المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة التقديرية في قرارات إنتداب الموظفين "دراسة مقارنة"
اسم الكاتب: د. محمد مفضي المعاقبة، د. وصفي محمود الخريسات
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8051
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 09:49 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية جامعة مؤتة ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة التقديرية في قرارات إنتداب الموظفين "دراسة مقارنة"

د. محمد مفضي المعاقبة *

د. وصفي محمود الخريسات

تاريخ تقديم البحث: ٢٠١٨/٣/١م. تاريخ القبول: ٢٠١٨ /٧/١٠م.

ملخص

تعد الرقابة القضائية من أهم الضمانات الفعالة على أعمال الإدارة وعدم خروجها عن أحكام القانون، وخاصة عند إصدارها لقرارات إدارية وفقاً لسلطتها التقديرية التي منحها لها المشرع لتؤدي مهامها ونشاطها تحقيقاً للمصلحة العامة، وسير مرافقها بانتظام واطراد، لكن قد تستدعي طبيعة العمل الإداري إصدار الإدارة قراراً بإنتداب أحد موظفيها مؤقتاً إلى وظيفة أخرى داخل دائرته أو خارجها بنفس الدرجة أو تعلوها مباشرة ما دامت تتوافر فية شروط إشغالها، على أن تكون الغاية من الانتداب تحقيق المصلحة العامة لا مجرد وسيلة لإبعاده عن وظيفته الاصلية أو الإنتقام منه، ولحماية الموظف عملت التشريعات الوظيفية على إيجاد حماية قانونية للموظف عن طريق إخضاع القرارات الإدارية المتعلقة بالانتداب للرقابة القضائية. وقد خرجت الدراسة بعدد من النتائج من أهمها: قد تنطوي قرارات الانتداب على دوافع شخصية انتقامية لدى مصدر القرار الإداري بما منح من سلطة التقدير، ومن التوصيات: نوصي بتعديل الأنظمة الوظيفية وإدخال نص قانوني ينص على مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية المتعلقة بالانتداب.

الكلمات الدالة: السلطة التقديرية، الانتداب الوظيفي.

* كلية الحقوق، الجامعة الأردنية.

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

Supervision of the Administrative Judiciary on the Authority of Discretionary Management in Staff Assignment Decisions "A Comparative Study"

Dr. Mohammed Mufadi AL-Magbeh

D. Wasfi Mahmoud Al-khraisat

Abstract

Judicial supervision is one of the most effective guarantees for the work of the administration and doesn't depart from the provisions of the law, especially when issuing administrative decisions in accordance with the discretion given to it by the legislator to carry out its functions and activities for the public interest and to conduct its services regularly and steadily. One of its employees temporarily to another job within or outside his department at the same degree or directly above it as long as the conditions of its occupancy are met, provided that the purpose of the assignment is to achieve the public interest and not merely a way to remove him from his original job or retaliation. Employee Functional legislation has created legal protection for the employee by subjecting the administrative decisions relating to the assignment to judicial supervision. The recommendations of the study are: the decisions of the mandate may involve personal reprisals at the source of the administrative decision, including the authority of appreciation. We recommend amending the functional regulations and introducing a legal text that provides for the principle of causality of the administrative decisions related to the assignment.

Keywords: discretion, career assignment.

المقدمة:

تُعد القرارات الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تمكن الإدارة من ممارسة أنشطتها لتحقيق الصالح العام، وقد تفرض مقتضياته على جهة الإدارة انتداب أحد موظفيها من مكان لآخر لسد حاجة وتسيير مرافقها بانتظام واطراد، وذلك بما منحت من إمتيازات وسلطات أقرها لها القانون، وبقدر من الحرية في التصرف لمواجهة ما يطرأ من ظروف وما يواجهها من مواقف تتطلب قيامها بإصدار قراراتها، وهو ما نسميه بالسلطة التقديرية؛ وحتى يكون قرار الانتداب مشروعاً يجب أن يكون نابعاً من الرغبة في تحقيق مصلحة العمل وتسيير أدائه.

إن الهدف الأساسي للانتداب الوظيفي هو النهوض بمهام وظيفة شاغرة لم يتيسر تعيين من يتولى مهامها على نحو دائم، فتلجأ إليه الإدارة باعتباره وسيلة قانونية فعّالة في سد حاجات المرافق العامة من جهة، وتمكينها من التروي في تعيين من يتولى مهام تلك الوظيفة فيما بعد خلال فترة زمنية مؤقتة، تقصر أو تطول حسب النصوص المنظمة لمدة الانتداب مادامت لا تخالف القانون ولا تستهدف غير الصالح العام، وما لم يمس هذا الإنتدب حقاً من حقوق المُوظَف الوظيفية.

كفل المشرع الحماية القانونية اللازمة للموظف المُنتدب بواسطة الوسائل المقررة قانوناً، وذلك بخضوع قرارات الانتداب لرقابة القضاء الإداري الأردني والمصري، إذ قد تصدر عن الإدارة قرارات إدارية بانتداب المُوظَف العام قد تتضرر معه حقوقه وتمس مركزه القانوني، وتكون في حالات أخرى بدافع الانتقام أو التخلص منه أو تأديبه.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في توضيح الرؤية العامة لأحكام انتداب المُوظَف العام والصلاحية التقديرية التي منحت للإدارة في اتخاذ قرارات إنتداب موظفيها، ومدى تأثير ذلك على المُوظَفين وخصوصاً عندما يخضع الأمر لتقدير شخصي لا يستهدف المصلحة العامة. وهنا يبرز دور القضاء الإداري في معرفة مدى تجاوز الإدارة للحدود التي رسمها لها القانون، وبالتالي تخضع قرارات الانتداب لرقابة القضاء الإداري.

فمن باب أولى أن تحترم الإدارة مبدأ المشروعية في إصدارها للقرار الإداري بالانتداب، فامتياز السلطة التقديرية الذي تتمتع به في هذا المقام لا يعني أن تتصرف خارج الحدود والأطر التي رسمها لها القانون، وأن تحيد عن الوظيفة الأساسية المنوطة بها المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة، وكذلك منعاً للتعسف في استخدام سلطتها والأضرار بمصلحة المُوظَف العام.

أهمية الدراسة:

تكمن الأهمية في إلقاء الضوء على عنصر من عناصر الوظيفة العامة ألا وهو الانتداب الوظيفي، الذي هو أمر مؤقت بطبيعته، لما له من تأثير على حسن سير أداء المَرفق العام، وعلى الاستقرار الوظيفي للموظف العام، فيحدث في بعض الأحيان أن يجانب الرؤساء الإداريون هدف وغاية الانتداب الوظيفي، وبالتالي عدم مشروعية هذا التصرف الإداري الرئاسي وخطورته على الاستقرار الوظيفي المشروع والمصلحة العامة معاً.

منهجية البحث:

تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي الاستقرائي المقارن في إعداد هذا البحث؛ من خلال الرجوع للنصوص القانونية في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ باعتباره التشريع الرئيس الذي يحكم الوظيفة العامة، بالإضافة إلى التشريعات الوظيفية الأخرى، مقارنة بقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، وتعزيز موضوعات البحث بما يناسبه آراء فقهية، وأحكام قضائية ذات صلة بالموضوعات المطروحة.

تقسيمات البحث:

المبحث الأول: الأحكام العامة للانتداب الوظيفي.

المبحث الثاني: نطاق رقابة القضاء الإداري على قرار الانتداب.

المبحث الأول: الأحكام العامة للانتداب الوظيفي

قد تفرض متطلبات الوظيفة العامة على جهة الإدارة إنتداب أو ندب أحد موظفيها وفقاً للسلطة التقديرية الممنوحة لها إلى مكان آخر متى كان الهدف تحقيق الصالح العام وانتظام سير العمل في المَرفق العام. وتلجأ الإدارة للانتداب باعتباره وسيلة قانونية فعّالة في سد حاجات المرافق العامة من جهة، وتمكينها من التروي في تعيين من يتولى مهام تلك الوظيفة من جهه أخرى.

وللوقوف على الإحكام العامة للانتداب تم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب كما يلي:

المطلب الأول: السلطة التقديرية في القرار الإداري

يتعذر ضبط وتحديد مهام الإدارة بشكل دقيق ومسبق، لطبيعة العمل الإداري التي تجعل من المستحيل على المشرع أن يحدد منهجاً أو يعين مساراً مسبقاً تلتزمه الإدارة في مباشرة اختصاصاتها، أو يُحدد لها القرار الواجب إصداره بمواجهة كل حالة أو ظرف يواجهها، لأنه لا يتنبأ بالظروف التي

ستحيط بكل تصرف إلا في حالات معينة، مما يستلزم عليه ترك قدر من السلطة للإدارة للتصرف على ضوء الظروف والمتغيرات والمستجدات، فعندما يترك للإدارة حرية التصرف في شأن من الشؤون يُقال لها سلطة تقديرية.

إن تحديد مفهوم السلطة التقديرية للإدارة لم يتطرق إليه المشرع، بل ترك المجال للفقه والقضاء الإداري لتعريفها.

الفرع الأول: ماهية السلطة التقديرية

اختلف الفقه الإداري في تحديد مفهوم السلطة التقديرية للإدارة، حيث ذهب جانب من الفقه المصري إلى أنه: "يتضح مدلول السلطة التقديرية باعتبارها إحدى الامتيازات للإدارة، بأن ترك المشرع للإدارة حرية تقدير الظروف وتكييف الوقائع المعروضة أمامها غير مقيدة بالتصرف على نحو معين، وعدم فرض سلوك معين يلزم الإدارة في تصرفاتها، فأعطاها قدراً من حرية التقدير لاتخاذ القرار أو عدم اتخاذه، وكذلك تقدير ملاءمة التصرف واختيار الوقت المناسب لذلك، وتخويلها صلاحية الاختيار من بين بدائل متعددة"(١)، وكل ذلك يستهدف تحقيق أسباب وبواعث تندرج جميعاً ضمن إطار الصالح العام.

وذهب جانب الفقه إلى أنها "هي تلك السلطة المتصلة بالصياغة المرنة للقواعد القانونية التي يسنّها المشرع بحيث تسمح للإدارة بقسط من حرية التصرف عندما تمارس إختصاصاتها القانونية، ويكون للإدارة تقدير اتخاذ التصرف أو الامتناع عنه أو اتخاذه على نحو معين أو اختيار الوقت الذي تراه مناسبا للتصرف أو السبب الملائم له أو في تحديد محله" (٢).

ويرى أخر بأنها "حرية الإدارة في التصرف أو عدم التصرف، وفي اختيار القرار والوقت المناسب على أن يتم ذلك في إطار تطبيق القانون" (٣).

وأخيراً ذهب أخر للقول بأنها "أن السلطة التقديرية للإدارة تكون عندما يترك لها المشرع حرية تقدير الظروف التي تبرر تدخلها من عدمه، أو حينما تملك حق اختيار التصرف الذي تراه ملائماً لمواجهة هذه الظروف إذا قررت التدخل، وكذلك عندما يكون في مقدورها تحديد الوقت المناسب للتدخل" (٤).

