

حدود سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية

”دراسة تحليلية تطبيقية فى ضوء دستور ٢٠١٤ وقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وأحكام القضاء الإدارى وفتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة“

الدكتور

عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف

أستاذ القانون الإدارى المساعد

كلية الحقوق – جامعة المنوفية

مقدمة

أنشئت هيئة النيابة الإدارية لأول مرة بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤، ثم أعيد تنظيمها بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية المعدل بالقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ والقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١ والقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩، الذى غير مسمى مدير النيابة الإدارية ليصبح رئيس هيئة النيابة الإدارية تماشياً مع رؤساء الهيئات القضائية الأخرى، لتمارس سلطتها فى الفحص والتحقيق طبقاً لأحكام الدستور والقانون، حيث تنص المادة السادسة من هذا القانون الأخير على أن "يُستبدل بمسمى مدير النيابة الإدارية مسمى رئيس هيئة النيابة الإدارية وبمسمى نائب مدير النيابة الإدارية مسمى نائب رئيس هيئة النيابة الإدارية أينما ورد فى هذا القانون أو فى غيره من القوانين واللوائح والقرارات". وهى وفقاً للمادة ١٩٧ من الدستور الحالى الصادر عام ٢٠١٤ هيئة قضائية مستقلة، وهى كذلك الأمانة على الدعوى التأديبية، تتولى إقامتها ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، كما تتولى الطعن فى أحكام هذه المحاكم ومباشرة كافة الطعون أمام المحاكم التأديبية، وهى النائبة عن المجتمع فى تعقب المخالفات التأديبية -الإدارية والمالية- التى تقع من الفئات الخاضعة لولايتها مستهدفة حماية المال العام، وضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق العدالة التأديبية واكتشاف أوجه الخلل والقصور فى النظم والإجراءات الإدارية والمالية^(١).

وقد أفصحت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية الهدف من نشأة النيابة الإدارية -وكذلك المحاكم التأديبية- بقولها إن "إصلاح أداة الحكم هدف أساسى من أهداف الحكومة، وتحقيقاً لهذا الهدف يجب إحكام الرقابة على الموظفين فى قيامهم على تنفيذ القوانين على نحو يكفل تحقيق الصالح العام. وأخذ المقصر بجرمه تأكيداً لاحترام القانون. وفى سبيل هذه الغاية الأساسية أعد مشروع هذا القانون متضمناً إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية على أسس جديدة تكفل القضاء على عيوب نظامى التحقيق مع الموظفين ومحاكمتهم المعمول بها حالياً. فمن حيث التحقيق أنشأ القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ نظام النيابة الإدارية وقام هذا القانون على أساس توحيد جهات التحقيق المختلفة فى هيئة واحدة، مستقلة عن الوزارات والمصالح المختلفة حتى تتحقق حيده الأعضاء وبعدهم عن تأثير كبار الموظفين فى الوزارات والمصالح التى يتبعونها، وحتى يودى عملهم إلى نتائج مثمرة تسير بالأداة الحكومية فى طريقها السليم. ولكن لما كان هذا النظام

(١) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد محمود: خصوصية إجراءات التحقيق التأديبي وضماناته التقليدية والالكترونية أمام النيابة الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠١٩، ص ١٨٩، ٢٠٠.

جديداً عند إنشائه منذ أربع سنوات، وخشية ما قد يترتب على التوسع فى الاختصاصات اللازمة للنيابة الإدارية منذ البداية فقد سار القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ على سياسة الحذر فلم يخولها كافة الاختصاصات اللازمة لأداء المهمة الخطيرة الملقاة على عاتقها. والآن وقد أثبتت التجربة نجاح النظام الجديدة. وما يمكن أن يسفر عنه نشاط هذا الجهاز فى القضاء على عيوب الجهاز الحكومى إذا خول اختصاصات كافية، فقد رأت الحكومة أن تعيد النظر فى القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ على أساس استكمال مقومات النيابة الإدارية، ومنحها الاختصاصات اللازمة لتساهم فى إصلاح أجهزة الدولة بنصيب فعال. وإذا كان هدف هذا التعديل إصلاح أداة الحكم فقد تضمن المشروع التوسع فى اختصاصات النيابة الإدارية بقصد القضاء على عيوب الجهاز الحكومى المتعلقة بانتظام سيره وقيام العاملين فيه كل بما يعهد به إليه على خير وجه، فإن الأمر قد تطلب إلى جانب التوسع فى اختصاصات النيابة الإدارية فيما يتعلق برقابة الأخطاء أو تحقيقها أو متابعتها حتى تتضح نتائجها النهائية بالإدانة أو البراءة تطلب الأمر إلى جانب ذلك إعادة النظر فى نظام المحاكمة التأديبية سواء من حيث الاختصاص بتوقيع الجزاء أو الجهة المختصة بإصداره، وقد عدل المشروع هذا النظام، بما يكفل إلى جانب السرعة فى المحاكمة، توفير الضمانات اللازمة للموظفين، حتى تؤدى سرعة توقيع الجزاء إلى وضوح أثره، وظهور ثمرته فى إصلاح حال العاملين بالإدارة. ولهذه الغايات التى تهدف كلها فى النهاية إلى إصلاح أداة الحكم والقضاء على ما يعيبها من أخطاء الموظفين، سواء رجعت هذه الأخطاء إلى الإهمال أو التصرف عن سوء قصد، أعد مشروع القانون المرافق....^(١).

فالنيابة الإدارية منذ إنشائها، وحتى قبيل إقرار دستور ٢٠١٤ الحالى، كانت مجرد سلطة تحقيق بالنسبة للخاضعين لولايتها بهذا الصدد على نحو ما جاء بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية وتعديلاته، وقوانين الوظيفة العامة بدءاً بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وحتى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة -الملقى- فإن ولايتها بهذا الخصوص لم تثر ثمة مشكلات -ذات بال- على الصعيد العملى، بيد أن هذا الوضع قد تغير جملة وتفصيلاً على إثر تحويلها ولاية أو سلطة التأديب بمقتضى المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ الحالى، التى تنص على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى

(١) راجع المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً^(١).

