



النظام القانوني للمرتب وملحقاته في القانون الليبي

محمود عمر معتوق

كلية القانون، جامعة طرابلس، طرابلس، ليبيا

Email: eman00matoq@gmail.com

المقدمة

تقوم الدولة الديمقراطية الحديثة على وجود ثلاث سلطات، توزع بينها الاختصاصات، بحيث تتولى السلطة التشريعية سن القوانين ورسم السياسات العامة للمجتمع بشكل عام، وفي كل المجالات، بما فيها اعتماد الميزانيات السنوية، وتوزيع المخصصات المالية على القطاعات المختلفة، بينما تهتم السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين التي تسنها السلطة التشريعية، ووضع هذه السياسات التي تضعها السلطة التشريعية على أرض الواقع، أما السلطة القضائية فدورها يكمن في الفصل بين المتخاصمين، بغض النظر عن صفاتهم وأشخاصهم، وبغض النظر عن نوع القضايا المطروحة.

بناء على ما تقدم - ولكي تستطيع السلطة التنفيذية أن تقوم بمهامها على أكمل وجه - فقد سخر لها المجتمع العديد من الوسائل لعل أهمها، الوسائل المادية المتمثلة في الأموال العامة، والوسائل القانونية وهي القرارات الإدارية والعقود الإدارية، كما منحها وسائل بشرية وهم الموظفون العامون والعمال، وهذه الوسيلة الأخيرة - ونظرا لأهميتها- فقد نظمها المشرع الليبي في تشريعات خاصة، وذلك من خلال إصداره لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 بتاريخ 28 من شهر يناير 2010 ميلادي، الذي تم من خلاله تنظيم العلاقات

التعاقدية، التي يحكمها العقد وهم العمال العاديون، وكذلك العلاقات اللائحية التنظيمية، التي تنظمها القوانين واللوائح، وهم الموظفون العامون، وتخضع كل شريحة لنظام قانوني يختلف عن الآخر، من حيث الحقوق والواجبات والمهام الملقاة على كل شريحة من هذه الشرائح، مع الإشارة إلى أن بعض الأحكام مشتركة تنظم هاتين الشريحتين معاً، وهذا التقسيم أساسه نظرة الدولة إلى الوظيفة العامة والفلسفة المتبعة، فغالباً تضطلع الدولة بمهام جسيمة في المجتمعات الاشتراكية أو النظام الموجه، بينما تنقلص هذه المهمة في المجتمعات التي تتبنى النظام الرأسمالي أو نظام السوق، وقد تبنى المشرع الليبي النظام الاشتراكي، وذلك من خلال تدخل الدولة في أغلب النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي يتولاها عادة القطاع الخاص في ظل النظام الرأسمالي، ومن هذا المنطلق استعانت الدولة بعدد كبير من الموظفين للقيام بمثل هذه الوظائف، وتقوم الدولة بتأهيلهم من أجل تقديم أفضل خدمة للمواطن، خاصة إذا علمنا أن الإدارة هي المرآة العاكسة لكل نظام سياسي، وترتب على ذلك منح هذه الشريحة من الموظفين العديد من الحقوق والضمانات مقابل الخدمة التي يقومون بها والجهود المبذولة منهم، وتقسم هذه الحقوق في العادة إلى حقوق مادية متمثلة في المرتبات بجميع أنواعها، وكذلك العلاوات والمكافآت والترقيات، وحقوق معنوية متمثلة في الإجازات بكافة مسمياتها، كما حملهم مقابل هذه الحقوق العديد من الالتزامات، وحظر عليهم العديد من المحظورات، ونخصص هذه الورقة لبعض الحقوق المالية، وهي المرتب وملحقاته، وهي من أهم الحقوق التي يستحقها الموظف العام مقارنة بباقي الحقوق الأخرى ونقسمها إلى مطلبين، بحيث نخصص المطلب الأول للمرتب، ونقسم هذا المطلب إلى فرعين اثنين الفرع الأول حول الأحكام العامة للمرتب، أما الفرع الثاني فسوف نعالج فيه الحماية القانونية التي تقررت للمرتب، سواء أكانت هذه الحماية حماية تشريعية أم حماية قضائية، أما المطلب الثاني فنخصصه لملحقات المرتب، وهي العلاوات بأنواعها المختلفة، وسوف نعالجها في الفرع الأول، في حين نعرض المكافآت باعتبارها إحدى ملحقات المرتب في الفرع الثاني، مع محاولة تعزيز ما

نصل إليه بموقف القضاء بشكل عام والقضاء الإداري بشكل خاص باعتبار هذا الأخير هو الذي يختص بنظر منازعات المرتب وملحقاته.

المطلب الأول/ المرتب

نعالج في الفرع الأول الأحكام المنظمة للمرتب، أما الفرع الثاني فسيكون حول الحماية القانونية للمرتب.

الفرع الأول/ الأحكام العامة للمرتب

أولاً/ تعريف المرتب

لقد كانت هناك عدة تعريفات لمعنى المرتب سواء من قبل المشرع ذاته أو القضاء أو الفقه.

1. تعريف المشرع

رغم أن المشرع الليبي نظم الوظيفة العامة منذ حصول ليبيا على الاستقلال، وذلك بموجب قانون الخدمة المدنية رقم 2 لسنة 1951، غير أنه لم يتم بتعريف المرتب¹، كذلك الحال عندما أعاد تنظيم الخدمة المدنية بموجب القانون 36 لسنة 1956² وفعل الشيء نفسه في قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1964³، لكن المشرع كسر هذه القاعدة في القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية⁴ والقوانين التي تلتها حيث عرف المرتب، هذا من ناحية، وفرق بين المرتب الأساسي والمرتب الكامل من ناحية أخرى، فالفقرة (هـ) من المادة الثانية ورد فيها أن (المرتب الأساسي يحسب على أساس أول مربوط الدرجة التي يشغلها الموظف مضافاً إليه العلاوات السنوية والتشجيعية وعلاوات الترقية التي استحققت له) أما المرتب الكامل حسب الفقرة (و) من المادة نفسها، فهو (المرتب الأساسي مضافاً إليه سائر العلاوات والبدلات والمزايا المالية الأخرى

¹ انظر القانون بالكامل الجريدة الرسمية، ع 1، رقم 1.

² انظر القانون بالكامل الجريدة الرسمية، ع 9، س 6.

³ انظر القانون بالكامل الجريدة الرسمية، عدد خاص، س 2.

⁴ انظر نص القانون في الجريدة الرسمية، ع 48، س 14.

المستحقة بموجب القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه) وعندما قرر المشرع إعادة النظر في مرتبات الموظفين بشكل عام، أصدر القانون رقم 15 لسنة 1981 بشأن نظام المرتبات للعاملين الوطنيين في ليبيا عرف المرتب بقوله (يقصد بالمرتب في تطبيق أحكام هذا القانون، ما يحصل عليه من يعمل في الجهات المشار إليها في المادة الثالثة، من المقابل المالي المحدد بأي من الجداول المرفقة بهذا القانون أو التي تصدر بمقتضاه، الذي يستحق لقاء العمل، مضافاً إليه سائر العلاوات والبدلات والمزايا المالية الأخرى المستحقة بموجب هذا القانون واللوائح والقرارات الصادرة بمقتضاه)¹.

ولعل الملاحظ على هذا التعريف أنه دمج المرتب الأساسي والمرتب الكامل في تعريف واحد، وإن كان التعريف من الناحية الواقعية يشمل المرتبين الأساسي والكامل.

أخيراً يجب الإشارة إلى أن المشرع أعاد النظر في جميع القوانين المنظمة للعمل الفردي والجماعي والوظيفة العامة، حيث قام - ولأول مرة منذ استقلال ليبيا - بدمج قانون العمل، وقانون الخدمة المدنية، وقانون المرتبات في قانون واحد جامع، أطلق عليه قانون علاقات العمل، خصص لكل شريحة من هذه الشرائح السابقة باباً مستقلاً بذاته، وبناء على ذلك قرر إلغاء قانون العمل رقم 58 لسنة 1970، وقانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976، وقانون المرتبات رقم 15 لسنة 1981، حيث ورد في المادة الرابعة منه (يلغى القانون رقم 58 لسنة 1970 و القانون رقم 55 لسنة 1976 والقانون رقم 15 لسنة 1981...)²، وقد جاء في المادة الثانية من القانون الجديد بأن المرتب الأساسي (هو المقابل المالي المقرر للوظيفة التي يشغلها الموظف بالوحدة الإدارية حسب جداول المرتبات المعمول بها بما يتناسب والجهد المبذول في إنجاز واجبات الوظيفة وحجم المسؤوليات المترتبة على القيام بأعبائها) أما المرتب فـ(هو المرتب الأساسي مضافاً إليه سائر العلاوات والبدل والحوافز والمكافآت والمزايا

¹ انظر نص القانون في الجريدة الرسمية، ع 38، س 19.

² انظر نص القانون في مدونة التشريعات، ع 7، س 10.

المالية الأخرى المقررة بموجب التشريعات النافذة والتي تدفعها جهة العمل للعاملين بصورة مباشرة أو غير مباشرة) أما المقابل (فهو ما يعطى للعامل نظير جهده وفق عقد عمل سواء كان حصة أو عائداً من الإنتاج أو الخدمة أو مبالغ نقدية، مضافاً إليه العلاوات والبدل والمزايا الأخرى المستحقة بحكم التشريعات النافذة). والذي يمكن ملاحظته على هذا التعريف ما يلي:

أ. أن المشرع، أعاد فصل المرتب الأساسي والمرتب الكامل عن بعضهما، بعد أن رأينا كيف تم دمجهما في تعريف واحد في ظل القانون رقم 15 لسنة 1981 بشأن المرتبات.

ب. أن المشرع ربط في المرتب الأساسي بين المقابل المالي والجهد الذي يبذله الموظف، وكذلك مراعاة حجم المسؤوليات الملقاة على عاتقه.

ج. فرق المشرع بين المرتب (الأساسي والكامل) والمقابل المالي الذي كان - وفقاً لقانون العمل رقم 57 لسنة 1970 المشار إليه - يسمى الأجر، ومن ثم نعتقد أن المقابل المالي يدفع للعامل الذي ينظم علاقته عقد عمل، أما المرتب فيمنح للموظف الذي تربطه بجهة العمل علاقة تنظيمية لائحية.

2. تعريف الفقه

لقد حاول كثير من الفقهاء تعريف المرتب، فمن جهته الدكتور محمد عبدالله الحراري يرى بأن المرتب هو (المزايا المالية التي تقررها القوانين واللوائح والتي يستحقها الموظف شهرياً، نظير قيامه بأعباء الوظيفة المعين فيها اعتباراً من تاريخ استلامه لعمله)¹. والملاحظ على هذا التعريف أنه ركز على المزايا المالية، في حين قد يكون المرتب مقابل خدمة تقدم للموظف، كما هو الحال للعمد في مصر حيث يتمتعون بخدمات عينية مقابل العمل الذي يقومون به، وتتمثل هذه الخدمة في توفير السكن أو العلاج أو المركوب²، كذلك قد يدفع المرتب أسبوعياً أو حتى كل أسبوعين، فليس بالضرورة أن يكون شهرياً فبعض

¹ محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا، ط 6، 2010، ص 425.

² انظر الراقي عبد الشفيق رشيد، النظام القانوني للمرتب في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية القانون، جامعة طرابلس، العام الجامعي 2009-2010، ص 7.

الدول كبريطانيا مثلاً يتقاضى الموظف مرتبه كل أسبوعين¹. أما الدكتور إبراهيم عبدالعزيز شيحا فيرى بأن المرتب هو (مقدار من المال يتقاضاه، الموظف بصفة دورية، وهي في العادة كل شهر مقابل انقطاعه للعمل)² أو هو (مبلغ من المال يتقاضاه الموظف من الخزينة العامة بصفة منتظمة كل فترة محددة يقدر عادة بشهر، مقابل ما يؤديه من خدمة وظيفية)³ ويعرف المرتب كذلك بأنه (المبلغ الذي يتقاضاه الموظف شهرياً نظير القيام بمهام وظيفته)⁴، أما الدكتور محمد كامل ليلة فيقول بأن المرتب هو (المبلغ الذي يتقاضاه الموظف شهرياً طبقاً للأحكام المقررة في هذا الخصوص)⁵ أو (عبارة عن المبلغ الذي يتقاضاه الموظف شهرياً في مقابل انقطاعه لخدمة الإدارة)⁶ ونعتقد أن تعريف المرتب بأنه (وسيلة تسمح للموظف بأن يحتفظ بالمكانة الاجتماعية المقابلة لوظيفته)⁷ هو أقرب للواقع حيث لم يركز هذا التعريف على المقابل النقدي وحده، بحيث يمكن أن يكون المرتب مقابلًا نقدياً أو عينياً، كما أن دفعه ليس مرتبطاً بفترة زمنية معينة فقد يكون أسبوعياً أو شهرياً أو سنوياً، وهدفه في نهاية المطاف أن يعيش الموظف الذي ينقطع للخدمة العامة بكل كرامة وشرف، دون أن يحتاج للقيام بوظيفة أخرى خارج نطاق وظيفته الرئيسية، ويترتب على كل ذلك أن ينقطع الموظف بالكامل لأداء وظيفته ومن ثم يتجنب الانشغال بمطالب الحياة

¹ نفس المرجع، نفس الصفحة.

² إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ط 1994، ص 68.

³ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة) دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط 1، 1998، ص 226.

⁴ مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 253.

⁵ محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، مقدمة عامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 26.

⁶ السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964-1965، ص 252.

⁷ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط 1، ج 1، 1996، ص 305. وانظر قرب هذا التعريف مفتاح خليفة عبد الحميد وحمد محمد الشلماني، التنظيم القانوني للوظيفة العامة في التشريع الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2014، ص 62.

وضرورياتها اليومية، وهذا يؤدي - بدون شك - إلى سير المرفق العام بكل انتظام واطراد¹. وقد تعددت تعريفات المرتب بحيث لا يمكن حصرها².

3. تعريف القضاء

منذ نيف وستين سنة تقريباً عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية المرتب قائلة (إن معنى المرتب في فقه القانون الإداري يختلف عن معنى الأجر في فقه القانون المدني، ومرد ذلك إلى اختلاف طبيعة علاقة الموظف، وهي علاقة لأحنية، عن طبيعة علاقة الأجير بصاحب العمل وهي علاقة تعاقدية. فمرتب الموظف تحدده القوانين واللوائح بصفة عامة وموضوعية، وهذا التحديد لا يقوم فقط على الموازنة بين العمل وما يقابله من جزاء فحسب بل يراعى في تحديده ما ينبغي أن يتوفر للموظف من مزايا مادية وأدبية تتناسب مع المركز الاجتماعي اللائق بالوظيفة بما يجنب الموظف انشغال البال بمطالب الحياة وضرورياتها، ومن ثم يكفل حسن سير المرفق العام الذي يقوم عليه، ولهذا فإن المرتب في عموم معناه لا يقتصر على المبلغ المحدد أساساً وبصفة أصلية للموظف بحسب درجة وظيفته؛ بل يشمل كذلك جميع المزايا المتعلقة بالوظيفة، مادية كانت أو أدبية، عينية كانت أو نقدية؛ إذ تعتبر من ملحقات المرتب الأصلي وتأخذ حكمه كالمرتبات الإضافية وبدل السفر، وعلاوة الغلاء، وبدل الغذاء، وبدل السكن والملابس، وبدل الاغتراب، وبدل الإقامة في الجهات النائية، وبدل العيادة، وبدل العدوى للأطباء، وبدل التمثيل، وميزة التعليم المجاني ونصف المجاني لأفراد الأسرة، والسفر مجاناً بالسكك الحديدية أو غيرها من وسائل الانتقال، والأوسمة والنياشين إذا كانت مقررة للوظيفة)³، وقد شايح القضاء الليبي نظيره المصري في تعريف المرتب حيث ذهبت دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا إلى القول (قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن المقصود بالمرتب لا يقتصر على المبلغ المحدد أساساً وبصفة أصلية للموظف

¹ نفس المرجع السابق والصفحة.

² صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، الكتاب والتوزيع، بنغازي، ط 2، 1982، ص 357.

³ القضية رقم 533 لسنة 5 ق، جلسة 6. 5. 1953، المجموعة، ع 3، س 7، ص 1063، بند 587.

بحسب درجة وظيفته، بل يتعداه ليشمل جميع المزايا المتعلقة بالوظيفة، مادية كانت أو أدبية، عينية كانت أو نقدية، وينتظم في هذا التعريف المكافآت بجميع أنواعها، ومنها المقابل النقدي عن الأعمال الإضافية في غير أوقات الدوام الرسمي¹، وقد أكدت المحكمة على هذا التعريف، ولكن بصيغة أخرى جاء فيها (حيث إن المرتب- وفقاً للتشريعات النافذة وما استقر عليه قضاء هذه المحكمة- هو ما يحصل عليه الموظف لقاء عمله، مضافاً إليه العلاوات والبدايات والمزايا المالية الأخرى التي تقرها القوانين واللوائح ذات العلاقة، ومفاد ذلك أن العلاوة التي تطالب بها المطعون ضدها بفرض استحقاقها لها تعتبر من مكونات المرتب وتأخذ حكمه من حيث تقادم الحق وسقوطه)².

ولعل الملاحظ على هذه التعريفات أنها توسعت بشكل كبير في تعريف المرتب بحيث لم تقتصر على التعريف التشريعي فحسب الذي أشرنا إليه منذ قليل، بل تجاوزته لتشمل كافة المزايا النقدية والعينية، كما تشمل مقابل العمل الإضافي، الذي يتقاضاه الموظف نظير عمله خارج الدوام الرسمي.

ثانياً/ حالات استحقاق المرتب وسقوطه

نص قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 في بعض مواده على الحالات التي يستحق فيها الموظف مرتبه، كما أشار في مواد أخرى إلى الحالات التي يسقط فيها حق الموظف في تقاضي مرتبه.

1. حالات استحقاق المرتب

أ. يستحق الموظف مرتبه الكامل من تاريخ مباشرته لعمله، وحتى اليوم الذي تنتهي فيه علاقته بالوظيفة سواء بالتقاعد أو الاستقالة أو الفصل من العمل،

¹ طعن إداري رقم 27 لسنة 42 ق، جلسة 19. 11. 1997، (غير منشور)، مشار إليه لدى خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ط1، 2009، ص125.

² طعن إداري رقم 72 لسنة 47 ق، جلسة 4. 1. 2004 مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2004، ص 21. وانظر كذلك طعن رقم 118 لسنة 53، جلسة 24. 6. 2007، المجموعة، القضاء الإداري، 2007، ص649.

وليس من تاريخ صدور قرار تعيينه في الوظيفة العامة¹. غير أن ما يمكن الإشارة إليه في هذا المقام، أن تسلم العمل يجب أن يكون بناء على قرار تعيين صحيح صادر من الجهة المختصة بالتعيين أو التعاقد، فإذا سلمنا بمباشرة الشخص في تقلد وظيفة استنادا إلى قرار غير صحيح أو أن القرار صدر من جهة لا تملك إصداره أصلاً فنحن أمام اغتصاب للسلطة، مما يترتب عليه حرمان الموظف من مرتبه²، كما يجب التنويه أيضاً أن بعض القوانين الخاصة تنص على أنه إذا كان مقر عمل الموظف يقع خارج مكان إقامته فيستحق الموظف المرتب من تاريخ مغادرته لهذا المكان إلى مقر عمله³.

إذن نستطيع القول ولكي يستحق الموظف مرتبه ضرورة توافر شرطين أساسيين أولهما صدور قرار التعيين أو إبرام العقد من جهة مختصة بذلك، والثاني استلام العمل بصورة فعلية. ومن هذا المنطلق قضت المحكمة العليا في أكثر من مناسبة على أهمية الشرطين المشار إليهما، حيث تقول في إحدى المناسبات (وحيث إن الثابت بأوراق الدعوى أن المطعون ضده تم تعيينه بقطاع التعليم بموجب قرار رقم 1514 لسنة 1996 الصادر بتاريخ 1996/9/16، وأنه باشر عمله بمدرسة وادي الباب بتاريخ 1996/10/1 أي قبل صدور قرار تعيينه المشار إليه، وأنه طالب بصرف مرتباته عن المدة من 1995/10/1 حتى نهاية سنة 1996 مما يعني أن المدة من 1995/10/1 تاريخ مباشرته للعمل حتى تاريخ صدور قرار تعيينه في 1996/9/16 لا يستحق عنها مرتبات لعدم صدور قرار تعيينه)⁴.

¹ انظر محمد عبدالله الحراري، المرجع السابق، ص 429.

² صبيح بشير مسكوني، المرجع السابق، ص 359.

³ انظر على سبيل المثال المادة الثامنة والثلاثين من القانون رقم 10 لسنة 1992 بشأن إصدار قانون الأمن والشرطة حيث تنص على أنه (يستحق عضو هيئة الشرطة راتبه اعتباراً من تاريخ تسلمه مهام عمله، على أنه إذا كان مقر عمله خارج مكان إقامته العادية فيستحق الراتب من تاريخ مغادرته لهذا المكان). انظر نص القانون الجريدة الرسمية ع 28، س 30.

⁴ طعن إداري رقم 46 لسنة 50 ق، جلسة 2005.5.21، مجموعة أحكام المحكمة العليا، س 2005، ص 423.

ب. يستحق الموظف مرتبه كاملاً حالة غيابه عن العمل تطبيقاً للاستقالة الاعتبارية المنصوص عليها في المادة 174 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، حيث نصت المادة المذكورة بأنه (... لا يجوز اعتبار الموظف مستقياً إذا قدم خلال عشرة أيام من تاريخ انتهاء المدة المحددة في البنود المشار إليها عذراً عن تغيبه وتم قبوله. وفي هذه الحالة يستحق الموظف مرتبه عن مدة الغياب...).

ج. استناداً لمبدأ الأجر مقابل العمل، فإن الموظف يستحق مرتبه ما دام قد قام بالعمل المنوط به بكل دقة وأمانة، فوفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة الحادية عشرة من قانون علاقات العمل (يجب على العامل والموظف أن يقوم بالعمل المسند إليه بنفسه، وأن يؤديه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء عمله...).

د. مادامت العلاقة التي تربط الموظف بجهة عمله هي علاقة لائحية تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، لذلك فإن كافة حقوق الموظف - بما فيها المرتب- مستمدة من هذه القوانين واللوائح، وليس من توافق إرادتي الموظف وجهة الإدارة¹، وهو ما أكدت عليه المادة 142 من قانون علاقات العمل (يتمتع الموظف بكافة الحقوق المقررة له بموجب أحكام هذا القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه ولا يجوز خفضها أو إيقافها أو حرمانه منها إلا وفقاً للقانون...).

2. حالات سقوط المرتب

وفقاً لقانون علاقات العمل يسقط حق الموظف في مرتبه في الحالات الآتية:
أ. حالة غيابه عن العمل بدون عذر مقبول، حيث نصت المادة 36 من قانون علاقات العمل (يحرم العامل أو الموظف من مقابل عمله أو مرتبه عن المدة التي ينقطع فيها عن العمل بغير إجازة مرخص له بها، مع عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية) وفي هذا السياق أكدت المحكمة العليا على (أن إيراد المشرع للعذر المقبول كسبب لتبرير الغياب إنما هو إلزام الإدارة بأن تتحقق ما إذا كان

¹ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 428.

العذر مقبولاً من عدمه قبل إقدامها على إعمال المادة 70 من قانون الخدمة المدنية، حيث إن المادة 70 من قانون الخدمة المدنية رقم 36 لسنة 56 لم توجب تقديم أسباب لتبرير الغياب في ميعاد محدد...¹. وفي هذا الإطار نجد أن المحكمة العليا قد ألغت حكم محكمة الاستئناف، لأنه وحسب قولها لم يفرق بين الغياب عن العمل بدون عذر مقبول، والحكم الصادر ببراءته من التهم المسندة إليه، وتذهب قائلة (إذا كانت المحكمة قد قضت للمطعون ضده في صرف مرتبه دون أن تفرق في قضائها بين مدة الإيقاف التي انتهت بصور حكم ببراءته وبين الفترة التي أعقبت هذا الحكم وهي المدة التي كان على المطعون ضده أن يقدم نفسه فيها للعمل ولم توضح في حيثيات حكمها السند الذي استندت إليه في أحقيته لمرتبه في الفترة التي لم يباشر فيها العمل بعد الحكم ببراءته، وهل كان ذلك راجعاً إلى فعله أو إلى جهة الإدارة ذلك لأن الأصل أن المرتب مقابل العمل فإن حكمها يكون قاصر التسبب)².

ب. يسقط حق الموظف في مرتبه حالة حبسه، حيث ورد في المادة 158 من قانون علاقات العمل بأن (كل موظف يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه. فإذا كان الحبس تنفيذاً لحكم جنائي سقط حقه في مرتبه طوال مدة الحبس،...).

