

سُـلْطَةُ الإِدَارَةِ فِي إِصْدَارِ قَرَارَاتِ النُّقْلِ وَالنَّدْبِ وَالإِعَارَةِ وَحُدُودِ الرِّقَابَةِ الْقَضَائِيَّةِ عَلَيْهَا

أ. هشام مُحَمَّدَ سَالِمِ سَعْدٍ - كَلِيَّةِ القَانُونِ وَالشَّرِيعَةِ - جَامِعَةِ نَالُوتِ
Hesham_salem61@yahoo.com

المُلخَّص :

إنَّ العِلاَقَةَ الَّتِي تُرْبِطُ المَوْظِفَ العَامَ بِجِهَةِ الإِدَارَةِ هِيَ عِلاَقَةٌ تَنْظِيمِيَّةٌ لِأُحْيَاةٍ ، وَأَنَّ مَرْكَزَ المَوْظِفِ هُوَ مَرْكَزُ قَانُونِي عَامٍ يَجُوزُ تَغْيِيرُهُ فِي أَيِّ وَقْتٍ ، وَمَرَدٌ ذَلِكَ أَنَّ المَوْظِفِينَ هُمُ عَمَالُ المَرِافِقِ العَامَةِ وَبِهَذِهِ المَثَابَةِ يَجِبُ أَنْ يَخُضِعَ نِظَامُهُمُ القَانُونِي لِلتَّعْدِيلِ وَالتَّغْيِيرِ وَفَقاً لِمُقْتَضِيَّاتِ المَصْلِحَةِ العَامَةِ تَحْقِيقاً لِحَسَنِ سَيْرِ تِلْكَ المَرِافِقِ ، وَيَقُومُ المَوْظِفُ بِأَدَاءِ الخِدْمَاتِ الوِظِيفِيَّةِ الَّتِي يَتَقَلَّدُهَا بَعْدَ تَعْيِينِهِ وَمِبَاشَرَتِهِ لِلعَمَلِ ، غَيْرَ أَنَّ القِيَامَ بِالعَمَلِ قَدْ لَا يَسْتَمِرُّ فِي نَفْسِ المَكَانِ أَوْ الجِهَةِ الَّتِي فِيهَا تُسَلَّمُ الوِظِيفَةُ ، فَهُوَ عَرِضَةٌ لِلنُّقْلِ أَوْ النَّدْبِ أَوْ الإِعَارَةِ ، فَقَدْ هَدَفَ هَذَا البَحْثُ إِلَى التَّعَرُّفِ عَلَى سُلْطَةِ الإِدَارَةِ فِي إِصْدَارِ قَرَارَاتِ النُّقْلِ وَالنَّدْبِ وَالإِعَارَةِ وَحُدُودِ الرِّقَابَةِ الْقَضَائِيَّةِ عَلَيْهَا . وَمِنْ خِلَالِ المَنْهَجِيَّةِ الَّتِي اتَّبَعْنَاهَا فِي هَذَا البَحْثِ وَالمُتَمَثِّلَةِ فِي المَنْهَجِ الوِصْفِيِّ التَّحْلِيلِيِّ ، قَدْ اسْتَنْتَجْنَا الآتِي :

تَتَمَتَّعُ الإِدَارَةُ إِزَاءَ قَرَارَاتِ النُّقْلِ وَ النَّدْبِ وَالإِعَارَةِ بِاِخْتِصَاصٍ تَقْدِيرِيٍّ بَدُونِ مَعْقَبٍ عَلَيْهَا مِنَ القَضَاءِ الإِدَارِيِّ طَالَمَا تَغْيِيتُ الصَّالِحِ العَامِ وَلَمْ تَنْحَرْفِ فِي اسْتِعْمَالِ السُّلْطَةِ .

إِذَا انْحَرَفَتْ جِهَةُ الإِدَارَةِ وَسَعَتْ مِنْ وَرَاءِ قَرَارَاتِهَا مَعَاقِبَةُ المَوْظِفِ بِغَيْرِ الطَّرِيقِ التَّأْدِيبِيِّ ، فَحِينَئِذٍ تَكُونُ قَرَارَاتِ النَّدْبِ أَوْ الإِعَارَةِ فِي حَقِيقَتِهَا قَدْ تَضَمَّنَتْ قَرَارَ أُخْرٍ مِمَّا يَدْخُلُ فِي اِخْتِصَاصِ القَضَاءِ الإِدَارِيِّ طَلَبِ إِلْغَائِهِ وَالتَّعْوِيزِ عَنْهُ .

تَخْتَصُّ دَوَائِرُ القَضَاءِ الإِدَارِيِّ بِالنَّظَرِ فِي الطَّعُونِ المَرْفُوعَةِ بِشَأْنِ النُّقْلِ النُّوعِيِّ .

الكلمات المفتاحية : سُلْطَةُ الإِدَارَةِ - النُّقْلِ - النَّدْبِ - الإِعَارَةِ - الرِّقَابَةُ الْقَضَائِيَّةُ .

المقدمة:

الحمد لله، أعظم للمتقين العاملين أجورهم ، وشرح بالهدى والخيرات صدورهم، والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم- وبعد ...

إنّ العلاقة التي تربط الموظف العام بجهة الإدارة علاقة تنظيمية لائحية ، وأن مركزه مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت ، ومرد ذلك أن الموظفين هم عمال المرافق العامة وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة تحقيقاً لحسن سير تلك المرافق (1) ، ويقوم الموظف بأداء الخدمات الوظيفية التي يتقلدها بعد تعيينه ومباشرته للعمل ، غير أن القيام بالعمل قد لا يستمر في نفس المكان أو الجهة التي فيها تسلم الوظيفة ، فهو عرضة للنقل أو الإعارة أو الندب (2)

وعليه فإن تناولنا لهذا الموضوع المُشار إليه في العنوان الرئيسي راجع لسبب الأهمية الواقعية التي يطرحها الموضوع ، خاصة أنها تتعلق بالوظيفة العامة وتبين لموظفي الحكومة كل ما يتعلق بهذا الموضوع

أولاً - مشكلة البحث :

إن عدم اختصاص دوائر القضاء الإداري بالفصل في كل المسائل التي لم يرد ذكرها في المادة الثانية من قانون رقم : (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري ، وبالرغم من أن هذه المسائل المتعلقة بالوظيفة العامة والتي أخرجها المشرع من ولاية القضاء الإداري ، إلا أن أهمها قرارات نقل الموظفين وندبهم وإعارتهم . وبناءً على ذلك تم صياغة السؤال التالي :

ما هي سلطة الإدارة في إصدار قرارات النقل والندب و الإعارة وحدود الرقابة القضائية عليها ؟

ثانياً - أهداف البحث :

يهدف البحث إلى التعرف على الآتي :

- 1- سُلطة الإدارة في إصدار قرارات النقل والندب والإعارة .
- 2- حُدود الرقابة القضائية على سُلطة الإدارة .