وبإقرار الدستور الحالى لعام ٢٠١٤ وُلد من رحمه سلطة تأديبية جديدة -بجانب السلطات التأديبية الموجودة، وهى السلطات التأديبية الرئاسية، ومجالس التأديب والمحاكم التأديبية- هى النيابة الإدارية فى سابقة غير معهودة فى تاريخ الدساتير المصرية^(٢).

ذلك أن النيابة الإدارية ومنذ نشأتها بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ كانت -كما سبق القول- مجرد سلطة تحقيق بالنسبة للخاضعين لولايتها بهذا الصدد، مع عدم سلب الجهة الإدارية حقها الأصيل فى التحقيق مع عمالها وموظفيها^(٣). الأمر الذى يشكل تحولاً جذرياً فى مسار اختصاصات هيئة النيابة الإدارية والهدف من إنشائها بحيث أصبحت سلطة تأديب^(٤).

وعندما صدر القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية - الملغى- فقد قرر -أيضاً- ذات السلطة التأديبية للنيابة الإدارية، حيث كانت المادة ٥٧ منه تنص على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى وظائف الإدارة العليا وفى المخالفات المالية التى ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به.

كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات أو الحفظ....".

ثم صدر قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتظلمات، ثم صدر قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٥٠٤ لسنة ٢٠١٥ بتشكيل لجان التأديب والتظلمات.

ثم صدر بعد ذلك قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات وألغى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية

(١) د. شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة عليها -دراسة تحليلية نقدية لنص المادة ١٩٧ من الدستور والمادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن الخدمة المدنية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، ص ٨.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٦.

(٣) د. سليمان محمد الطماوى: القضاء الإدارى - الكتاب الثالث "قضاء التأديب"، دار الفكر العربى، ١٩٨٧، ص ٥٦٨، د. ثروت عبد العال أحمد: النظام القانونى للمخالفات المالية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٩٤.

(٤) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧.

رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتظلمات، وألغى أيضاً قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٥٠٤ لسنة ٢٠١٥ بتشكيل لجان التأديب والتظلمات.

وعندما صدر القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالي نص في المادة الثانية من مواد إصداره على أن "يلغى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام القانون المرافق".

كما قرر القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ -أيضاً- اختصاص النيابة الإدارية -كسلطة تأديبية- بتوقيع الجزاءات التأديبية المقررة للسلطة المختصة، حيث تنص المادة ٦٠ منه على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها.

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تُحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ.

وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرّبه من تحقيق في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك".

وإذا كان الأمر كذلك وأصبحت النيابة سلطة تأديبية لها الحق في توقيع الجزاءات التأديبية في ظل دستور ٢٠١٤، والقرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالي، بحيث يكون للنيابة الإدارية نفس ما للسلطة المختصة من حق الحفظ أو الجزاء. بعدما كانت في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة الملغى توصي بجزاء ودرجة شدته، وكانت الجهة الإدارية تقوم بتحديد الجزاء وإصداره بناءً على التوصية وإبلاغ النيابة الإدارية ولم يكن لها حق التعقيب^(١).

وهذا الأمر المستحدث بصدد النيابة الإدارية يثير العديد من التساؤلات، وذلك فيما يتعلق بالموظفين الخاضعين لسلطة النيابة الإدارية التأديبية، فهل تشمل كافة الموظفين أم لا؟

(١) أ. عادل المشهود: اختصاص النيابة الإدارية وسلطتها، وحالة هيئة النقل العام، قانون العرب، ١٦ أكتوبر ٢٠١٨.

كما يثور التساؤل عن المخالفات التأديبية التي تصدر بشأنها النيابة الإدارية الجزاء التأديبية، فهل تشمل كافة المخالفات التأديبية التي يرتكبها الموظفون أم تقتصر على بعض هذه المخالفات فقط؟

ويثور التساؤل كذلك عن الطبيعة القانونية للنيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة، وإلى أى نظام تأديبي تنتمي، فهل تنتمي إلى النظام الرئاسي، أم إلى النظام شبه القضائي، أم إلى النظام القضائي، أم لا تنتمي إلى أى من هذه الأنظمة التأديبية؟ ومن ثم تعد نظاماً تأديبياً فريداً ابتدعه المشرع الدستوري.

ويثور التساؤل أيضاً عن الطبيعة القانونية للقرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية، فهل تعد أحكاماً قضائية أم قرارات إدارية؟

ويثور التساؤل أيضاً عن موقف الموظف المتضرر من قرار الجزاء إذا كان هذا القرار غير مشروع، فهل يحق له المطالبة بالتعويض أم لا؟ وإذا كان يحق له ذلك فمن الذى يتحمل التعويض فى هذه الحالة، هل النيابة الإدارية، أم الدولة؟

ويثور التساؤل كذلك عن موقف مجلس الدولة المصرى من هذه السلطة المستحدثة للنيابة الإدارية، هل أقر بها أم لا؟ ويثور التساؤل -أيضاً- عن موقف الجهاز المركزى للمحاسبات فى هذا الصدد؟ وما هى المشكلات التى أثارها وضع النيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة على الصعيد العملى، وبخاصة فى مواجهة مجلس الدولة، والجهاز المركزى للمحاسبات؟

وفى الواقع أن الإجابة على كافة هذه التساؤلات سوف يكون من خلال بحثنا لسلطة النيابة الإدارية التأديبية المستحدثة، والتي سوف يتبين من خلاله هل كان المشرع الدستوري على حق فى منح النيابة الإدارية هذه السلطة التأديبية أم لا؟

وهل يجب تعديل دستور ٢٠١٤، بإلغاء نص المادة ١٩٧ منه، لتعود النيابة الإدارية كما كانت قبل صدوره أم لا؟

وعلى ذلك فإننا سوف نقسم هذا البحث إلى خمسة فصول، وذلك على النحو التالى:

الفصل الأول: اختصاص النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية.

