١٩٦٨ ص ٦٤٨.

لأن هذا المقابل منوط بأداء هذه الخدمات لا بوظيفة العمدة أو الشيخ وهذا المقابل قد يعطي لشخص أو لجملة أشخاص بحسب الأحوال وقد يعطي لغير العمدة والمشايخ" (١).

وكما هو واضح فإن المنازعة بصدد هذه المكافأة لا تدخل ضمن منازعات تسوية المكافآت وذلك أن سبب هذه المكافأة ليست العلاقة الوظيفية ولكنها علاقة عقدية يحكمها القانون الخاص. والحقيقة أن المناطق في استحقاق المكافأة عن الأعمال الإضافية رهين بتحقيق ثلاثة شروط:-

١- قيام العامل بأداء عمل مكلف به في غير أوقات العمل الرسمية.

٢- صدور قرار من الجهة الإدارية المختصة يتضمن منح العامل هذا المقابل.

٣- وجوب توافر الاعتماد المالي لذلك.

وإذا كانت هذه هي شروط الاستحقاق للمكافأة عن الأعمال الإضافية فإن ذلك يدعونا إلى التساؤل هل منح المكافأة عن الأعمال الإضافية وجوبية بحيث تلتزم الإدارة بأدائها متى توافرت شروط منحها أم أنها جوازيه تترخص الإدارة في منحها أو حجبها حسبما ترى.

والحقيقة أن بعض الأحكام قد ذهبت إلى أن: "الأصل في المكافأة عن ساعات العمل الإضافية أنها منحه للإدارة تترخص في منحها بما لها من سلطة تقديرية ولا رقابة للقضاء الإداري عليها في ذلك في حدود إساءة استعمال السلطة ذلك لأن الأصل أن يخصص الموظف وقته وجهده في الحدود المقبولة لأداء واجبات وظيفته كما أنه يلزم بأداء الأعمال الإضافية سواء كانت من طبيعة العمل الأصلي أم من طبيعة مغايرة ويجوز للإدارة في هذه الأحوال منحه مكافأة عن هذه الأعمال وهي ليست ملزمة بذلك بل أنها تترخص في حدود الاعتماد المالية المقررة بتكليف الموظف بأداء أعمال إضافية وقيامه بهذه الأعمال لا ينشئ له مركزاً قانونياً ذاتياً في شأن المكافأة عن هذه الأعمال ما لم يصدر الإذن بالصرف في حدود الاعتماد المقررة ممن يملكه وهو أمر جوازي للإدارة ومترك لتقديره. فالحق في المكافأة الإضافية إنما يستمد من القرار المنشئ لها طالما أنه ليست هناك قاعدة تنظيمية توجب على الجهة الإدارية إصدارها على وجه معين و المكافأة باعتبارها منحة تقررها الإدارة بسلطتها التقديرية في حدود الاعتمادات المالية التي لا

(١) راجع: حكم محكمة الإدارية العليا في ١٨/٥/١٩٥٧ طعن رقم ١٠٩ لسنة ٢٢ مجموعة المبادئ المحكمة السنة الثانية

يجوز إلزام الإدارة بها أو مساءلتها عن عدم منحها ما دام تصرفها قد خلا من إساءة السلطة"^(١).

ولكن رغم ما قررتَه هذه الأحكام من أن هذه المكافأة هي منحة تترخص جهة الإدارة في منحها من عدمه إلا ان بعض الأحكام الأخرى قررت :-

١- أن تقدير المكافأة الإضافية لبعض ممن قاموا بالعمل الإضافي يوجب الحكم بها لزملائهم ممن قاموا بنفس العمل^(٢).

٢- أنه إذا جرت الإدارة على صرف المكافأة الإضافية عن عمل معين يلزمها بالأداء في كل الأحوال المماثلة^(٣).

وهكذا نجد أن هناك اتجاه آخر نحو اعتبار منح المكافأة عن أعمال إضافية هو أمر حتمي طالما أن العامل قد قام بأداء العمل الإضافي المكلف به دون أن يكون لجهة الإدارة أدنى سلطة تقديرية في المنح أو الحرمان.