(١) الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ط٦، ١٩٩١، ص ٣١.

(٢) جمال الدين، سامي، **القضاء الإداري**، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٤٥.

(٣) إمام، محمد عبده، **القضاء الإداري ومبدأ المشروعية**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط١، ٢٠٠٧، ص٥٧.

(٤) عبدالله، عبدالعني بسيوني، **القضاء الإداري**، منسأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٣٨.

أما في الفقه الأردني، فعرفها جانب بأنها "الحرية التي تتمتع بها الإدارة العامة حينما تمارس أما في الفقه الأردني، فعرفها جانب بأنها "الحرية التي تتمتع بها الإدارة العامة حينما تمارس الإختصاصات والصلاحيات التي أنيطت بها"، وبهذا تظهر السلطة التقديرية بأنها "عبارة عن نوع من الحرية أو هامش من حرية التصرف المسموح بها للإدارة العامة"(١).

وعرفها أخر بأنها "هي منح الإدارة حرية أكثر في الاختيار عند القيام بمهامها وممارسة اختصاصاتها، وتعني مرونة أكثر في الحركة وفسح المجال أمام الإدارة لتقدير متطلبات الظروف التي تعرض عليها، وبالتالي اختيار نوع التصرف الملائم لكل ظرف على حدة حتى يأتي هذا التصرف محققاً للأهداف والغايات المناسبة للحاجة الداعية إليها" (٢).

وأخيراً، يرى جانب منهم أن السلطة التقديرية "تتمثل في حقيقتها في تقدير ملاءمة الإجراء مع مقتضيات الصالح العام، بحيث يترك للإدارة إختيار الإجراء الأكثر ملاءمة من بين الإجراءات المشروعة المسموح لها اتخاذها؛ أي أن فكرة السلطة التقديرية ترتكز في مجملها على عنصر الملاءمة"(٣).

أما في القضاء الإداري، فقد تطرق لتعريف السلطة التقديرية في العديد من أحكامه، فذهبت محكمة القضاء الإداري المصري لتعريف السلطة التقديرية بقولها: "إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الجهة الإدارية تستقل بتقدير مناسبة إصدار قراراتها وتترخص في تقدير ملاءمته ومراعاة ظروفه ووزن ملابساته المحيطة به طالما أن الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة لم يشبه عيب إساءة استعمال السلطة أو مخالفة القانون" (٤).

أما في القضاء الأردني فأشارت المحكمة الإدارية العليا الأردنية للسلطة التقديرية بقولها: "أن وجود سلطة تقديرية للإدارة معناه: أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقق الغرض الذي هدف إليه القانون" (٥).

---

(١) شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، دار الثقافة، الأردن، ج٢، 2011، ص ٦١.

(٢) كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، دار الثقافة، عمان، ط١، ٢٠٠٩، ص ٣٧-٣٨.

(٣) انظر: الصرايرة، مصلح، **مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية التقديرية للإدارة**، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد٢٣، العدد(٦)، ٢٠٠٨، ص ١٦.

(٤) انظر: جمال الدين، سامي، **قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص٢٠. أشار لحكم محكمة القضاء الإداري، بتاريخ ١٩٥٣/١٢/١٣، السنه الثامنة، مكتب فني، ص ٣٢٩.

(٥) إدارية عليا أردنية ٢٠١٥/٨١، **مجلة نقابة المحامين**، ٢٠١٥، العدد 9،8،7، ص 1026.

وأشارت محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً[١] لمفهوم السلطة التقديرية بقولها: "أن وجود سلطة تقديرية للإدارة معناه: أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقق الغرض الذي هدف إليه القانون" [٢].

وقضت بقولها: "أن تستقل الإدارة بتقدير مناسبات قراراتها وتقدير ملاءمة أو عدم ملاءمة إصدارها ولا معقب عليها في ذلك متى كانت الوقائع التي تستند إليها صحيحة ومستقاة من وقائع ثابتة ومؤدية إلى النتيجة التي تهدف إليها" [٣].

وعليه فالسلطة التقديرية للإدارة هي وسيلة قانونية تهدف لتحقيق هذه الغاية، ولكن سلطة الإدارة في مجال التقدير ليست سلطة مطلقة أو تحكمية [٤].

ونرى أن السلطة التقديرية تعني ترك مجال واسع وغير محدد للإدارة القيام بنشاطاتها المتنوعة، للتأقلم مع التغييرات التي تواجهها في طريقها لتحقيق أهدافها دون عراقيل لتفعل ما تراه صالحاً وفق مستجدات الأمر والظروف والملابسات التي تقتضيها طبيعة المصلحة العامة، ومن هذه أن تقوم باتخاذ قرارها بالانتداب لضمان سير المَرفق العام بانتظام واطراد.

الفرع الثاني: مبررات فكرة السلطة التقديرية للإدارة

من الضرورة ترك تقدير ملاءمته بعض أوجه النشاط الإداري لرأي الإدارة، فيرسم المشرع الإطار العام تاركاً للإدارة حرية الحركة داخل هذا الإطار والاختيار بين أكثر من حل واختيار وقت التدخل واختيار التدخل من عدمه.

(١) ألغيت محكمة العدل العليا بموجب قانون القضاء الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

(٢) عدل عليا قرارها ٨٠/٧٨، **مجلة نقابة المحامين**،١٩٨١، ص ١٥٢١.

(٣) عدل عليا ٣/٧٣، **مجلة نقابة المحامين**، ١٩٧٣، ص ١٥٠٠. وانظر: الشوابكة، الشباب، فيصل ومحمد، رقابة محكمة العدل العليا الأردنية على سلطة الإدارة في التقدير، **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، الجزائر، العدد١٠، ٢٠١٤، ص ٢٨١.

(٤) حمد، عمر، **السلطة التقديرية ورقابة القضاء عليها**، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ط١، ٢٠٠٣، ص١٣١. وتأكيداً للمعنى السابق أضافت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: ".. أن السلطة التقديرية للجهة الإدارية في هذا الشأن ليست مطلقة أو تحكمية خالية من أي رقابة بل تظل سلطة تقديرية تخضع لرقابة القضاء". الطعن رقم١١٢٠٨ ، لسنة٥٠ ق جلسة ٢٠٠٨/٦/٢٢، **موسوعة الأحكام المصرية**.

فالسلطة التقديرية للإدارة هي أن تمتلك قدراً من حرية التصرف في ممارسة اختصاصاتها ونشاطها المناط بها، دون أن يفرض عليها القانون وجوب التصرف على نحو معين [١]، لذا تقوم فكرة السلطة التقديرية للإدارة على مجموعة من المسوغات والمبررات هي كما يلي:

أولاً: استحالة وضع قواعد عامة لكافة تفاصيل الحياة الإدارية: تتجلى هذه الحالة بأنه لا يتصور أن يحيط المشرع بكل الحالات التطبيقية المتعددة والمتشعبة، والتي قد تواجه الإدارة عند تنفيذها للتشريعات، فمن الناحية النظرية، يمكن أن يعالج أحد القوانين المسائل التفصيلية لموضوع ما فيحددها بالدقة اللازمة، إلا أنه من الناحية العملية ليس من المقبول أن يتخبط المشرع في الجزئيات الدقيقة والافتراضات المتعددة، ومن هنا فإن منح السلطة تقديرية للإدارة يمثل ضرورة قصوى وحتمية لمواجهتها [٢].

ثانياً: فكرة الصلاحية الإدارية: تقوم هذه الحالة على أن المشرع لا يتمتع عادة بالقدر الكافي من الخبرة الإدارية والفنية والعملية التي تمكنه من استنباط كافة الضوابط الإدارية التي تحكم سير العمل بالإدارة بما يناسبه وظروف تلك الإدارة وطبيعة مشاكلها المختلفة وأسلوب العمل بها، وفي المقابل يتمتع رجال الإدارة العامة بتلك الخبرة بحكم طبيعة عملهم مما يجعلهم أكثر قدرة على حسن تقدير الأمور واتخاذ القرار المناسب فيما يتعلق بكل حالة على حدة [٣].

ثالثاً: السلطة التقديرية ضرورية لفاعلية العمل الإداري: إن ما يضعه المشرع من تشريعات إدارية مختلفة، إنما يضعها مراعياً للظروف والأوضاع التي تكون سائدة في الإدارة في الفترة المعاصرة لمناقشة التشريع، وقد تكون تلك الظروف والأوضاع قد تغيرت تماماً في الوقت اللاحق الذي يكون مطلوباً فيه من رجال الإدارة اتخاذ قراراً ما، مما يجعل الإدارة في حاجة إلى تغطية تلك التغيرات السريعة بقرارات إدارية تصدرها بسلطتها التقديرية بين الحين والآخر، دون إنتظار إجراءات صدور التشريع [٤].

(١) عبد الباسط، محمد فؤاد، **القانون الإداري**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، (د ت)، ص ١٠٩.
(٢) السناري، محمد، **دعوى التعويض ودعوى الإلغاء**، مطبعة الإسراء، القاهرة، (دت)، ص ٥٣٩.
(٣) كنعان، القضاء الإداري، ص ٣٨. نجم، أحمد عبد الحافظ، السلطة التقديرية للإدارة، **مجلة العلوم الإدارية**، القاهرة، السنة ٢٣، العدد(١)، ١٩٨٢، ص ٤٨.
(٤) السناري، **دعوى التعويض**، ص ٥٤٠.

يضاف لما تقدم، أن إعمال مبدأ «سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد» يتطلب الإعتراف للإدارة بسلطة تقديرية لإختيار أنسب الوسائل وأفضل الأوقات للقيام بالعمل الإداري وإتخاذ القرارات اللازمة لضمان ذلك، ويستلزم أن يوفر لها القانون السلطة التي تمكنها من القيام به.

رابعاً: تفادي عيوب السلطة المقيدة: تظهر أهمية السلطة التقديرية، في أن المصلحة العامة تقتضي الاعتراف للإدارة بها، حيث لا يمكن أن يقتصر دور الإدارة على مجرد أن تكون تابعًا للقانون ومجرد آلة صماء، بل يتعين منحها القدرة على الاختيار وحتى لا توصم بالجمود، وتنمو لديها ملكة الابتكار والإبداع [١].

يضاف لما تقدم أن السلطة التقديرية لا تمارس في الواقع إلا في نطاق المشروعية وهي القدر من الحرية الذي يتركه المشرع للإدارة كي تباشر وظيفتها الإدارية على أكمل وجه؛ وأن كل عمل إداري يحتوي في حقيقته على قدر من السلطة التقديرية والمقيدة معاً، وبالتالي فالقرارات الإدارية بالانتداب خاضعة للسلطة التقديرية والاختصاص المقيد، واللتان يجب التوفيق بينهما لتحقيق الصالح العام.