المبحث الأول: نشأة النيابة الإدارية وتطور اختصاصاتها.

المبحث الثانى: الخاضعون لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية.

الفصل الثانى: الجزاءات التى تملك النيابة الإدارية توقيعها كسلطة تأديبية.

المبحث الأول: المخالفات التى تملك النيابة الإدارية توقيع الجزاءات التأديبية بشأنها.

المبحث الثانى: أنواع الجزاءات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية.

المبحث الثالث: الطعن فى القرارات الصادرة من النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية.

الفصل الثالث: طبيعة سلطة النيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة والطبيعة القانونية للقرارات الصادرة منها كسلطة تأديبية.

المبحث الأول: طبيعة سلطة النيابة الإدارية كسلطة تأديبية.

المبحث الثانى: الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية.

الفصل الرابع: موقف مجلس الدولة من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية.

المبحث الأول: موقف المحاكم التأديبية من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية.

المبحث الثانى: موقف الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية.

الفصل الخامس: موقف الجهاز المركزى للمحاسبات من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية.

المبحث الأول: اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة على المخالفات المالية.

المبحث الثانى: أثر منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة والتعقيب على القرارات التأديبية الصادرة بشأن المخالفات المالية.

الفصل الأول
اختصاص النيابة الإدارية
فى توقيع الجزاءات التأديبية

سوف نبين فى هذا الفصل أولاً: نشأة النيابة الإدارية وتطور اختصاصاتها، ثم نتناول ثانياً: الخاضعون لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية، وذلك فى المبحثين التالين:

المبحث الأول: نشأة النيابة الإدارية وتطور اختصاصاتها.

المبحث الثانى: الخاضعون لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية.

المبحث الأول

نشأة النيابة الإدارية وتطور اختصاصاتها

أنشئت النيابة الإدارية بموجب القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ الذى جعل منها هيئة قضائية مستقلة ملحقة برئيس الجمهورية حيث كانت المادة الأولى منه تنص على أن تكون النيابة الإدارية هيئة مستقلة تُلحق برئيس الجمهورية، ثم أُعيد تنظيمها بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨^(١)، المعدل عدة مرات آخرها بالقانون رقم ٧٧ لسنة ٢٠١٩، وكانت تتألف آنذاك من قسمين هما: قسم الرقابة وقسم التحقيق والشكاوى. حيث كان جهاز الرقابة الإدارية ملحقاً ومندمجاً ضمن أجهزة وأقسام النيابة الإدارية منذ إنشائها بمقتضى القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤، وظل هذا الوضع قائماً إلى أن صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ الخاص بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية^(٢).

حيث إنه بصدور هذا القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية انفصلت الرقابة الإدارية عن النيابة الإدارية وأصبحت هيئة مستقلة تابعة لرئيس الوزراء وهو ما أكده القرار الجمهورى رقم ٦٧٩ لسنة ١٩٧٦ والذى جعل لرئيس الوزراء بالنسبة لها سلطة الوزير المختص بما فى ذلك سلطة الإشراف والتوجيه والرقابة، وقد أُلغيت الرقابة الإدارية بموجب القرار الجمهورى رقم ٤٤٧ لسنة ١٩٨٠، ثم أُعيد العمل بها بقانونها رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته بموجب القرار الجمهورى رقم ١٧٨ لسنة ١٩٨٢^(٣).

ثم أُعيد تنظيم النيابة الإدارية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والذى نقل تبعيةها لوزير العدل، حيث تنص المادة الأولى منه على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل..... وللوزير حق الرقابة والإشراف على النيابة

(١) أنظر: د. سليمان محمد الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، دار الفكر العربى، ١٩٩٢، ص ١٦٣، د. محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإدارى، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٧، ص ١٩٤، د. عبد الفتاح بيومى: أصول التحقيق الابتدائى أمام النيابة الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ٩ وما بعدها، د. نصر الدين سعد خليل: تعدد السلطات التأديبية وآثاره، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٩٦ وما بعدها، د. شعبان أحمد رمضان: التنظيم الإدارى وتطبيقاته فى النظام القانونى المصرى، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ٢١١، د. محمود صالح العادلى: النيابة الإدارية فى مفترق الطرق، مناقشة موضوعية لمدى أهمية النيابة الإدارية وموقفها من الطبيعة القضائية، مع التعرض للاختصاص التأديبى بوجه عام، وملحق بالكتاب وثائق تاريخية، توضح البعد التاريخى للنيابة الإدارية وواقعها المعاش ومستقبلها المأمول، الطبعة الأولى، دار الكتاب الجامعى، ص ١٩، د. المستشار/ عائشة سيد أحمد محمود: المرجع السابق، ص ٣٦.

(٢) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد محمود: المرجع السابق، ص ٢٠٧.

(٣) د. سليمان محمد الطماوى: المرجع السابق، ص ١٠٧ وما بعدها، د. محمد سعيد أمين: المرجع السابق، ص ٢٠٤. هامش ١، د. شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة، المرجع السابق، ص ١٥، ١٦.

وأعضائها...". وفى تطور لاحق أصبحت النيابة الإدارية تُلحق برئاسة مجلس الوزراء وذلك بموجب القانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٦٨، ثم صدر القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٦٨ وألحق النيابة الإدارية بوزير العدل، حيث تنص المادة الأولى منه على أن "تلحق النيابة الإدارية بوزير العدل ويكون لوزير العدل سلطات الوزير المختص بالنسبة لها بما فى ذلك سلطة الرقابة والإشراف على النيابة وأعضائها"، وقد ظل الوضع على هذا الحال إلى أن تدخل المشرع بموجب القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨، والذي نص فى مادته الأولى على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل.... وأعضاء النيابة الإدارية يتبعون رؤسائهم بترتيب درجاتهم وهم جميعاً يتبعون وزير العدل، وللوزير حق الرقابة والإشراف على النيابة وأعضائها، ولرئيس الهيئة حق الرقابة والإشراف على جميع أعضاء النيابة". ويقصد بإشراف وزير العدل على النيابة الإدارية الإشراف الإدارى دون الفنى على النيابة وأعضائها^(١).