ثالثاً- أهمية البحث :

- 1- الفائدة العلمية التي يمكن تحقيقها من خلال دراسة هذا الموضوع وما يتبعه.
- 2- يعتبر من الموضوعات التي تمس شريحة كبيرة من المجتمع (الموظفين) فوجب بيان الأحكام والضوابط والشروط المتعلقة بهذا الموضوع .
- 3- التركيز على موضوع ذو أهمية كبيرة بالنسبة للموظفين العاملين وهو سلطة الإدارة في إصدار قرارات النقل والندب والإعارة وحدود الرقابة القضائية عليها ، حيث يجب على كل التساؤلات التي يطرحها الموظفين حول هذا الموضوع . وبالتالي يكتسي هذا البحث أهمية بالغة في رأي الباحث من حيث تسليط الضوء على سلطة الإدارة في إصدار قرارات النقل والندب والإعارة وحدود الرقابة القضائية عليها .

رابعاً – منهجية البحث :

اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي باعتباره انسب المناهج التي تحقق أهداف البحث ، حيث يتيح إمكانية الاستفادة من الأدبيات و الدراسات المتعلقة بهذا الموضوع.

خطة البحث :

وقد قسم البحث على النحو التالي :

المقدمة ، ثم المبحث الأول : الأحكام العامة المتعلقة بالنقل والندب والإعارة ، وينقسم إلى مطلبين : المطلب الأول : أحكام وشروط النقل ، والمطلب الثاني : الضوابط والشروط المتعلقة بالندب والإعارة ، وفي المبحث الثاني : سلطة الإدارة في إصدار قرارات النقل والندب والإعارة وحدود الرقابة القضائية عليها ، وينقسم إلى مطلبين : المطلب الأول : سُلطة الإدارة في إصدار قرارات النقل وحدود الرقابة عليها ، والمطلب الثاني : سلطة الإدارة في إصدار قرارات النقل والإعارة وحدود الرقابة القضائية عليها ، ثم الخاتمة : وتتضمن ما توصلت إليه الدراسة من نتائج وتوصيات .

المبحث الأول - الأحكام العامة المتعلقة بالنقل والندب والإعارة :

المطلب الأول - النقل :

خصص المشرع الليبي المادة: (51) من قانون الخدمة المدنية رقم: (55) لسنة 1976م ، ومن بعدها المادة (146) من قانون رقم: (12) لسنة 2010م لتناول الأحكام المتعلقة بالنقل فقد تحدثت المواد المذكورة عن أحكام وشروط النقل . فما المقصود بالنقل ؟ وماهي أحكام وشروط النقل ؟ لتوضيح هذه المسائل نخصص النقاط التالية :

الفرع الأول - مدلول النقل :

يُقصد بالنقل : التحاق الموظف بوظيفة أخرى في وحدة إدارية يعمل فيها أو في وحدة إدارية أخرى غير التي يعمل فيها أصلاً⁽³⁾ ، ويقصد به - أيضاً- ، استبدال المركز القانوني للموظف بمركز قانوني مماثل بنفس الوزارة أو المصلحة أو بوزارة أو مصلحة أخرى وفق لمقتضيات المصلحة العامة ، دون أن ينطوي ذلك على أي أضرار به ، وطالما أن علاقة الموظف بالدولة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح فإنه لا يملك حق شخصي فيما يسند له من مهام وهو خاضع للتبديل⁽⁴⁾

وبناءً على ذلك منح المشرع سلطة تقديرية واسعة للجهات الإدارية في مجال نقل موظفيها من وظيفة إلى أخرى أو من مكان إلى آخر دون أن يكون لهم الحق بالاحتجاج في البقاء في مكان معين أو في الاستمرار في تولي وظيفة معينة دون الأخرى ، وقد أكدت المحكمة العليا على هذه الحرية التي تتمتع بها الإدارة في مجال نقل الموظفين العاملين حيث تقول إن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري أن قرارات نقل الموظفين ؛ إنما تستقل بها جهة الإدارة بمطلق الحق في إصدارها لأن لها دون غيرها تقدير ظروفها والاسترشاد بما تراه من الاعتبارات المؤيدة لها حسبما تراه مناسباً لصالح العام ، و أنه ليس للموظف إزاء تنظيم العمل في الإدارة وما يقتضيه الصالح العام من تنسيق في توزيع الاختصاصات حق مكتسب في تقلد وظيفة معينة دون الأخرى⁽⁵⁾ ، ويُفهم من قرارات المحكمة العليا الليبية أن النقل نوعان :

- أحدهما النقل المكاني : والمتمثل في حالة نقل الموظف من جهة إلى أخرى سواء ثم هذا النقل داخل المصلحة أو الوزارة الواحدة أو بين المصلحة أو وزارة أخرى ، - الآخر النقل النوعي : الذي يحصل في حالة نقل الموظفين من وظيفة إلى أخرى⁽⁶⁾

الفرع الثاني : شُرُوط وأحكام النقل .