وكل ما في الأمر، أن نطاق السلطة التقديرية يختلف وسعاً وضيقاً في كل عمل إداري سواء كان تابعاً للسلطة التقديرية أو السلطة المقيدة، فهما سمتان متكاملتان تجتمعان لسبغ سلطة الإدارة، إذ لا يوجد قرار إداري ناجم عن سلطة تقديرية أو سلطة مقيدة بشكل مطلق[٢].

كما تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري لا يراقب استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية ما دام أن قرارها بالانتداب في حدود القانون، ومهما بلغت تلك السلطة لا يمكنها أن تكون مطلقة [٣]، وإنَّما هناك حرية في التقدير بدرجات متفاوتة تبعاً لمقتضيات الصالح العام.

وخلاصة ما تقدم، إذا كان للإدارة حرية التصرف بمقتضى ما لها من سلطة تقديرية، في مباشرة نشاطها، فإن حريتها في ذلك ليست مطلقة، لذا عليها أن تمارس هذا النشاط داخل نطاق وحدود معينة لا يمكن تجاوزها وإلا عدت أعمالها باطلة، وحدودها إنما تتمثل في أوجه المشروعية المختلفة التي يجب على الإدارة احترامها وعدم تجاوزها[٤].

(١) عبد الوهاب، محمد، **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٥٩٢.

(٢) عبد الوهاب، محمد، **القضاء الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ك١، ٢٠٠٣، ص ٥٩٢.

(٣) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **الإنحراف بالسلطة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ١٧.

(٤) خليل، محسن، **مبدأ المشروعية**، مطبعة التوني، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص ٩٦.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للإنتداب الوظيفي

الانتداب أو الندب في التشريع المصري وضعية قانونية من شأنها تمكين المُوظَف من ممارسة مهامه في مكان عمل آخر غير عمله الأصلي، مع احتفاظه بحقوقه في الأقدمية في الرتبة، والترقية، والإحالة على التقاعد لدى الجهة الأصلية. ولتوضيح طبيعة الانتداب تم تقسيم هذا المطلب إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: ماهيّة الانتداب الوظيفي

يقصد بالانتداب: "أن يسند إلى المُوظَف مؤقتاً وظيفة أخرى خارج الجهة (وفي بعض التشريعات داخل الجهة) التي يعمل فيها مع إحتفاظه بدرجته الوظيفية"(١).

وذهب جانب من الفقه المصري إلى تعريفه بأنه "تكليف المُوظَف مؤقتاً بعمل وظيفية أخرى في المستوى نفسه أو تلوها مباشرة في السلم الإداري إذا دعت الضرورة ذلك، وتعذر إشغال الوظيفة بالتعيين أو النقل أو الترقية" (٢).

وذهب جانب من الفقه الأردني إلى تعريفه بأنه "قيام المُوظَف بصفه مؤقتة وتنفيذاً لقرار من السلطة المختصة بممارسة أعمال وظيفة أخرى من نفس درجة وظيفته أو وظيفة تعلوها مباشرة"(٣).

كما تجدر الإشارة بالقول: أن الانتداب يشابه النقل من ناحية اسناد وظيفة اخرى للموظف داخل الوحدة الإدارية نفسها أو خارجها، لكن يتميز الانتداب في أنه يقتصر على تكليف المُوظَف بأعباء وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية من دون أن يرافقه إنتقال ملاكه الى الجهة المنتدب إليها، بخلاف النقل الذي يصاحبه إنتقال المُوظَف من ملاك الجهة الإدارية المنقول منها الى ملاك الجهة الإدارية المنقول اليه.

وينبغي في قرار الانتداب أن يستهدف تحقيق دواعي مصلحة العمل الإداري لدى الجهة الإدارية المنتدب اليها وإنجاز العمل المطلوب؛ فإذا إبتغى غير ذلك من الغايات – كأن يستهدف معاقبة المُوظَف– كان القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة (٤).

---

(١) الحلو، ماجد، **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط١، ٢٠١٢، ص ٢٦٧.

(٢) الطماوي، النظرية العامة، ص ٤٦٤.

(٣) الذنيبات، محمد جمال، **الوجيز بالقانون الإداري**، دار الثقافة، الأردن، ٢٠٠٣، ص ٢٠٦. وانظر: عدل عليا أردنية ٩٠/١٥٥، **مجلة نقابة المحامين**،١٩٩١ ص ٨٢٢.

(٤) ذنيبات، **الوجيز بالقانون الإداري**، ص ٣٠٧.

وتتمثل صور الانتداب الوظيفي في صورتين:

أولاَ: الانتداب الكلي: ويقصد به إنتداب المُوظَف للقيام بمهام وظيفة أخرى معتمدة على الهيكل التنظيمي بتفرغ كامل للوظيفة المنتدب إليها على ألاّ تقل الوظيفة المنتدب إليها عن درجة الوظيفة الأصلية[١].

ثانياً: الانتداب الجزئي: ويقصد به إنتداب المُوظَف للقيام بمهام وظيفة أخرى معتمدة على الهيكل التنظيمي بالإضافة إلى مهام وظيفته، بمعنى قيام المُوظَف بمهام وظيفة أخرى شاغرة غير وظيفته الأصلية – بصفة مؤقتة – بإلإضافة إلى أعمال وظيفته الاصلية [٢].

أمّا فيما يتعلق بالجهة المختصة بصدور قرار الانتداب، فيكون من قبل السلطة المختصة به فقط حسب التشريع الذي نظم حالة الانتداب؛ ومن ذلك ما نصت عليه المادة (٣٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أنه " يجوز بقرار من السلطة المختصة، ندب المُوظَف للقيام ....." ويقصد بالسلطة المختصة بموجب نص المادة (٢) فقرة (١) من القانون نفسه: الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس الهيئة بحسب الأحوال.

ومن ذلك أيضاً ما نصت عليه المادة (٩٣) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ بأنه يصدر قرار الانتداب من السلطة المختصة حسب الفئة الوظيفية وذلك بقولها: أ- بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزيرين لشاغلي وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا. ب- بقرار من وزيري الدائرتين بناءً على تنسيب الأمين العام في كل منهما لموظفي الفئات الأخرى.

الفرع الثاني: القواعد القانونية للإنتداب الوظيفي

إن الانتداب يتم بناءً على طلب المُوظَف أو بمبادرة تلقائية من الإدارة حسب حاجة المَرفق العام لشغل وظيفه معينة، ويجري اصدار قرار الانتداب –كقاعدة عامة- من الجهة الإدارية المختصة بإصداره والتي تملك سلطة تقديرية في اصدار قرار الانتداب على أساس أنها هي التي تقدر مدى حاجة الجهه الى انتداب المُوظَف إليها، وحاجة الجهه الاصلية المُنتدب منها المُوظَف؛ ويبقى الخيار للجهة المختصة بالموافقه على الطلب من عدمه.

(١) الحلو، القانون الإداري، ص ٢٦٥ .

(٢) الحلو، القانون الإداري، ص ٢٦٦ .

أمّا فيما يتعلق بأحكام وشروط إنتداب المُوظَف العام[١]: فهناك جملة من الشروط ينبغي على الإدارة التقيد بها عند إجرائها للانتداب وهي كما يلي:

١. يجب أنّ يكون الانتداب بين الجهات الإدارية الحكومية بالمعنى الواسع لهذا التعبير الذي يشمل الجهات الخاضعة لقانون أو نظام الخدمة المدنية داخل أو خارج الوحدة. ومن ثم لا يصح انتداب المُوظَف الى جهة من جهات القانون الخاص مثل انتداب المُوظَف الى شركة أو مؤسسة خاصة[٢]. ويجوز وفق قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ندب المُوظَف بعد موافقته إلى الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام، وفي هذه الحالة تتحمل الوحدة كامل الأجر أو بعضه.

٢. أنّ تسمح حاجة العمل في الوظيفة الأصلية بإجراء الانتداب، وأن تكون الوظيفة المنتدب إليها مراعاة لمصلحة العمل والاستخدام الأمثل للموارد البشرية، فالسلطة المختصة هي التي تقدر ما إذا كانت حالة العمل تسمح بذلك أم لا.

٣. أن يكون المُوظَف مستوفياً للشروط والمعايير المعتمدة لشغل الوظيفة المنتدب إليها (صدور قرار بتثبيته). ولا يجوز انتداب المُوظَف قبل انتهاء مدة التجربة. لا يسري الانتداب على المُوظَفين المعيين بوجب عقد شامل. كما جاء في المادة (٣٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٢٠١٦/٨١: أنه لا يجوز ندب المُوظَف خارج الوحدة إلا بناءً على طلبه.

٤. يجب أنّ لا تزيد مدة الندب عن المدة المقرره في التشريع المطبق في كل وحدة، فمدة الانتداب في نظام الخدمة المدنية الأردني سنتين مجتمعة أو متفرقة خلال مدة عمل المُوظَف في الخدمة المدنية؛ وفي قانون الخدمة المدنية المصري ألا تزيد مدة الندب على أربع سنوات.

٥. أنّ يكون الانتداب الى وظيفة مساوية لوظيفة المُنتدب أو إلى وظيفة تعلوها مباشرة، كما يجب تحديد الوظيفة المُنتدب إليها المُوظَف. وفي حالة إنتداب المُوظَف إلى وظيفة تعلو وظيفته مباشرة، لابد من توافر فيه شروط هي: أن يتوافر في المُوظَف المُنتدب وجه أفضليه له على المُوظَفين

(١) انظر في شروط الإنتداب في التشريع: المادتين (٩١ و٩٣) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣. وإلى جانب نظام الخدمة المدنية عالجت بعض القوانين الوظيفية المتعلقة بفئات معينة من الموظفين العموميين القواعد الخاصة بإنتداب هؤلاء الموظفين. وانظر في شروط الندب: المادة (٣٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) انظر: ذنيبات، **الوجيز بالقانون الإداري**، ص ٣٠٧ .

ممن هم في نفس مستواه الوظيفي، بمراعاة أن الانتداب يعد شُغلاً فعلياً للوظيفة التي انتدب إليها، ويتمتع المُوظَف المُنتدب بسائر إمتيازات وسلطات هذه الوظيفة، ولا يجوز شغل الوظيفة الأعلى مباشرة إلا ممن هو أقدم ما دامت قد توافرت فيه اشتراطات شغلها، والكفاءة، وحاجة العمل الأصلية التي تسمح بذلك؛ فإذا لم تتوافر في المُوظَف المنتدب هذه الشروط وتجاوز غيره من المُوظَفين، يقضي القضاء الإداري بالغاء مثل هذا القرار[١].

٦. أن يكون الانتداب الى وظيفة شاغرة، وذلك منعاً للإنتداب الصوري الذي لا يكون القصد منه سوى الحصول على المكافآت المالية عن أعمال إضافية لا وجود لها[٢]. ولا يجوز إنتداب المُوظَف المنتدب الى أكثر من وظيفة خلاف وظيفته الأصلية [٣]، فيستلزم في مثل هذه الحالة إنهاء انتدابه الأول واعادته الى وظيفته الاصلية لكي يكون بالامكان انتدابه الى الوظيفة الجديدة.