رأينا في الموضوع :- إن موضوع المكافأة عن الأعمال الإضافية هل هو وجوبي بحيث تلتزم جهة الإدارة بأدائه دون أدنى سلطة تقديرية لجهة الإدارة أم أن منح هذه المكافأة يتوقف على محض سلطة الإدارة التقديرية.

الحقيقة أن الإجابة على هذا التساؤل تستوجب منا أن نفرق بين وضعين قبل أداء العمل الإضافي وبعد العمل الإضافي.

الوضع قبل أداء العمل الإضافي حيث تكون سلطة الإدارة في هذه الحالة تقديرية في تكليف من يقوم بالعمل الإضافي وفي حدود الاعتمادات المالية المقررة لهذا الأمر.

أما بعد أداء العمل الإضافي تكون سلطة الإدارة مقيدة إذ تلتزم بمنح الموظف الذي أدى العمل الإضافي مكافأة عن تلك الأعمال التي تزيد عن الأعمال المكلف بها فعلياً خلال ساعات

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧٨/١٢/٣١ طعن رقم ١٤٣٤ لسنة ١٣ ق مجموعة المبادئ في خمس عشر عاما (١٩٦٥-١٩٨٠) ص ١٥٥٤، والطعن رقم ١٣١٥ لسنة ٤٢ ق جلسة ١٩٩٩/٥/٢٩.

(٢) راجع: حكم محكمة القضاء الإداري جلسة ١٩٥٣/١٢/١٧ قضية رقم ٢٤٣ لسنة ٦ ق مجموعة ١٥ عاما (١٩٤٦-١٩٦١) ص ٣٢٩١؛ وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٩٩٠ لسنة ٤٢ ق ع جلسة ١٩٩٨/١٢/٢٦.

(٣) راجع: حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٥/١١/١٦ قضية رقم ٣٢٢٣ لسنة ٨ ق مجموعة ١٥ عاما (١٩٤٦-١٩٦١) ص ٣٢٩٢؛ وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٦٤٤ لسنة ٤٢ ق جلسة ١٩٩٩/٩/٢٨.

عمله الرسمية وذلك طالما أن مناط التكاليف الصادر من الإدارة قد استوفى سلطتها التقديرية في مدى توافر الإعتمادات المالية المقررة لهذا الأمر.

وتطبيقاً لذلك نجد محكمة القضاء الإداري تقضي " بأحقية المدعين في صرف مستحقاتهم عن مكافأة التدريس عن ساعات عملهم الإضافية فوق النصاب بنسبة ٤% في المجال النظري وبنسبة ٢% في المجال العملي والميداني من المرتب الأساسي لكل منها اعتباراً من ١٩٩٩/١٠/١ وما يترتب على ذلك من آثار وفروق مالية" (١).

وتجدر الإشارة إلى أن قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ قد وضع نظاماً يتعلق بالأجر المكمل والذي يدخل في عداده المكافآت والتعويضات عن الأعمال الإضافية حيث نصت المادة (٤١) منه على : " يصدر بنظام الأجر المكمل قرار من رئيس مجلس الوزراء بمراعاة طبيعة عمل كل وحدة ونوعية الوظائف بها وطبيعة اختصاصاتها ومعدلات أداء موظفيها بحسب الأحوال بناء على عرض الوزير المختص وبعد موافقة وزير المالية ودراسة الجهاز "، وعليه فقد استبدل المشرع المصري نظام المكافآت أو التعويضات عن الأعمال بالإضافة إلى نظام الأجر المكمل والذي ينظم ضوابطه قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه.