أولاً – شروط النقل : نصت المادة (146) من قانون علاقات العمل رقم : (12) لسنة 2010 م، على أنه يجوز لمقتضيات المصلحة العامة نقل الموظف إلى وظيفة شاغرة داخل الوحدة الإدارية ، أو في وحدة إدارية أخرى وذلك بالشروط التالية:

- 1- أن يكون مستوفياً للشروط اللازم توفرها لشغل الوظيفة المنقول إليها .
- 2- أن يكون النقل داخل المجموعة الوظيفية النوعية الواحدة ، وأن تكون درجة الوظيفة المنقول إليها من ذات درجة الوظيفة المنقول منها .
- 3- ألا يفوت النقل عليه فرصة الترقية خلال سنة من تاريخ النقل ، مالم يكن النقل بناءً على طلبه أو بسبب إلغاء وظيفته (7)

ثانياً – أحكام النقل : ينقل الموظف العام وفقاً للأحكام التالية :

- 1- يكون النقل من وحدة إدارية إلى وحدة أخرى بقرار من الجهة المنقول إليها بعد موافقة الجهة المنقول منها(8)
- 2- يجوز نقل الموظفين بالوحدات الإدارية إلى شركات القطاع العام ، كما يجوز نقل العاملين بهذه الشركات إلى الوحدات المشار إليها إذا توفرت فيهم شروط شغل الوظائف المنقولين إليها(9)
- 3- يلتزم الموظف المنقول بتنفيذ قرار النقل، أي : استلام مهام وظيفته المنقول إليها؛ وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه بقرار نقله ، ويترتب على إخلاله بهذا الالتزام بغير سبب مقبول ما يلي :

أ- اعتبار الموظف المنقول مقمدا لاستقالته ، وتعتبر هذه الاستقالة نهائية إذا لم يتقدم الموظف خلال ثلاثين يوماً التالية لانقضاء الخمسة عشرة يوماً المذكورة بعذر مقبول عن تغييره عن استلام الوظيفة المنقول إليها، وأما إذا تقدم خلال هذه المدة بعذر مقبول فيجب على الجهة الإدارية المنقول إليها تمكينه من ممارسة وظيفته ، كما تلتزم بدفع مرتبه كاملاً عن مدة الغياب على أن تقوم بخصم هذه المدة من رصيده من الإجازات السنوية المستحقة له (10) .

ب- إذا لم تطبق بشأن الموظف الممتنع عن استلام وظيفته المنقول إليها أحكام الاستقالة الاعتبارية جاز للجهة الإدارية إحالته إلى المحاكم التأديبية بوصفه ممتنعاً عن أداء واجباته الوظيفية .

ج- تعتبر ترقية الموظف الممتنع عن تنفيذ قرار نقله في حكم الملغاة إذا كان النقل مترتباً على الترقية ، ولا يجوز ترقيته قبل مضي سنة على الترقية الملغاة (11) .

4- للموظف أن يتظلم من قرار النقل إلى مصدر القرار خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه به ، ويجب البت في التظلم خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمه ؛ وذلك دون الإخلال بحقه في التظلم من قرار النقل إلى لجنة التظلمات، ولا يترتب على التظلم وقف تنفيذ قرار النقل ما لم تُقرر الجهة المتظلم إليها وقف تنفيذه بصفة مؤقتة إلى أن يبت في التظلم (12).

المطلب الثاني - الضوابط والشروط المتعلقة بالندب والإعارة:

الفرع الأول - الندب :

وفقاً لنص المادة : 126 من قانون علاقات العمل رقم : 12 لسنة 2010م يكون شغل الوظائف الشاغرة بملاكات الوحدات الإدارية بطريق ...أو الندب أو الإعارة . والندب حسب نص المادة : 147 من القانون المذكور هو : قيام الموظف مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى في ذات الوحدة الادارية أو في أي وحدة إدارية أخرى ، على سبيل التفريغ أو بإضافة الى عمله الأصلي (13) ، وقد حددت المادة المذكورة شروط وأحكام الندب على النحو التالي :

1. أن يكون قد مضى على تعيينه لأول مرة مدة لا تقل على سنة .
2. أن تسمح حالة العمل في الوظيفة الأصلية بهذا الندب .
3. ألا يندب إلى أكثر من وظيفة واحدة .
4. ألا تزيد مدة الندب على سنة تُجدد بناء على طلب الجهة المنتدب إليها وموافقة الجهة المنتدب منها .
5. ألا تزيد درجة الندب إلى الوظيفة المنتدب إليها على درجتين .

6. يصدر قرار النذب من الجهة المنتدب إليها بعد موافقة الجهة المنتدب منها ، ولا يجوز في كل الأحوال أن تزيد مدة النذب بالإضافة إلى العمل الأصلي على ستة أشهر، وألا تزيد على سبيل التفرغ على أربع سنوات (14)

يُمنح الموظف المنتدب على سبيل التفرغ علاوة نذب تساوي الفرق بين مرتبه وبين أول مربوط مرتب الوظيفة المنتدب إليها ، أو عشرة في المائة من مرتبه أيهما أكبر، كما يمنح المزايا المالية الأخرى المقررة للوظيفة المنتدب إليها ، وأما إذا كان النذب بالإضافة إلى العمل الأصلي فيمنح الموظف علاوة نذب تساوي ربع مرتبه الشهري، وتحمل الوحدة المنتدب إليها الموظف على سبيل التفرغ مرتبه وسائر العلاوات والمزايا الأخرى ، أما إذا كان النذب بالإضافة إلى العمل الأصلي فلا تتحمل الوحدة المنتدب إليها إلا علاوة النذب(15)، ويترتب على نذب الموظف على سبيل التفرغ بقاء وظيفته الأصلية خالية ، ومع ذلك يجوز في حالة الضرورة شغلها بقرار من الجهة المختصة بالتعيين إذا لم تقل مدة النذب عن ستة أشهر ، كما يجوز النذب للقيام بمهامها خلال مدة النذب ولو كانت أقل من سنة كما يترتب على النذب أن تأديب الموظف المنتدب عن المخالفات التي يرتكبها خلال مدة نذبه يكون من اختصاص الجهة الإدارية المنتدب إليها التي تلتزم بإخطار الجهة المنتدب منها بالقرار الذي تصدره بالخصوص، وذلك كله ما لم يكن الموظف المنتدب من الخاضعين لنظام تأديبي خاص(16)

الفرع الثاني - الإعارة

الإعارة ، تعنى : التحاق الموظف مؤقتا بوظيفة في وحدة إدارية أخرى وخضوعه لشروطها وتقاضى مرتبها أو مرتبه الأصلي ، مضافاً إليه نسبة مئوية تحددتها الجهة المستعيرة(17) .