٧. أن لا يؤثر قرار الانتداب على الدرجة الوظيفية أو الاقدمية أو الراتب الاساسي للموظف المنتدب.

٨. الأصل أنّه بعد إنتهاء مدة الانتداب يُعاد المُوظَف للوظيفة التي تراها الدائرة مناسبة. لكن يجوز تحويل الندب إلى نقل في حالة طلب صاحب الشأن نقله إلى الجهة المنتدب إليها [٤].

٩. جاء في المادة (٩٣/هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني أن المُوظَف المعاد للخدمة الاحتياطية يُعتبر مُنتدباً طول فترة خدمته ويتقاضى راتبه الأساسي والعلاوات التي يستحقها.

المطلب الثالث: آثار الانتداب الوظيفي

يُرتب القرار الإداري الصادر بالانتداب مركزاً قانونياً مؤقتاً للموظف المنتدب. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "من المستقر عليه أن الندب من الأمور المتروكة لجهة الإدارة ومن الملائمات التي تتمتع فيها بسلطة تقديرية حسبما تمليه مصلحة العمل يقتضيه الصالح العام، وذلك حتى تستطيع الإدارة أن تلبي احتياجات العمل العاجلة، وجعل المشرع الندب بصفة عامة تكليف مؤقت للعامل للقيام بأعباء وظيفة ما، وهو بذلك أمر موقوت بطبيعته اقتضته ظروف العمل، وإن أداء العامل للوظيفة المنتدب إليها لا يعتبر تعييناً فيها أو ترقية إليها ولا يكسبه حقاً في الاستمرار في شغل الوظيفة المنتدب إليها بحيث يجوز للسلطة المختصة إلغاء الندب في أي وقت، إذ لا يرتب الندب للعامل مركزاً

(١) إدارية عليا مصرية– الدائرة الثانية، الطعنيين١١٥٦٩ و١٣٥٤٢ ، لسنة ٥١ ق جلسة ٢٠٠٧/٦/٢٣، **موسوعة الأحكام المصرية**. وانظر: المادة (٣٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٢) انظر: فهمي، مصطفى أبو زيد، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٤٣٩.

(٣) شطناوي، على خطار، **الوجيز في القانون الإداري**، دار الثقافة، عمان، ط٢، ٢٠٠٣، ص ٤٨٦. وانظر المادة (٣٣) قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٤) انظر: المادة (٣٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

قانونياً نهائياً لا يجوز المساس به، ولا معقب على الجهة الإدارية في هذا الشأن ما دام قد خلا تصرفها من إساءة استعمال السلطة" (١).

وتأسيساً على ما تقدم، تتمثل الآثار المترتبة على قرارات انتداب المُوظَفين من ناحيتن بالنسبة للإدارة وللموظف مع وجود بعض التجاوزات والآثار السلبية، وتتمثل بما يلي:

١. لا يترتب على قرار الانتداب انتقال المُوظَف المنتدب إلى الجهة الإدارية المُنتدب إليها ويبقى مرتبطاً بجهة عمله الأصلية فيتقاضى منها راتبه وعلاواته وتحسب اقدمياته وترقياته فيها وتدخل مدة الانتداب في احتساب خدمته التقاعدية، فتبقى الجهة الأصلية هي المسوؤلة عن المُوظَف المُنتدب لأنه مازال تابعاً إليها (٢).
٢. لا يجوز للإدارة انتداب المُوظَف قبل انتهاء مدة التجربة ولو بحاجته.
٣. تتحمل جهة الإدارة المُنتدب إليها ما يستحقه المُوظَف من بدلات أو مكافأت ما عدا راتبه.
٤. على المُوظَف المُنتدب الالتحاق بالوظيفة المُنتدب إليها وأداء مهامها ومسؤولياتها تحت إشراف ورقابة السلطة الرئاسية للجهة الإدارية المُنتدب إليها، وعليه الالتزام في أدائه لعمله بالقواعد التي تحكم الوظيفة التي انتدب إليها.
٥. لجهة الإدارة إعادة المُوظَف المُنتدب إلى الوظيفة التي تراها مناسبة أو نقله بناءً على طلبه شريطة أنّ لا يؤثر ذلك في درجته وراتبه الأساسي الذي يستحقه.
٦. للسلطة المختصة بالانتداب إلغاء قرار الانتداب قبل انتهاء مدته.
٧. يرى جانب من الفقه أنه يبقى المُوظَف المُنتدب خاضعاً للسلطة التأديبيّة للجهة المُنتدب منها حتى عن المخالفات التي يرتكبها أثناء مدة الانتداب، فضلاً عن قوله باختصاص الجهة الإدارية المُنتدب منها المُوظَف بتقييم أدائه في مدة الانتداب ولها الاطلاع على انطباع السلطة الرئاسية للإدارة التي انتدب اليها، بما يرد من من كتب شُكر أو تقارير سلبيه تعكس سوء أدائه (٣).

(١) إدارية عليا الطعن١٣٣٣ ، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية لعام ٢٠٠٢، لسنة 45 ق جلسة ٢٠٠١/١٢/٢٧.

(٢) انظر: عبد الله، عبد الغني بسيوني، **القانون الإداري**، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٦، ص ٢٥٤.

(٣) شطناوي، **الوجيز في القانون الإداري**، ص ٤٨٧.

٨. إنّ النهاية الطبيعية للانتداب هي بانتهاء مدته إذ أنّ التشريعات الوظيفية تُحدد الانتداب بمدة معينة فإذا انقضت هذه المدة ولم يمدد – على إفتراض جواز التمديد– فإنّ الانتداب ينتهي في هذه الحالة ويعود المُوظَف إلى وظيفته الأصلية [١]؛ أو يطلب نقله إلى الجهة المنتدب إليها.

ومما تقدم، نرى أن الانتداب يقوم على أساس سلطة جوازية للإدارة تجريه بما تملكه من سلطة تقديرية إذا ما إستوجبت مقتضيات العمل الإداري ذلك، وليس أدل على ذلك، أنه ليس للموظف أي حق بالاستمرار بالانتداب الى موعده مادامت دواعي العمل الاداري تقتضي إنهاء الانتداب وإعادة المُوظَف إلى وظيفته الإصلية.

ونرى أنّه تتمثل بعض الآثار السلبية والتجاوزات في قرارات إنتداب المُوظَفين بما يلي:

١. من الملاحظ في الواقع العملي أن غالبية قرارات الانتداب تتم بموجب طلبات بالإسم الشخصي للموظف ولا يتم طلب الانتداب على أساس الوظيفة.
٢. تقوم السلطات الإدارية الرئاسية بتعين موظفين جدد رغم وجود كادر وظيفي خارج دوائرها من خلال الانتداب، فيما تعاني مؤسسات أخرى نقصاً حاداً، مما يؤدي إلى خلل في الاستغلال الأمثل للموارد البشرية عند اتخاذ القرارات الخاصة بالانتداب.
٣. إبقاء عدد من المُوظَفين خارج جهة عملهم لأطول فترة ممكنة، حيث يتم تحويل مسمى الانتداب إلى تكليف بعد انتهاء المدة المسموح بها للانتداب.
٤. صرف أجور عمل إضافي ومكافأت للموظفين المنتدبين من جهات عملهم، الأمر الذي يحملها الموازنة العامة أعباء مالية إضافية.
٥. أن التوسع في إتخاذ القررات الإدارية الخاصة بانتداب عدد كبير من موظفين إلى جهات أخرى حكومية؛ مما يؤدي إلى عدم الاستفادة من خدمات الكادر الوظيفي.
٦. يتم التجاوز في انتداب المُوظَفين لفترات زمنية تزيد عن السنتين خلافاً للبند (٩٣) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

وقد لاحظنا أن البعض من المُوظَفين لا يرى في حالة الانتداب سوى جانب واحد هو الاستفادة من المزايا المالية متناسين أن العلة الحقيقية من هذا النظام هو الاستفادة من خبراتهم، وسد حاجة الجهة طالبة الانتداب من المُوظَفين في ذلك التخصص.

(١) شطناوي، **الوجيز في القانون الإداري**، ص ٤٨٧.

المبحث الثاني: نطاق رقابة القضاء الإداري على قرار الانتداب

تصدر القرارات الإدارية وهي تتمتع بقرينة الصحة والسلامة، فيفترض أن كل قرار إداري يعتبر مشروعاً وصادراً تطبيقاً لما تقضي به القواعد القانونية والتنظيمية حتى يثبت العكس بحكم قضائي يُقرر أنّ القرار غير مشروع في حال طعن به ذي مصلحة أمام القضاء المختص.

وللوقوف على موقف القضاء الإداري من قرارات الانتداب تم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: الجهة المختصة بالرقابة القضائية على قرارات الانتداب

تختلف الجهة القضائية التي تباشر الرقابة على القرارات الإدارية المتعلقة بانتداب المُوظَفين باختلاف النظام القضائي المتبع في الدولة؛ فأخذت كل من مصر والأردن بالنظام المزدوج، فيوجد نوعان من المحاكم، محاكم عادية تختص بنظر المنازعات بين الأفراد، ومحاكم إدارية تختص في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو المُوظَفين والإدارة، حيث سنتطرق في هذا المطلب لكل من القضاء الإداري المصري والأردني.

الفرع الأول: جهة الرقابة القضائية على قرارات الانتداب في مصر

بعد أن صدر قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ونص في المادة (١٤/١٠) على إختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بسائر المنازعات الإدارية، فهذا النص اعتبر محاكم مجلس الدولة صاحبة الولاية العامة فى المنازعات الإدارية التي تشمل فيما تشمله قرارات الندب [١].

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في نظرتها لقرار الندب بقولها: " إذا كان الأصل أن الندب من وظيفة إلى أخرى أمر تترخص في ممارسته جهة الإدارة بما لها من سلطة تقديرية بمراعاة حاجة العمل في الوظيفة الأصلية، وأن الندب مؤقت بطبيعته، إلا أنه يتعين على جهة الإدارة عند استعمال سلطتها التقديرية في هذا الشأن ألا تسيء استعمال هذه السلطة" [٢].

وبالتالي دخل الطعن بقرارات الندب تبعاً لذلك في اختصاص المحاكم الإدارية أو محكمة القضاء الإداري، وأصبح من الجائز الطعن فيها أمام هذه المحاكم على اعتبار أن القرارات الصادره بالندب هي قرارات إدارية تقبل الطعن أمام القضاء الإداري بالإلغاء.

---

(١) بطيخ، رمضان، **قضاء الإلغاء**، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ٢٠٠٦، ص ٩٧-١١١.

(٢) إدارية عليا مصرية الطعن ٩٤٠ لسنة ٢٦ ق، جلسة ١٩٨٥/١/٢٩، **موسوعة الأحكام المصرية**.