ج. يسقط حق الموظف في نصف مرتبه حالة وقفه عن العمل احتياطياً، وهو ما أشارت إليه المادة 158 من قانون علاقات العمل (... أما إذا كان الحبس احتياطياً فيوقف نصف مرتب الموظف مدة الحبس على أن يصرف له النصف الآخر إذا أسفرت الإجراءات عن عدم إدانته). ومما يمكن الإشارة إليه أنه ووفقاً

¹ طعن إداري رقم 25 لسنة 14 ق، جلسة 26. 3. 1966، م. م. ع، س 4، ع 2، ص 10.

² طعن إداري رقم 3 لسنة 20 ق، جلسة 14. 3. 1974، م. م. ع، س 10، ع 4، ص 41. مع أن القضاء المصري مستقر على هذا المبدأ، حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا بأنه (يحرم الموظف الذي ينقطع عن عمله بدون مبرر من راتبه مدة غيابه، لأن الأصل أن الأجر مقابل العمل، فإذا تغيب بدون مبرر فلا حق له في الأجر) القضية رقم 416 لسنة 44 ق، جلسة 5.5. 2001، مجلة قضايا الدولة، س 45، ع 4، ص 210. وانظر القضية رقم 1417 لسنة 7 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س 10، ع 2، ص 1095، بند 95.

لقانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 الملغى يوقف مرتب الموظف كاملاً وليس نصفه فقط حالة حبس الموظف احتياطياً، حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة 82 (إذا كان الحبس احتياطياً يوقف صرف مرتبه الكامل مدة الحبس...)¹، وحسناً فعل المشرع في ظل القانون الجديد بتقريره عدم إيقاف صرف المرتب كاملاً بل نصفه فقط، حالة حبس الموظف احتياطياً، لأن المرتب في الغالب مصدر رزق الموظف الوحيد من جهة، ومن جهة أخرى ينصرف آثار انقطاعه بالكامل على جميع أفراد أسرته، وفي هذا السياق نجد أن المحكمة العليا تقول في إحدى جلساتها (إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن المشرع قد استثنى من قاعدة الأجر مقابل العمل الحالات التي ينقطع فيها الموظف عن مباشرة عمله بسبب حبسه احتياطياً أو وقفه عن العمل بأن نصت المادتان 4/81 و 3/82 من قانون الخدمة المدنية على أن يصرف له مرتبه في هذه الحالات إن أسفرت الإجراءات التأديبية أو الجنائية عن عدم إدانته أو عدم إقامة الدعوى ضده وأن الحكمة من هذه النصوص أن لا يضار الموظف في مصدر رزقه بسبب إجراءات تتخذ ضده وتمنعه من الوفاء بالتزامه بأداء وظيفته والقيام بأعبائها وتنتهي تلك الإجراءات ببراءته أو بعدم إقامة الدعوى ضده، وإن هذه الحكمة تتحقق في حالة صدور حكم جنائي بإدانة الموظف يقضي بحبسه وتنتهي إجراءات الطعن على هذا الحكم بنقضه وإعادة محاكمته مجدداً وصدور حكم نهائي ببراءته مما نسب إليه مما يتعين معه اعتبار جميع المراحل التي سبقت الحكم النهائي الأخير من قبيل الإجراءات التي انتهت بعدم إدانته بما ينطبق في شأن ما توخاه المشرع في المواد 4/81 و 3/82 المشار إليها ذلك لأن عقوبة الحبس تنفيذاً لحكم جنائي التي تؤدي إلى حرمان الموظف من مرتبه وباقي حقوقه الوظيفية إعمالاً بنص الفقرة الثانية من المادة 83 من قانون الخدمة

¹ انظر نص القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية، منشور في الجريدة الرسمية، ع 48، س 14.

المدنية هي تلك العقوبة التي يقضي بها حكم جنائي نهائي حاز حجية الشيء المقضي به وترتبت عليه كافة آثاره الأصلية والتبعية)¹.

الفرع الثاني/ الحماية القانونية للمرتب

نظراً لأهمية القسوى للمرتب بالنسبة لحياة الموظف وأسرته، فقد قرر المشرع ومن بعده القضاء حمايته بالعديد من النصوص، لذلك نرى الحماية التشريعية، في الفقرة الأولى، ثم نعرض للحماية القضائية في الثانية.

أولاً/ الحماية التشريعية

بالاطلاع على نصوص قانون علاقات العمل، نجد أن المشرع قرر حماية تشريعية للمرتب، وهذه الحماية تتجاوز مرتب الموظف لتصل كذلك للمقابل التي يتقاضاه العامل أيضاً، و تتمثل هذه الحماية التشريعية في النقاط التالية:.

1. تحديد حد أدنى للمرتبات، حيث قرر المشرع الليبي تحديد الحد الأدنى لمرتبات الموظفين العاملين بالجهات العامة التي تمول من الخزنة العامة، وذلك استناداً لقرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 28 لسنة 2008 بقيمة 450 دينار شهرياً، ثم صدر عن نفس الجهة القرار رقم 27 لسنة 2011 بشأن زيادة مرتبات العاملين بالوحدات الإدارية، جاء في الجدول المرفق بأن يكون مرتب الدرجة الأولى في السلم الوظيفي 450 دينار، وهذا المرتب يسرى على المحالين للتقاعد أيضاً، حيث جاء في المادة الثالثة منه (يكون الحد الأدنى للمحالين على التقاعد (450) أربعمائة وخمسين دينار)².

¹ طعن إداري رقم 58 لسنة 48 ق، جلسة 26. 12. 2004، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2004، ص 383.

² انظر تأكيد هذا القول في القضاء، القضية رقم 1135 لسنة 13 ق، جلسة 13. 4. 1971، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، في خمس عشرة سنة، ص 2567، بند 271، حيث تذهب المحكمة قائلة (... حرمان المدعى من راتبه ولم يثبت أن له مصدر رزق آخر يترتب عليه ضرر مادي محقق إذ إن الراتب هو مورد رزقه وإن قيام الجهة بحرمانه من راتبه بصيبه حتماً بضرر مادي محقق...).

2. حرص المشرع الليبي في قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة، على حماية المرتب وذلك من خلال عدم جواز الحجز عليه إلا في حدود معينة وبتقييم محددة، لأن القيام بمثل هذا الإجراء سوف يلحق بالموظف - وكذلك أسرته - ضرراً جسيماً، يكون له أثر سلبي على أداء وظيفته، ومن هذا المنطلق نصت المادة 50 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 على أنه (لا يجوز الحجز على مقابل العمل أو المرتب المستحق للعامل أو الموظف إلا في حدود الربع، مع إعطاء الأولوية لدين النفقة).

ولا يجوز الاقتطاع من مقابل العمل أو المرتب بما يزيد على ربع المرتب وفاء لما يكون قد اقترضه العامل أو الموظف من جهة العمل، ولا تتقاضى جهة العمل أية فائدة عن ذلك، وتستثنى من ذلك قروض الإسكان التي تقدمها المصارف وما في حكمها).

والمستفاد من نص المادة أن المشرع حماية منه لمرتب الموظف حرص على عدم جواز الحجز عليه إلا في حدود الربع، من أجل ضمان الحد الأدنى للمعيشة من ناحية، ومن ناحية أخرى لكي يضمن الموظف أنه سوف يحصل على جزء من مرتبه في آخر الشهر¹.

3. بالإضافة إلى ما تقدم من ضمانات تشريعية، نجد أن المشرع -وعندما قرر توقيع بعض العقوبات التأديبية على الموظف العام- حرص على عدم حرمان الموظف من مرتبه كاملاً باعتباره دخله الوحيد، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 160 من قانون علاقات العمل المتعلقة بالعقوبات التي توقع على الموظفين الذين يشغلون الدرجات العليا (من الدرجة الحادية عشرة فما فوق) بأن (الخصم من المرتب بما يجاوز تسعين يوماً في السنة، ولا يجوز أن يجاوز الخصم تنفيذاً لهذه العقوبة ربع المرتب شهرياً، بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً...) أما بالنسبة لموظفي الدرجة العاشرة فأقل فإنه وفقاً للفقرة الثانية من المادة نفسها (... الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ستين يوماً في

¹ مولود صالح المبروك عامر، الضمانات التشريعية والقضائية للحقوق المالية للموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير (غير منشورة) كلية الدراسات العليا للعلوم الأمنية، العام الجامعي 2015 - 2016، ص 68.

السنة، ولا يجوز أن يجاوز الخصم تنفيذاً لهذه العقوبة ربع المرتب شهرياً بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً).

والمستفاد من نص المادة المشار إليها، أن المشرع ورغم تقريره الخصم من المرتب كعقوبة تأديبية يجوز لجهة الإدارة توقيعها، لكنه مع ذلك قيدها بحد أدنى وحد أعلى للخصم، فلا يجوز للإدارة تجاوزها وإلا وقع قرارها باطلاً هذا من جهة، ومن جهة أخرى فرق بين موظفي الإدارة العليا، وغيرهم من الموظفين بحيث أجاز الخصم من موظفي الإدارة العليا بمدة أكبر، نتيجة لأن موظفي الإدارة العليا يتقاضون في الغالب مرتبات أعلى من غيرهم من الموظفين¹.

4. نظراً لأن الحرمان من المرتب أو حتى جزء منه، لا يؤثر على الموظف بصفة شخصية، بل قد يتعداه، لكي يؤثر كذلك على المستوى المعيشي لأفراد أسرته، لذلك قرر المشرع حماية منه للمرتب منح الموظف المريض راتبه كاملاً طيلة مرضه، وذلك خروجاً عن قاعدة المرتب مقابل العمل، حيث أجاز المشرع حصول الموظف على إجازة مرضية مدفوعة القيمة لمدة خمسة وأربعين يوماً متصلة أو ستين يوماً متقطعة خلال السنة الواحدة، غير أن المشرع اشترط بأن لا تمنح هذه الإجازة إلا بناء على تقرير طبي معتمد من طبيب مختص أي معتمد جهة العمل، وهو ما نصت عليه المادة الثالثة والثلاثون من قانون علاقات العمل (للعامل أو الموظف الحق في إجازة مرضية مدفوعة المقابل أو المرتب لمدة لا تزيد على خمسة وأربعين يوماً متصلة أو ستين يوماً متقطعة خلال السنة الواحدة).

ويكون منح الإجازة المرضية بناء على تقرير طبي من طبيب معتمد...)، وفي هذا السياق قررت المحكمة الإدارية العليا بأن (اعتبار المريض

¹ انظر قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 27 لسنة 2011 بشأن زيادة مرتبات العاملين بالوحدات الإدارية العامة، حيث نجد أن أول مربوط مرتب الدرجة السادسة عشرة يبلغ 1276، أما أول مربوط مرتب الدرجة الأولى 450 دينار فقط.

بإجازة استثنائية أن يتقاضى أجره كاملاً والمقصود به الأجر الأساسي والمتغير بما فيه مقابل العمل الإضافي إلى أن يشفى ويستقر حاله...¹.

5. منح المشرع مرتب الموظف حماية جديدة لم تكن موجودة في قوانين الخدمة المدنية السابقة²، وذلك بالتجاوز عن استرداد ما تم صرفه بدون وجه حق، حيث تنص المادة 158 من قانون علاقات العمل على أنه (... وفي جميع الأحوال لا يسترد من الموظف ما يكون قد صرف له من مرتبات وعلوات وبدلات ومزايا مالية أخرى)³، وحسناً فعل المشرع الليبي بهذه الحماية، حيث من غير المقبول أن يفاجأ الموظف في نهاية الشهر، بأنه تم خصم ما قد تلقاه من مبالغ مالية قد تكون صرفت بطريق الخطأ، لذلك فليس لجهة الإدارة بعد هذا النص أن تقوم بخصم أية مبالغ صرفت للموظف، وإلا كان قرارها معيباً يمكن الطعن فيه بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري⁴.

6. أخيراً نجد أن المشرع أحاط المرتب بحماية تشريعية سادسة، وذلك بأن عهد إلى دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف دون غيرها بالفصل في المنازعات التي قد تنشأ بين الموظف وجهة الإدارة المتعلقة بالمرتبات والمعاشات التقاعدية والمكافآت، المستحقة للموظفين العامين أو المستحقين عنهم، كما أعطى لهذه الدوائر وحدها حق الفصل في الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بالإلغاء القرارات النهائية الصادرة بمنح العلاوات⁵.

¹ القضية رقم 1801 لسنة 40 ق، جلسة 30 . 12 . 1995 ، مشار إليه لدى مولود صالح، المرجع السابق، ص 73 .