وتهدف الإعارة على إقامة نوع من التعاون بين الجهات الداخلية والدول والهيئات الدولية ، مثالها إعارة أحد الأساتذة الجامعيين للعمل بوزارة الخارجية للعمل كسفير أو مستشار ثقافي للدولة لدى إحدى الدول الأجنبية، أو العمل لدى وزارة الداخلية كمستشار قانوني ، وهكذا (18)

- أولاً - ضوابط الإعارة :** نصت المادة : (149) من قانون رقم : (12) لسنة (2010م) بشأن علاقات العمل في ليبيا ، أنه يجوز بقرار من الجهة المختصة بالتعيين إعارة الموظف إلى إحدى الجهات التالية :
- 1- الأشخاص الاعتبارية العامة التي تسري على العاملين بها قوانين خاصة .
 - 2- الأشخاص الاعتبارية الخاصة .
 - 3- يجوز بموافقة مجلس الوزراء إعارة الموظف إلى أحد الدول الأجنبية أو الهيئات والمنظمات الدولية .
 - 4- لا يجوز أن تزيد مدة الإعارة عن أربع سنوات إلا بقرار من مجلس الوزراء .
- ثانياً - أحكام الإعارة :**

- 1- تدخل مدة الإعارة في حساب الأقدمية واستحقاق العلاوات السنوية والترقية .
- 2- على الجهة المستفيدة أن تمكن الموظف المعار إليها من التمتع بإجازاته السنوية أو منحه مقابلاً مادياً يحسب على أساس آخر مُرتب يتقاضاه عند انتهاء إعارته .
- 3- تتحمل الجهة المستعيرة مرتب الموظف المعار، ويتقاضى من يعار إلى جهة داخل ليبيا مرتبات ومزايا الوظيفة المعار إليها أو مرتبه الأصلي مضافاً إليه نسبة مئوية تُحددها الجهة المستعيرة أيهما أكبر⁽¹⁹⁾

المبحث الثاني - سلطة الإدارة في إصدار قرارات النقل والندب والإعارة وحدود الرقابة القضائية عليها:

إن النهج الذي انتهجه المشرع في المادة الثانية من قانون : (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري فيما يتعلق بحصر المسائل المتعلقة بالوظيفة العامة والتي تختص دوائر القضاء الإداري وحدها بالفصل فيها ترتب عليه عدم اختصاص هذه الدوائر بالفصل في كافة المسائل التي لم يرد ذكرها في المادة الثانية من القانون المشار إليه ، ومن بين هذه المسائل التي لا تختص دوائر القضاء الإداري بالفصل فيها المسائل المتعلقة بقرارات نقل الموظفين وندبهم وإعارتهم .

المطلب الأول - النقل :

لم تشر المادة الثانية من قانون القضاء الإداري إلى قرارات نقل الموظفين ، وبالتالي لا تختص دوائر القضاء الإداري بالنظر في هذه القرارات إلغاء وتعويضاً ، فمثل هذه القرارات تخضع للإختصاص التقديري للجهات الإدارية بمنأى عن أية رقابة قضائية من قبل دوائر القضاء الإداري (20)، وقد استقر القضاء الليبي على أن قرارات النقل اختصاص تقديري لجهة الإدارة تستعمله وفقاً لما تتطلبه المصلحة العامة وضرورة سير المرافق العامة بانتظام وإطراد ، وتترجم المحكمة العليا هذا القول في حكمها الصادر بتاريخ (12) يونيو 1965م " إن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري أن قرارات نقل الموظفين ؛ إنما تستقل بها جهة الإدارة بمطلق الحق في إصدارها ، لأن لها دون غيرها تقدير ظروفها والاسترشاد بما تراه من اعتبارات المؤيدة لها حسبما تراه مناسباً لصالح العمل ، وأنه ليس للموظف إزاء تنظيم العمل في الإدارة وما يقتضيه الصالح العام من تنسيق في توزيع الاختصاصات بين الموظفين حق مكتسب في تقلد وظيفة بعينها دون الأخرى (21)، ومع هذا فقد رأى القضاء الإداري بأن الإدارة عند مباشرتها لهذا الاختصاص التقديري قد تسئ استعماله ، وتصدر قرارات إدارية في شكلها الخارجي قرارات نقل ولكن في جوهرها هي قرارات إعادة تعيين أو قرارات تأديبية ، ولهذا وتوفيراً لأكبر قدر ممكن من الحماية للموظفين أجرى القضاء الإداري تمييز بين نوعين من النقل : نقل مكاني وهو الذي تستقل به جهة الإدارة بلا معقب عليه من القضاء ، ونقل نوعي يخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً (22)

أ- النقل المكاني : ورد في أحد أحكام المحكمة العليا أن من حق جهة الإدارة نقل الموظف من إحدى وظائفها إلى أخرى التي لا تقل درجتها عن الأولى فإن هذا النقل يعتبر مكانياً تملكه الإدارة بسلطتها التقديرية لا معقب عليها فيها متى اقتضت المصلحة العامة والنقل بهذا الوصف يخرج عن اختصاص محكمة القضاء الإداري (23)

ويتضح لنا مما سبق أن قرار النقل يخرج عن اختصاص القضاء الإداري بتوافر الشروط التالية :

1- ألا تقل درجة الوظيفة المنقول إليها عن درجته الوظيفية الأصلية مرتباً وأقدمية وذلك حتى لا يتأثر المركز الوظيفي (حقوق وواجبات الموظف) جراء هذا النقل والا اعتبر النقل نوعياً يخضع لرقابة القضاء الإداري .