يُضاف لما تقدم لابد من توافر شرط بالطاعن (المُوظَف رافع الدعوى) حتى تقبل المحكمة الدعوى، وهو أن يكون للموظف مصلحة مشروعة يقرها القانون، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "تغير المركز القانوني للمدعي بترقيته إلى الوظيفة وشغلها بصفة أصلية والمقام الدعوى طعناً على قرار تخطي الندب إليها فيتعين القضاء بعدم قبول الدعوى أخذاً في الإعتبار زوال مصلحة المدعى فيه" (١).

أمّا فيما يتعلق بالشرط المتعلق بميعاد الطعن على قرارات الانتداب، فالطعن يتقيد بالمواعيد المقررة بالطعن بالإلغاء بستين يوماً بغض النظر إلى الطبيعة المؤقتة لقرار الندب(٢).

كما أنّ قرار الندب من القرارات الواجب التظلم منها قبل تقديم طلب إلغائها، وبالتالي لا يقبل وقف تنفيذها، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "أن القرارات التي تصدر في مجال الوظيفة العامة والمتعلقة بشؤون المُوظَفين والتي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً وهي القرارات المنصوص عليها فى البندين ثالثاً ورابعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ لا تقبل تطبيقها ووقف تنفيذها ومن بينها قرارات الندب، حيث أنها إحدى طرق شغل الوظيفة العامة، ولا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها، ومن ثم لا يجوز وقف تنفيذها، ومؤدى ذلك أن قرارات الندب لا تندرج ضمن القرارات التي يجوز وقف تنفيذها (٣).

ومما تقدم، نرى أنه تختص محاكم القضاء الإداري بالرقابة على قرار الإدارة بالندب لانطواء القرار على أحد عيوب القرار الإداري، وفي عدم استهداف المصلحة العامة، أو بقصد الانتقام من المُوظَف أو معاقبته بغير الطريق التأديبي، أو إذا تضمن قرار الانتداب ما لم ينص عليها القانون صراحة.

الفرع الثاني: جهة الرقابة القضائية على قرارات الانتداب في الأردن

استفاد القضاء الإداري الأردني من تجارب الدول التي أخذت بنظام القضاء المزدوج واتبعه لاسيما من منذ عام ١٩٨٩، حيث استجاب المشرع العادي لنداء المشرع الدستوري، بعد أن كانت محكمة التمييز تنظر القضايا الإدارية بصفتها محكمة عدل عليا، وذلك عندما سن قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩، والذي أصبح فيما بعد قانوناً دائماً، وهو قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، حيث تم استحداث أول محكمة مستقلة ومتخصصة في نظر بعض المنازعات الإدارية ألا وهي محكمة العدل العليا.

(١) إدارية عليا الطعن٧٤٠ ، لسنة ٣٠ ق جلسة ١٩٩٨/١٠/١٧. **مجموعة المبادئ التي قررتها**.

(٢) إدارية عليا مصرية الطعن رقم ٦٥٤٢ لسنة ٤٢ ق، ٦٩٠ لسنة ٤٣ ق، جلسة ١٩٩٩/١٠/٣٠، **مجموعة المبادئ التي قررتها**.

(٣) إدارية عليا مصرية الطعن٢٥١ ، مجموعة المبادئ، لسنة ٣٨ ق جلسة ١٩٩٩/٩/٢٥.

وبعد التعديلات الدستورية على المادة (١٠٠) من الدستور الأردني أصبح التقاضي في الأردن على درجتين، وذلك بصدور قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ والذي بموجبه تم إنشاء المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، بعد إلغاء محكمة العدل العليا الأردنية التي يعود لها الفضل في إرساء مبادئ القضاء الإداري المستقل في الأردن.

وتجدر الإشارة بأن المشرع أعطى القضاء الإداري الأردني الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية المتعلقة بقرارات انتداب المُوظَفين بموجب المادة (٥) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م، والتي بموجبه غدت القرارات الإدارية النهائية جميعها قابلة للطعن بدعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري على درجتيه، ومنها قرارات الانتداب.

وعليه يستطيع المُوظَف الذي صدر القرار بإنتدابه من مكان إلى أخر وتضرر من القرار، أن يطعن به لدى محاكم القضاء الإداري الأردني قضائياً مع التقيد بالمواعيد المقررة بالطعن بالإلغاء بستين يوماً ورد الدعوى بعد مضي مدة الطعن القانوني[١].

يضاف إلى ما تقدم، أن قرار الانتداب من القرارات التي لم يشترط المشرع الأردني التظلم منها قبل تقديم طلب إلغائها، حيث لم يرد النص على ذلك.

المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري المصري من قرار الندب الوظيفي.

كما ذكرنا أن قرارات الإدارة الصادره بندب المُوظَفين تندرج ضمن نطاق السلطة التقديرية المخولة للإدارة؛ فهي قرارات إدارية تقبل الطعن أمام القضاء الإداري بالإلغاء. ويُعد الطعن بها وسيلة للمطالبة بإلغائها إذا كانت مخالفة للقانون، وتمس المركز القانوني للموظف، وحماية له من تعسف الإدارة وشططها.

تطور القضاء الإداري المصري نتيجة لتطور النشاط الإداري وتوغله في مجالات متعددة، فجعل القاضي يوسع من رقابته على هذا النشاط ليشمل السلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال، شريطة أن تتوخى جهة الإدارة الصالح العام في أي عمل تقوم به [٢]، إلا أن حرية الإدارة غير مطلقة في هذا المجال.

(١) المحكمة الإدارية الأردنية ٢٠١٦/٥١٤، تاريخ ٢٠١٧/٥/٨، وأيدته المحكمة الإدارية العليا بقرارها ٢٠١٨/٢٣٨ تاريخ٢٠١٧/١٠/٣، **منشورات مركز عدالة**.

(٢) الحلو، **القانون الإداري**، ص ٣٩٥.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: " إن الندب بوصفه إحدى وسائل شغل الوظيفة العامة يتميز عن سائر الوسائل بأنه موقوت بطبيعته إذ يتم على أساس التوقيت وليس على أساس القرار والاستقرار. ومن ثم ناط المشرع إجراءه بالسلطة المختصة وحدها دون أن يستوجب العرض على لجنة شؤون العاملين، فضلا عن أنه عرضة للإلغاء في أي وقت. ولذلك أطلق يد جهة الإدارة فى إجرائه حتى تستطيع تلبية حاجات العمل العاجلة ابتغاء حسن سيره وانتظامه، فأتاح لها اختيار من تأنس فيه القدرة والكفاية للاضطلاع بمهام الوظيفة والنهوض بأعبائها واختصاصاتها، وكل ما أشترطه القانون فى هذا الشأن هو ضرورة استيفاء العامل لاشتراطات شغل الوظيفة المنتدب إليها طالما خلا تصرفها من إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها" (١).

وعليه إذا اتخذت الإدارة قرارها بانتداب المُوظَف بناءً على السلطة التقديرية المنوحة لها لتحقيق أغراض أخرى غير الصالح العام، وحاجة الدائرة للموظف، فإن القضاء قد جرى على إلغاء مثل تلك القرارات.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "الندب أمر تترخص فيه جهة الإدارة بمالها من سلطة تقديرية – أن تمارس الندب في الحدود والأوضاع التي رسمها القانون – من أمثلة الندب المخالف – الندب دون أن تسمح حاجة العمل في الوظيفة الأصلية، والندب إلى وظيفة غير محددة أو موجودة بالهيكل الوظيفي أو عدم التقيد بمدة معينة أو عمل معين، وفقاً لنص المادة ٥٦ من قانون نظام العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمادة ٤٥ من لائحته التنفيذية"(٢).

وقد حُددت السلطة المختصة بأصدار قرار الندب في قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فإذا صدر قرار الندب من سلطة غير مختصة يعتبر باطلاً.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "أن الندب بوصفه إحدى وسائل شغل الوظيفة العامة يتميز عن سائر الوسائل بأنه موقوت بطبيعته إذ يتم على أساس التوقيت وليس على أساس القرار والاستقرار ومن ثم ناط المشرع إجراءه بالسلطة المختصة وحدها" (٣).

ومما تقدم، يمكننا القول أنه للإدارة أن تمارس الندب في الحدود والأوضاع التي رسمها القانون؛ وجاء في أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه من صور مخالفة القاعدة القانونية في الانتداب: إجراء

(١) إدارية عليا مصرية الطعن٦٩٠ ، لسنة ٤٣ ق جلسة ١٩٩٩/١٠/٣٠، **مجموعة المبادئ التي قررتها.**

(٢) إدارية عليا مصرية الطعن٥٩٢ ، لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٩٩/٤/٢٤، **مجموعة المبادئ التي قررتها.**

(٣) إدارية عليا مصرية الطعن٤٦١١، لسنة٤٠ ق جلسة ١٩٩٩/٨/٢٨، **مجموعة المبادئ التي قررتها.**

الانتداب دون أن تسمح حاجة العمل في الوظيفة الأصلية أو إلى وظيفة غير محددة [١] أو غير موجودة بالهيكل الوظيفي أو عدم التقيد بمدة معينة أو عمل معين [٢].

يضاف لما تقدم، لا يجوز اتخاذ قرار ندب المُوظَف لتحقيق أغراض أخرى، كوسيلة لتأديب المُوظَف على خلاف ما قرره القانون. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: " ومن صور إساءة استعمال السلطة، تعديل قرار الندب إلى نقل، ثم إلغاء الندب، ثم إعادته، وصدور تلك القرارات في وقت قصير، بعد أن أوضحت الإدارة عن قصدها في أن الغرض من ذلك هو توقيع جزاء تأديبي " [٣]

وجرى القضاء الإداري المصري على إلغاء قرار الندب إذا ما اتخذت الإدارة قرارها لتحقيق أغراض أخرى غير الغرض المحدد من أجله، بأن يكون هدف الإدارة الإنتقام من المُوظَف والتخلص منه أو معاقبته أو إفادته على حساب المصلحة العامة، غير أن الكشف عن القصد الحقيقي لجهة الإدارة لا يكون سهلا في كل الأحوال.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها:" للإدارة العامة السلطة التقديرية في ندب العامل ما دامت لا تخالف القانون ولا تستهدف غير الصالح العام، وهو حق مكرس للإدارة العامة، ما لم يمس هذا الندب حقاً من حقوقه المقررة، فإذا استهدفت الإدارة به التنكيل بالعامل أو انحرفت عن الأهداف التي شرع الندب أصلاً من أجلها، يكون غير مشروع "[٤].

وقد كان سند المحكمة في إلغائها لقرار الندب، أن دافع الإدارة في إصداره لم يكن تحقيق مصلحة المَرفق، أو ردع المُوظَف، وإنما كان قصدها من وراء ذلك التنكيل بالمُوظَف والإنتقام منه، ومن ثم جاء قرارها باطلا لكونه مشوباً بالانحراف بالسلطة، بحيث لم يكن مبررها في استعمالها الرغبة في تحقيق المصلحة العامة بل الإنتقام من المُوظَف.