وفى الواقع أن النص على إلحاق النيابة الإدارية بوزير العدل يعنى أنها تتبع السلطة التنفيذية^(٢).

ولذلك فقد ذهب البعض إلى أنه يجب عدم إلحاق النيابة الإدارية لا بوزارة العدل ولا بمجلس الوزراء ولا بأى جهاز من أجهزة الدولة كرئاسة الجمهورية أو غيرها بما يضمن استقلالها الحقيقى عن السلطة التنفيذية ويمكنها من القيام بمهامها بعيداً عن تلك السلطة، لأن إلحاقها بالسلطة التنفيذية يتعارض مع استقلاليتها عن سلطات الدولة الممنوحة لها من الدستور الحالى لعام ٢٠١٤ بموجب نص المادة ١٩٧ منه والتي تنص على أن "هيئة النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية...."، فهذا النص يفصح بوضوح عن توجهه صوب كفالة استقلال النيابة الإدارية بحسبانها هيئة قضائية مستقلة عن أجهزة السلطة التنفيذية المختصة، وبالتالي ينبغى على المشرع تكريس هذا الاستقلال عند تعديله لقانون النيابة الإدارية الحالى أو سنه لقانون جديد بحيث يلغى تبعيتها لوزير العدل لضمان استقلالها عن السلطة التنفيذية ويمكنها من القيام

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٢٣.

(٢) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد محمود: المرجع السابق، ص ٢١٧.

بمهامها بعيداً عن مؤثرات هذه السلطة تفعيلاً لمبدأ الفصل بين السلطات واحتراماً لصريح النص الدستوري^(١).

وفى الواقع أن النيابة الإدارية قد شهدت منذ إنشائها تطوراً ملحوظاً شملها هيكلها العام^(٢)، وتبعيتها واختصاصاتها^(٣).

فمن حيث الاختصاص نجد أنه حدد بقانون إنشائها -القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤- فى نطاق ضيق، ثم جاء القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، الذى وسع دائرة اختصاصاتها بالنسبة لرقابة المخالفات التأديبية وتحقيقها ومتابعتها بغية الوقوف على نتائجها النهائية من البراءة أو الإدانة، مع كفال الضمانات اللازمة للمحاكمة التأديبية ذاتها ولسرعة انتهائها^(٤).

ثم أتى القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩، المعدل بالقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٨١، فتبسط فى هذا الاختصاص -التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية-، حيث وسع فيه، إذ جعله يشمل المؤسسات والهيئات والجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدتها قرار جمهورى أو الشركات التى تساهم فيها بنسبة لا تقل عن ٢٥% من رأسمالها أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح، ثم مُد هذا الاختصاص بموجب القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٣ إلى أعضاء التشكيلات النقابية وكذلك أعضاء مجالس الإدارة المنتخبين^(٥).

ولم يقف الأمر عند حدود زيادة الاختصاص بل تعمق وتأكد هذا الاختصاص على المستوى الرأسى -أى بالنسبة لبعض العاملين أو المخالفات- إذ أنه طبقاً للمادة ٧٩ مكرراً من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين بالدولة -الملغى- المضافة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٧٣، صارت النيابة الإدارية هى الجهة الوحيدة المختصة بالتحقيق مع شاغلى الوظائف العليا، وكذا الأمر بالنسبة للمخالفات المالية الجسيمة والهامة^(٦).

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٢٣، ٢٤. د. المستشار/ عائشة سيد أحمد محمود: المرجع السابق، ص ٢١٧.

(٢) فيما يتعلق بهيكل النيابة الإدارية، فإنه تطور تطوراً هاماً على أثر صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن الحكم المحلى، إذ استتبع صدور هذا القانون إنشاء نيابات إقليمية فى كافة المحافظات.

انظر: د. محمود صالح العادلى: المرجع السابق، ص ٢٠.

(٣) د. محمود صالح العادلى: المرجع السابق، ص ١٩.

(٤) د. محمود صالح العادلى: المرجع السابق، ص ١٩.

(٥) د. محمود صالح العادلى: المرجع السابق، ص ١٩.

(٦) د. محمود صالح العادلى: المرجع السابق، ص ١٩.

ويتضح -مما سبق- أن اختصاص النيابة الإدارية ينصب على إجراء التحقيق مع الموظفين، وفحص الشكاوى التي يتقدم بها الأفراد أو الهيئات إلى النيابة الإدارية مباشرة أو عن طريق إحالتها إليها من قبل الجهة الإدارية^(١)، وتختص بمباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية^(٢).

وهكذا يتضح أنه قد تم توسيع صلاحيات النيابة الإدارية لتشمل فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين، أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء الواجبات، وكذا التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من العاملين المدنيين بالجهاز الإدارى للدولة ووزارات الحكومة ومصالحها، ووحدات الإدارة المحلية سواء قامت بها النيابة الإدارية من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب الجهة الإدارية المختصة فضلاً عن التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا، علاوة على تخويل رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة ٤٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ سلطة تكليف النيابة الإدارية بإجراء تحقيقات أو دراسات في وزارة أو مصلحة أو أكثر، كما أجازت لكل وزير هذا الحق بالنسبة إلى وزارته بحيث تلتزم النيابة الإدارية بتقديم تقرير بالنتيجة إلى الجهة طالبة التحقيق أو الدراسة، كما أنه طبقاً للمادة ٤٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ يقدم رئيس هيئة النيابة الإدارية في نهاية كل عام تقريراً شاملاً إلى رئيس الجمهورية عن أعمال النيابة الإدارية متضمناً ملاحظاته ومقترحاته^(٣). الأمر الذى يسهم في إصلاح الجهاز الإدارى للدولة واقتراح سبل معالجة أوجه الخلل والقصور التي تعترى أداءه، وهو ما فطن إليه المشرع الدستورى المصرى لأول مرة في دستور عام ٢٠١٢ حينما سجل بين نصوصه نص المادة ١٨٠ التي كانت تنص على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات المالية والإدارية، وتحريك ومباشرة الدعوى التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، واتخاذ الإجراءات القانونية لمعالجة أوجه القصور في أداء المرافق العامة، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى...."^(٤).