² تنص المادة خمسون من قانون الخدمة المدنية الملغى على أنه (يسترد من الموظف ما يكون صرف عليه من مرتبات أو أية مزايا مالية تجاوز استحقاقه بطريق الاقتطاع من مرتبه ومستحقته الأخرى دون حاجة إلى اتخاذ أية إجراءات قضائية...) القانون منشور في الجريدة الرسمية، ع 48، س 14.

³ تجدر الإشارة أن المشرع المصري هو الآخر قرر هذه الحماية لمرتب الموظف من خلال القانون رقم 4 لسنة 2000.

⁴ انظر محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 431.

⁵ انظر القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، منشور في الجريدة الرسمية، ع 59، س 9.

ثانياً/ الحماية القضائية

رأينا أن المشرع الليبي قد عهد إلى دوائر القضاء الإداري دون غيرها نظر المنازعات المتعلقة بالمرتبات وملحقاتها من علاوات ومكافآت، حيث تنص المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري على أنه (تختص دوائر القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:

1. المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات التقاعدية والمكافآت المستحقة للموظفين العامين أو المستحقين عنهم.
2. (...).

لذلك نستطيع القول بأن ولاية القضاء الإداري بشأن المرتبات يمكن أن تكون قضاء مشروعية أي التأكد من أن القرار الصادر بشأن المرتب مطابق لمبدأ المشروعية، فإذا كان غير ذلك، فالقرار يكون في هذه الحالة معرضاً للإلغاء، وبهذا فنحن أمام دعوى الإلغاء، وبالإضافة إلى دعوى الإلغاء هناك دعوى التعويض أو دعوى القضاء الكامل التي تهدف إلى حماية الحقوق الذاتية أو الشخصية للموظف أو ما درج على تسميتها بدعوى التسوية، أو دعوى الاستحقاق، وبما أن أغلب المزايا المالية للموظف تجد مصدرها في القوانين واللوائح، وليس في إرادة جهة الإدارة التابع لها الموظف، لذلك فإن الدعوى التي يرفعها الموظف لا تهدف في الغالب إلى إلغاء قرار إداري، بل إلى المطالبة بحق شخصي مقرر مسبقاً في قاعدة قانونية، من هذا المنطلق فقد استقر القضاء المصري على أن مثل هذه الدعاوى يكون مجالها القضاء الكامل، حيث تذهب محكمة القضاء الإداري إلى القول (منازعات الموظفين في مرتباتهم هي من قبيل دعاوى الاستحقاق، فتستطيع المحكمة بولاية قضائها الكامل أن تحدد بنفسها للموظف حقوقه التي يستمدّها من القانون... فإن كان يطالب بحق ذاتي مقرر له مباشرة في قاعدة تنظيمية عامة كقانون أو لائحة، فإن الدعوى تكون في هذه الحالة من دعاوى الاستحقاق...)¹، من جهته القضاء الليبي استقر هو

¹ القضية رقم 874 لسنة 5 ق، جلسة 19. 6. 1952، المجموعة، س 6، ص 1230.

الآخر على أن الدعاوى التي يرفعها الموظفون والمدرجة في الفقرة الأولى من المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري هي دعاوى تسوية واستحقاق تدخل في نطاق القضاء الكامل، ومن ثم لا تنقيد بميعاد الستين يوماً المقررة لرفع دعوى الإلغاء، ويجوز تحريكها حتى بعد فوات هذا الموعد، وتخضع للتقدم المنصوص عليه في القانون المدني، ومن ثم يطبق على هذا النوع من الدعاوى ما يطبق على الدعاوى المدنية¹ وقد ترجمت المحكمة العليا هذا القول، حين قالت (متى كان المطعون ضده لم يختصم القرار الإداري بالتعيين ولم يصب طلباته على فكرة إلغائه، وإنما اتجه بالخصومة إلى نطاق التعويض عن الفروق المالية المترتبة على إغفال تعيينه بالدرجة الثانية وفقاً للراتب والدرجة المقررين لمؤهله وخبرته... فإن دعوى المطعون ضده تكون دعوى استحقاق (تسوية) تستند إلى حق ذاتي مستمد من القوانين واللوائح وليست دعوى إلغاء تنقيد بالميعاد الذي وضعه المشرع لدعاوى الإلغاء)²، وتؤكد المحكمة على هذا القضاء في حكم آخر جاء فيه (الثابت من الأوراق ومدونات الحكم المطعون فيه وصحيفة الدعوى أن دعوى الطاعن انصبت على طلب تسوية وضعه على الدرجة الحادية عشرة التي كان يشغلها بدل الدرجة التاسعة التي منحت له بموجب قرار تسوية وضعه الصادر عن أمين اللجنة الشعبية للعدل ببلدية بنغازي، مما تكون دعوى الطاعن في حقيقتها من دعاوى التسوية التي يختص بنظرها القضاء الإداري)³ والمحكمة شبه مستقرة على هذا الاتجاه ففي حكم حديث بعض الشيء تقول (متى كان الأمر كذلك فإن الدعوى - والحالة هذه - إنما هي في حقيقتها من قبل المنازعات الخاصة بالمرتبات، ولا تدخل

¹ محمد عبدالله الحراري، المرجع السابق، الرقابة على أعمال الإدارة، رقابة دوائر القضاء الإداري، المكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا، ط 5، 2010، ص 191 وما بعدها.

² طعن إداري رقم 32 لسنة 23 ق، جلسة 23. 11. 1978، م. م. ع، س 15، ع 3، ص 44.

³ طعن إداري رقم 19 لسنة 35 ق، جلسة 18. 6. 1989 (غير منشور) مشار إليه لدى خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 122.

ضمن طعون الإلغاء، وتظهرها المحكمة بمقتضى اختصاصها الكامل، كدعوى تسوية، دون التقيد بميعاد الستين يوماً المحددة لتقديم طلبات الإلغاء،...¹. ومن نافلة القول أن المحكمة عند نظرها مثل هذه الدعاوى فإنها تتمتع بسلطات واسعة، تختلف عن ما تملكه إزاء دعوى الإلغاء، حيث تبسط رقابتها، ليس على أصل النزاع فحسب، بل تمتد سلطاتها لبحث جميع القرارات المتعلقة بالموضوع المطروح، ومن هذا المنطلق يستطيع القاضي النظر في جميع القرارات المتعلقة بعدم دفع المرتب إن وجدت، كذلك يمكنه النظر في القرارات المتعلقة بوقف المرتب أو الحرمان منه أصلاً، كما يمكنه الحكم بإلغائها إذا اتضح له أنها غير مشروعة².

وقبل أن نختم هذا الموضوع يجب الإشارة إلى أنه ولكي تكون الدعوى دعوى تسوية يختص القضاء الإداري دون غيره بنظرها يجب توافر ثلاثة شروط³ هي:

الشرط الأول/ أن يكون النزاع فيها مترتباً بحكم الوظيفة العامة، وهذا يعني أن يكون أحد أطراف الخصومة موظفاً عاماً أو المستحقين عنه أي من ورثته، وكما هو منصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، وقد ترجمت المحكمة العليا هذا الشرط حين قالت (إنه إذا كانت المادة الثانية من القانون 71/88 بشأن القضاء الإداري، قد قصرت اختصاص القضاء الإداري بشأن دعاوى التسوية على تلك التي يقيمها الموظفون العامون دون غيرهم من الفئات الأخرى، وكان الثابت أن الطاعن من العاملين بالشركة الأهلية لمواد البناء التي تطبق أحكام القانون التجاري وتشريعات العمل على مستخدميها فيما لم يرد فيه نص خاص في اللوائح المنظمة لها، فإن الطاعن لا يكون من الموظفين العاميين في مجال اختصاص

¹ طعن إداري رقم 66 لسنة 47 ق، جلسة 3. 11. 2003، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، ج 1، 2003، ص 405.

² محمد عبدالله الحراري، المرجع السابق، ص 194.

³ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 125.

القضاء الإداري، وتبعاً لذلك لا يختص هذا القضاء بنظر دعوى تسوية وضعه الوظيفي¹.

الشرط الثاني/ أن ينصب موضوع النزاع على أحد الحقوق المالية للموظف، سواء كانت هذه الحقوق مادية أو أدبية، عينية أو نقدية، وقد أشارت محكمة القضاء الإداري إلى ذلك (إن اختصاص محكمة القضاء الإداري بالمنازعات المتعلقة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت، منوط بأن يكون النزاع فيها يتعلق براتب أو معاش أو مكافأة مستحقة لموظف حكومي أو لورثته)².

الشرط الثالث/ أن تكون الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص قد استنفدت ولايتها في نظر موضوع التسوية بالقبول أو الرفض، لأن من المبادئ العامة المقررة في القضاء بشكل عام والقضاء الإداري بشكل خاص عدم حلول القاضي محل جهة الإدارة، لأن القاضي يقضي ولا يدير، ومن هذا المنطلق فليس له إلا رقابة عمل الإدارة اللاحق على تصرفها، وهو ما ترجمته المحكمة العليا في إحدى المناسبات (إنه لا يسوغ للقضاء أن يحل محل جهة الإدارة في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها، ولا يسلط رقابته إلا بعد إعمال الإدارة رأيها واتخاذ قرارها... ومن ثم فإن لجوء المطعون ضده إلى القضاء الإداري طالباً تسوية وضعه ومنحه الدرجة المالية التي يستحقها، وإلزام جهة الإدارة بصرف مرتباته قبل أن تقوم الجهة التي يتبعها بتسوية وضعه وتحديد درجته ووظيفته، يعد طلباً بإحلال القضاء محل جهة الإدارة، قبل أوانه)³. والمحكمة مستقرة على هذا القضاء⁴.

¹ طعن إداري رقم 60 لسنة 41 ق، جلسة 15 . 6 . 1996، م. م. ع، س 31، ع 1، ص 47.

² مجموعة الخمس سنوات، 1960 - 1965، ص 732، بند 386.

³ طعن إداري رقم 36 لسنة 42، جلسة 17 . 5 . 1988، عند خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 127.

⁴ انظر طعن إداري رقم 14 لسنة 22 ق، جلسة 16 . 12 . 1976، م. م. ع، س 13، ع 2، ص 48. وانظر

طعن إداري رقم 94 لسنة 50 ق، جلسة 4.

المطلب الثاني/ ملحقات المرتب

عالجنا في المطلب الأول المرتب ورأينا أهم أحكامه والحماية التي قررها المشرع والقضاء له، وعند تعريفنا للمرتب لاحظنا أن العديد من الحقوق المالية تلحق به، لذلك سنتعرض لنوعين من هذه الحقوق، وهما العلاوات والمكافآت، ونخصص الفرع الأول للعلاوات، في حين سنبحث في الفرع الثاني المكافآت.

الفرع الأول/ العلاوات

العلاوة هي (الاستحقاق الذي يحق للموظف الحصول عليه كزيادة في المرتب)¹ أو هي (عبارة عن المقابل المالي الذي يحصل عليه الموظف العام والتي تضاف إلى المرتب)²، ويقسم الفقه أنواع العلاوات إلى العلاوات الدورية، ثم العلاوات النوعية والعلاوات التشجيعية.

1. العلاوة الدورية: هي (مبلغ من المال يستحقه الموظف يضاف إلى مرتبه الشهري بصفة دورية ومنتظمة، وفقاً لمعدلات ثابتة تختلف باختلاف الدرجة الوظيفية، وذلك بعد انقضاء فترة زمنية معينة من خدمته)³، وحسب نص المادة 143 من قانون علاقات العمل فإنه (يمنح الموظف علاوة سنوية من علاوات الوظيفة التي يشغلها، اعتباراً من أول الشهر التالي لانقضاء سنة من تاريخ شغل الوظيفة لأول مرة أو منح العلاوة السنوية السابقة).

إن يمكن القول إن الموظف يستمد حقه في الحصول على العلاوة السنوية من القانون مباشرة، ولا يمكن حرمانه منها إلا إذا تحصل على تقرير سنوي بدرجة ضعيف أو كان محروماً منها بموجب توقيع عقوبة تأديبية عليه⁴ وفي هذا السياق تقول المحكمة الإدارية العليا (إن العامل يستحق العلاوة الدورية بقوة القانون متى استوفى شرائط منحها دون أية سلطة تقديرية لجهة الإدارة في

¹ صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، جامعة بنغازي، 1974، ص 197.

² خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 228.

³ مولود صالح المبروك، المرجع السابق، ص 46.

⁴ 1 - انظر السيد محمد مدني، مرجع سابق، ص 255. محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 427.