(١) إدارية عليا الطعن٦٦٤٤ ، لسنة ٤٧ ق جلسة ٢٠٠٤/١٠/١٦. **موسوعة الأحكام المصرية.**
(٢) إدارية عليا مصرية الطعن٥٩٢ ، لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٩٩/٤/٢٤، والطعنين٥٩٢ و١٥٣١ لسنة٤٠ق جلسة ١٩٩٩/٤/٢٤. **مجموعة المبادئ التي قررتها.**
(٣) إدارية عليا مصرية الطعن٢٣٠١ ، لسنة٢٧ ق جلسة ١٩٨٦/١٢/٢١. **موسوعة الأحكام المصرية.**
(٤) إدارية عليا الطعن٣١٠٢، لسنة٣٩ ق جلسة ١٩٩٩/٢/٢٠، **موسوعة الأحكام المصرية.**

كما يتعين أن تكون الغاية من الندب تحقيق المصلحة العامة لا مجرد وسيلة لعقاب العامل بابعاده عن وظيفته الاصلية [١]. فأحيانا يصدر الرئيس الإداري قرارا بانتداب أحد المُوظَفين بقصد العقاب وليس تحقيقاً لمصلحة العمل، وهذا يعني أن الرئيس ابتكر جزاءً لم ينص عليه القانون وأوقعه على المرؤوس من دون سبب يبرره إلا رغبته في الانتقام والتشفي من المُوظَف [٢].

وإن اتخاذ الإدارة لقرار الندب كوسيلة لعقاب المُوظَف يكون استخدامه في غير ما شرع له، فإذا قامت الإدارة بندب المُوظَف كعقوبة مقنّعة، فيعتبر جزاء تأديبياً غير وارد في القانون ودون مراعاة الإجراءات والضمانات التي قررها المشرع إزاء تأديب المُوظَفين، ومن ثم يكون قرارها غير مشروع مُتعين الإلغاء[٣].

كذلك إذا أرادت الإدارة معاقبة المُوظَف نتيجة لإرتكابه مخالفة معينة فإنها تكون مقيدة بالعقوبات الواردة على سبيل الحصر وليس من بينها عقوبة الندب وإلاّ عد تصرفها باطلاً [٤].

فقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "من المسلم به في الفقه والقضاء الإداريين أنه إذا ثبت أن قرار ندب العامل كان مقصوداً به مجازاته تأديبياً عن خطأ تأديبي، يكون القرار واجب الإلغاء – وأساس ذلك: أن ندب العاملين لم يشرع من أجل اتخاذه لمجازاة العامل المخطئ وإنما هو وسيلة لتحقيق سير المَرفق العام [٥].

كما أرست المحكمة الإدارية العليا المصرية مبدأ بلزوم أخذ رأي لجنة شؤون مديري وأعضاء الإدارات القانونية في قرار الندب واعتبرته إجراءً جوهرياً يترتب على إغفاله البطلان فقضت بقولها: "إن ندب مديري أعضاء الإدارات القانونية يجوز بقرار من السلطة المختصة بالتعيين وبعد أخذ رأي لجنة شئون مديري وأعضاء الإدارات القانونية المنصوص عليها في المادة ١٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣، وإن صدور قرار الندب دون أخذ رأي هذه اللجنة وكذلك عدم تحديد مدة الندب يكون مخالفاً لأحكام القانون متعين الإلغاء" [٦].

---

(١) إدارية عليا الطعن٢٩١٨ ، ، لسنة ٤١ ق جلسة ١٩٩٥/٧/٥، **الموسوعة الذهبية وشرح قوانين العاملين المصري**، ص ١٣٢.

(٢) إدارية عليا الطعن٢٦٦٤، لسنة ٤٠ ق جلسة ١٩٩٩/١/٩، **موسوعة الأحكام المصرية**.

(٣) إدارية عليا مصرية الطعن٣٩٢٣، لسنة ٤٠ ق جلسة ١٩٩٩/٩/٢٨، **مجموعة المبادئ التي قررتها**.

(٤) خليفة، **الإنحراف بالسلطة** ، ص ١٥٠.

(٥) إدارية عليا مصرية الطعن ٢٨١٥ ، مكتب فني ٣٤، لسنة ٣١ تاريخ ١٨/٣/١٩٩٨، ص ٧٢٠.

(٦) إدارية عليا مصرية الطعن٧٤٠ ، لسنة٤٣ ق جلسة ١٩٩٨/١٠/١٧، **مجموعة المبادئ التي قررتها**.

وفي المقابل إذا لم ينص القانون على ذلك فتعتبر من الصلاحيات المتروكة لتقدير جهة الإدارة ولا يترتب على إغفاله البطلان [١]. حيث عدّل المشرع المصري عن ذلك في قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ وأناط ذلك بالسلطة المختصة به فقط.

ومن خلال الرجوع لأحكام القضاء الإداري المصري، وجدنا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد اختلفت أحكامها بشأن أثر صدور قرار الندب دون تحديد مدة الندب والوظيفة المنتدب إليها المُوظَف المنتدب، فقد ذهبت بعض الأحكام إلى صحة ذلك القرار[٢]، ارتكاناً منها إلى أن مدة الندب محكومة بنص القانون، كما أن الوظيفة المُنتدب إليها محكومة هي الأخرى بنص القانون في هذا الشأن، حيث أن مدة الندب حدد لها القانون حداً أقصى لا يجوز تجاوزه، ومنع القانون الندب إلى وظيفة أقل من الوظيفة الحالية للموظف المُنتدب.

في حين أدارت بعض الأحكام وجهها نحو عدم صحة ذلك القرار[٣]، إذ يجب أن ينطوي على إعمالٍ لأحكام القانون، فيتم النص فيه على مدة الندب والوظيفة المنتدب إليها المُوظَف.

وبدورنا نتفق مع الإتجاه القضائي القائل في تحديد مدة الانتداب الوظيفي والوظيفة المُنتدب إليها المُوظَف، لبيان ووضوح مضمون القرار الإداري، وإعمالاً للنص القانوني الواضح العبارات والمعاني ومحدد الغايات والذي لا يحتمل التأويل والتفسير وإلا كان مخالفاً للقانون.

المطلب الثالث: موقف القضاء الإداري الأردني من قرار الانتداب الوظيفي

يتعين على الإدارة عند ممارستها لسلطاتها التقديرية أن تحترم جميع أوجه المشروعية، بأن يكون قرارها موافقاً للقانون، ويقوم القضاء الإداري بمراقبة مشروعية القرار الإداري في جميع أركانه في حال تم الطعن به.

كما تملك الجهة الإدارية سلطة تقديرية في إصدار قرار الانتداب على أساس أنّها هي التي تقدر مدى الحاجة للموظف في البقاء في عمله أو انتدابه إلى موقع أخر مع خضوع سلطتها تلك لرقابة القضاء الإداري؛ ذلك أن الإدارة في هذه الحالة تعتبر أقدر على معرفة مواقع الفائض أو النقص في الوظيفة العامة.

(١) إدارية عليا الطعنين٤٤٨٦ و ٤٢٨، لسنة ٤٠ ق جلسة ١٩٩٩/٢/١٣، **مجموعة المبادئ.**

(٢) إدارية عليا الطعن٥١٤٢ ، لسنة ٤٥ ق جلسة ٢٠٠١/١٠/٣٠، والطعن ٧١٤٥ لسنة٤٤ ق جلسة ٢٠٠٢/١/١٥، **موسوعة الأحكام المصرية.**

(٣) إدارية عليا الطعن رقم٩٧٠٦، لسنة٤٩ ق جلسة ٢٠٠٩/٥/١٦. إدارية عليا الطعن٦٦٤٤، لسنة ٤٧ ق جلسة ٢٠٠٤/١٠/١٦، **موسوعة الأحكام المصرية.**

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه يملك مجلس الوزراء صلاحية الإشراف والرقابة على عمليات الانتداب؛ وذلك من خلال مراجعة وفحص قرارات الانتداب بالنسبة لموظفي الفئة العليا والوزيرين للطلبات المرفوعة إليه من مختلف الدوائر الحكومية، وذلك للتأكد من استيفائها للمتطلبات اللازمة لاتخاذ القرار بشأنها.

وبالتالي فإن مدى الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في قرار الانتداب الوظيفي، تتركز على مدى ملاءمتها مع مبدأ المشروعية [١]، ومدى تحقيقها للمصلحة العامة.

وعليه سنوضح بشي من التفصيل موقف القضاء الإداري الأردني من الرقابة القضائية على قرارات انتداب المُوظَفين:

بالاطلاع على القرارات الصادرة عن محاكم القضاء الإداري الأردني، يلاحظ قلة القرارات الصادرة في موضوع الانتداب وذلك لكونه مؤقتاً، وبمراجعة تلك القرارات يلاحظ أن المحكمة قد أرست العديد من التطبيقات والأحكام المتعلقة بالانتداب، ومن بين تلك التطبيقات مايلي:

ذهب القضاء الإداري الأردني إلى إلغاء القرار الإداري بالانتداب الصادر من سلطة أو شخص غير مختص؛ حيث يتحقق عدم الإختصاص في قرار الانتداب عندما تصدر الجهة الإدارية قرارها دون أن يكون لها الصفة لإصداره، بمعنى أنها لم تكن تملك الصلاحية لإصدار القرار الإداري مع أن القرار قد يكون مشروعاً في كافة جوانبه، ولكنه صدر ممن لا يملك الحق في إصداره، فالقرارات الإدارية يلزم لمشروعيتها أن تكون صادرة ممن يملك الحق بإصدارها [٢].

ونرى أن العبرة في تقدير مدى اختصاص الجهة الإدارية في إصدار قرار الانتداب هي بالنظر إلى حقيقة وجوهر قرار الانتداب، وصولاً إلى تحديد ما إذا كان يدخل في إختصاصها من عدمه، فإذا أظهرت حقيقة إستجلائه أن قرار الانتداب يدخل في ولاية الجهة الإدارية خرج عن ولاية القضاء الإداري في إلغائه.

ومن ذلك فقد حُددت السلطة المختصة بإصدار قرار الانتداب حسب الفئة الوظيفية في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٢٠١٣/٨٢ فهي إما مجلس الوزراء أو وزيري الدائرتين[٣].

وتطبيقاً لما لذلك، قضت محكمة العدل العليا بقولها:" اذا كان المستدعي بوصفه مديراً عاماً لدائرة، هو من موظفي الدرجه الأولى، فإن مجلس الوزراء هو المختص بإنتدابه إلى دائرة أخرى. وأن مجرد

(١) الدسوقي، حماية الموظف العام، ص ٤٢٩.

(٢) الزعبي، خالد سمارة، **القرار الإداري**، دار الثقافة، عمان، ط٢، ١٩٩٩ ص ٦٤.

(٣) المحكمة الإدارية ٢٠١٦/٤٥، هيئة ثلاثية، تاريخ ٢٠١٩/٥/٩، **منشورات مركز عدالة**.