أما المشرع القطري فقد تناول في مادته رقم (٢٦) من قانون الموارد البشرية المدنية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ بشأن العلاوات والبدلات والتعويضات التي يستحقها الموظف حيث قرر بتعويض الموظف عن العمل الإضافي بخلاف العلاوات والبدلات الأخرى والتي يجوز تعديلها أو إضافة غيرها بقرار من مجلس الوزراء، وقد حددت اللائحة التنفيذية لهذا القانون الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٦ بالمادة (٣٢) منها والتي نصت على: " يستحق الموظف تعويضاً عن ساعات العمل الإضافية التي يكلف بها بقرار من الرئيس التنفيذي بناء على إقتراح مدير الإدارة المعنية، ويحسب هذا التعويض على أساس أن ساعة العمل الإضافية تساوي ساعة وربعاً في أيام العمل العادية، وساعة ونصفاً في أيام العطلات الرسمية والأسبوعية، ويكون الحد الأقصى لساعات العمل الإضافية ثلاث ساعات في أيام العمل العادية وثمانية ساعات في أيام العطلات الرسمية والأسبوعية ".

(١) راجع: حكم محكمة القضاء الإداري في ٢٠٠٤/٩/٧ دعوى رقم ١٠٢٥١ لسنة ٢٠٠٤ ق لم ينشر.

وكذلك نصت المادة (٣٣) من ذات اللائحة التنفيذية على: " يمنح الموظف إجازة عوضاً عن ساعات العمل الإضافية بمعدل يوم عن كل ٧ ساعات عمل، وبعد أقصى خمسة عشر يوماً في السنة، وعلى الموظف القيام بتلك الإجازة خلال السنة المستحقة عنها أو ترحيلها للسنة التالية فقط، ولا يجوز منح الموظف بدل نقدي عن هذه الإجازة، ويجوز منح شاغلي الوظائف الحرفية والعمالية من الدرجة الثامنة فما دون بدل نقدي عن العمل الإضافي، على ألا يزيد البديل عن (٤٠%) من الراتب الأساسي، وبعد أقصى (٤٠٠٠) ريال شهرياً بالنسبة للموظفين الخاضعين لجدول الدرجات والرواتب رقم (١) المرفق بقانون الموارد البشرية المدنية، و (٢٠%) من الراتب وبعد أقصى (٢٠٠٠) ريال شهرياً بالنسبة للموظفين الخاضعين لجدول الدرجات والرواتب رقم (٢) ."

ويتضح من ذلك أن المشرع القطري أفرد للتعويض عن الأعمال الإضافية التي يقوم بها الموظف نظاماً محاسبية باعتبارها تدخل في نطاق المكافآت عما قام به من أعمال إضافية فضلاً عن منح الموظف إجازة كبديل عن الأعمال الإضافية والتي يمكن ترحيلها لمدة سنة واحدة فقط، ولا يجوز صرف بدل نقدي لها.

وهو ما نشيد به حيث أن المشرع القطري حرص على تعويض الموظف القائم بأعمال إضافية تعويضاً مادياً يتناسب مع حجم الأعمال الإضافية المكلف بها وكذلك مع عدد الساعات الإضافية التي عملها فضلاً عن تعويض الموظف ذاته عن جهده وبديل راحته وذلك بفرض أيام إجازات خاصة للقائم بالأعمال الإضافية حال تجاوزها سبع ساعات عمل حيث يستحق الموظف إجازة يوم عن كل سبع ساعات إضافية وبعد أقصى ١٥ يوم في السنة وتلك الإجازات تعد إلزامية حيث لا يمكن للموظف استبدالها ببديل نقدي وهو ما يحقق راحة فعلية للموظف لاستعادة طاقته ونشاطه عند القيام بتلك الإجازة.

المنازعات المتعلقة بمكافأة نهاية الخدمة:

نصت المادة (١١٧) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ على أن: "يستحق الموظف القطري الذي أمضى في خدمة الجهة الحكومية سنة على الأقل، مكافأة نهاية خدمة، تحسب كما يلي:-

