ضوابط الترقية بالاختيار وفق مرسوم نظام الخدمة المدنية

رقم الفتوى 6/91/117
التاريخ **1992/2/9**

إبداء الرأي حول التظلم المقدم من السيدة/..... الذي تذكر فيه أنه بتاريخ 1990/6/9 صدر القرار الوزاري رقم 1990/119 بترقية عدد من الموظفين بالاختيار من الدرجة..... إلى الدرجة..... وقد قدمت المذكورة تظلماً من هذا القرار على سند من القول أن تقارير كفايتها عن السنوات التي تلت حصولها علي آخر درجة كانت جميعها بتقدير ممتاز وانتهت المتظلمة أي طلب سحب القرار المتظلم منه فيما تضمنه من تخطيها في الترقية إلي الدرجة الثانية.

وقد أرسلت وزارة التربية التظلم المذكور إلي ديوان الموظفين مشفوعا بمذكرة في هذا الشأن جاء فيها أن المتظلمة قد عينت بتاريخ 1980/9/8 في وظيفة مدرسة بالدرجة..... من مجموعة الوظائف العامة، وانتهت خدمتها بالاستقالة اعتبارا من نهاية يوم 1983/9/26 وبتاريخ 1984/10/28 صدر القرار رقم (50378) بتعينها في وظيفة أخصائية نفسية بالدرجة..... وبتاريخ 1988/1/1 رقيت إلى الدرجة..... بالأقدمية، وقد ورد اسم المتظلمة ضمن المرشحين للترقية بالاختيار إلى الدرجة..... تحت رقم 132، وذلك بعد أن توافرت لها جميع الشروط المنصوص عليها في المادة(24) من نظام الخدمة المدنية وأضافت الوزارة أن لجنة شئون الموظفين قد وضعت ضوابط للترقية بالاختيار إلى الدرجة. تقضي بأن تكون الترقية بالاختيار حسب الأقدمية، وأن يكون المرقي من شاغلي الوظائف الإشرافية مثل (ناظر ووكيل ومدرس أول)، وذكرت الوزارة أن عدد الموظفين يتبعون البرنامج الخامس والمستوفين لشروط الترقية في هذا البرنامج(147) من ينهم المتظلمة، وأن عدد الدرجات المتوفرة للترقية(72) درجة فقط، وأن ترتيبها بكشف الأقدمية هو(132)، كما أن المتظلمة ليست من شاغلي الوظائف الإشرافية وبالتالي فلا مجال للاستجابة إلى طلبها حيث أن الضوابط التي وضعتها اللجنة لا تنطبق عليها.

ولقد انتهي رأي كل من وزارة التربية وديوان الموظفين إلى قبول التظلم شكلا ورفضه موضوعا.

وقد أحيل التظلم إلى هذه الإدارة لإبداء الرأي فيه عملا بحكم المادة الخامسة من المرسوم الصادر بتاريخ 1981/10/5 في شأن إجراءات تقديم التظلم من القرارات الإدارية والبت فيه.

وإجابة لذلك نفيد بأنه:

من حيث أنه عن الشكل فإنه لما كان الثابت من الوقائع السالف ذكرها أن القرار المتظلم منه قد صدر بتاريخ 1990/6/9 وقدمت المتظلمة تظلمها الماثل بتاريخ 1990/6/27 ومن ثم فإنها تكون قد راعت الميعاد المنصوص عليه في المادة السابعة من المرسوم بالقانون رقم 20 لسنة 1981 بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية المعدل بالقانون رقم 61 لسنة 1982 وإذ استوفي التظلم في الوقت ذاته سائر أوضاعه الشكلية فإنه يكون مقبولا شكلا.

ومن حيث أنه عن الموضوع فإنه باستعراض المرسوم الصادر بتاريخ 4 من إبريل سنة 1979 في شأن نظام الخدمة المدنية يبين أنه قد نص في المادة 24 منه على أن: يجوز ترقية الموظف بالاختيار بقرار من الوزير بناءًا علي اقتراح لجنة شئون الموظفين وذلك بالشروط التالية:

1) **وجود درجة شاغرة.**
2) **أن يكون الموظف قد أمضي المدة اللازمة كحد أدني للبقاء في الدرجة المشار إليها في الجداول الملحقة بهذا النظام.**
3) **أن يكون الموظف قد حصل في كل السنين الأخيرتين علي تقرير بأنه ممتاز.**
4) **ألا يكون الموظف قد رقي إلى درجته الحالية بالاختيار.**

وتعتبر الترقية في هذه الحالة نافذة من تاريخ صدور القرار بها. ولا تغير هذه الترقية من موعد استحقاق العلاوة الدورية، وإذا اتحد تاريخهما يستحق الموظف أول مربوط الدرجة المرقي إليها مضافا إليها علاوة واحدة من علاواتها الدورية.

