

بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٦ م

١- موظف - نقل - التزام وحدات الجهاز الإداري للدولة بالضوابط والقواعد الواردة في المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ ، المتعلقة بنقل الموظفين إلى جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة .

أوجب المشرع نقل الموظفين العمانيين المدنيين بالدولة الموجودين بالخدمة في تاريخ العمل بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ اعتباراً من ٢٠١٤/١/١ م إلى الدرجات المنصوص عليها في جدول الدرجات والرواتب الموحد وفقاً للضوابط والقواعد الواردة المرفقة بالمرسوم المشار إليه ، بحيث يكون الأساس في تحديد الدرجة المعادلة عند النقل إلى جدول الدرجات والرواتب الموحد ، هو بداية الراتب الأساسي للدرجة التي كان يشغلها في ٢٠١٣/١٢/٣١ م وفقاً لجدول الدرجات والرواتب المعمول به في جهة عمله ، وأوجب المشرع الاحتفاظ للموظف بأقدميته وترتيبه في الدرجة المنقول منها - مؤدى ذلك - أنه عند النقل إلى درجة معينة من درجات الجدول الموحد ، ويدخل في بداية راتبها الأساسي بداية ربط درجتين أو أكثر من جدول الدرجات والرواتب المعمول به في الهيئة حتى تاريخ ٢٠١٣/١٢/٣١ م ، ينقل الموظف شاغلاً إحدى هذه الدرجات في هذا التاريخ إلى الدرجة المعادلة من جدول الدرجات والرواتب الموحد ، ويحتفظ له بأقدميته وترتيبه السابق على النقل في الدرجة المعادلة التي تم النقل إليها ، أي تحسب أقدميته في هذه الدرجة التي نقل إليها من تاريخ أقدميته في الدرجة التي سبق له شغلها في الجدول السابق ، ويؤخذ ذلك في الاعتبار عند الترقية إلى وظيفة بالدرجة الأعلى مباشرة بعد ٢٠١٤/١/١ م مع توافر شروطها المقررة قانوناً ، وبمراعاة ألا يقل الحد الأدنى للمدة البينية اللازمة للترقية عن (٣) ثلاث سنوات - تطبيق .

٢- موظف - المركز القانوني للموظف - أداة إنشائه وسلطة الإدارة في هذا الشأن .

المستقر عليه قضاء وافتاء أن جهة الإدارة في معرض تطبيقها لنصوص قانونية تتضمن تحديدا لمراكز قانونية محددة على أحوال واقعية معينة ، إنما تتصرف وفقا لما ورد صراحة في النصوص ، فإذا كان البين من أحكام النصوص القانونية أن المركز القانوني الذاتي ينشأ من القاعدة القانونية مباشرة ، دون سلطة للجهة الإدارية المختصة في المنح أو المنع على أي وجه كان ، بحيث يقتصر عمل الإدارة على تطبيق هذه القاعدة على الأحوال الواقعية المعروضة عليها ، فإن هذا العمل لا يعتبر قرارا إداريا بالمعنى الصحيح ، وإنما في حكم العمل التنفيذي البحت ، الذي لا ينجم عنه نشوء أو تعديل المراكز القانونية الفردية ، وما ذلك إلا لأن هذه المراكز إنما تنشأ مباشرة من القاعدة ذاتها ، وعمل الإدارة لا يعدو أن يكون كاشفا لا منشئا للمركز القانوني . أما إذا كان المركز القانوني لا ينشأ مباشرة من القانون ذاته ، بل من القرار الإداري الذي تتخذه الإدارة بمقتضى ما لها من سلطة تقديرية في المنح أو المنع ، فإن القرار الصادر عنها بمقتضى هذه السلطة التقديرية يكون قرارا إداريا بالمعنى القانوني الصحيح ، فلا يجوز سحبه لمخالفة القانون إلا خلال المدة المقررة للطعن فيه - تطبيق .

٣- موظف - مناط استرداد ما صرف بغير حق .