- ١- راتب أساسي شهر واحد عن كل سنة من سنوات الخدمة الخمس الأولى.
- ٢- راتب أساسي شهر ونصف عن كل سنة من سنوات الخدمة الخمس التالية.
- ٣- راتب أساسي شهرين عن كل سنة مما زاد على ذلك، ويشترط لاستحقاق الموظف لهذه المكافأة ألا يكون مستحقاً لمعاش وفقاً لأحكام القانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٢ بشأن التقاعد والمعاشات، إلا إذا زادت مدة خدمته الفعلية على عشرين سنة ولم تتجاوز ثلاثين سنة، فيصرف له بالإضافة إلى المعاش المستحق له مكافأة نهاية خدمة عن المدة الزائدة على عشرين سنة بواقع راتب أساسي شهر واحد عن كل سنة من السنوات الزائدة، فإذا زادت هذه المدة على ثلاثين سنة تكون المكافأة راتب شهرين عن كل سنة من السنوات الزائدة على ثلاثين سنة، ويسري حكم هذه الفقرة اعتباراً من ٢٠٠٣/٣/٦، ويعتبر آخر راتب تقاضاه الموظف أساساً لحساب هذه المكافأة، ولا تدخل في احتساب مدة مكافأة نهاية الخدمة، الإجازة بدون راتب في الحالات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون".

وكذلك كان العمل بقانون الموارد البشرية القطري الملغي رقم ٨ لسنة ٢٠٠٩ حيث نصت المادة (١٦٩) منه على أن: "يستحق الموظف القطري الذي أمضى في خدمة الجهة الحكومية سنة على الأقل، مكافأة نهاية خدمة، تحسب كما يلي:-

- ١- راتب شهر عن كل سنة من سنوات الخدمة الخمس الأولى.
- ٢- راتب شهر ونصف عن كل سنة من سنوات الخدمة الخمس التالية.
- ٣- راتب شهرين عن كل سنة مما زاد على ذلك. ويعتبر آخر راتب تقاضاه الموظف أساساً لحساب هذه المكافأة. ويشترط لاستحقاق الموظف لهذه المكافأة إلا يكون مستحقاً لمعاش وفقاً لأحكام قانون التقاعد والمعاشات، وتحسب مكافأة نهاية الخدمة للموظف غير القطري على أساس راتب شهر واحد عن كل سنة من سنوات الخدمة بحد أقصى عشرة أشهر طوال مدة خدمته بالدولة.

كما نصت المادة رقم (١١٧) من قانون الخدمة المدنية القطري - ملغي - رقم ١ لسنة ٢٠٠١ على أنه: "يستحق الموظف الذي قضى في الخدمة مدة سنة كاملة مكافأة تحسب على الأساس المبين في المادة التالية، وتدخل ضمن هذه المدة الإجازات التي منحت له خلالها، ويعتبر آخر راتب تقاضاه الموظف أساساً لحساب المكافأة".

بينما استحدثت المشرع المصري نظام لمكافأة نهاية الخدمة بموجب المادة (٣٠) من قانون التأمين الاجتماعي والمعدل بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٤ والتي نصت على أن: "يستحق المؤمن عليه مكافأة متى توافرت إحدى حالات إستحقاق المعاش أو تعويض الدفعة الواحدة (١).

وتحسب المكافأة بواقع أجر شهر عن كل سنة من سنوات مدة الإشتراك في نظام المكافأة ويقدر أجر حساب المكافأة بأجر حساب معاش الأجر الأساسي المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة (١٩).

ويكون الحد الأدنى للمكافأة أجر عشرة شهور محسوباً وفقاً للفقرة السابقة وذلك في الحالات الآتية :

١- إنتهاء خدمة المؤمن عليه لثبوت العجز الكامل أو الوفاة متى توافرت الشروط المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (١٨).

٢- إنتهاء إنتفاع المؤمن عليه بنظام المكافأة لبلوغه السن المنصوص عليها في البند (١) من المادة (١٨) متى كان خاضعاً لهذا النظام في ١/٤/١٩٨٤ وكانت مدة إشتراكه في نظام الإدخار عشر سنوات على الأقل، وإذا كانت هذه السنة تقل عن الستين تتحمل الخزنة العامة بالفرق بين هذا الحد والمكافأة المستحقة عن المدة الفعلية ويسرى هذا الحكم في شأن المادة الأولى من هذا القانون (٢).

(١) يقصد بها المادة الأولى من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٧ (الخاصة بالحد الأدنى لمعاش الأجر المتغير) .