ارتباط دائرة الأرصاد الجوية بنفس وزير النقل لا يخرجها عن صفتها الأصلية من أنها دائرة حكومية مستقلة، ويكون قرار وزير النقل بندب المستدعي بصفته مديراً عاماً للدائرة من دائرة الأرصاد الجوية للعمل مستشاراً في وزارة النقل قراراً منعدماً لصدوره عن شخص غير مختص أصلا باصدار، ومن المسلم به في الفقه والقضاء أن قرار الانتداب إذا صدر من سلطة غير مختصة اصلاً باصدارة لا يعتبر محصناً من الطعن" (١).

وذهب القضاء الإداري الإردني إلى إلغاء القرار الإداري الصادر بانتداب المُوظَف دون التقيد بشرط أن تكون الوظيفة المُنتدب إليها من نفس مستوى وظيفة المُنتدب. وتعقيباً على ذلك، إذا لم ينطوي القرار الصادر بالانتداب على تحديد الوظيفة من ذات المستوى الوظيفي، كان القرار مخالفاً للقانون مخالفة جسيمة لانفصامه في محله إلى جزأين؛ أحدهما منصوص عليه في القرار ويقضي بإبعاد المُوظَف المنتدب من وظيفته، والثاني مجهول وغير محدد الوظيفة التي كان يتعين الانتداب إليها والتي لم يرد ذكرها في القرار (٢).

وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة العدل العليا بقولها "...إذا قرر مجلس الوزراء إنتداب موظف من وزارة الزراعة دون أن يعين له وظيفة أو مهمة خاصة فيكون قرار الانتداب مخالفاً للقانون ويعتبر جزاء تأديبياً ..." (٣).

وفي المقابل، نرى أنه لم تشترط بعض التشريعات الوظيفية أن يكون هناك مسمى وظيفي في حالة الانتداب، وتطبيقاً لذلك؛ قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: " .. وحيث أن القرار المشكو منه صدر بناء على تنسيب أمين عام وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالوكالة ونائب مدير عام المركز الجغرافي الملكي، وأن المادة المذكورة لا تشترط أن يكون هناك مسمىً وظيفياً في حالة الانتداب. فيكون القرار المشكو منه بالانتداب متفقاً وأحكام القانون" (٤).

يضاف لما تقدم، أنه إذا أرادت الإدارة معاقبة المُوظَف نتيجة لإرتكابه مخالفة معينة فإنها تكون مقيدة بالعقوبات الواردة على سبيل الحصر في القانون؛ والتي لا تملك الجهة الإدارية الخروج عليها فإذا خرجت عن إطار التأديب بانتداب المُوظَف عُد تصرفها باطلاً.

---

(١) عدل عليا ١٩٨٨/٤٨، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ١٩٨٩، ص ٢٣٦٨.

(٢) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **دعوى الإلغاء في القرار الإداري، الأسباب والشروط**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٦٥.

(٣) عدل عليا قرارها رقم ١٩٦٦/٩٢ ، **منشورات مركز عدالة**.

(٤) إدارية عليا ٢٠١٥/٢١٥، تاريخ ٢٠١٥/١٠/٧. عدل عليا رقم ٢٠١٠/١٤٨، **مركز عدالة**.

وتطبيقا لذلك؛ قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها:" إذا صدر التنسيب من لجنة التحقيق بانتداب الطاعنة من ملاك دائرة العطاءات الحكومية إلى ملاك وزارة الأشغال العامة، فإن القرار المشكو منه لم يكن إلا نتيجة لتوصية لجنة التحقيق وبمناسبة التحقيق بشكل عام فأن هذا القرار لم يكن سليما لعدم مراعاته أحكام المادة (٩٠/أ) من نظام الخدمة المدنية في ضوء ما ورد من بينات في الدعوى"(١).

وجرى القضاء على إلغاء قرار إنتداب المُوظَف إذا اتخذته الإدارة كوسيلة لتأديبه، على خلاف ما قرره القانون من إجراءات. وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: "... لم يوجد في ملف المستدعية ما يشير إلى ندبها كان تلبية لحاجات العمل وإنما تشير الإدارة إلى أن الغرض من الندب هو إقصاؤها عن وظيفتها الأصلية لأغراض تأديبية ..." (٢).

يضاف لما تقدم، وقفت محاكم القضاء الإداري الأردني حائلاً أمام قرارات الانتداب الوظيفي وأعملت رقابتها عليها من حيث أنه يشوبها الانحراف استعمال السلطة وإستند في إثبات انحراف الإدارة في قرار الانتداب لعدة أدلة أهمها: عدم وجود تنسيب خطي من الوزير المختص ليكون قرار الانتداب تحت رقابة السلطة صاحبة الصلاحية في إصدار قرار الانتداب... وأن ينطوي قرار الانتداب على اتيان المُوظَف المنتدب بعض المحظورات التي تعد مخالفة مسلكية... وعدم تحديد الوظيفة التي إنتدب المُوظَف للقيام بأعبائها مما يدل على أن الانتداب لم يتم لحاجات العمل و إنما كان لأغراض تأديبية.."(٣).

كما أن عيب إساءة إستعمال السلطة لا يفترض في القرارات الإدارية – كقرارات الانتداب – ويعد عيباً قصدياً، وتطبيقاً لذلك؛ قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: " أن عيب إساءة استعمال السلطة يخول المحكمة أن تمد رقابتها على البواعث والدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها بصرف النظر عن كون القرار صادراً عن شخص مختص واستوفى الاجراءات الشكلية وأنه موافق للقانون، وفي نفس الوقت لا يقصد به تعمد الانحراف أو الخطأ، فإن حسن النية وسوء النية سيان لأن المهم في عيب إساءة استعمال السلطة مخالفة القانون روحاً لا نصاً" (٤).

فألغت محكمة العدل العليا الأردنية دون تردد قرارات إدارية استهدفت الإدارة منها عقاب المُوظَف دون اتباع الإجراءات التأديبية، فقضت بقولها: "إن قرار الانتداب لم يصدر لتحقيق الغرض الذي شُرع

(١) إدارية عليا ٢٠١٥/٢٩٤، تاريخ ٢٠١٦/١/١٣. **منشورات مركز عدالة.**

(٢) عدل عليا ١٩٨٠/٤٠٦، **منشورات مركز عدالة.**

(٣) عدل عليا ١٢/١٥، **مجلة نقابة المحامين**، ١٩٨١، ص ٢٩٧، مشار إليه: في كنعان، نواف، **القانون الإداري**، دار الثقافة، عمان، ك٢، ٢٠١٠، ص ٨١.

(٤) إدارية عليا ٢٠١٥/٨١، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ٢٠١٥، ع 7–٩، ص ١٠٢٦.

هذا الإجراء من أجله مما يجعله مشوباً بعيب مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، كما أنه مخالف لنظام الخدمة المدنية، فإن القرار يكون بالنسبة لذلك مخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء"(١).

ونرى أنّ للإدارة ممارسة سلطتها في إصدار قرار الانتداب في الحدود والأوضاع التي رسمها القانون ومن صوره مخالفتها لذلك: أن تقوم بإجراء الانتداب دون أن تسمح حاجة العمل في الوظيفة الأصلية أو إلى وظيفة غير محددة أو غير موجودة بالهيكل الوظيفي أو عدم التقيد بمدة معينة أو عمل معين.

وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة العدل العليا بقولها: " يتبين لنا أن المستدعي بمقتضى موازنة أمانة العاصمة لسنة ١٩٦٣-١٩٦٤ معين بوظيفة جابٍ بالدرجة التاسعة وأن نقله للقيام بأعمال كاتب في المستودع كان بمثابة انتداب وليس تعييناً بهذه الوظيفة لسببين: الأول أن أمين العاصمة الذي أصدر قرار النقل لا يملك صلاحية نقل المستدعي من وظيفة جابٍ وتعيينه كاتباً في المستودع، والثاني أنه لا يوجد في الموازنة سالفة الذكر وظيفة كاتب من الدرجة التاسعة " (٢).

كما وقد نص القانون على إنهاء مدة الانتداب وأعتبره من الصلاحيات المتروكة لتقدير جهة الإدارة ولا يترتب على إنهائه قبل إنتهاء مدته أن يكون قراراً بفصل المُوظَف من وظيفته.

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: "أن مدة الانتداب بما لا تزيد عن سنتين إما مجتمعة او متفرقة خلال مدة عمل المُوظَف في الوظيفة العامة، ويجوز انهاء الانتداب قبل انتهاء مدته، وبالتالي لا يعتبر قرار إنهاء الانتداب قراراً بالفصل من الوظيفة" (٣).

ومما تقدم، نتفق مع الاتجاه القضائي في تحديد مدة الانتداب في القرار وجواز إنهائه قبل انتهاء مدته حسب تقديرات الجهة الإدارية وما تتطلبه المصلحة العامة.

كما أنه قد تنص بعض التشريعات الإدارية على أخذ رأي اللجان الاستشارية ولجان شؤون المُوظَفين قبل إصدار قرار الانتداب ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، ويُرتب القضاء البطلان على إغفال هذ الإجراء، ففي هذه الحالة لم يتطرق المشرع الأردني لذلك، واقتصر موقفه على أنه أناط إجراء

(١) عدل عليا حكمها الصادر في ١٩٨٠/١٢/١٥، **مجلة نقابة المحامين**، ١٩٨١، ص ٢٩٧. نقلاً عن: شطناوي، **موسوعة القضاء الإداري**، ص٨٦١.

(٢) انظر: شطناوي، **موسوعة القضاء الإداري**، ص٨٦١. أشار لحكم محكمة العدل العليا الأردنية الصادر في ١٩٦٥/٤/٧ **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ١٩٦٥، ص٥٥٤.

(٣) عدل عليا ٩٠/١٥٥، **مجلة نقابة المحامين**،١٩٩١، ص ٨٢٢.

الانتداب بالسلطة المختصه بإصداره فقط.

ويُشار بالقول: أنه من خلال مراجعة وفحص التشريعات الناظمة للوظيفة العامة ومنها نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته والتشريعات الأخرى، لا يوجد إطار قانوني موحد تخضع له كافة الأوضاع الوظيفية المتعلقة بالانتداب، بل تتعدد المرجعيات القانونية الناظمة لتلك الأوضاع وتختلف في الوظائف الخاضعة لنظام المدنية الأردني كنظام مستقل يطبق على الشريحة الكبرى من المُوظَفين عن تلك المطبقة على سبيل المثال في الهيئات المستقلة والبلديات والجامعات من حيث أحكام ومدد الانتداب [١].

وأخير تجدر الإشارة إلى طرح التساؤل الآتي: هل تلتزم الإدارة بتسبيب قرار الانتداب؟

للإجابة على ذلك، يمكن القول أن القضاء الاداري في الأردن والمقارن في مصر قد جرى على إعتبار أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم يلزمها المشرع بذلك بموجب نص قانوني صريح.

حيث قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها على أنه: "من المسلمات أن الجهة الادارية غير ملزمة بإبداء أسباب لقرارها، ولكنها إن أقامت قرارها على أسباب معينة، فإن للقضاء في سبيل إعمال رقابته على هذه القرارات أن يمحص هذه الأسباب ليبين ما إذا كانت تتفق وحكم القانون أم أنها تخالفه"[٢].