إن المسلم به في مجال علاقة الدولة بالموظفين بمرافقتها العامة المتعددة ، أنها علاقة تنظيمية من روابط القانون العام تدور في فلكه ، وتخضع لأحكامه ، وأن الموظف وهو ينخرط في خدمة أحد مرافق الدولة نظير أجر معين ، فإنه يعتمد - بحسب الغالب الأعم - على هذا الأجر في أمر معيشته ، ونفقات أسرته التي يعولها ، فيرتب حياته ، وتستقيم معيشته على أساس هذا الأجر ، فإذا ما قامت

جهة الإدارة بتسوية حالته على نحو زاد في أجره ، أو صرف له ما ليس من حقه ، ولم تقتزن هذه التسوية أو الزيادة بسعي غير مشروع من الموظف أو بما يدخل به الغش على الجهة الإدارية ، فإن دواعي الاستقرار التي ثقلت موازينها في القانون الإداري ، والمبادئ العامة التي تملئها ضرورات سير المرافق العامة ، وما تقتضيه من رعاية موظفي المرافق العامة وتأمينهم ضد المفاجآت التي تضرب بها حياتهم ، يقتضي القول بالألا يسترد من الموظف ما سبق صرفه إليه بغير وجه حق إثر تسوية أو زيادة تبين خطأها كلها ، أو في جزء منها ، ولا جرم أن ذلك كله منوط بتوافر حسن النية لدى الموظف والقائمين على أمره في الجهة الإدارية ، سدا لكل ذريعة نحو التحايل أو المجاملة ، فإذا أفصحت الأوراق عن غش أو تواطؤ أو مجاملة ، فينهض حق جهة الإدارة في الاسترداد من الموظف لرد قصده عليه ، فضلا عن المساءلة التأديبية للموظف ، ولن شاركوه هذا الإثم ، ومرد الأمر في ذلك إنما يكون في ضوء كل حالة واقعية وفقا لظروفها وملاساتها - تطبيق .

فبالإشارة إلى الكتب المتبادلة ، والمنتهية بالكتاب رقم : بتاريخ ، الموافق بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني حول الضوابط والقواعد التي يتعين الالتزام بها عند نقل موظفي الهيئة العامة إلى جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة ، وما إذا كان القرار رقم ٢٠١٥/١٠ قرار ترقية أم قرار نقل .

وتلخص وقائع الموضوع - حسبما يبين من الأوراق - أنه بمناسبة صدور المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ بإصدار جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة ، صدر قرار رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة رقم ٢٠١٤/١ بنقل موظفي الهيئة إلى جدول الدرجات

والرواتب الموحد تطبيقاً للمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ المشار إليه ، وتنفيذ القرار المشار إليه تبين للهيئة أن الموظفين الأحدث في التعيين قد تساووا في الدرجات مع نظرائهم الأقدم ، مما أثار استياء بعض الموظفين واحتجاجهم ، الأمر الذي دعا الهيئة إلى بحث الموضوع مع المختصين بوزارة الخدمة المدنية ، وبناء على ما أسفرت عنه الاجتماعات والمخاطبات التي تمت بين الهيئة ، وبين وزارة الخدمة المدنية ، أصدرت الهيئة القرار رقم ٢٠١٥/١٠ بتعديل الدرجات المالية لبعض الموظفين ، وبمخاطبة وزارة الخدمة المدنية للوقوف على قواعد وضوابط نقل موظفي الهيئة لجدول الدرجات والرواتب الموحد ، أفادت بوجود تصويب القرار رقم ٢٠١٥/١٠ بحيث يكون القرار المشار إليه قرار ترقية ، وليس قرار نقل إلى درجة مالية اعتباراً من ٢٠١٤/١/١ م. وتذكرون أن وجه الخلاف بين الهيئة ، وبين وزارة الخدمة المدنية يكمن في تحول القرار الإداري رقم ٢٠١٥/١٠ من قرار نقل إلى جدول الدرجات والرواتب الموحد إلى قرار ترقية ، تأسيساً على أن المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ لم يعالج مسألة الترقية ، وأن الهيئة تجهل الأسباب التي حملت وزارة الخدمة المدنية على تحويل القرار المشار إليه إلى قرار ترقية ، فضلاً عن أن لجنة شؤون الموظفين بالهيئة لم تنو ترقية الموظفين ، وإنما نقلهم إلى الدرجات المالية وفقاً للمرسوم السلطاني المشار إليه . وإزاء ما تقدم طلبتم الإفادة بالرأي القانوني في الموضوع المشار إليه .