هذا الشأن من حيث المنح أو المنع وإن كان يصدر فيها قرار من السلطة المختصة إلا أنه لا يعدو تقريراً للمركز القانوني الذي ينشأ مباشرة وبقوته...¹ والملاحظ على نص المادة 143 المشار إليه أن المشرع الليبي لم يحدد شهراً معيناً يستحق فيه الموظف العلاوة السنوية، عكس ما نص عليه المشرع المصري في المادة 41 من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم 47 لسنة 1972 على أنه (يستحق العامل العلاوة الدورية في أول يوليو من كل سنة...).

2. العلاوة النوعية: هي المبالغ المالية التي يحصل عليها الموظف إضافة إلى مرتبه وبصورة منفصلة عن العلاوة الدورية والعلاوات الأخرى²، وهذه العلاوات تستمد أصولها هي الأخرى من القوانين واللوائح، لذلك يفترض مساواة الموظفين الذين يستحقونها متى توفرت شروط منحها، فلا يجوز - والحالة هذه - منحها لبعض الموظفين وحرمان البعض الآخر منها ما دامت قد تساوت ظروف منحها وإلا وقعت جهة الإدارة في عيب سوء استعمال السلطة، وأدى ذلك لإمكانية إلغاء قرارها³. وتترجم المحكمة العليا هذا القول في إحدى جلساتها بالقول (... أما ما ورد بقرارات مجلس الوزراء والمنشور الدوري رقم 44 من أن العلاوة من قبيل المساعدة وليست حقاً من حقوق الموظف تمنحها الحكومة لمن تشاء وتمنعها عن تشاء. هذا الرأي لا يتماشى مع مبدأ المساواة الواجب تطبيقه على جميع الموظفين دون أن يكون لطائفة منهم ميزة على الأخرى، إلا في حدود ما رسمه القانون... ومن ثم مساعدة بعض الموظفين دون البعض الآخر ليست قانونية ويجب أن تعم تلك المساعدة جميع الموظفين الذين تتوافر فيهم الشروط... وإلا

¹ القضية رقم 6078 لسنة 43 ق، جلسة 2.2. 2002، مشار إليه في مجلة هيئة قضايا الدولة، س 46، ع 2، ص 189، بند 6.

² مولود صالح المبروك، المرجع السابق، ص 53.

³ صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبقته الإشارة إليه، ص 362.

فإنها لا تعدو أن تكون ضرباً من الامتيازات الشخصية المجردة من الأساس القانوني...¹.

ومن هذا المنطلق نصت المادة 145 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل على أنه (تحدد اللائحة التنفيذية المستحقات المالية الأخرى وسائر المزايا الوظيفية، وتبين قواعد وشروط منحها وتتضمن على وجه الخصوص:

- أ. علاوة العائلة وتشمل الزوج والأطفال على النحو الذي تبينه اللوائح التنفيذية.
- ب. علاوة السكن إذا لم يتوفر سكن وظيفي.
- ج. مقابل العمل الإضافي.
- د. بدلات وعلاوات تقتضيها طبيعة العمل أو ظروفه.
- هـ.)

بناء على هذا النص فإن أهم العلاوات النوعية التي تمنح للموظف العام

هي:

أ. علاوة السكن:

نصت المادة 140 من قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 595 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل، الصادر بتاريخ 30 من شهر ديسمبر 2010 على أنه (يستحق الموظف الليبي المتزوج علاوة سكن تحدد قيمتها بقرار من اللجنة الشعبية العامة ويكون استحقاقها على النحو التالي:

1. لا تستحق العلاوة إلا لأحد الزوجين، وفي هذه الحالة تصرف لمستحق أكبر العالوتين.
2. إذا كان الموظف أعزب خفضت العلاوة المستحقة طبقاً للدرجة الوظيفية التي يشغلها إلى النصف.

¹ طعن إداري رقم 10 لسنة 5 ق، جلسة 27. 2. 1960، القضاء الإداري والدستوري، ج 2، ص 34.

3. يعتبر في حكم المتزوج الأرملة أو الأرملة والمطلق والمطلقة إذا كان لأيهما ولد أو أولاد قصر يقيمون معهم ويتولون إعالتهم فعلياً، مع وجوب تقديم المستندات التي تثبت الحالة الاجتماعية والإعالة طبقاً للتشريعات النافذة).

أما المادة 141 من اللائحة نفسها فقد حددت حالات عدم استحقاق علاوة السكن، حيث جاء فيها (لا يستحق الموظف علاوة السكن في الأحوال التالية:

1. إذا خصص له سكن وظيفي ولو لم يقيم فيه.
2. إذا تغيب في الخارج في مهمة رسمية أو بعثة أو إجازة دراسية لمدة تزيد على السنة وكان مصحوباً بعائلته، ولا العلاوة في هذه الحالة طول مدة الغياب.
3. إذا كان يتقاضى علاوة سكن أو خصص له سكن بمقتضى تشريع آخر).

إذن استناداً لهاتين المادتين فإن الموظف العام يستحق علاوة سكن مصدرها القانون وليس إرادة جهة الإدارة وهو ما أشارت إليه المحكمة العليا¹، إلا أن ما يمكن ملاحظته على هاتين المادتين ما يلي:
أولاً/ إن منح علاوة السكن للموظف مرتبط بقرار يصدر من مجلس الوزراء يحدد قيمتها، وهذا القرار لم يصدر بعد حسب علمنا.
ثانياً/ بالاطلاع على قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 27 لسنة 2011 الذي قرر زيادة مرتبات العاملين بالوحدات الإدارية العامة، لا يوجد ما يفيد منح هذه العلاوة للموظفين².

¹ طعن إداري رقم 14 لسنة 17 ق، جلسة 21. 3. 1971، م. م. ع، س 7، ع 4، ص 18.

² انظر على سبيل المثال قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 435 لسنة 2008 بتحديد مرتبات أعضاء هيئة التدريس الذين تتعاقد معهم الجامعات ومؤسسات التعليم العالي، حيث لم يحدد القرار إلا المرتب الشهري وعلاوة التدريس ولم يشر إلى منح عضو هيئة التدريس علاوة سكن.

ثالثاً/ إن منح علاوة السكن مرهون بعدم توفر سكن وظيفي، وبغض النظر عن الإقامة فيه من عدمه، وبشرط ألا يتقاضى الموظف علاوة سكن بمقتضى تشريع آخر وذلك خوفاً من إمكانية ازدوج منح العلاوة من جهتين. وفي هذا السياق تذهب المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى القول (مناط استحقاق مرتب الإقامة أن يكون الموظف معيناً ومقيماً... وألا يكون من أهل الجهة التي يعمل بها...)¹. أما المحكمة العليا فتقول حول نفس الموضوع (نظراً لاختلاف ظروف الموظفين ونظرتهم إلى مستقبلهم ومستقبل أسرهم فقد ترك لهم المشرع الخيار في اقتضاء علاوة السكن حسب النسب التي حددها أو تملك منزل حكومي بالشروط والأوضاع التي وضعها في القرار الصادر في 1966 الخاص بتملك المساكن الحكومية ومن ثم فلا يقال إن الموظف الذي يختار تملك مسكن حكومي محروم من المساعدة؛ إذ إنه أخذ نصيبه واختار ما يلائم من ظرفه إلا أنه لا يستحق علاوة نقدية بجانب تملكه المنزل الحكومي بالمميزات التي قررتها لائحة المساكن الحكومية من تخفيض في ثمن المنزل وتقسيمه على أقساط صغيرة ولمدة طويلة وبدون فوائد)²

ب. علاوة التمييز:

المسلم به أن هناك بعض أعمال إدارية تتطلب جهوداً غير عادية، حيث قد يتعرض القائمون بها إلى بعض المخاطر لإنجازها، سواء تعلقت هذه المخاطر بالطقس الذي يعمل فيه الموظف أو بالعمل بالصحراء والمناطق النائية، أو أن طبيعة العمل ذاته تحتاج جهداً إضافياً كالعمل بالقوات المسلحة والشرطة وحرس الحدود، أو احتمال التعرض لبعض الأمراض المعدية وغيرها، من أجل ذلك كله فقد حرصت التشريعات التي تنظم الوظيفة العامة على صرف علاوة لبعض موظفي تلك المهن لمواجهة مخاطرها المحتملة، ومن هذا المنطلق رأينا كيف أحال المشرع الليبي هذا الأمر إلى اللائحة التنفيذية بموجب المادة 145 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، وفعلاً نظمت

¹ القضية رقم 733 لسنة 4 ق، جلسة 14 . 2. 1959، المجموعة، س 4، ع 2، ص 805، بند 67.

² طعن إداري رقم 14 لسنة 17 ق، جلسة 21 . 3. 1971، م. م. ع، س 7، ع 4، ص 18.

اللائحة هذا الموضوع بموجب المادة 131 الذي جاء فيها (يجوز عند الاقتضاء ولأسباب موضوعية تمييز أي أعمال أو وظائف بتقرير نسبة مئوية محددة من المرتب الأساسي إضافة إلى جدول المرتبات المطبقة في شأن العاملين في مجال الأعمال والوظائف وذلك بقرار من اللجنة الشعبية. ويشترط لما سبق أن يكون التمييز على أساسي قطاعي أو مهني أو لدواعي تتعلق ببيئة العمل أو المحيط الذي يؤدي فيه.

ويقصد بالتمييز القطاعي في تطبيق أحكام هذه المادة التمييز لأية مجموعة من العاملين يكون لها جدول مرتبات خاص بها كما يشترط للاستفادة من حكم الفقرة الأولى من هذه المادة أداء العمل أو الوظيفة بالفعل في المجال الذي تم تمييزه). والمستفاد من النص أنه ولكي تمنح للموظف علاوة التمييز يجب توافر الشروط التالية:

الشرط الأول/ أن يكون التمييز على أساس قطاعي أو مهني أو لدواعي تتعلق بطبيعة العمل ذاته مثل بيئة العمل أو محيط العمل الذي يتم تأديته فيه، وأن يكون للموظفين جدول مرتبات خاص، وأن يصدر قرار منح العلاوة من مجلس الوزراء¹، وقد ترجمت المحكمة العليا هذا الشرط بقولها (... الأصل وفقاً للقانون رقم 15 لسنة 1981 بشأن المرتبات للعاملين الوطنيين هو عدم تمييز أية فئة على أخرى والاستثناء هو تقرير بعض التمييز لمن يقومون بأعمال معينة أو قطاعات معينة، وبالتالي فإن استحقاق الموظف لعلاوة التمييز، منوط بالنص على ذلك صراحة، وحيث إن قرار اللجنة الشعبية قد أورد على سبيل الحصر فئات العاملين الذين يستحقون علاوة التمييز، ولم يذكر من ضمنهم العاملين في تقطير المياه مثل الطاعن، وبذلك يكون الحكم المطعون فيه إذ قضى برفض

¹ انظر على سبيل المثال قرار مجلس الوزراء رقم 149 لسنة 2012 بشأن منح علاوة تمييز للعاملين بقطاع الأمن، حيث نصت المادة الأولى من القرار المذكور على أنه يمنح العاملون بوزارة الداخلية علاوة مهنية أو فنية أو ذات طبيعة خاصة - بحسب الأحوال - بنسبة 50% من المرتب الأساسي... أما المادة الثانية من القرار فقد جاء فيها بأنه (يشترط لاستحقاق العلاوات المبينة بالمادة السابقة أن يؤدي الموظف العمل أو الوظيفة المميزة بالفعل).

دعوى الطاعن للمطالبة بعلاوة التمييز المستحقة بموجب القرار المشار إليه موضحاً عدم انطباقه في حقه فإنه يكون قد طبق صحيح القانون، ويكون نعي الطاعن عليه بالخطأ في تطبيق القانون في غير محله. مما يتعين معه رفض الطعن¹.

الشرط الثاني/ يجب على المستفيد من هذه العلاوة أن يقوم بأداء العمل أو الوظيفة بالفعل وفي المجال الذي منحت بموجبه هذه العلاوة، وفي هذا السياق تقول المحكمة العليا (إن استحقاق الموظف لأية علاوة أو ميزة مالية أو غيرها مرتبط باستيفاء الشروط المقررة قانوناً لذلك)² ومن جهة أخرى تؤكد المحكمة في منح هذه العلاوة ما دامت لا تتوافر شروطها، وتمضي قائلة في هذا الشأن (أن مناط استحقاق علاوة طبيعة العمل أن يكون المستفيد بها قائماً بعمل من أعمال الشرطة فعلاً، والحكمة من ذلك ظاهرة وهي أن هذه العلاوة أريد بها أن تكون تعويضاً لمنتسبي الشرطة عن الأعباء والجهود التي يبذلونها في المحافظة على الأمن بالبلاد، ولا يمكن أن ينشأ الحق في هذه العلاوة لمن لا يتحملون هذه الأعباء، وأن مجرد انتماء الطالب للحرس البلدي لا يعطيه الحق فيها بحجة سريان قانون الأمن والشرطة على الحرس البلدي فيما يتعلق برتبهم ومراتبهم وإجازاتهم)³.