(١) د. مغاوى محمد شاهين: المساءلة التأديبية، عالم الكتاب، الطبعة الأولى، ١٩٧٤، ص ٥٦٣، ٥٦٥، د. المستشار/

عائشة سيد أحمد محمود: المرجع السابق، ص ٣٦.

(٢) د. محمد عصفور: نحو نظرية عامة في التأديب، عالم الكتاب، ١٩٦٧، ص ٢٠٠، د. المستشار/ عائشة سيد أحمد

محمود: المرجع السابق، ص ٣٦.

(٣) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٧، ١٨.

(٤) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٨، ١٩.

وهكذا يتضح أن النيابة الإدارية، ومنذ نشأتها بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ كانت مجرد سلطة تحقيق بالنسبة للخاضعين لولايتها بهذا الصدد، مع عدم سلب الجهة الإدارية حقها الأصلي في التحقيق مع عمالها وموظفيها^(١).

حيث لم تكن النيابة الإدارية وحتى صدور الدستور المصرى الحالى فى يناير ٢٠١٤ سلطة تأديب، حيث كانت السلطات التأديبية فى النظام القانونى المصرى تنحصر فى الجهات الرئاسية، ومجالس التأديب والمحاكم التأديبية، وإقرار هذا الدستور وفى سابقة غير معهودة فى تاريخ الدساتير المصرية جعل ذلك الدستور من النيابة الإدارية سلطة تأديب، حيث نص فى المادة ١٩٧ منه على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية، وكذا التى تحال إليها ويكون بالنسبة لها لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون"^(٢).

وفى الواقع أن هذا النص الدستورى الذى جعل النيابة الإدارية سلطة تأديب يشكل تحولاً جذرياً فى مسار اختصاصات هذه الهيئة^(٣).

ثم صدر القرار الجمهورى بقانون رقم لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، ونص فى المادة ٥٧ منه على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى الوظائف الإدارية العليا وفى المخالفات المالية التى ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به.

كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات أو الحفظ.....".

ويعد ذلك أصدر رئيس النيابة الإدارية القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ فى ٢٦/٧/٢٠١٥ والذى تم العمل به فى ١٥/٨/٢٠١٥ لأول مرة بإنشاء اللجان التأديبية التى تتولى الفصل فى

(١) د. سليمان محمد الطماوى: المرجع السابق، ص ٥٦٨، د. ثروت عبد العال محمد: النظام القانونى، المرجع السابق، ص ٩٤، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٦، ٧.

(٣) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٦، ٧.

القضايا المنظورة أمام النيابة التي تحال إليها من النيابة المختصة بالتحقيق واختصاصاتها وتشكيلها.

وتضمن القرار ٤١ مادة مقسمة في ٣ أبواب، الباب الأول خاص بلجان التأديب ويتضمن الأحكام العامة، وتشكيل واختصاصات لجان التأديب، وواجبات وصلاحيات لجان التأديب، والباب الثاني خاص بلجان التظلمات، ويتضمن الأحكام العامة، وأشكال التظلمات وآلية قبولها أو رفضها، والباب الثالث خاص بالسجلات والملفات الفرعية والإحصائيات والنماذج.

وهذه اللجان التأديبية تُنشأ لأول مرة في تاريخ النيابة الإدارية، وهي مغايرة للمحاكم التأديبية التابعة للقسم القضائي بمجلس الدولة.

وقد جاء قرار إنشاء هذه اللجان، بعد صراع على النص الدستوري بين النيابة الإدارية ومجلس الدولة بشأن إنشاء جهة قضائية مستحدثة تسمى "القضاء التأديبي" والذي حُسم لصالح النيابة الإدارية بمنحها سلطة جديدة وهي سلطة توقيع الجزاء التأديبي التي نص عليها دستور ٢٠١٤ في المادة ١٩٧ منه. والقرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى.

والجدير بالذكر أن قرار رئيس النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ قد صدر مستنداً على القرار الجمهوري بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الذي صدر في ٢٠١٥/٣/١٢، والذي لم يتم إقراره من مجلس النواب مع اعتماد نفاذه من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠.

وقد جاء قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٧/٢٦ في شأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها على النحو التالي:

"رئيس هيئة النيابة الإدارية:

بعد الاطلاع على الدستور

وعلى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

وعلى قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥.

وعلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٥٤ لسنة ٢٠١٢ بإصدار التعليمات العامة للنيابات.

وعلى موافقة المجلس الأعلى للنيابة الإدارية بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٥/٧/.

قرر الباب الأول في لجان التأديب -الفصل الأول- مادة (١) للنيابة الإدارية السلطات المقررة للسلطة المختصة في الحفظ وتوقيع الجزاءات على العاملين المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ وذلك بالنسبة للمخالفات التي تحال إليها من الجهة الإدارية.

ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الاختصاص المخول للسلطة المختصة في إصدار قرارات الجزاء والحفظ، وله دون غيره إصدار هذه القرارات بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية.

وللجان التأديب المبينة بهذا القرار وفي حدود النصاب المحدد لها توقيع الجزاءات والحفظ بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف كبير، وكذا شاغلي وظائف المستوى الأول (أ) فما دونها الذين لا يشغلون وظائف الإدارة التنفيذية".

وهذه هي أهم الأمور التي وردت بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤١٩ لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتظلمات وكان الدافع لعرضنا لها هو أهمية هذا القرار -إن كان قد تم الغاءه بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦- باعتباره أول قرار قرر إنشاء تلك اللجان وتحديد اختصاصها وتشكيلها.

وهنا يثور تساؤل هام -بخصوص ذلك القرار- وهو: هل كان رئيس هيئة النيابة الإدارية مختصاً بإصداره أم لا؟ وإذا كان غير مختص فهل عدم الاختصاص -هنا- هو عدم اختصاص بسيط أم عدم اختصاص جسيم؟ ومن ثم يكون قراراً منعدماً قانونياً.