وحيث إن حقيقة المسألة المستطع الرأي بشأنها تكمن في كيفية أعمال القواعد والضوابط المتعلقة بنقل الموظفين إلى جدول الدرجات والرواتب الموحد المرفقة بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ ، وتبعاً لذلك مدى صحة القرار رقم ٢٠١٥/١٠ بنقل بعض الموظفين بالهيئة العامة إلى الدرجة المالية الأعلى ، ومدى تحصن القرار المشار إليه من عدمه .

وردا على ذلك نفيد بأن المادة الثالثة من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ بإصدار جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة تنص على أنه : "ينقل الموظفون العمانيون بالدولة الموجودون في الخدمة في تاريخ العمل بهذا المرسوم إلى الدرجات المالية المنصوص عليها في جدول الدرجات والرواتب الموحد المشار إليه وفقا للضوابط والقواعد الواردة في الملحق رقم (٢) المرفق". وتنص المادة الرابعة منه على أنه : " يصدر رئيس مجلس الخدمة المدنية اشتراطات شغل الدرجات الواردة في الجدول المنصوص عليه في المادة الأولى من هذا المرسوم ، وإلى أن تصدر هذه الاشتراطات يستمر تطبيق الاشتراطات الواردة في النظم الوظيفية السارية بما لا يتعارض مع أحكام هذا المرسوم. وفي جميع الأحوال لا يجوز أن تقل المدة المتطلبة للترقية للدرجة الأعلى عن (٣) ثلاث سنوات". كما تنص المادة الخامسة منه على أنه : " يوقف العمل بكافة الاستثناءات المنصوص عليها في النظم الوظيفية المطبقة على الموظفين الذين يسري عليهم جدول الدرجات والرواتب الموحد المشار إليه لحين صدور قانون الخدمة المدنية الموحد".

وقد نص البند "أولا" من ضوابط وقواعد نقل الموظفين على جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة الواردة في الملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني المشار إليه على أنه : " يحتفظ الموظف - بصفة شخصية - براتبه الأساسي إذا كان أعلى من بداية الراتب الأساسي المقرر للدرجة المنقول إليها ، ... " وينص البند "ثالثا" من الضوابط والقواعد ذاتها على أنه : " في جميع الأحوال يحتفظ الموظف بأقدميته وترتيبه في الدرجة المنقول منها".

وحيث إن مفاد ما تقدم ، أن المشرع أوجب نقل الموظفين العمانيين المدنيين بالدولة الموجودين بالخدمة في تاريخ العمل بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ المشار إليه اعتبارا من ٢٠١٤/١/١ إلى الدرجات المنصوص عليها في جدول الدرجات والرواتب الموحد وفقا للضوابط والقواعد الواردة المرفقة بالمرسوم السلطاني المشار إليه ، بحيث يكون الأساس في تحديد الدرجة المعادلة عند النقل إلى جدول الدرجات والرواتب الموحد ، هو بداية الراتب الأساسي للدرجة التي كان يشغلها في ٢٠١٣/١٢/٣١ وفقا لجدول الدرجات والرواتب المعمول به في جهة عمله ، وأوجب المشرع الاحتفاظ للموظف بأقدميته وترتيبه في الدرجة المنقول منها ، وترتيباً على ذلك ، فإنه عند النقل إلى درجة معينة من درجات الجدول الموحد ، ويدخل في بداية راتبها الأساسي بداية ربط درجتين أو أكثر من جدول الدرجات والرواتب المعمول به في الهيئة حتى تاريخ ٢٠١٣/١٢/٣١ م ، ينقل الموظف شاغل إحدى هذه الدرجات في هذا التاريخ إلى الدرجة المعادلة من جدول الدرجات والرواتب الموحد ، ويحتفظ له بأقدميته وترتيبه السابق على النقل في الدرجة المعادلة التي تم النقل إليها ، أي تحسب أقدميته في هذه الدرجة التي نقل إليها من تاريخ أقدميته في الدرجة التي سبق له شغلها في الجدول السابق ، ويأخذ ذلك في الاعتبار عند الترقية إلى وظيفة بالدرجة الأعلى مباشرة بعد ٢٠١٤/١/١ م مع توافر شروطها المقررة قانونا ، وبمراعاة ألا يقل الحد الأدنى للمدة البيئية اللازمة للترقية عن (٣) ثلاث سنوات .