ولا ينتفع المؤمن عليه بالحد الأدنى للمكافأة إلا مرة واحدة طوال مدد إشتراكه في التأمين. ويراعى بالنسبة إلى المدد المحسوبة في نظام المكافأة وفقاً للمادة (٣٤) ما يأتي^(١):

١- تحسب المكافأة عن هذه المدة وتضاف إلى الحد الأدنى المشار إليه.

٢- تقدر المكافأة المستحقة عن هذه المدة طبقاً للجدول رقم (٤) المرفق وعلى أساس سن المؤمن عليه في تاريخ استحقاق الصرف وأجر حساب المكافأة المشار إليه وذلك في حالات استحقاق الصرف لغير بلوغ السن المشار إليه في البند (٢) من الفقرة الثانية أو الوفاة.

٣- تخصم من المكافأة القيمة الحالية لأقساط المدة المشار إليها وذلك مع عدم الإخلال بحكم الفقرة الرابعة من المادة (١٤٤).

وفي حالة استحقاق المكافأة لوفاة المؤمن عليه تصرف لمستحقي المعاش أو تعويض الدفعة الواحدة بحسب الأحوال فإذا لم يوجد سوى مستحق واحد أديت إليه بالكامل، فإذا لم يوجد أي مستحق صرفت للورثة الشرعيين^(٢) ويعمل بنظام المكافأة اعتباراً من ١/٤/١٩٨٤، ويعتبر نظام المكافأة نظاماً مستقلاً عن الحق في المعاش أو التعويض.

وكما اتضح من النص السابق فإن مكافأة نهاية الخدمة تستحق متى توافرت إحدى استحقاق صرف المعاش أو تعويض الدفعة الواحدة.

وعلى ذلك فإن المكافأة تصرف إلى جانب المعاش في الحالات التي تستحق فيها صرفه سواء كان معاش شيخوخة أو معاش عن العجز أو الوفاة في كل حالة يستحق فيها صرف تعويض الدفعة الواحدة^(٢).

وفي حالة استحقاق المكافأة لوفاة المؤمن فإنها تصرف بأكملها إلى مستحقي المعاش فإذا لم يوجد سوى مستحق واحد للمعاش أديت له المكافأة بأكملها فإذا لم يوجد أي مستحق للمعاش صرفت المكافأة للورثة الشرعيين^(٣).

(٢) فقرة مستبدلة بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٢ (المادة الرابعة).

(١) د/جلال محمد إبراهيم - شرح قانون التأمينات الاجتماعية - دار النهضة العربية ٢٠٠٠-٢٠٠١ ص ١٩٠ وراجع أيضاً د/أحمد محمد الرفاعي - التأمينات الاجتماعية - دار النهضة العربية - ١٩٩٩ ص ٣٠٨.

(٢) د/جلال محمد إبراهيم - المرجع السابق ص ١٩٠ وما بعدها.

كيفية حساب المكافأة :- تحسب المكافأة بواقع اجر شهر عن كل سنه من مدة الاشتراك في نظام المكافأة ويقدر اجر حساب المكافأة بأجر حساب الأجر الاساسي المنصوص عليه بالفقرة الاولى من المادة (١٩) وعلى ذلك يجب حساب المتوسط الشهري للأجر الأساسي للمؤمن عليه الذي أدى على أساسه الاشتراكات خلال السنتين الأخيرتين من مدة اشتراكه في التأمين خلال مدة الاشتراك وإن قلت عن ذلك ويضرب هذا المتوسط في سنوات الاشتراك في نظام المكافأة حتى نعرف قيمة المكافأة التي تصرف للمؤمن عليه أو للمستحقين عنه.