كما نص في المادة (25) منه على أن يجوز لمجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح ديوان الموظفين إضافة أحكام للترقية علاوة على الأحكام المنصوص عليها في المواد السابقة، وكذلك وضع قواعد عامة للاستثناء من الأحكام المقررة للترقية في هذا النظام ".

كما نص في المادة (27) منه على أنه " تشكل بقرار من الوزير لجنة أو أكثر لشئون الموظفين حسب نوع العمل أو حجم الجهة الحكومية من أربعة أعضاء على الأقل من كبار موظفيها ورئيس وحدة شئون الموظفين..... وتختص هذه اللجنة بالآتي.....

1) .....
2) .....
3) **اقتراح ترقية الموظفين بالاختيار.**

وترفع اللجنة اقتراحها باختصاصاتها المنصوص عليها في البنود 3،4،5 إلى السلطة المختصة لاعتمادها أو تعديلها أو رفضها ويكون قرارها نهائيا".

ومن حيث أن المستفاد من سياق النصوص المتقدمة أن المشرع قد حدد الشروط والضوابط التي تلزم كأصل عام لترقية الموظف بالاختيار، وتتمثل في وجود درجة شاغرة أو أن يكون الموظف قد أمضي المدة اللازمة كحد أدني للبقاء في الدرجة وأن يكون قد حصل في السنتين الأخيرتين على تقدير ممتاز، وأن لا يكون قد رقي إلى الدرجة الحالية بالاختيار، وناط المشرع بمجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح ديوان الموظفين سلطة وضع أحكام أخري للترقية، كذلك وضع قواعد عامة للاستثناء من الأحكام للترقية في نظام الخدمة المدنية، وقد عني المشرع ببيان دور لجنة شئون الموظفين في مجال الترقية بالاختيار فقصره على مجرد اقتراح هذه الترقية، وغني عن البيان أن ذلك إنما يتم في نطاق الضوابط وبمراعاة الشروط المقررة لهذه الترقية إعمالا لحكم المادتين 24،25 من نظام الخدمة المدنية سالف الذكر.

ومن حيث أن أحكام كل من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية والمرسوم الصادر نفاذا له قد خلت من نص يجيز للجنة شئون الموظفين أن تستقل باستحداث ضوابط للترقية

بالاختيار، وذلك أن وضع مثل تلك الضوابط إنما هو أمر يختص به مجلس الخدمة المدنية دون سواه على الوجه الذي سلف بيانه.

ومن حيث انه لئن كان الأصل أن الترقية بالاختيار من الملائمات التي تترخص فيها الإدارة بما لها من سلطة تقديرية إلا أن مناط ذلك أن يكون الاختيار في مجال هذه الترقية قد أستمد من عناصر صحيحة منتجة وتؤدي إليه وان يجري بناء على مفاضلة جادة وحقيقية بين المرشحين من حيث مستوي الكفاية في جميع جوانبها، ذلك أن الأصل المستقر أن الترقية بالاختيار تجد حدها الطبيعي في مبدأ عادل مؤداه أنه لا يجوز تخطي الأقدم إلى الأحدث إلا إذا كان هذا الأخير هو الأكفأ، أما عند التساوي في الكفاية فيجب ترقية الأقدم، وعلى هذا المقتضي فإن جرت الترقية بالاختيار على غير الأساس المتقدم فإن القرار الصادر بها يكون مخالفا للقانون.