وحيث إن ، المستقر عليه قضاء وإفتاء أن جهة الإدارة في معرض تطبيقها لنصوص قانونية تتضمن تحديداً لمراكز قانونية محددة على أحوال واقعية معينة ، إنما تتصرف وفقاً لما ورد صراحة في النصوص ، فإذا كان البين من أحكام النصوص

القانونية أن المركز القانوني الذاتي ينشأ من القاعدة القانونية مباشرة ، دون سلطة للجهة الإدارية المختصة في المنح أو المنع على أي وجه كان ، بحيث يقتصر عمل الإدارة على تطبيق هذه القاعدة على الأحوال الواقعية المعروضة عليها ، فإن هذا العمل لا يعتبر قرارا إداريا بالمعنى الصحيح ، وإنما في حكم العمل التنفيذي البحت ، الذي لا ينجم عنه نشوء أو تعديل المراكز القانونية الفردية ، وما ذلك إلا لأن هذه المراكز إنما تنشأ مباشرة من القاعدة ذاتها ، وعمل الإدارة لا يعدو أن يكون كاشفا لا منشئا للمركز القانوني . أما إذا كان المركز القانوني لا ينشأ مباشرة من القانون ذاته ، بل من القرار الإداري الذي تتخذه الإدارة بمقتضى ما لها من سلطة تقديرية في المنح أو المنع ، فإن القرار الصادر عنها بمقتضى هذه السلطة التقديرية يكون قرارا إداريا بالمعنى القانوني الصحيح ، فلا يجوز سحبه لمخالفة القانون إلا خلال المدة المقررة للطعن فيه .

وحيث إن المسلم به في مجال علاقة الدولة بالموظفين بمرافقتها العامة المتعددة ، أنها علاقة تنظيمية من روابط القانون العام تدور في فلكه ، وتخضع لأحكامه ، وأن الموظف وهو ينخرط في خدمة أحد مرافق الدولة نظير أجر معين ، فإنه يعتمد - بحسب الغالب الأعم - على هذا الأجر في أمر معيشته ، ونفقات أسرته التي يعولها ، فيرتب حياته ، وتستقيم معيشته على أساس هذا الأجر ، فإذا ما قامت جهة الإدارة بتسوية حالته على نحو زاد في أجره ، أو صرف له ما ليس من حقه ، ولم تقترن هذه التسوية أو الزيادة بسعي غير مشروع من الموظف أو بما يدخل به الغش على الجهة الإدارية ، فإن دواعي الاستقرار التي ثقلت موازينها في القانون الإداري ، والمبادئ العامة التي تملئها ضرورات سير المرافق العامة ، وما تقتضيه من رعاية موظفي المرافق العامة وتأمينهم ضد المفاجآت التي تضرب بها حياتهم ، يقتضى القول بالألا يسترد من الموظف ما سبق صرفه إليه بغير وجه حق إثر تسوية أو زيادة تبين خطأها كلها ، أو في جزء منها ،

ولا جرم أن ذلك كله منوط بتوافر حسن النية لدى الموظف والقائمين على أمره في الجهة الإدارية ، سدا لكل ذريعة نحو التحايل أو المجاملة ، فإذا أفصحت الأوراق عن غش أو تواطؤ أو مجاملة ، فينهض حق جهة الإدارة في الاسترداد من الموظف لرد قصده عليه ، فضلا عن المساءلة التأديبية للموظف ، ولن شاركوه هذا الإثم ، ومرد الأمر في ذلك إنما يكون في ضوء كل حالة واقعية وفقا لظروفها وملابساتها .