2- ألا يفوت النقل عليه فرصة الترقية خلال سنة من تاريخ النقل ، مالم يكن النقل بناءً على طلبه أو بسبب نقل وظيفته أو إلغائها أو تطبيقاً لحكم الفقرة 2 من المادة 61- وهي المتعلقة بالتزام الموفد بعد عودته بالعمل نصف مدة إيفاده ولو في وحدة إدارية أخرى إذا لم يتوفر عمل لتخصصه بوحدته الإدارية الأصلية أو إلى إحدى الوظائف العليا الدرجة الحادية عشر فما فوق.

3 - أن يكون النقل قد تم وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة باعتبار أن قرارات الإدارة العامة في هذا الخصوص تهدف إلى غاية أساسية هي تحقيق الصالح العام إضافة إلى أنه لا يحق للموظف الدفع بأن له حقاً مكتسباً في شغل وظيفة إدارية معينة فلإدارة اختصاص تقديره واسع فيما يخص النقل المكاني لموظفيها باعتبارهم من أهم وسائلها الفعالة لتحقيق مستهدفاتها⁽²⁴⁾ ، أما إذا تخلف أحد هذه الشروط فإننا نكون إزاء نقل نوعي⁽²⁵⁾

وتفريعاً على ذلك أخرج المشرع الليبي قرارات النقل المكاني من اختصاص دوائر القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً حتى لا يكون ذلك مدعاة للإخلال بمتطلبات سير العمل الإداري بالمرافق العامة في الدولة ، وقد اورد القضاء الإداري قيدها على سلطة الإدارة بهذا الصدد بأن لا تنطوي قرارات النقل المكاني على قرارات أخرى مما ينعقد له الاختصاص بنظرها على اعتبار أن إخراج المشرع تلك القرارات من اختصاص دوائر القضاء الإداري كان على سبيل الاستثناء، والقاعدة أن الاستثناء لا يتوسّع في تفسيره ولا يقاس عليه ، كما أن ترخص الإدارة في إجراء النقل كان لضرورة تسيير المرافق العامة والضرورة تقدر بقدرها ، وبالتالي فإن انحراف جهة الإدارة عن استعمال سلطتها في إجراء النقل المكاني من شأنه إخضاع قرارها الصادر بالخصوص لرقابة القضاء الإداري⁽²⁶⁾

ب- النقل النوعي : النقل النوعي وهو الذي يتم ويحدد بالوظيفة الجديدة التي تُعاير في طبيعتها عمل الموظف الأصلي فإن القضاء الإداري يختص بالنظر في أمر مثل هذا النقل ؛ وذلك تأسيساً على أن النقل إلى الوظيفة الجديدة يعتبر بمثابة تعيين فيها ، وقرارات التعيين تختص محكمة القضاء الإداري بنظر الطعن فيها⁽²⁷⁾، وإذا كانت دوائر القضاء الإداري غير مختصة بنظر قرار النقل المكاني فإن لهذه الدوائر أن تبسط رقابتها على ذلك القرار إن وجدته ينطوي على قرار إداري آخر ، ويكون لها إلغاؤه أو التعويض

عنه (28) ، وقد استقر القضاء الليبي على أن يكون النقل نوعياً ، يختص بالنظر في الطعون المرفوعة بشأنه إذا توفرت الشروط التالية :

الشرط الأول : أن يتم نقل الموظف من وظيفته الأصلية إلى وظيفة أخرى تختلف عن الوظيفة السابقة من حيث الدرجة أو الأقدمية أو قيمة المرتب ، ففي هذه الحالة يكون النقل قد أثار سلباً في مركز الموظف الوظيفي ، وقد سلم القضاء بأن هذا النوع من النقل يُعتبر في حكم التعيين الذي يختص بنظره ، وفقاً للمادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري ، وقد أشارت المحكمة العليا إلى ذلك حين قالت " ... أما النقل النوعي وهو الذي يتم ويحدد بالوظيفة الجديدة التي تغاير في طبيعتها عمل الموظف الأصلي ، فإن القضاء الإداري يختص بالنظر في أمر مثل هذا النقل ، وذلك تأسيساً على أن النقل إلى الوظيفة الجديدة يعتبر بمثابة تعيين فيها تختص محكمة القضاء الإداري بنظر الطعن فيها (29) ، كما اعتبرت المحكمة العليا قرار النقل بمثابة قرار نقل نوعي إذا كانت الوظيفة المنقول إليها الموظف تغاير الوظيفة المنقول منها من حيث طبيعتها ؛ إذ تقول في حكمها الصادر بجلسة 2003/1/5 " ، وحيث إن المناعي التي أثارها الطاعن في مجملها غير سديدة ، لأن قرار النقل (قرار شرطي إلي وظيفة مدينة) لم يكن قرار نقل مكاني ، بل كان قرار نقل نوعي ، لذلك النقل من الشرطة إلى الخدمة المدنية لا يعتبر من قبيل النقل المكاني ، من حيث أنه ينطوي على تغير في المركز القانوني للمطعون ضده من عضو هيئة نظامية إلى موظف مدني تختلف الوظيفة المنقول إليها عن تلك التي كان يشغلها (30)

الشرط الثاني : إذا تم نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة جديدة وكانت الإدارة تهدف من وراء قرار النقل لا إلى تحقيق مصلحة عامة ؛ وإنما إلى الانتقال من الموظف أو توقيع عقوبة تأديبية عليه ، بمعنى : أن الإدارة تتخذ قرار النقل كوسيلة مقدمة لتأديب الموظف ، وفي هذه الحالة يجري القضاء الإداري على اعتبار قرار النقل بمثابة قرار تأديبي مما يدخل أصلاً في اختصاصه ، وبهذا المعنى تقول المحكمة العليا في قراراتها الصادر في 1970/6/20م : " إن لمحكمة القضاء الإداري حق في الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة بنقل الموظفين ، فإن وجدت مجرد نقل مكاني تركتها للإدارة تترخص فيها ، وإن وجدت قرار النقل ينطوي على قرار إداري آخر مما تختص المحكمة بإلغائه أو التعويض عنه كأن يكون المقصود من قرار النقل توقيع عقوبة على الموظف من غير الطريق التأديبي بسطت رقابتها عليه وقضت بإلغائه (31)