الشرط الثالث/ يجب أن تكون العلاوة نسبة مئوية محددة من المرتب الأساسي، وليس من إجمالي المرتب، وأن يتم صرفها على أساس موضوعي لا شخصي، ونعتقد أن مثل هذه العلاوة يجب أن تصرف من إجمالي المرتب، وذلك لما لها من أهمية في حياة الموظف وأسرته، لأنه إما يعمل في مناطق بعيدة أو يتعرض لمخاطر صحية أو بيئية، لها أثر سلبي غير مباشر على أفراد الأسرة.

¹ طعن إداري رقم 74 لسنة 46 ق، جلسة 23. 3. 2003، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2003، ص 208.

² طعن إداري رقم 109 لسنة 55 ق، جلسة 2. 12. 2007، نفس المجموعة، القضاء الإداري، 2007، 752.

³ طعن إداري رقم 67 لسنة 50 ق، جلسة 29. 1. 2006، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2006، ص 104. وانظر القضية رقم 4 لسنة 26 ق، جلسة 12. 3. 2007، محكمة استئناف طرابلس، دائرة القضاء الإداري، (غير منشور) مشار إليه لدى مولود صالح المبروك، المرجع السابق، ص 61.

3. علاوة العائلة:

رأينا كيف أحال المشرع في القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل إلى اللائحة التنفيذية بتنظيم بعض العلاوات بما فيها علاوة العائلة، لذلك نصت المادة 133 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل بأنه (يمنح الموظف علاوة عائلة تحدد وفقاً لجدول المرتبات المعتمد)، وقد حددت اللائحة بالفعل شروط منح العلاوة، والمستحقين لها ومتى يتوقف صرف العلاوة، وذلك في المواد من 132 وحتى 139 منها، غير أن المشرع الليبي (المؤتمر الوطني العام) أصدر القانون رقم 6 لسنة 2013 بشأن تقرير علاوة العائلة جاء في المادة الأولى منع (يستحق كل ليبي ذكراً أو أنثى لم يكمل سن الثامنة عشرة علاوة شهرية قدرها مائة دينار غير خاضعة لأية استقطاعات مالية)، أما المادة السابعة من القانون نفسه فقد ورد فيها تلغى جميع التشريعات المنظمة لعلاوة العائلة، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون)¹. والمستفاد من هذا القانون:

أولاً/ يستحق المواطن الليبي الذي لم يبلغ الثامنة عشرة، و بغض النظر عن جنسه أو أنه موظف أو غير موظف، علاوة عائلة قيمتها مائة دينار تصرف له شهرياً²(3)، وهذه العلاوة غير خاضعة لأية استقطاعات أي أنها غير خاضعة للضرائب والرسوم بجميع أنواعها وأشكالها.

ثانياً/ ميز المشرع هذه العلاوة بمنحها للمواطن الليبي دون غيره من سكان ليبيا، بحيث تمنح لمواطني ليبيا وحدهم، ويحرم منها غيرهم، وهذا بخلاف باقي

¹ انظر نص القانون رقم 6 لسنة 2013 م في شأن تقرير علاوة العائلة، منشور في الجريدة الرسمية س 2، ع 6.

² وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم 9 لسنة 1957 بتاريخ 25 إبريل 1957، كانت تصرف للموظف علاوة عائلة بواقع أربعة دینارات شهرياً عن الزوجة، ومهما تعددت الزوجات، وديناران فقط عن كل مولود حتى يبلغ سن ثماني عشرة سنة ميلادية، ويستثنى من هذا الشرط الأولاد الذكور المقعدون لعاهة دائمة تمنعهم من الكسب، والبنات اللاتي لم يتزوجن أو الأرمال والمطلقات اللاتي تجب نفقتهن على الموظف، وبصرف النظر عن درجة الموظف الوظيفية. انظر حول هذا الموضوع حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة في التشريع الليبي، النشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، ص 148. وانظر نص القرار بالكامل في الجريدة الرسمية ع 13، س 7.

العلاوات الأخرى التي تمنح لأغلب الموظفين في القطاعات المختلفة سواء كانوا لبيبين أم أجنب.

ثالثاً/ إن المشرع قام بإلغاء جميع التشريعات التي كانت تنظم علاوة العائلة في السابق، بما فيها النصوص الواردة في القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، والخاصة بعلاوة العائلة، وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم 9 لسنة 1957 الذي كان ينظم هذه العلاوة، والنصوص الواردة في قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) والخاصة بتنظيم علاوة العائلة، وحل محلها القانون رقم 6 لسنة 2013، الصادر في 20 مارس 2013.

4. العلاوة التشجيعية:

العلاوة التشجيعية هي (علاوة استثنائية تمنح للموظف العام المتميز في أداء عمله، تضاف إلى المرتب وذلك لمرات محدودة، وفي حدود معينة)¹، من هذا المنطلق قرر المشرع منح الموظف العام علاوة تشجيعية من أجل حثه على بذل أقصى جهد ممكن عند قيامه بعمله المكلف به² حيث نصت المادة 129 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 على أنه (يجوز منح الموظف علاوة تشجيعية تعادل ضعف العلاوة السنوية المقررة بالشروط التالية:

- أ. أن تكون كفاءته قد قدرت بدرجة ممتاز في السنتين الأخيرتين إذا كان من غير موظفي الإدارة العليا.
- ب. أن يكون قد بذل خلال هاتين السنتين جهداً غير عادي له أثره في تحقيق أهداف الوحدة الإدارية.
- ج. ألا تمنح هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين.
- د. ألا يزيد عدد الموظفين الذين يمنحون هذه العلاوة في السنة المالية الواحدة على 5% خمسة بالمائة من عدد موظفي كل وحدة إدارية.

¹ محمد إبراهيم الدسوقي، الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 2011، ص98.

² محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص427.

وتستحق هذه العلاوة من أول الشهر التالي لتاريخ صدور القرار بمنحها ولا يغير ذلك من استحقاق العلاوة السنوية في موعدها. ويكون منح العلاوة... في حدود الاعتمادات المخصصة بالميزانية).

من خلال نص هذه المادة يمكن استخلاص النتائج الآتية:

أولاً/ إن الهدف من منح العلاوة التشجيعية هو تحفيز الموظفين على رفع كفاءتهم المهنية، وتقدير المبدعين والمخلصين منهم¹ غير أن منح هذه العلاوة أمر جوازي، وليس وجوبياً، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يجب ألا تزيد على ضعف العلاوة السنوية، حيث تتمتع جهة الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في منح العلاوة أو عدم منحها، فالنص لم يلزم جهة الإدارة بمنح العلاوة التشجيعية حتى ولو توافرت شروطها.

ثانياً/ إن منح العلاوة التشجيعية مرتبط ارتباطاً مباشراً بكفاءة الموظف، وبمعنى أكثر دقة بمدى تقييم أدائه المهني، وهو ضرورة حصوله على تقريرين بدرجة ممتاز في السنتين الأخيرتين، إذا كان من غير موظفي الإدارة العليا، أي أنه حصل على نسبة لا تقل عن 90 درجة، فوفقاً لنص المادة 114 من اللائحة التنفيذية المشار إليها (يتم تقييم كفاءة الموظفين على أساس مائة درجة وتقد مستوياتهم حسب المستويات التالية:

- درجة ممتاز من 90 - 100.
- درجة جيد جداً من 75 - 89.
- (...).

إذن إذا حصل الموظف على تقدير أقل من ممتاز، فإنه لا يستحق هذه العلاوة، حتى ولو حصل على جيد جداً مثلاً²

ثالثاً/ يشترط المشرع لمنح العلاوة التشجيعية أن لا تمنح للموظف إلا مرة كل سنتين، من أجل أن لا يستأثر عدد محدود من الموظفين بهذه العلاوة هذا من جهة، ومن جهة أخرى يجب أن لا يزيد عدد الموظفين الذين يمنحون هذه

¹ خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، طبعة 1998، ص 217.

² انظر مولود صالح المبروك عامر، المرجع السابق، ص 53.

العلاوة في السنة المالية الواحدة عن 5% من موظفي كل وحدة إدارية، وذلك من أجل أن تتاح الفرصة لمنح أكبر عدد من الموظفين تلك العلاوة، ومن جهة ثالثة هذه العلاوة مرتبطة بالمخصصات المالية المدرجة في الميزانية السنوية للوحدة الإدارية، فلو سلمنا بعدم وجود مخصصات مالية فإن هذه العلاوة لا تمنح حتى ولو توافرت شروط منحها¹.

رابعاً/ تستحق العلاوة التشجيعية من أول الشهر التالي لتاريخ صدور القرار بمنحها، ولا يغير ذلك من استحقاق العلاوة السنوية في موعدها، فلو سلمنا بأن صدر قرار بمنح موظف علاوة تشجيعية في شهر يناير فإنه يستحق قيمتها في شهر فبراير، بغض النظر عن استحقاقه للعلاوة السنوية في نفس الشهر، وفي هذا السياق تذهب المحكمة الإدارية العليا إلى القول (إن الموظف له الحق في العلاوة التشجيعية ولو تجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة التي يشغلها متى توافر في شأنه شرائط استحقاقها)².

خامساً/ وفقاً لنص المادة 130 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل، فإن الجهة المخولة بإصدار قرار منح العلاوة التشجيعية هي إما رئيس مجلس الوزراء بالنسبة إلى شاغلي الوظائف القيادية، والوزير المختص أو من له صلاحياته (مدير المصلحة أو الهيئة) في الوحدة الإدارية بالنسبة إلى شاغلي الوحدات الأخرى. وقبل أن نختم هذا المطلب تجدر الإشارة إلى الملحوظات الآتية: الملحوظة الأولى/ إنه وفقاً لنص المادة الثانية من قانون القضاء الإداري، ينعقد الاختصاص لدوائر القضاء الإداري دون غيرها نظر الطلبات المتعلقة بجميع العلاوات المستحقة للموظف العام حيث جاء فيها (تختص دائرة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:

1.

¹ انظر حسين حمودة المهدي، المرجع السابق، ص 146.

² القضية رقم 2412 لسنة 36 ق، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، 2000 - 2005، ج 5، ص 2624.

2. الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترقية أو بمنح العلاوات.
3. (...).

الملحوظة الثانية/ رغم اختلاف الفقه¹ في مدى اعتبار العلاوة منحة للموظف من جهة الإدارة تمنعها أو تمنحها، أو أنها حق للموظف ليس لها إلا تقريرها مادامت توفرت شروطها، دون أن يكون للإدارة سلطة تقديرية في ذلك، وللموازنة بين هذين الاعتبارين قرر المشرع الليبي منح نوعين من العلاوات؛ فمثلاً العلاوة الدورية هدفها مواجهة أعباء الحياة، وهي حق للموظف وليست منحة، ويتضح من خلال نص المادة 143 من قانون علاقات العمل (يمنح الموظف...) والعلوة التشجيعية التي يقتصر منحها للموظف الجاد دون غيره، ويكون لجهة الإدارة سلطة تقديرية في منحها أو منعها، ويتضح ذلك من خلال نص المادة 129 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل (يجوز منح الموظف...).

إذن هذه أهم العلاوات التي تتمتع للموظف العام، أثناء تأدية عمله، غير أن هناك بعض العلاوات والمزايا المالية الأخرى يمكن منحها للموظف، مثل علاوة السفر، وعلاوة المبيت، وعلاوة الندب، وعلاوة الإعارة². وحق شاغلي وظائف الإدارة العليا في الحصول على بعض المزايا مقابل المسئوليات الملقاة

¹ مفتاح خليفة عبد الحميد وحمد محمد الشلماني، المرجع السابق، ص 67.

² انظر محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 428. كذلك حسين حمودة المهدي، مرجع سابق، ص 145 وما بعدها.

على عانتهم أثناء شغلهم لهذه الوظائف¹، وحق الموظف في استرداد النفقات التي تكبدها في سبيل أداء عمله².

الفرع الثاني/ المكافآت

وهي (التي تمنح للموظف العام نظير عمله بعد الدوام الرسمي، أو مقابل عضويته في المجالس واللجان، أو تعطى للموظف بمناسبة تقديمه خدمة ممتازة في مجال عمله)³.

إذن يمكن أن تكون المكافأة ناتجة إما عن عمل إضافي خارج أوقات الدوام الرسمي، أو تكون تشجيعياً للموظف، لأنه قام بأعمال ممتازة وهو ما يطلق عليه المكافأة التشجيعية، أو نتيجة عضويته في إحدى اللجان الدائمة، ونعرض لهذه الأنواع من المكافآت.