وهل كان استناده على القرار بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية -الذى لم يتم إقراره من مجلس النواب وإنما اعتمد -فقط- نفاذه من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠- استناداً صحيحاً أم لا؟

وإذا كان هذا الاستناد إلى هذا القرار بقانون غير صحيح فما هو مصير القرارات الصادرة من لجان التأديب بتوقيع الجزاءات التأديبية التي صدرت في ظله؟ هل تكون قرارات صحيحة نفاذه في حق من صدرت في مواجهته، وفي مواجهة الإدارة؟ أم تكون قرارات باطلة؟ أم قرارات منعدمة؟

فى الواقع أن الإجابة على كل هذه التساؤلات سوف نبينها عند الحديث عن موقف مجلس الدولة من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية.

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية -الذى ألغى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة، والقرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥، ونص فى المادة ٦٠ منه على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها.

كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات أو الحفظ...."^(١).

(١) الجريدة الرسمية العدد ٤٣ مكرر (أ) فى أول نوفمبر سنة ٢٠١٦.

حيث تنص المادة الأولى من مواد إصدار القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية على أن "يُعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف فى الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك". وتنص المادة الثانية من مواد إصدار هذا القانون على أن "يُلغى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٧، كما يُلغى كل حكم يخالف أحكام القانون المرافق".

وفى تحديد المقصود ببعض المصطلحات الواردة فيه فقد نص ذات القانون فى المادة الثانية منه على أن "يُقصد فى تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها:

- ١- السلطة المختصة: الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال.
- ٢- الوحدة: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومى أو المحافظة أو الهيئة العامة.
- ٣- الوظائف القيادية: وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة التى يرأس شاغلوها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات، وما يعادلها من تقسيمات.
- ٤- وظائف الإدارة الإشرافية: وظائف المستوى التالى للوظائف القيادية، والتى يرأس شاغلوها إدارات بالوحدة.
- ٥- الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة.
- ٦- الأجر الوظيفى: الأجر المنصوص عليه فى الجداول الملحقه بهذا القانون مضمومًا إليه جميع العلاوات المقررة بمقتضى هذا القانون.
- ٧- الأجر المكمل: كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله بخلاف الأجر الوظيفى.
- ٨- كامل الأجر: كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله من أجر وظيفى وأجر مكمل.
- ٩- السنة: السنة المالية للدولة.
- ١٠- الوزير المختص: الوزير المعنى بالخدمة المدنية.
- ١١- الجهاز: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

ثم صدرت بعد ذلك العديد من القرارات والتعليمات من رئيس هيئة النيابة الإدارية فيما يتعلق بلجان التأديب ونظام العمل بها والتظلمات من قراراتها التي تتخذها كسلطة تأديبية.

حيث صدر قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية - المستشار/ سامح محمد كمال - رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات على النحو التالي:

رئيس هيئة النيابة الإدارية

بعد الاطلاع على الدستور

وعلى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والقوانين المعدلة له.

وعلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتظلمات.

وعلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٥٠٤ لسنة ٢٠١٥ بتشكيل لجان التأديب والتظلمات.

وعلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ بإصدار التعليمات العامة للنيابات.

قرر

المادة الأولى: تسرى القواعد والأحكام الواردة بالتعليمات العامة للنيابات فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القرار وبما لا يتعارض مع الأحكام الواردة به.

الماد الثانية: تسرى قواعد الاختصاص الواردة بهذا القرار على القضايا التي انتهى التحقيق فيها ولم ترسل بعد إلى لجان التأديب المختصة لإصدار القرار التأديبي فيها، وكذا القضايا المعروضة على لجان التأديب ولم تصدر القرار التأديبي فيها وقت بدء العمل بهذا القرار.

المادة الثالثة: يعمل بالقواعد والأحكام والإجراءات المرفقة بهذا القرار في شأن لجان التأديب والتظلمات اعتباراً من يوم السبت الموافق ٢٠١٦/٤/١٦.

المادة الرابعة: يلغى القرارين رقمي ٤٢٩، ٥٠٤ لسنة ٢٠١٥ المشار إليهما. كمل يلغى ما يخالف أحكام هذا القرار.

وعلى جميع الإدارات والفروع والنيابات المعنية تنفيذه كل فيما يخصه.

وتنص المادة ١ من هذا القرار على أن "النيابة الإدارية السلطات التأديبية المقررة للسلطة المختصة بمقتضى القانون فى توقيع الجزاءات التأديبية أو حفظ التحقيق، وذلك فيما تباشره من تحقيقات مع العاملين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة، ولرئيس هيئة النيابة الإدارية ولجان التأديب ومديرى النيابة كل فيما يخصه، سلطة توقيع الجزاءات التأديبية أو حفظ التحقيق وإصدار القرارات التأديبية واعتمادها على النحو المبين فى هذا القرار. ولمديرى النيابة بالنسبة للعاملين بالجهات المشار إليها سلطة حفظ التحقيق عدا الحفظ القطعى لعدم الأهمية، وذلك فى القضايا الخاصة بالمتهمين شاغلى درجة كبيرة فما دونها، شريطة عدم وجود متهمين آخرين بالقضية من شاغلى وظائف الإدارة العليا.

فإذا قدرت لجنة التأديب المختصة إحالة متهم أو أكثر إلى المحكمة التأديبية تأسيساً على أن المخالفة المنسوبة إلى أى منهم تستوجب توقيع جزاء أشد مما تملك سلطة توقيعه أو لأسباب أخرى تراها، تعد تقرير بالاتهام وقائمة بأدلة الثبوت للمتهمين التى قررت إحالتهم إلى المحكمة التأديبية، ثم عرضها على رئيس اللجنة لمراجعتها واعتمادها وإصدار القرار التأديبى لغيرهم من المخالفين فى القضية، والتى قدرت للجنة عدم إحالتهم إلى المحكمة التأديبية^(١).