وهذا قد وضع المشرع حداً أدنى لمقدار المكافأة مقداره أجر عشر شهور وذلك في الحالات

الآتية :-

- ١- إنتهاء خدمة المؤمن عليه لثبوت العجز الكامل أو الوفاة.
- ٢- إنتهاء انتفاع المؤمن عليه بأحكام تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة لبلوغه سن التقاعد متى كان موجوداً بالخدمة في تاريخ العمل بهذا القانون وكانت مدة الاشتراك في نظام الادخار عشر سنوات على الأقل ويجوز لصاحب المعاش ان يستبدل بكل مبلغ المكافأة أو بعضه معاشاً يحسب وفقاً للجدول الذي يصدر به قرار من وزير التأمينات ويضاف هذا المعاش للمعاش المستحق عن الأجر المتغير.

وهناك عدة ملاحظات يجب وضعها في الحسبان عند حساب مكافأة نهاية الخدمة^(١) :-

- ١- أنه عند حساب السن تعتبر كسور السنة سنة كاملة.
- ٢- تقدر المبالغ المطلوبة لحساب المدة ضمن مدة الاشتراك في نظام المكافأة بواقع ٣٠% من المبالغ المستحقة للعامل.

ويقصد بمدة الخدمة التي يجري على اسائها حساب مكافأة نهاية الخدمة هي مدة الخدمة الفعلية السابقة على الإشتراك في التأمين خلال الفترة التي تبدأ من تاريخ تسلم العامل لعملة. ويثار التساؤل هنا هل تحتسب مدة الاختبار ضمن مدة الخدمة التي تحسب على أساسها مكافأة نهاية الخدمة ؟

(١) د/أحمد محمد الرفاعي - التأمينات الاجتماعية - دار النهضة العربية ١٩٩٩ ص ٣٠٨.

والحقيقة أن المشرع قد جعل مدة الاختبار لقياس مدى استيعاب الموظف لوظيفته على أن تحسب ضمن مدة خدمته بحيث أن اجتياز العامل لفترة الاختبار بنجاح يجعل تاريخ التعيين هو تاريخ شغل فترة الاختبار وبالتالي تدخل فترة الاختبار ضمن مدة خدمة العامل التي يحسب على أساسها مكافأة نهاية الخدمة.

كذلك الأمر بالنسبة لفترة التجنيد التي تدخل ضمن مدة الخدمة الفعلية وتدخل بالتالي ضمن مدة الخدمة التي تحسب على أساسها مكافأة نهاية الخدمة.

ولاشك أن المنازعات المتعلقة بمكافأة نهاية الخدمة تدخل ضمن منازعات تسوية المكافآت.

الخلاصة: أن القضاء الإداري المصري قد توسع في تحديد منازعات تسوية المكافآت فلم يربطها بالمعاشات فقط بل فسرها تفسيراً واسعاً بحيث تشمل كل أنواع المكافآت وكافة صورها ولقد تبني القضاء الكويتي هذا الاتجاه نحو التوسع في معنى المكافآت لتشمل كافة أنواع المكافآت سواء مكافآت التقاعد أم المكافآت التشجيعية وكذلك مكافأة نهاية الخدمة (١).

وقد حددت محكمة النقض المقصود بمدة الخدمة التي تجري على أساسها حساب مكافأة نهاية الخدمة على أنها " مدة الخدمة الفعلية السابقة على الإشتراك في التأمين خلال الفترة التي تبدأ من تاريخ تسليم العمل للعامل بمقتضي عقد العمل فلا تحدد بمدة العقد (٢).

وكما هو واضح من اتجاه محكمة النقض فإن مدة الخدمة التي تحسب على أساسها مكافأة نهاية الخدمة هي مدة الخدمة الفعلية التي تبدأ من تاريخ استلام العمل وحتى بلوغه سن المعاش وليس مدة بداية التعيين وكذلك الحال بالنسبة للموظف العام حيث تحتسب مدة الخدمة من تاريخ استلام العمل وليس صدور قرار التعيين.

والجدير بالذكر أنه تتقادم بمضي خمس سنوات المنازعات المتعلقة بالمكافآت، و يشترط حتى يتقادم الحق في المكافأة أن يتوافر شرطين: الأول أن يكون الحق دوري،

(١) راجع: حكم الدائرة الإدارية التجارية بمحكمة الاستئناف العليا رقم ١٩٨٦/٢٢٣ (إداري) بتاريخ ١٩٨٧/١/١٣، أشار إليه د/عثمان عبدالمك - في بحثه المنشور بمجلة الحقوق التي تصدرها جامعة الكويت السنة العاشرة العدد الرابع ١٩٨٦ بعنوان ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين ص ٦١.