أولاً/ المكافأة عن العمل الإضافي:

عرف المشرع الليبي في المادة الخامسة من قانون علاقات العمل الإضافي بأنه (العمل الذي ينفذ في الساعات التي تزيد على ساعات العمل الأساسية المقررة قانوناً) وقد عرفه جانب من الفقه بأنه (المقابل المالي المستحق للموظف عن الأعمال الإضافية التي يطلب إليه تأديتها في غير أوقات الدوام الرسمي)⁴. وقد جاء في المادة 145 من قانون علاقات العمل

¹ تنص المادة 127 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل بأنه (يمنح شاغلو وظائف الإدارة العليا ممن يكلفون بوظائف قيادية علاوة تمييز طيلة فترة شغلهم للوظيفة نظير المسؤوليات الملقاة على عاتقهم تحدد نسبتها بجدول المرتبات، ويمنحون وسيلة من وسائل النقل والاتصالات التي تساعدهم على أداء مهامهم، كما يجوز أن تغطي أتعاب المحاماة بالنسبة للموظف الذي يتعرض للمحاكمة أو الاتهام أمام الجهات القضائية التأديبية من حساب الجهة التابع لها إذا كان سبب المحاكمة أو الاتهام يتعلق بوظيفته المكلف بها، فإذا أسفرت الإجراءات عن إدانته استردت منه قيمة أتعاب المحاماة)

² انظر المادة 142 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل التي تنص (للموظف الحق في استرداد النفقات التي يتكبدتها في سبيل أداء أعمال وظيفته متى كانت ضرورية ولازمة لها ومرتبة عليها، ويشترط تقديم الوثائق والمستندات الدالة على ذلك، ويكون رد مقابل النفقات بموافقة الوزير المختص أو من له صلاحياته بالوحدة الإدارية).

³ اعاد على حمودة القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، ط 1، 1998، ص 255.

⁴ صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، مرجع سبقت الإشارة إليه، ص 363.

(تحدد اللائحة التنفيذية المستحقات المالية الأخرى وسائر المزايا، وتبين قواعد وشروط منحها وتتضمن على وجه الخصوص:

أ. علاوة العائلة...

ب. علاوة السكن...

ج. مقابل العمل الإضافي.

د. (...).

بناء على هذه الإحالة ورد في المادة 128 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل، وتحت عنوان مقابل العمل الإضافي ما نصه (يجوز عند الاقتضاء وبقرار من الوزير المختص أو أمين المصلحة أو من في حكمها بناء على توصية الرئيس المباشر تشغيل العاملين بعد الدوام الرسمي، لتعويض النقص النوعي في استكمال شغل وظائف الملاك الوظيفي بالوحدة الإدارية أو لأداء اختصاصات مضافة، أو لإنجاز أعمال تتسم بطابع الاستعجال والأهمية، يتعذر إنجازها أثناء ساعات الدوام الرسمي، وتطبق أحكام العمل الإضافي على جميع العاملين بالجهاز الإداري دون النظر إلى درجاتهم الوظيفية، وتحدد بقرار من مجلس الوزراء قيمة ما يتقاضاه من يكلف بالعمل الإضافي وشروط استحقاقه ونسبة عدد الموظفين الذين يكلفون بالعمل الإضافي إلى عدد العاملين بالوحدة الإدارية).

والمستفاد من نص المادة، ولكي يمنح الموظف مقابل العمل الإضافي،

ضرورة توافر الشروط الآتية:

الشرط الأول/ أن يصدر قرار منح مقابل العمل الإضافي من الوزير المختص أو أمين المصلحة أو من في حكمها مثل رئيس الهيئة أو الجامعة أو غيرهم، وأن تكون هناك مخصصات مالية مدرجة في الميزانية.

الشرط الثاني/ أن يتم صرف مقابل العمل الإضافي بناء على توصية من الرئيس المباشر.

الشرط الثالث/ أن يكون الهدف من العمل الإضافي إنجاز أعمال تتسم بالاستعجال والأهمية يتعذر إنجازها أثناء الدوام الرسمي.

الشرط الرابع/ أن يكون العمل الإضافي مرتبطاً ارتباطاً مباشراً بالأعمال التي تقوم بها الوحدة الإدارية.

الشرط الخامس/ يجب تطبيق مقابل العمل الإضافي على جميع العاملين بالوحدة الإدارية، وبغض النظر عن درجاتهم الوظيفية¹.

الشرط السادس/ أن يصدر قرار من مجلس الوزراء يحدد ما يتقاضاها من يكلف بالعمل الإضافي وشروط استحقاقه ونسبة عدد الموظفين الذين يكلفون بالعمل الإضافي إلى عدد إجمالي العاملين في كل وحدة إدارية.

وفعلاً صدر قرار مجلس الوزراء رقم 21 لسنة 2013 ميلادي بتنظيم العمل الإضافي بتاريخ 20/1/2013 ميلادي، أكدت المادة الأولى على مبررات العمل الإضافي المشار إليها في اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل والتي أشرنا إليها منذ قليل، أما باقي المواد فقد أشارت إلى شروط وضوابط استحقاق العمل الإضافي، ولعل أهمها:

أ. ألا تتجاوز نسبة الموظفين المكلفين بالعمل في الشهر الواحد 20% من عدد العاملين بالوحدة الإدارية.

ب. ألا تزيد ساعات العمل الإضافي للموظف على ثلاث ساعات يومياً.

ج. ألا تكون ساعات العمل الإضافي متصلة بساعات العمل الرسمي بل تفصل بينهما فترة راحة لا تقل عن ساعة واحدة.

د. ألا يكلف الموظفون بالوحدة الإدارية بأداء ساعات عمل إضافية تزيد عن ساعات الدوام الرسمي عند تكليفه بالعمل خلال راحته الأسبوعية أو أثناء العطلات الرسمية.

هـ. يستحق الموظف عن أدائه لساعة العمل الإضافي الواحدة ضعف ما يتقاضاه عن ساعة أثناء الدوام الرسمي.

وقد حددت المادة السادسة من القرار كيفية احتساب قيمة كل ساعة عمل إضافية، أما المادة السابعة منه فقد جاء فيها (يقوم مدير المكتب أو الإدارة

¹ يجب الإشارة بأنه وفقاً لقانون الخدمة المدنية الملغى فإن الذي يستحق مقابل العمل الإضافي هو الموظف من الدرجة العاشرة فأقل، انظر حسين حمودة المهدي، المرجع السابق، ص 159.

المختص بالوحدة الإدارية العامة باستيفاء نموذج طلب إقرار ساعات العمل إضافي المرفق بهذا القرار، وفي الأحوال التي يوافق فيها الرئيس أو من يقوم مقامه يعتمد مسئول الوحدة الإدارية العامة النموذج، الذي يعتبر أساساً لصرف مقابل العمل على ألا يتم صرف مقابل العمل الإضافي إلا بعد موافقة الوزير المختص أو من له صلاحياته على صرف العمل الإضافي بالوحدة الإدارية العامة المعنية).

إذن هذه أهم شروط وضوابط صرف مقابل العمل الإضافي، وفي حالة تخلف أحد هذه الشروط أو الضوابط، يكون قرار الصرف معيباً يمكن طلب إلغائه، وقد تسنى للمحكمة العليا، نظر مثل هذا الموضوع، حيث نقضت بالفعل حكم محكمة الاستئناف، لعدم مراعاته - حسب قولها - ضوابط صرف العمل الإضافي وتمضي قائلة في هذا الشأن (... لما كانت لائحة تنظيم العمل الإضافي للعاملين بالوحدات الإدارية الصادر في 77/11/9 قد نصت في المواد 3 و 4 على أن يكون الشغل بناء على موافقة كتابية من الرئيس المباشر واعتماد من الأمين المختص بناء على مذكرة القسم أو الإدارة المختصة تتضمن بيانات عن العمل الإضافي المطلوب إنجازه والإدارة والقسم المطلوب تشغيله فيه ومدة التشغيل وأسبابه كما نصت على أنه لا يجوز التشغيل على نحو مخالف لما جرى اعتماده بهذا الشأن. ولما كان مفهوم هذه النصوص أنه لاستحقاق الموظف مقابل ساعات العمل الإضافي يتعين مراعاة عدد من الإجراءات والضوابط السابقة على قيام المعني بالعمل الإضافي وأن قراراً من جهة الإدارة اللاحق لا يصحح أي بطلان يقع نتيجة مخالفة هذه الإجراءات، والقول بغير ذلك فيه إهدار للضوابط التي تنظمها اللائحة وإفراغ لمحتواها. ولما كان الثابت من مدونات الحكم قد استند في قضائه باستحقاق المطعون ضده لمقابل ساعات العمل الإضافي على رسالة أمين اللجنة الشعبية للمرافق المؤرخة في 81/7/15م وهي لاحقة للمدة التي يدعى المطعون ضده بالعمل خلالها ودون أن تبحث المحكمة المطعون في حكمها توافر الشروط والضوابط القانونية المنصوص عليها في لائحة تنظيم العمل الإضافي المشار إليها بالشكل الذي

يمكن للمحكمة العليا من مراقبة التطبيق السليم للقانون على المنازعة المطروحة مما يكون معه الحكم قاصراً في التسبب بما يوجب نقضه)¹.
إذن هذه أهم شروط وضوابط منح مكافأة العمل الإضافي حسب ما قرره المشرع وما قرره القضاء، ولكن السؤال ماذا لو قام الموظف بعمل إضافي يتجاوز الساعات المقررة قانوناً وهي ثلاث ساعات في اليوم فقط؟ يجيبنا عن هذا السؤال قرار مجلس الوزراء رقم 203 لسنة 2013 ميلادي الصادر بتاريخ 2013/5/9 ميلادي، بشأن منح مكافأة مالية شهرية، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه (تمنح للموظفين العاملين بديوان رئاسة الوزراء والوزارات الذين يستمرون في العمل بعد إنهاء الساعات المحددة للعمل الإضافي، مكافأة مالية شهرية لا تقل عن 450 أربعمائة وخمسين ديناراً ولا تزيد على 1000 ألف دينار).

ثانياً/ المكافأة التشجيعية:

أجاز المشرع في اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل منح الموظف مكافأة تشجيعية، وذلك وفقاً لنص المادة 129 الذي جاء فيها (... كما يجوز منح الموظف مكافأة تشجيعية بحد أقصى مقداره مرتب ثلاثة أشهر في السنة المالية إذا أدى خدمات ممتازة، أو قام بعمل أو قدم بحثاً مميزاً حقق اقتصاداً في النفقات، أو تحسيناً لطرق العمل، أو رفعاً لمستوى الأداء. ويكون منح...أو المكافأة التشجيعية في حدود الاعتمادات المخصصة بالميزانية).
إذن وفقاً لهذا النص فإنه، ولكي يمنح الموظف المكافأة التشجيعية، يجب توافر الشروط التالية:

الشرط الأول/ أن لا تزيد قيمة المكافأة عن مرتب ثلاثة أشهر في السنة المالية الواحدة كحد أقصى².

¹ طعن إداري رقم 54 لسنة 30 ق ن جلسة 21. 4. 1995، م. م. ع، س 23، ع 1، 2، ص 17.

² يشار إلى أنه وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 (الملغى) كان مقدار المكافأة التشجيعية التي تمنح للموظف ما يوازي مرتب شهرين فقط وهو ما نصت عليه المادة 45 فقرة 3، حيث جاء فيها (... كما

الشرط الثاني/ أن يؤدي الموظف خدمات ممتازة في مجاله عمله، بحيث تختلف هذه الأعمال عن ما يقوم به أقرانه من الموظفين.

الشرط الثالث/ تقديم بحث في مجال عمله، شريطة أن يحقق هذا البحث اقتصاداً في النفقات، أو تحسين طرق العمل أو رفع مستوى الأداء، في الوحدة الإدارية التي يعمل بها الموظف.

الشرط الرابع/ يجب أن تتوفر التغطية المالية في الميزانية السنوية المعتمدة. إذا توافرت هذه الشروط جميعاً يستحق الموظف مكافأة تشجيعية، ويصدر قرار بمنح المكافأة من مجلس الوزراء بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية، ومن الوزير المختص أو من له صلاحياته في الوحدة الإدارية بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى (المادة 130 من اللائحة).