وتنص المادة ٦ من ذات القرار على أن "تختص لجان التأديب بفروع إدارة الدعوى التأديبية وبالمكاتب الفنية التى تباشر اختصاصات فروع الدعوى التأديبية بالنسبة للقضايا الخاصة بالمتهمين بالجهات المشار إليها فى المادة (١) من هذا القرار، بحفظ التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها فى القانون عدا ما تختص به المحاكم التأديبية، وإصدار القرارات التأديبية فيها، وذلك فى القضايا المعروضة من النيابة مباشرة على الفرع أو المكتب الذى يباشر اختصاصه إعمالاً للمادة ١/١٩١ من التعليمات العامة للنيابات، وذلك كله إذا تقرر عدم إحالة كل أو بعض المتهمين إلى المحاكمة التأديبية، مع مراعاة ما تقتضى به المادة (٢١٣) من التعليمات العامة للنيابات".

ثم صدر قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٣٥٦ لسنة ٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٩/٧ بإنشاء إدارة قضائية جديدة للتأديب مقرها الرئيسى رئاسة النيابة الإدارية، وتختص بتوقيع

(١) الجدير بالذكر أنه قد تم إلغاء قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية الحالى. ولذلك يجب استبدال (عبارة العاملين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة) بعبارة (العاملين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية).

الجزاء التأديبية أو الحفظ فى القضايا التى تنتهى فيها النيابة المختصة إلى توقيع الجزاء فى الحدود المقررة لجهة الإدارة.

ونص هذا القرار فى المادة الأولى منه على أن "تسرى قواعد الاختصاص الواردة على القضايا التى انتهى التحقيق فيها ولم ترسل إلى لجان التأديب المختصة لإصدار القرار التأديبى فيها، ويكون للإدارة القضائية للتأديب فرع أو أكثر بكل محافظة حسب حاجة العمل، وبيّاشر توقيع الجزاء لجان التأديب بهذه الإدارة وفروعها، ويتحدد تشكيلها والإجراءات المعمول بها أمامها وفقاً لأحكام هذا القرار، كما تسرى أحكام هذا القرار على الجهات الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية لحين تعديل أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية".

ونصت المادة الثانية من ذلك القرار على اختصاص المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء فى القضايا التى يباشر التحقيق فيها المكتب الفنى للفحوص والتحقيقات أو الوحدات المختصة، كما يختص بإعادة النظر فيها. ويختص مديرى النيابة بالنسبة للموظفين بالجهات المشار إليها بالمادة السابقة سلطة حفظ التحقيق عدا الحفظ القطعى لعدم أهميته، وذلك فى القضايا الخاصة بالمتهمين شاغلى درجة كبير فما دونها شريطة عدم وجود متهمين فى القضية من شاغلى الوظائف القيادية.

وفى هذا الصدد فقد صدر بيان الأمانة العامة لمكتب رئيس هيئة النيابة الإدارية، برئاسة رئيس الهيئة، بشأن القرار رقم ٣٥٦ لسنة ٢٠١٧، الخاص بإنشاء الإدارة القضائية وفروعها، ونظام العمل بها، من خلال إنشاء كيان قضائى جديد داخل النيابة الإدارية، تأكيداً للدور الدستورى الوارد بنص المادة ١٩٧ من الدستور، وتحاشياً لثمة تعطيل لهذا الدور، الذى يؤدى لإفلات المتهمين من العقاب، ما ينعكس أثره على سياسات الدولة، وتوجهاتها العليا نحو مكافحة الفساد والاصلاح الإدارى.

وأكد البيان أنه لا مناص من الحفاظ على ولاية أضافها الدستور إلى ولاية النيابة الإدارية، حتى لا يُحاج أحد، حال وجود تعديل دستورى، بأن النيابة الإدارية تركت اختصاصها، ولم تباشره، وهو ما تصدت له فى الآونة الأخيرة، فلم توقف مسيرتها، ما صدر من أحكام، بل استمرت فى عملها، كما لم يفوتها اتخاذ الإجراءات القانونية نحو الطعن على تلك الأحكام وما شابها من مطاعن.

وأكد البيان -أيضاً- أن قرار إنشاء الإدارة القضائية للتأديب يهدف إلى إنشاء كيان جديد ينضم إلى كيانات النيابة القضائية التي تستوجب طاقات وخبرة شيوخها في كل المحافظات، ويهدف أيضاً إلى استكمال مقومات نظام التأديب بإنشاء هذا الكيان ليقوم على شئون فروعهِ سواء على صعيد الإشراف الإداري والمتابعة أو على صعيد الدعم الفني وتوحيد المبادئ.

وأضاف البيان أن الهدف أيضاً إلحاق أعضاء اللجان الحالية بفرع الدعوى أو المكتب الفني إلى فرع التأديب بكل محافظة على أن يكون لكل نيابة لجنة تأديب مكونة من ٣ مستشارين، ودعم العجز في أعضاء لجان التأديب من المحافظة المجاورة، وذلك في أضيق الحدود، والاقتصاد في الجهد والوقت والنفقات، الأمر الذي يجعل مقر عمل لجنة التأديب بالنيابة أو فرع التأديب، وكذلك تمكين المكتب الفني المختص بالمحافظة من أداء اختصاصه الأصيل في متابعة النيابة التابعة له، باعتباره نيابة رئاسية لهذه النيابة بعدما صرفته عنه تبعية لجان التأديب، والتغلب على إشكالية تتعلق بضمانة دستورية ناشئة عن الخلط بين سلطة الاتهام وسلطة توقيع الجزاء بفروع الدعوى، بالإضافة إلى منع التداخل التنظيمي الناتج عن إلحاق لجان التأديب بالجهتين (المكاتب الفنية وفروع الدعوى) مما أثر على الدورة الإدارية للقضايا والتشابك بين أقسام النيابة.