(٢) د/عوض حسن - الوجيز في شرح قانون العمل - دار المطبوعات الجامعية - ١٩٩٦ ص ٢٨.

والثاني أن تمر على هذا الحق خمس سنوات، وهذه القاعدة تنطبق على جميع المنازعات التي يتوافر فيها الشرطين (١).

(١) د/ صبري محمد السنوسي : أحكام التقادم في مجال القانون العام في مصر، مرجع سابق، ص ١٠ .

المراجع:

- ١- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري، سنة ٢٠٠١
- ٢- د/ أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول، المشروعية والرقابة القضائي، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٧
- ٣- د/ ثروت بدوي، أصول القانون الإداري، المجلد الأول، القاهرة، سنة ١٩٦٦
- ٤- د/ محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل القضاء الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، المجلد الأول، سنة ١٩٦٣ - ١٩٦٤
- ٥- د/ محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، سنة ١٩٧٠
- ٦- د/ وحيد رأفت، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، سنة ١٩٩٢
- ٧- د/ بكر قباني، القانون الإداري، طبعة منقحة وفريدة، دار النهضة العربية
- ٨- د/ طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٧٨
- ٩- د/ محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، سنة ١٩٧٩
- ١٠- د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، سنة ١٩٩٣
- ١١- د محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، المنازعات والدعاوي الإدارية. ولاية القضاء الإداري، منشأة دار المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠٠٦
- ١٢- أ.د/سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول. قضاء الإلغاء، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٧٦
- ١٣- د/ الطماوي - القضاء الإداري - الكتاب الأول - قضاء الإلغاء - دار النهضة العربية ١٩٨٦م
- ١٤- د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، رقابة النشاط الحكومي، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٩

- ١٥- د/ الطماوي - الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار الفكر لعربي ١٩٩٢م
- ١٦- د/ فؤاد العطار - القضاء الإداري - دار النهضة العربية - ١٩٦٨
- ١٧- د/ مصطفى أبو زيد - الوسيط في القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية ٢٠٠٠
- ١٨- أ/ محمود صالح - شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة - منشأة المعارف بالإسكندرية - ١٩٩٩
- ١٩- د/ صبري محمد السنوسي : أحكام التقادم في مجال القانون العام في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠١٤
- ٢٠- د/نبيلة عبدالحليم، الوظيفة العامة - ١٩٩٦
- ٢١- د/عمر حلمي - الأجور ودورها في تحفيز الموظف العام
- ٢٢- د/ سليمان الطماوي - الوجيز في القانون الإداري - دار النهضة العربية ١٩٩٢
- ٢٣- د/صبري محمد السنوسي - وسائل النشاط الإداري، (الوظيفة العامة - الاموال العامة) دار النهضة العربية - ١٩٩٨
- ٢٤- د/أنس جعفر - نظم الترقية في الوظيفة العامة - دار النهضة العربية - ١٩٩٦
- ٢٥- د/ رمضان بطيخ - الوسيط في القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية - ٢٠٠٠
- الجزء الثاني
- ٢٦- د/ صبري محمد السنوسي : أحكام التقادم في مجال القانون العام في مصر
- ٢٧- د/ عبدالحמיד حشيش - مبادئ القضاء الإداري - دار النهضة العربية - ١٩٧١
- ٢٨- د/ أنس جعفر - القضاء الإداري مبدأ المشروعية - دار النهضة العربية - ١٩٩٦
- ٢٩- د/ محمد شريف عبدالرحمن - قانون التأمين الاجتماعي - دار الكتاب الحديث - ٢٠٠٤
- ٣٠- د/ سامي جمال الدين - المنازعات الإدارية - منشأة المعارف بالإسكندرية - ١٩٨٤
- ٣١- د/عبدالعظيم عبدالسلام بالاشتراك مع د/جمال عثمان - الوسيط في القضاء الإداري، قضاء الإلغاء - دار النهضة العربية - ١٩٩٧