وبالإطلاع على اللائحة نفسها نجدها قررت منح مكافأة شهرية للمتدرب في الخارج بينما يمنح المتدرب في الداخل علاوة مبيت فقط، حيث ورد في المادة 99 منها (يمنح المتدرب بالخارج المزايا الآتية:

1. مكافأة شهرية تحدد وفقاً لما يمنح للطالب الموفد للدراسة بالخارج على حساب المجتمع...). وقد أجاز قانون الأمن والشرطة منح رجال الشرطة مكافآت مادية أو أدبية مقابل قيامهم بأعمال ممتازة، حيث تنص المادة 41 منه على أنه (يجوز منح عضو الشرطة مكافأة مادية أو معنوية مقابل قيامه بأعمال ممتازة...)¹.

ثالثاً/ المكافأة المقطوعة:

وهي المكافأة التي تمنح لرئيس وأعضاء اللجان والمجالس الدائمة الذين يقومون بأعمال ذات طبيعة مستمرة ودائمة، أو التي تمنح لبعض الموظفين نظير قيامهم بأعمال محددة، واللجان والمجالس الدائمة مثالها لجنة شؤون الموظفين، المنصوص عليها في المادة 51 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات

يجوز منح الموظف مكافأة تشجيعية بحد أقصى مقداره مرتب شهرين في السنة المالية... (الجريدة الرسمية ع 48، س 14).

¹ انظر القانون رقم 10 لسنة 1992، بشأن إصدار قانون الأمن والشرطة، الجريدة الرسمية ع 28، س 30.

العمل¹، ولجان التدريب المنصوص عليها في المادة 98 من اللائحة ذاتها، ومجلس التأديب العام المنصوص عليه في المادة 143 من نفس اللائحة أيضاً، ومن اللجان الدائمة كذلك لجان العطاءات المركزية أو الفرعية المشكلة في الوحدات الإدارية المختلفة والمنصوص عليها في المادة 19 من لائحة العقود الإدارية² ومن المجالس الدائمة أيضاً مجلس التأديب الأعلى المنصوص عليه في المادة الرابعة من القانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن إدارة القانون³ ومجلس التأديب للمخالفات المالية المنصوص عليه في المادة 43 من القانون رقم 20 لسنة 2013 الصادر عن المؤتمر الوطني العام بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية⁴، وهذه اللجان والمجالس يمنح أعضاؤها مكافأة شهرية لا تقل عن 450 دينار ولا تزيد عن 1000 دينار، استناداً لقرار مجلس الوزراء رقم 203 لسنة 2013 ميلادي المشار إليه، ويحدد - في الغالب - قرار تشكيل هذه اللجان قيمة المكافأة التي تمنح لرئيسها وكل عضو فيها، أما اللجان التي تمنح مكافأة مقطوعة، فمثالها ما نصت عليه لائحة التعليم العالي رقم 501 لسنة 2010 في المادة 151 حيث جاء فيها (يمنح عضو هيئة التدريس بالدراسات العليا مكافأة مالية قيمتها 50 خمسون ديناراً عن كل ساعة تدريس واحدة على ألا تزيد الساعات التدريسية عن 6 ست ساعات تدريسية أسبوعياً) وكذلك ما نصت عليه المادة 152 من اللائحة نفسها (يمنح الأساتذة المشرفون على الرسائل والأطروحات مكافأة مالية مقطوعة غير مشروطة بنجاح الطالب وذلك على النحو التالي:

أ. 3000 ثلاثة آلاف دينار نظير الأشراف على أطروحة الدكتوراه.

ب. 2000 ألفا دينار نظير الأشراف على رسالة الماجستير...

¹ انظر قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 595 لسنة 2010 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل.

² انظر القرار رقم 563 لسنة 2007 بإصدار لائحة العقود الإدارية، مدونة الإجراءات، ع 7، س 6.

³ انظر نص القانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن إدارة القانون منشور في الجريدة الرسمية، ع 23، س 4

⁴ انظر نص القانون رقم 20 لسنة 2013 م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية (غير منشور).

ج. عند وجود مشرف ثانٍ يمنح نسبة 40% من المكافأة تستقطع من مكافأة المشرف.

د. يمنح لكل من الرئيس وأعضاء لجنة المناقشة والأستاذ المقيم مبلغ صاف قدره 500 خمسمائة دينار مقابل مناقشة رسالة الماجستير ومبلغ قدره 1000 دينار مقابل مناقشة الدكتوراه¹.

ويمكن الإشارة إلى أن أغلب المكافآت تستمد أصلها من المشرع وليس من إرادة جهة الإدارة، وهو ما أكدته القضاء حيث تذهب المحكمة العليا إلى القول (أن مفاد نص المادة 19 من لائحة استخدام الموظفين يعقود أن استحقاق المكافأة للموظف يستمد حقه فيها من إرادة المشرع أما صرف المكافأة واحتسابها فيكون بالشروط المنصوص عليها في العقد المبرم مع الموظف)².

وأخيراً يمكن القول بأن المكافأة التي تدخل في عداد المرتب ليست بالضرورة المكافأة التي تتسم بالاستقرار والثبوت والانتظام وحدها، وإنما المكافأة التي قد تدفع حيناً وتقطع حيناً آخر، أو المكافأة التي قد تدفع مرة واحدة مثل مكافأة نهاية الخدمة، وفي هذا الصدد رفضت المحكمة العليا ما قائلته إدارة قضايا الدولة في مرافعتها أمام المحكمة من أن (المكافأة التي يطالب بها المطعون ضده والمنصوص عليها في قرار أمين لجنة إدارة صندوق الضمان الاجتماعي رقم 1424/645 م لا تتسم بالدورية والتجدد حتى يمكن القول بأنها تدخل ضمن المرتب أو الأجر المنصوص عليه في قانون الضمان الاجتماعي رقم 1980/13 م والقرارات الصادرة تنفيذاً له التي عرفت المرتب وأضافت إليه العلاوات البدلات والمزايا المالية الأخرى التي يستحقها المشترك بشرط أن تتسم بصفات الثبات والاستقرار والانتظام. وذلك لأن هذه المكافأة إنما تمنح للجبان مشكلة وفق القرار سالف الذكر نظير قيامهم بأعمال محددة ووقائية وقد يتغير أعضاء هذه اللجان بحيث يكون قد تم صرفها لغيرهم سابقاً وقد تصرف لغيرهم

¹ انظر حول هذا الموضوع بشكل أكثر تفصيلاً قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 501 لسنة 2010 بشأن إصدار لائحة تنظيم التعليم العالي.

² طعن إداري رقم 20 لسنة 39 ق، جلسة 4. 12. 1993، م. م. ع، س 29، ع 1، 2، ص 43.

مستقبلاً وذلك تبعاً لتشكيل اللجان منهم أو من غيرهم، وهو ما تكون هذه المكافأة غير دورية وغير متجددة)¹ وقررت تأييد حكم محكمة الاستئناف الذي قضى بإلزام المدعى عليه بأداء المكافأة المذكورة للمطعون ضده عن الفترة من 1996/1/4م وحتى 2000/11/30م.

الخاتمة

هكذا ألقينا بعض الضوء على أحد أهم الحقوق المالية للموظف العام، وهو المرتب وملحقاته من علاوات ومكافآت، واتضح لنا أن المشرع الليبي قد خرج عن المألوف وذلك منذ صدور قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 والقوانين التي تلتها بما فيها القانون الحالي رقم 10 لسنة 2012 بشأن علاقات العمل، وعرف المرتب بشكل موسع بحيث يشمل جميع العلاوات والمكافآت والبدلات، وفرق بين المرتب الأساسي الذي يحسب على أساس أول مربوط الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف، وكذلك العلاوة السنوية والتشجيعية وعلاوة الترقية، في حين يتضمن المرتب الكامل بالإضافة إلى المرتب الأساسي سائر العلاوات والبدلات والمزايا المالية الأخرى الملحقة به، من جهته الفقه الليبي والمقارن حاول هو الآخر وضع تعريف للمرتب، وهو شبه متفق على أن المرتب هو ما يتقاضاه الموظف شهرياً من مزايا مالية نظير قيامه بأداء الوظيفة المكلف بها، وقد كان للقضاء الليبي والمقارن نصيب في تعريف المرتب، حيث عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية منذ ستة عقود تقريباً، وشايعتها في ذلك المحكمة العليا في بلادنا، ونظراً لأهمية المرتب في حياة الموظف العام وحياة أسرته فقد حدد المشرع الحالات التي يستحق فيها الموظف المرتب وكذا الحالات التي يسقط فيها حق الموظف في مرتبه، ولو قارنا بين حالات سقوط المرتب وحالات استحقاق المرتب نجد فرقاً كبيراً بين هذه الحالات، كما قرر المشرع

¹ طعن إداري رقم 50 لسنة 53 ق، جلسة 27. 5. 2007، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، ج2، 2007، ص526.

حماية خاصة للمرتب بحيث حدد الحد الأدنى للمرتبات لجميع موظفي الدولة، بحيث لا يقل عن 450 ديناراً شهرياً ويشمل هذا الحد الأدنى الموظفين المتقاعدين أو المحالين تحت تصرف الخدمة، كما تجدر الإشارة إلى أن المرتب حق للموظف مستمد من نصوص القانون مباشرة، وليس من إرادة جهة الإدارة، وهذا ينتج عنه أن منح المرتب وبعض ملحقاته مصدرها المشرع، وأن صدور أي قرار إداري عن جهة الإدارة متعلق بالمرتب هو قرار كاشف وليس منشئاً، ومن بين الحماية التشريعية للمرتب أن المنازعات التي تنشأ عن المرتبات والعلاوات والترقيات والمكافآت يختص بها القضاء الإداري وليس القضاء العادي، وهو ما نجده في نص المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، ومن تطبيقات القضاء الإداري في ليبيا سواء قضاء المحكمة العليا أو دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف، ومن هنا نجد أن المسائل المتعلقة بالمرتب وملحقاته تدخل ضمن دعاوي القضاء الكامل مما يترتب عليه عدم سقوطها بالتقادم بمرور المدة المقررة لدعوى الإلغاء، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تتوسع فيها سلطة القاضي بحيث يمكنه إلغاء القرار الإداري المتعلق بالمرتب وإعطاء تعليمات لجهة الإدارة بالمنح أو المنع، ناهيك عن إمكانية الحكم بالتعويض إذا توفرت أركان المسؤولية المدنية، وفي المطلب الثاني عالجت ملحقات المرتب المتمثلة في العلاوات بكافة صورها سواء كانت دورية أو نوعية أو تشجيعية، واستعرضنا موقف الفقه والقضاء من هذه المواضيع جميعاً، وأخيراً رأينا إحدى ملحقات المرتب وهو المكافآت ومنها العمل الإضافي وشروط منحه، ثم المكافأة التشجيعية التي تمنح للموظف عندما يقوم بعمل ممتاز أو يعد بحثاً يسهم في رفع معدل الأداء أو يحقق اقتصاداً في النفقات أو يحسن طرق العمل في المرفق الذي يعمل به، كما عالجت بعض الأنواع الأخرى من المكافآت وهي المكافأة المقطوعة مثل مكافأة نهاية الخدمة والمكافأة التي تمنح لأعضاء اللجان أو المجالس المتخصصة نظير قيامهم ببعض الأعمال التي لا تتسم بالدوام والاستقرار والثبات.

المصادر والمراجع

- إبراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، (بدون طبعة) 1994م.
- أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعة، الزاوية - ليبيا، ط 6، 2010م.
- أعاد علي حمودة القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، طبعة 1، 1998م.
- الراقي عبدالشفيق رشيد، النظام القانوني للمرتب في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية القانون، جامعة طرابلس، العام الجامعي 2010/2009.
- القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، دراسة مقارنة، جامعة بنغازي، كلية الحقوق، بدون طبعة، 1974م.
- حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة في التشريع الليبي، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، ط 1، 1986م.
- خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة الثقافة للنشر والإعلان، عمان، بدون طبعة، 1998م.
- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة للتوزيع والطباعة، عمان، ط 1، 1998م.
- خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ط 1، 2009م.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط 1، ج 1، 1996م.
- السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، القاهرة، (بدون طبعة) 1965/1964.
- صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، دراسة مقارنة، الكتاب والتوزيع، بنغازي، ط 2، 1982م.
- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعة، 2005م.
- محمد إبراهيم الدسوقي، الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1، 2011م.
- محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة رقابة دوائر القضاء الإداري، المكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا، ط 5، 2010م.
- محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، مقدمة عامة، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون طبعة، بدون تاريخ.

مفتاح خليفة عبدالحميد وحمد محمد الشلماني، التنظيم القانوني للوظيفة العامة في التشريع الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعة، 2014م.

مولود صالح المبروك عامر، الضمانات التشريعية والقضائية للحقوق المالية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية الدراسات العليا للعلوم الأمنية، طرابلس، العام الجامعي 2015/2016.