ومن حيث أنه لا حجة في القول بأن الترقية بالاختيار إنما تخضع للسلطة التقديرية لجهة الإدارة ومن ثم فلا إلزام عليها بترقية الموظف حال استيفائه شروط الترقية المنصوص عليها في المادة (24) من نظام الخدمة المدنية طالما أن الضوابط التي وضعتها لجنة شئون الموظفين وسارت عليها في الترقية لا تنطبق على المرشح- لا حجة في ذلك- إذ أنه لئن كان حقا أن الترقية بالاختيار تدخل بطبيعتها في نطاق السلطة التقديرية لجهة الإدارة فليس من شك في أن سلطة الإدارة في هذا الخصوص ليست طليقة من كل قيد وإنما ينبغي استعمالها في الحدود وبمراعاة الضوابط التي رسمها القانون على الوجه الذي سلف بيانه، وإذا جاز لجهة الإدارة وهي تباشر اختصاصها في مجال الترقية بالاختيار أن تستحدث معيارا أو ضابطا تجري على أساسه المفاضلة في هذا الشأن، فإن هذا المعيار وذلك الضابط ينبغي أن يستهدف حسن الاختيار ويكفل انتقاء أفضل المرشحين للترقية دون أن يجاوز هذا النطاق، ومن ثم فإنه لا يجوز أن ينطوي هذا المعيار أو الضابط على مخالفة للأحكام التي تنظم الترقية بالاختيار في القانون أو يكون من شأنه تعطيل حكم من هذه الأحكام وهو ما لا تملكه جهة الإدارة في نطاق سلطتها التقديرية.

ومن حيث أن الفقرة الأولي من المادة (26) من نظام الخدمة المدنية المشار إليه قد نصت أن " ترتب الأقدمية فيما بين الموظفين الذين يرقون في تاريخ واحد طبقاً لأقدميتهم في درجتهم السابقة " ومؤدى هذا النص أن العبرة في حساب أقدمية الموظفين في مجال الترقية إنما يكون بالأقدمية في الدرجة الحالية وعند التساوي تكون العبرة بالأقدمية في الدرجة السابقة.

ومن حيث أن الثابت من استعراض الوقائع السالف ذكرها أن لجنة شئون الموظفين قد استحدثت ضابطا للترقية بالاختيار إلى الدرجة..... مؤداه الترقية إلى هذه الدرجة على الموظفين شاغلي الوظائف الإشرافية مثل (ناظر ووكيل ومدرس أول) وقد تمت الترقية بالاختيار في القرار المتظلم منه. على أساس هذا الضابط دون مراعاة لضابط الأقدمية. ومن حيث أنه فضلاً عن أن لجنة شئون الموظفين لا تملك حسب اختصاصها استحداث أية ضوابط أو معايير للترقية حسبما سلف بيانه فإنه لا جدال في أن الضابط الذي اتخذته لجنة شئون الموظفين بالوزارة للترقية بالاختيار في الخصوصية الماثلة على الوجه المتقدم إنما ينطوي على مخالفة الحكم المادة (26) من نظام الخدمة المدنية المشار إليه، وهو ما ترتب عليه إهدار أقدمية الموظفين التي كان يتعين أن تتخذ أساسا في الترقية إلى الدرجة الأعلى حال التساوي في الكفاءة بين الأقدم والأحدث.

وإذ بني القرار المتظلم منه على أساس هذا الضابط، فإنه يكون بدوره قد جاء مشوبا بعيب مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وتأويله الأمر الذي يجعله حقيقا بالسحب.

ومن حيث أنه من المسلم به أنه إذا كان العيب الذي شاب قرار الترقية عيبا مطلقا يمس القرار في ذاته ويقوم بالنسبة لجميع الأفراد كأن يكون قد صدر من غير مختص أو خالف القواعد الشكلية المقررة أو النصوص الموضوعية التي تحكم الترقية كما هو الشأن في الخصوصية المعروضة فإنه يتعين سحب القرار سحبا كليا الأمر الذي يترتب عليه زوال الوجود القانوني للقرار واعتباره كأن لم يكن بجميع آثاره وذلك حماية للشرعية في ذاتها بغض النظر عن المراكز الشخصية لذوي الشأن.

ومؤدى ذلك أنك تعود لجهة الإدارة سلطتها في إجراء الترقية إلى الدرجات الشاغرة من جديد استهداء بالقواعد المقررة في القانون نصاً ومضموناً مع تلافي العيب الذي شاب القرار.

وغني عن البيان أن سحب القرار كلياً لا يرتب للمتظلمة أي حق خاص ذلك أن السحب على هذا الوجه إنما يقوم حسبما سلف البيان على عيب شاب القرار في ذاته ومن ثم لا يترتب أي إلتزام بترقية المتظلمة دون غيرها.

لذلك نري:

قبول التظلم شكلاً، وفي الموضوع بسحب القرار المتظلم منه سحباً كلياً وما يترتب على ذلك من آثار على النحو سالف البيان.