وحيث إنه بالتطبيق على ما تقدم ، ولما كان الثابت من الأوراق أن الضوابط والقواعد المرفقة بالمرسوم السلطاني ٢٠١٣/٧٨ قد نظمت تفصيلا كيفية نقل الموظفين المدنيين العمانيين على درجات الجدول الموحد سالف البيان ، على أساس اعتبار بداية الراتب الأساسي للدرجة التي كان يشغلها الموظف في ٢٠١٣/١٢/٣١م وفقا لجدول الدرجات والرواتب المعمول به في جهة عمله ، مع احتفاظه بصفة شخصية براتبه الأساسي إذا كان أعلى من بداية الراتب الأساسي المقرر للدرجة المنقول منها ، وبأقدميته وترتيبه في تلك الدرجة ، ولما كانت الهيئة العامة ، قد أعملت تلك الضوابط والقواعد بالفعل في شأن موظفيها ، وإذا لا تنازع الهيئة في صحة نقل الموظفين لديها وفقا للقرار رقم ٢٠١٤/١ ، وأن غاية الأمر تكمن في تساوي شاغلي أكثر من درجة مالية وفقا لجدول الرواتب المعمول به في الهيئة لدرجة مالية واحدة في الجدول الموحد ، ولما كانت الضوابط والقواعد المرفقة بالمرسوم السلطاني ٢٠١٣/٧٨ قد نظمت كيفية معالجة تلك الحالات ، دون إضرار بحقوق الموظفين على النحو السالف بيانه ، ومن ثم يكون القرار رقم ٢٠١٥/١٠ - المستطلع الرأي بشأنه - بنقل بعض الموظفين بالهيئة إلى الدرجات المالية الأعلى من تلك المقررة لهم وفقا للضوابط والقواعد المرفقة بالمرسوم السلطاني ٢٠١٣/٧٨ ، قد صدر بالمخالفة لأحكام القانون .

ولما كانت الضوابط والقواعد المرفقة بالمرسوم السلطاني ٢٠١٣/٧٨ سالف البيان ، لم تخول الجهة الإدارية أي سلطة تقديرية في تحديد كيفية تنفيذها ، بحيث لا تتمتع الجهة الإدارية في إصدارها لقرارات النقل إلى جدول الدرجات والرواتب الموحد بأي سلطة تقديرية منحاً أو منعا ، ومن ثم تعتبر تلك القرارات من قبيل التسويات التي لا تتحصن بمضي المدة .

وحيث إنه ، بالنظر إلى إفصاح جهة الإدارة صراحة عن أن لجنة شؤون الموظفين لديها لم تنو ترقية الموظفين المشمولين بالقرار رقم ٢٠١٥/١٠ ، وإزاء انتفاء ركن النية لدى الجهة الإدارية طالبة الرأي ، فإنه يتعذر القول بتحول القرار المشار إليه إلى قرار بالترقية .

ولما كان القرار رقم ٢٠١٥/١٠ من القرارات الصادرة بناء على سلطة الجهة الإدارية المقيدة فلا يتحصن بفوات المواعيد ، وإذ خلت الأوراق مما يفيد مساهمة الموظفين المشمولين بالقرار المشار إليه في إدخال الغش أو التدليس على جهة الإدارة ، الأمر الذي لا مناص معه من سحب القرار رقم ٢٠١٥/١٠ لمخالفته صحيح حكم القانون ، وما يترتب على ذلك من آثار ، مع التجاوز عن استرداد ما سبق صرفه للموظفين الذين شملهم ذلك القرار من فروق مالية .

لذلك انتهى الرأي ، إلى وجوب سحب القرار رقم ٢٠١٥/١٠ المستطلع الرأي فيه مع الالتزام بالضوابط والقواعد الواردة في المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ ، المتعلقة بنقل الموظفين إلى جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة ، وذلك كله على النحو المبين بالأسباب .

فتوى رقم (١٧٢٧٠٠٠٢١٧٠٦) بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٦ م