الشرط الثالث : يُعتبر نقل الموظف بمثابة نقل نوعي يختص القضاء الإداري بالفصل في الطعون المرفوعة بشأنه متى تبين أن الجهة الإدارية عندما أصدرت قرار النقل كانت تستهدف تحقيق غاية لا تمت إلى المصلحة العامة بصلة ، كأن تبتغي من وراء قرار النقل محاباة أحد الأفراد وإتاحة الفرصة أمامه لتعيينه في الوظيفة التي كان يشغلها الموظف المنقول ، ففي مثل هذه الحالة تكون الإدارة قد ارتكبت ما يسمى بعيب الانحراف بالسلطة ، ويكون قرارها قابلاً للإلغاء من قبل دوائر القضاء الإداري ، فالإدارة وإن كانت تتمتع بسلطة تقديرية في مجال نقل موظفيها إلا أنها ملزمة باستعمالها في حدود الغايات التي شرعت من أجلها ، وهي غايات المصلحة العامة . بمعنى : أن مثل هذه السلطة التقديرية وإن كانت مطلقة من حيث موضوعها إلا أنها مقيدة من حيث غايتها التي يلزم أن تقف عن حد تجاوز السلطة والتعسف في استعمالها ، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في العديد من أحكامها ؛ إذ تقول : " إن عيب الانحراف الذي يبطل عمل الإدارة يقع عندما تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق غرض غير معترف لها به ، ويظهر خطره في أن الإدارة تحاول أن تحقق جميع أغراضها غير المشروعة في حماية من مظهر المشروعية (32)

المطلب الثاني - الندب والاعارة :

نصت المادة : (147) من قانون علاقات رقم : (12) لسنة (2010) على " أنه يجوز ندب الموظف عند الاقتضاء للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى في ذات الوحدة الإدارية أو في أي وحدة إدارية أخرى على سبيل التفرغ أو بالإضافة إلى عمله الأصلي ، (33) كما نصت المادة (149) من القانون المذكور على " أنه يجوز إعارة الموظف إلى أحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو العامة التي تسري على العاملين بها قوانين خاصة أو إلى إحدى الدول الأجنبية أو الهيئات والمنظمات الدولية وذلك كله وفقاً للشروط والأوضاع المحددة بمقتضاها(34) ، وهو ما كانت تنص عليه من قبل المادتين (54) و (57) من قانون الخدمة المدنية رقم 55 / 1976 السابق ، ووضح من ذلك أن الندب والإعارة هما وسيلتين مؤقتتين لشغل الوظائف العامة لا يتم اللجوء إليهما إلا عند الاقتضاء، وبالتالي فهي لا تكسب الموظف حق البقاء في الوظيفة المنتدب أو المعار إليها. (35)، ولعل ذلك هو ما حدا بالمشروع لعدم النص في المادة الثانية من قانون (88) لسنة 1971م ، عند تحديدها لاختصاصات دوائر القضاء الإداري على قرارات

ندب أو إعاره الموظفين ، وبالتالي تتمتع الإدارة إزاء هذه القرارات باختصاص تقديري بدون معقب عليها من القضاء الإداري .(36)

وعلى ذلك قررت المحكمة العليا بتاريخ 1960/4/22 بقولها : " أن النعي على قرار رئيس المحكمة بنديه من المحكمة المنقول إليها للعمل بمحكمة أخرى لا وجه له في القانون ؛ لأن سلطة النذب من إطلاقات الإدارة التي تترخص فيها دون معقب عليها طالما تغير الصالح العام وبرئ تصرفه من الانحراف في استعمال السلطة (37) ، فإذا سلمنا وأن انحرفت وسعت من وراء قراراتها معاقبة الموظف بغير الطريق التأديبي (38) ، فحينئذ تكون قرارات النذب أو الإعاره في حقيقتها قد تضمنت قراراً آخر مما يدخل في اختصاص القضاء الإداري طلب إلغائه والتعويض عنه ، كأن يكون الغرض من النذب أو الإعاره تفويت الفرصة على الموظف المنتدب أو المعار دوره في الترقية ، أو أن تستهدف بها الإدارة مجرد التنشفي أو الانتقام من الموظف ، أو عقابه بغير الطريق التأديبي ، إذا في هذه الحالات وما شاكلها تخضع القرارات المذكورة لاختصاص القضاء الإداري إلغاء وتعويضاً (39) وقد أيدت محكمتنا العليا في حكمها الصادر بتاريخ 2001/6/24 ما يلي: " أنه إذا انحرفت الإدارة في استعمال سلطتها في إجراء النقل أو النذب أو الإعاره فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري تأسيساً على أن أي من هذه القرارات في هذه الحالة يتضمن عقوبة للموظف بغير الطريق التأديبي (40)

هذا بخصوص قرارات النذب أو الإعاره في حد ذاتها، أما بخصوص قرارات إنهاء النذب أو الإعاره فيبدو أن القضاء الإداري يرى فيها قرارات مما تترخص بها جهة الإدارة دون معقب عليها من دوائر القضاء الإداري ، لأن الإدارة هي وحدها القادرة على معرفة مدى احتياجات المرافق العامة وحسن تنظيمها وسيرها ، ومن ثم يجب أن تستقل بمفردها باتخاذ قرارات إنهاء فترة النذب أو الإعاره (41) ، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في حكمها بجلسة 2000/2/27 حيث تقول: " أنه من المقرر وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة أن قرارات إنهاء نذب الموظفين هي من المسائل التي تخرج عن اختصاص القضاء الإداري ، ويبنى على ذلك أن إنهاء النذب (أو الإعاره) يعتبر من اطلاقات جهة الإدارة ، وهي رخصة ممنوحة لها تمارس في أي وقت تحقيقاً للصالح العام ، وإذا قامت جهة الإدارة بإنهاء نذب الطاعنات فإن ذلك يدخل في صميم اختصاصها (42)