- ٣٢- د/أنور رسلان - نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام - دار النهضة العربية
١٩٨٣ -
- ٣٣- د/نبيلة عبدالحليم - الوظيفة العامة - دار النهضة العربية - ١٩٩٦
- ٣٤- د/جلال محمد إبراهيم - شرح قانون التأمينات الاجتماعية - دار النهضة العربية
٢٠٠٠-٢٠٠١
- ٣٥- د/أحمد محمد الرفاعي - التأمينات الاجتماعية - دار النهضة العربية - ١٩٩٩
- ٣٦- د/عوض حسن - الوجيز في شرح قانون العمل - دار المطبوعات الجامعية - ١٩٩٦

رسائل ماجستير ودكتوراه:

- ١- د/إهام محمد عبد الملك المتوكل، الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة ٢٠٠١،
- ٢- د/ نصحي رمضان - أنظمة المعاشات في التشريع المصري والمقارن رسالة دكتوراه
جامعة عين شمس ١٩٨٧
- ٣- د/محمد فتحي حسانين - الحماية الدستورية للموظف العام - رسالة دكتوراه جامعة
القاهرة ١٩٩٧
- ٤- د/نبيل رسلان - النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة - رسالة دكتوراه
جامعة عين شمس ١٩٧٨

المجلات والدوريات:

- ١- د/ يحيى الجمل، بعض ملامح تطور القانون الإداري في إنجلترا، مجلة العلوم الإدارية،
العدد الأول، سنة ١٩٧٠

٢- أ.د/ عثمان عبد الملك الصالح، بحث لسيادته في ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين، دراسة تحليلية من خلال الفقه المقارن وأحكام القضاء، مجلة الحقوق، كلية الحقوق بجامعة "الكويت" السنة العاشرة، العدد الرابع؛ ديسمبر سنة ١٩٨٦م

مراجع اليكترونية:

١- <http://www.mohamoon.net>.

مراجع باللغة الفرنسية:

- ١- DAVID Ruzie ، les agents des personnes publique et les salaries en droit francais etude comparatives des leur condition juridique
- ٢- PIQUEMAL (M)، le fonctlonnaire – Droit et garanties edition Berger – levrault Paris ١٩٧٣
- ٣- DE VILLIERS، droit public general، Paris ٢٠٠٢
- ٤- JEAN MARIE AUBY، JEAN BERNARD، Droit de la fonction publique D، ١٩٩٣

الفهرس:

م	الموضوع	الصفحة
١	تمهيد وتقسيم	٢
٢	فصل تمهيدي المبحث الأول: الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية قبل صدور القانون ٧ لسنة ٢٠٠٧م	٤
٣	فصل تمهيدي المبحث الثاني: الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية بعد صدور القانون ٧ لسنة ٢٠٠٧م	١٠
٤	المطلب الأول: منهج المشرع القطري في تحديد اختصاصات الدائرة الإدارية	١٢
٥	المطلب الثاني: تقدير منهج المشرع القطري في تحديد اختصاص الدائرة الإدارية	١٣
٦	ما يدخل في اختصاص الدائرة الإدارية في دولة قطر	٢٠
٧	اختصاص الدائرة الإدارية بنظر المنازعات الخاصة بالموظفين	٢٣
٨	اختصاص الدائرة الإدارية بنظر المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات، والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو لورثتهم أيأ كانت درجاتهم الوظيفية	٢٤
٩	تحديد المنازعات التي تدخل في نطاق دعاوى المرتبات	٣٠
١٠	الفرع الأول: المنازعات الخاصة باستحقاق الموظفين للعلاوات	٣٤
١١	الفرع الثاني: منازعات تسوية المعاش	٥٢
١٢	الفرع الثالث: منازعات تسوية المكافآت	٦٩
١٣	المراجع	٨٩