وعلى ذات النهج سار القضاء الإداري الأردني حيث قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها أنه: "استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أنه إذا لم يلزم المشرع الإدارة بتسبيب قرارها، فليس عليها حرج في أن تخفي تلك الأسباب، وفي هذه الحالة لا يترتب على عدم بيان الأسباب بطلان القرار" [٣].

ويُعدّ السبب من أوجه الإلغاء التي نص عليها قانون القضاء الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤، وأكدته محكمة العدل العليا في أحكامها بقولها: "إستقر الفقه والقضاء الإداريان على أن كل قرار إداري أياً كانت السلطة التي يصدر عنها مقيدة كانت أم تقديرية، يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره، وأن هذا السبب

(١) نص نظام الموظفين في جامعة الطفيلة التقنية رقم ١٤ لسنة ٢٠١١ في المادة (٣٥) منه على الإنتداب داخل الجامعة لمدة ٣ سنوات ويجدد الإنتداب بعد مضى ٣ سنوات على إنتهاء الإنتداب الأول. وكذلك نظم قانون إستقلال القضاء رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٤ إنتداب القضاة لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر في السنة الواحدة.

(٢) إدارية عليا الطعن١٧٩٠ ، لسنة ٦ ق جلسة ١٩٦٥/٣/٣١، **موسوعة الأحكام المصرية.**

(٣) عدل عليا ١٩٧٤/٣٧ ، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ١٩٧٤، ص ٨٢٩. انظر: شطناوي، علي خطار، **تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن**، مجلة الدراسات للعلوم الإنسانية، المجلد ٢٢ ، العدد ٢٦، ١٩٩٥، ص٣٠٩١ .

هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط لصحته "[1].

ونرى أنه وبالرجوع الى الإطار القانوني الناظم لقرارات الانتداب سواء في نظام الخدمة المدنية الأردني أو التشريعات الأخرى، يلاحظ أن المشرع لم يلزم الإدارة بتسبيب تلك القرارات، وبالتالي فإن الإدارة غير ملزمة بتسبيب تلك القرارات وفق الأصول القانونية للتسبيب، وحتى في حالة تسبيب الإدارة لقرارتها، فإنها تكتفي بالقول إن مقتضيات المصلحة العامة وحاجات والعمل وحسن سيره تقتضي اتخاذ تلك القرارات.

الخاتمة:

وفي خاتمة هذا البحث يمكن القول: أن السلطة التقديرية في قرارات الانتداب تعني تمتع الإدارة بقسط من حرية التصرف لمواجهة أعمالها وسد النقص الحاصل في الوظائف التي لم يتم التعيين بها، وما أمر وجودها ما هو إلا حقيقة واقعية، بسبب مقتضيات النشاط الإداري، وبهدف ضمان حُسن سير المرفق العام، فتُعد سلطة قانونية يتوافق وجودها مع وجود مبدأ المشروعية.

كما أنّه على الإدارة أن تضع نفسها في أفضل الظروف لإصدار قراراتها الإدارية المتعلقة بإنتداب موظفيها، وضرورة الإلتزام بملاءمة القرارات الإدارية وإصدارها. ولا ننسى دور القضاء في مجال الرقابة القضائية على قرارات الإدارة الصادره بالانتداب، حيث سعى لتحقيق نقطة التوازن التي بمقتضاها تتمكن الإدارة من استخدام سلطتها لتحقيق الصالح العام من جهة وحماية مصلحة المُوظَف العام من جهة أخرى. ومراعاة عدم تجاوز الإدارة في إستخدام سلطتها التقديرية الممنوحة لها. وخرجت الدارسة بعدد من النتائج والتوصيات كما يلي:

أولا: النتائج:

١. أنّ الانتداب من الأمور المتروكة لجهة الإدارة ومن الملائمات التي تتمتع فيها بسلطة تقديرية وفقا لاحتياجات العمل والمصلحة العامة، فيخضع قرار انتداب المُوظَف إلى رقابة القضاء الإداري إن كان ينطوي على عقوبة تأديبية، أو لم يكن متفقاً والقانون، أو لم يستهدف تحقيق المصلحة العامة وسير المرافق العامة بانتظام واطراد أو أضر بالمركز القانون للموظف المنتدب.
٢. تنطوي قرارات إنتداب بعض المُوظَفين في المؤسسات الحكومية على دوافع شخصية إنتقامية لدى مصدر القرار الإداري بما منح من سلطة التقدير تتمثل باتجاه نيته لمعاقبة المُوظَف والانتقام منه

(١) عدل عليا ٢٠٠٥/١٨١ ، **مجلة نقابة المحامين**، ٢٠٠٦/٦/١٥، ص ٨٩. عدل عليا ٢٠٠٧/٣٢٢، تاريخ ٢٠٠٧/٩/١، منشورات مركز عدالة.

والتنكيل به وعقابه بغير طريق التأديب.

٣. حدد نظام الخدمة المدنية الأردني مدة سنتين فقط لإنتداب موظفي القطاع العام من مؤسسة الى أخرى تابعة للقطاع الحكومي، طوال فترة خدمته، لغايات توزيع الفائدة في موضوع الانتداب على كافة موظفي الحكومة وعدم اقتصارها على مجموعة دون الاخرى.

٤. لا يرى المُوظَفون في الانتداب سوى جانب واحد هو الاستفادة من المزايا المالية من الجهات التي يندبون إليها متناسين أن العلة الحقيقية من هذا النظام هو الاستفادة من خبراتهم اللازمة لأداء العمل، وليس لإكسابهم مزايا مادية.

٥. غياب المساءلة والمحاسبة تجاه التجاوزات القانونية التي تحصل في عمليات الانتداب، واستغلال النفوذ الوظيفي لدى اتخاذ قرارات الانتداب.

٦. لم تتبنى الحكومة أية سياسة واضحة للانتداب في القطاع العام، وتكريس التطوير الإداري لكافة القطاعات والمؤسسات العامة، حيث تختلف القواعد القانونية المطبقة في حالة الانتداب الوظيفي لموظفي القطاع العام. بل وتعدد المرجعيات القانونية الناظمة له، واختلافها داخل القطاع ذاته حسب خضوعها للقانون أو النظام المطبق عليها.

ثانياً: التوصيات

١. نوصي بتعديل الأنظمة الوظيفية وإدخال نص قانوني ينص على مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية المتعلقة بالانتداب. إذ يعد تسبيب القرارات الإدارية ضرورة عملية وواقعية ومن الركائز الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوضوح والانفتاح والشفافية الإدارية، لكي تظهر الإدارة النزيهه الشفافه والتي تقيم قرارتها على أسباب من الواقع والقانون ويمكن للكافة لاطلاع على أسباب القرار ليتخذوا موقفهم باللجو للقضاء من عدمه.

٢. إعادة توزيع الموارد البشرية على الهيكل التنظيمي المعتمد لكل دائرة حكومية ووفقاً لبطاقات الوصف الوظيفي والخبرات المتراكمة لدى كل موظف، بما يضمن الاستغلال الأمثل للموارد البشرية.

٣. الحاجة إلى إبراز الفائض من المُوظَفين لدى كل دائرة حكومية؛ وذلك بهدف الاستفادة منهم وسد الاحتياجات الوظيفية لبعض المؤسسات العامة عبر آلية الانتداب بدلاً من تعيين موظفين جدد.

٤. صرف أجور عمل اضافي ومكافأت للموظفين المنتدبين من جهات عملهم، الأمر الذي يحمل موازنتها أعباء مالية إضافية، فنقترح بنقل الأعباء المالية إلى الجهه المستفيده من انتداب المُوظَف إليها.

المراجع

أولاً: الكتب

إمام، محمد عبده، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط١، ٢٠٠٧.

بطيخ، رمضان، قضاء الإلغـــاء، ضمانة للمساواة وحماية للمشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة ط١، ٢٠٠٦.

جمال الدين، سامي، القضاء الإداري، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

جمال الدين، ســـامي، قضاء الملائمـــة والســـلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠.

حمد، عمر، السلطة التقديرية ورقابة القضـــاء عليهـــا، أكاديمية نايف للعلـــوم الأمنية، الرياض، ط١، ٢٠٠٣.

الحلو، ماجد، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط١، ٢٠١٢.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، دعوى الإلغاء في القرار الإداري، الأسباب والشروط، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١١.

خليل، محسن، مبدأ المشروعية، مطبعة التوني، الإسكندرية، ١٩٩٣.

الذنيبات، محمد جمال، الوجيز بالقانون الإداري، دار الثقافة، الأردن، عمان، ٢٠٠٣.

الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري، دار الثقافة، عمان، ط٢، ١٩٩٩.

السناري، محمد، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، مطبعة الإسراء، القاهرة، (دت).

شطناوي، علي خطار، القضاء الإداري، دار وائل، عمان، ك١، ط١، ١٩٩٥.

شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل، عمان، ط٢، ٢٠٠٣.

شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة، الأردن، ج٢، ٢٠١١.

عبد الباسط، محمد فؤاد، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، (د ت).

عبد الوهاب، محمد، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ك١، ٢٠٠٣.

عبد الوهاب، محمد، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.

عبد الله، عبدالعني بسيوني، القضاء الإداري، منسأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦.

عبد الله، عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٦.

الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ط٦، ١٩٩١.

فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولـــــة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندريـــــة، ك٢، ط٢، ٢٠٠٥.

كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، ط١، ٢٠٠٩.

كنعان، نواف، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ك٢، الإصدار السابع، ط١، ٢٠١٠.

ثانياً: البحوث في الدوريات

الشوابكة، الشباب، فيصل ومحمد، رقابة محكمة العدل العليا الأردنية على سلطة الإدارة في التقدير، مجلة دفاتر السياسة والقانون، الجزائر، العدد١٠، ٢٠١٤، ص ٢٦٧-٢٩٠.

الصرايرة، مصلح، مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية التقديرية للإدارة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد٢٣، العدد(٦)، ٢٠٠٨، ص ١-٣٨.

شطناوي، علي خطار، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، مجلة الدراسات للعلوم الإنسانية، المجلد ٢٢ ،العدد ٢٦، ١٩٩٥، ص ٣٠٩١.

نجم، أحمد عبد الحافظ، السلطة التقديرية للإدارة، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، العدد1، السنة ٢٣، ١٩٨٢، ص ٧٤-١١١.

ثالثاً: التشريعات والقوانين

قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته حتى ٢٠١٧/٥/١.

رابعاً: المجلات والمواقع الإلكتروني

- موسوعة الأحكام المصرية.
- منشورات مركز عدالة للمعلومات القانونية.
- مجلة نقابة المحامين الأردنيين.
- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية.
- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية لعام ٢٠٠٢.
- الموسوعة الذهبية وشرح قوانين العاملين بالدولة المصري.