الخاتمة :

وصلنا بفضل الله - تعالى - إلى نهاية هذا البحث العلمي المتعلق بسلطة الإدارة في إصدار قرارات النقل والندب والإعارة وحدود الرقابة القضائية عليها ، وهو ما فضلنا اختياره من موضوعات ؛ لما لذلك من أهمية كبيرة في هذه الفترة التي كثر فيها السؤال عن هذه المسائل المتعلقة بالوظيفة العامة ، وقد حاولت قدر المستطاع أن نبين سلطة الإدارة في إصدار قرارات النقل والندب والإعارة وحدود الرقابة القضائية عليها من خلال دراستنا لمبحثين شمل كل منهما مطلبين واتضح لي من خلالهما التالي:

أولاً : لم تشر المادة الثانية من قانون القضاء الإداري إلى قرارات نقل الموظفين ، وبالتالي لا تختص دوائر القضاء الإداري بالنظر في هذه القرارات إلغاءً وتعويضاً ، فمثل هذه القرارات تخضع للاختصاص التقديري للجهات الإدارية بمنأى عن أية رقابة قضائية من قبل دوائر القضاء الإداري .

ثانياً : ورد في أحد أحكام المحكمة العليا " أن من حق جهة الإدارة نقل الموظف من إحدى وظائفها إلى أخرى التي لا تقل درجتها عن الأولى فإن هذا النقل يعتبر مكانياً تملكه الإدارة بسلطتها التقديرية لا معقب عليها فيها متى اقتضت المصلحة العامة .

ومن خلال ذلك يتضح لنا أن قرار النقل يخرج عن اختصاص القضاء الإداري بتوافر الشروط التالية :-

1- لا تقل درجة الوظيفة المنقول إليها عن درجته الوظيفية الأصلية مرتباً و أقدمية وذلك حتى لا يتأثر المركز الوظيفي جراء هذا النقل والا اعتبر النقل نوعياً يخضع لرقابة القضاء الإداري .

2- ألا يفوت النقل عليه فرصة الترقية خلال سنة من تاريخ النقل ، ما لم يكن النقل بناءً على طلبه أو بسبب نقل وظيفته أو إلغائها أو تطبيقاً لحكم الفقرة 2 من المادة 61- ، وهي المتعلقة بالتزام الموفد بعد عودته بالعمل نصف مدة إيفاده ولو في وحدة إدارية أخرى إذا لم يتوفر عمل لتخصصه بوحدته الإدارية الأصلية أو إلى إحدى الوظائف العليا الدرجة الحادية عشر فما فوق.

3- أن يكون النقل قد تم وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة . وتأسيساً على ذلك أخرج المشرع الليبي قرارات النقل المكاني من اختصاص دوائر القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً .

ثالثاً : استقر القضاء الليبي على أن يكون النقل نوعياً ، يختص بالنظر في الطعون المرفوعة بشأنه إذا توفرت الشروط التالية :

1- أن يتم نقل الموظف من وظيفته الأصلية إلى وظيفة أخرى تختلف عن الوظيفة السابقة من حيث الدرجة أو الأقدمية أو قيمة المرتب .

2- إذا تم نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة جديدة وكانت الإدارة تهدف من وراء قرار النقل لا إلى تحقيق مصلحة عامة وإنما إلى الانتقام من الموظف أو توقيع عقوبة تأديبية عليه .

3- يعتبر نقل الموظف بمثابة نقل نوعي يختص القضاء الإداري بالفصل في الطعون المرفوعة بشأنه متى تبين أن الجهة الإدارية عندما أصدرت قرار النقل كانت تستهدف تحقيق غاية لا تمت إلى المصلحة العامة بصلة .

رابعاً : لم ينص المشرع في المادة الثانية من قانون (88) لسنة 1971 عند تحديدها لاختصاصات دوائر القضاء الإداري على قرارات نذب أو إعاره الموظفين ، وبالتالي تتمتع الإدارة إزاء هذه القرارات باختصاص تقديري بدون معقب عليها من القضاء الإداري ، ولم تنحرف في استعمال السلطة ، أما إذا انحرفت وسعت من وراء قراراتها لمعاقبة الموظف بغير الطريق التأديبي ، فحينئذ تكون قرارات النذب أو الإعاره في حقيقتها قد تضمنت قراراً آخر مما يدخل في اختصاص القضاء الإداري طلب إلغاءه والتعويض عنه .

خامساً : أما بخصوص قرارات إنهاء النذب أو الإعاره فقد أكدت المحكمة العليا في حكمها بجلسة 2000/2/27 حيث تقول : " أنه من المقرر وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة أن قرارات إنهاء نذب الموظفين هي من المسائل التي تخرج عن اختصاص القضاء الإداري . ويبنى على ذلك أن إنهاء النذب (أو الإعاره) يعتبر من إطلاقات جهة الإدارة ، وهي رخصة ممنوحة لها تمارسها في أي وقت تحقيقاً للمصالح العام .

التوصيات :

- 1- يؤكد الباحث على أهمية عقد دورات تدريبية للموظفين التابعين للجهات الإدارية في مجال مشكلات تطبيق قانون العمل ولائحته التنفيذية .
- 2- تنظيم المؤتمرات والندوات العلمية وورش العمل التي تتناول الاحكام والشروط والضوابط المتعلقة بقرارات النقل والندب والاعارة .
- 3- تمكين الموظفين من المشاركة في المؤتمرات العلمية التي تهتم بدراسة المسائل المتعلقة بالوظيفة العامة .
- 4- العمل على نشر الثقافة القانونية داخل مؤسسات الدولة .

الهوامش :

- 1- د. الحراري ، محمد عبدالله ، أصول القانون الإداري الليبي ، ط 7 ، منشورات المكتبة الجامعة – الزاوية – ليبيا 2019م ص 58 .
- 2- أ.د. احواس ، خليفة صالح ، القانون الإداري الليبي الحديث ، ط 3 ، منشورات مكتبة طرابلس العلمية العالمية – ليبيا 2022م ص 164 .
- 3- د. الجبراني ، خليفة علي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، ط 2 منشورات مكتبة طرابلس العلمية العالمية 2023م ص 198 .
- 4- أ.د. احواس ، المرجع السابق ذكره ، ص 164
- 5- طعن إداري رقم 14 لسنة 11 قضائية ، أشار إليه أ.د. الحراري ، المرجع السابق ذكره ، ص 58
- 6- د. الجبراني ، المرجع السابق ذكره ، ص 199 .
- 7- المادة (146) من الباب الرابع من قانون رقم (12) لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل. - المادة (51) من قانون رقم (55) لسنة 1976م بشأن الخدمة المدنية .
- 8- المادة (146) السابق ذكرها .
- 9- تنص المادة (3/51) السابق ذكرها ، على أنه يجوز نقل الموظفين بالوحدات الإدارية الى شركات القطاع العام ، كما يجوز نقل العاملين بهذه الشركات الى الوحدات المشار إليها إذا توافرت فيهم شروط شغل الوظائف المنقولين إليها ، ويصدر قرار من مجلس الوزراء بتحديد شركات القطاع العام في مجال تطبيق هذا النص وضوابط وقواعد وإجراءات النقل .
- تنص المادة (3 /146) من قانون رقم 12 لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل ، على أنه يجوز نقل الموظفين بالوحدات الإدارية الى الشركات العامة .
- 10- أ.د. الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، المرجع السابق ذكره ، ص 60 وما بعدها .
- 11- د. الحراري ، المرجع السابق ، ص 61
- 12- المادة (2/53) القانون رقم 55 لسنة 1976 م بشأن الخدمة المدنية
- 13- أ. معتوق ، محمود عمر ، رقابة دوائر القضاء الإداري على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، ط 1 طرابلس ليبيا ، منشورات مكتبة طرابلس العلمية العالمية 2022- 2023م ص 115
- 14- - المادة (147) من الباب الرابع من قانون رقم (12) لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل
- 15- المادة (148) من الباب الرابع من قانون رقم (12) لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل
- 16- د الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، المرجع السابق ذكره ص 66
- 17- أ. معتوق ، المرجع السابق ذكره – ص 116
- 18- أ.د. احواس ، المرجع السابق ذكره – ص 166
- 19- - المادة (149) من الباب الرابع من قانون رقم (12) لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل
- 20- أ.د. السيوي ، عمر محمد ، الوجيز في القضاء الإداري ، بنغازي – ليبيا ، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع ص 112 .

- 21- طعن إداري رقم 14 لسنة 11 ق، جلسة 1965/6/12، م.م. ع، س، 2، ع، 1، ص، 7، أشار إليه أ. معتوق ، المرجع السابق ذكره ، ص 112 وبعدها
- 22- د. الجبراني ، خليفة علي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، ط 2 منشورات مكتبة طرابلس العلمية العالمية 2023م ص 199. - أنظر أ.د. السيوي ، المرجع السابق ذكره ، ص 113.
- 23- طعن إداري رقم 3 لسنة 10 ق ، جلسة 1964/5/2، م، م، ع، س، 1، ع، 2، ص، 9.
- 24- د. الجبراني ، المرجع السابق ذكره ، ص 200
- 25- د. الحراري - أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ذكره ص 63
- 26- د. الجهمي ، خليفة سالم ، القضاء الإداري الليبي ورقابته على أعمال الإدارة ، ط 3 ، بنغازي ، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع 2019م ، ص 135
- 27- طعن إداري رقم 11/14، م. م. ع. س، 2، ع، 1965، 1، ص، 7
- 28- الدليمي ، محمد عبدالله حمود ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة القضاء الإداري) دراسة مقارنة ، ط1 بنغازي ، دار الكتب الوطنية 2002ف ، ص، 176
- 29- أ. معتوق ، محمود عمر ، المرجع السابق ، ص، 114 ، عن الطعن الإداري رقم 11/14ق، جلسة 1965/5/12 ، م، م، ع، س، 2، ع، 1، ص، 7. - أنظر د. الجبراني ، خليفة علي ، المرجع السابق ، ص، 201 وبعدها . وانظر أ.د. السيوي المرجع السابق ذكره ، ص، 114 وبعدها.
- 30- طعن إداري 45/138 مجموعة أحكام المحكمة العليا القضاء الإداري الجزء الأول 2003 ص 49. أشار إليه د. الحراري المرجع السابق ، ص، 201.
- 31- د. الجبراني ، المرجع السابق ، ص 202. وأنظر أ.د. السيوي ، المرجع السابق ذكره ، ص 115.
- 32- د. الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، المرجع السابق ، ص، 203 وبعدها ، عن الطعن الإداري رقم 11/10 ق بجلسة 1965/3/6 م. م. ع ، س ، 1 ، ع ، 4 ، ص ، 16
- 33- المادة 147 من قانون رقم 10 لسنة 2012 سبق الإشارة إليه
- 34- المادة 149 من قانون رقم 10 لسنة 2012 سبق الإشارة إليه
- 35- الجهمي ، المرجع السابق ، ص 137
- 36- الحراري ، المرجع السابق ، ص، 204
- 37- طعن إداري رقم 7/2 ، أشار إليه د. الدليمي ، مصدر سابق ، ص، 176 وبعدها
- 38- أ. معتوق ، مرجع سابق ، ص، 115 وبعدها .
- 39- الجهمي ، مرجع سابق ، ص 137 وبعدها .
- 40- طعن إداري رقم 34 / 46 ق ، جلسة 2001/6/24 ، مجموعة أحكام المحكمة العليا ، ج 2 ، ص، 818.
- 41- د. الحراري ، المرجع السابق ، ص 206 وبعدها - انظر د. الجبراني ، المرجع السابق ، ص 204.
- 42- طعن إداري رقم 43/1 ق، مجموعة أحكام المحكمة العليا ، ج 2 ، ص، 2001، ص، 910 ، أشار إليه د. الحراري ، المرجع السابق ، ص، 207