ثم صدر قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية -المستشارة/ أمانى الرفاعى- رقم ٤٠٠ لسنة ٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٩/١٨ متضمناً إلغاء القرارات التي أصدرها رئيس هيئة النيابة الإدارية السابق أرقام ٣٥٦ لسنة ٢٠١٧ بشأن إنشاء إدارة التأديب ونظام العمل بها رقمي ٣٥٥ و ٣٦٦ بنقل وندب المستشارين للإدارة القضائية للتأديب، وفروعها ومكاتبها وما ترتب عليها من آثار.

وتضمن القرار رقم ٤٠٠ لسنة ٢٠١٧ -أيضاً- العودة للعمل بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات وتشكيلها.

واستند القرار رقم ٤٠٠ لسنة ٢٠١٧ إلى قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية وقرار وزير العدل بتعيين الإدارات والنيابات والتعليمات العامة وقرار نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات وموافقة المجلس الأعلى للنيابة الإدارية.

وأمر رئيس هيئة النيابة الإدارية جميع الإدارات والفروع والنيابات المعنية بتنفيذ القرار كل فيما يخصه وإلغاء كل ما يخالف ذلك من قرارات اعتباراً من تاريخ صدوره يوم ٢٠١٧/٩/١٨.

ثم صدر بعد ذلك من رئيس هيئة النيابة الإدارية فى الأول من أغسطس ٢٠١٨ الكتاب الدورى رقم ٣ لسنة ٢٠١٨، استجابة لما ذهب إليه قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة الذى أفتى فى ٢٠١٨/٦/١٥ بأن مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص الأصيل للمحاكمات التأديبية والنظم منها، وأن هيئة النيابة الإدارية "سلطة تحقيق" طبقاً للدستور وليس من اختصاصها توقيع "الجزاءات التأديبية" على الموظفين أو تشكيل "مجالس تأديب" لنظر تلك الجزاءات، وقرر إحالة جميع القضايا الصادر بشأنها أحكام تأديبية أو قرارات إدارية أو فتاوى بإلغاء قرارات النيابة الإدارية الصادرة بالجزاء التأديبية لعدم الاختصاص بإحالتها إلى المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، وإلغاء الكتاب الدورى رقم ٣ لسنة ٢٠١٧ الصادر فى ١٣ مارس ٢٠١٧ فيما تضمنه من إحالة هذه القضايا إلى الجهات الحكومية الإدارية.

وقد جاء نص هذا الكتاب الدورى رقم ٣ لسنة ٢٠١٨ الذى أصدره رئيس هيئة النيابة الإدارية على النحو التالى:

انطلاقاً من دور النيابة فى تفعيل اختصاصها الدستورى والقانونى فى إطار سيادة القانون وعدم تعطيل أحكامه وتحقيق العدالة الناجزة، وبما يكفل وضع منظومة العدالة التأديبية فى مكانها الصحيح على نحو ما أولاه وتغياها الدستور القائم للنيابة الإدارية كهيئة قضائية مستقلة من اختصاص تأديبى، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام.

ونزولاً على الالتزام بتطبيق الثوابت القانونية والقضائية التى تشدد على عدم إفلات مخالف من العقاب، لما فى هذا الإفلات من غياب العدالة وإيلاء للضمير الإنسانى.

ونظراً لما صدر من أحكام قضائية وإفتاء مجلس الدولة، وقبول تظلمات إدارية بإلغاء القرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية، بمقتضى اختصاصها الدستورى والقانونى ضد بعض العاملين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية السارى استناداً إلى عدم اختصاص النيابة الإدارية بإصدار تلك القرارات التأديبية وفقاً للتشريعات المعمول بها حالياً.

وبمناسبة طلب الجهاز المركزى للمحاسبات بالمنصورة من بعض الجهات الإدارية إصدار قرارات تأديبية تتفق وصحيح القانون فيما قضت به الأحكام القضائية بانعدام القرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية فضلاً عما ورد بهذا المضمون من جهات أخرى.

ولحين انتهاء اللجنة المشكلة بقرار رئيس الهيئة رقم ٢٧١ لسنة ٢٠١٨ من عملها، وما عرضته علينا هذه اللجنة فى هذا الخصوص.

وفى ظل هذه الظروف، ولحين استقرار الأوضاع القانونية المنظمة لاختصاص النيابة الإدارية بالتأديب وفقاً للوجهتين الدستورية والقانونية الصحيحة، وتغليباً للمصلحة العامة.

لذلك

أولاً: إحالة كل فيما يخصه - كافة القضايا الصادر بشأنها أحكام تأديبية أو قرارات إدارية أو فتاوى بإلغاء قرارات النيابة الإدارية الصادرة بالجزاء التأديبي لعدم الاختصاص بحالتها إلى المحكمة التأديبية المختصة.

ثانياً: على فرع الدعوى التأديبية المختص تحريك ومباشرة الدعوى التأديبية بشأن هذه القضايا وفقاً للتعليمات العامة على أن يشار إلى سبب الإحالة وهو الإلغاء الشكلي للقرار التأديبي وعدم الفصل في الموضوع.

ثالثاً: إلغاء الكتاب الدورى رقم ٣ لسنة ٢٠١٧ الصادر فى ١٣ مارس ٢٠١٧ فيما تضمنه من إحالة القضايا إلى الجهة الإدارية.

ثم صدر قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية -المستشارة/ أمانى الرفاعى- رقم (٤٦٢) لسنة ٢٠١٨ بتاريخ ١٢/١١/٢٠١٨ بتعديل نص المادتين رقمى ٢٧ و ٤١ من قرار رئيس الهيئة رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات، وذلك على النحو التالى:

بعد الاطلاع على الدستور

وعلى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والقوانين المعدلة له.

وعلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ بإصدار التعليمات العامة للنيابات.

وعلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات.

وعلى منشور رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١ لسنة ٢٠١٧ الصادر بتاريخ ١٧/١/٢٠١٧ بشأن اختصاص لجنة التظلمات.

وبناءً على ما سبق وأن عرضته اللجنة المشكلة بقرار رقم ٢٧١ لسنة ٢٠١٨ فى ٢٦/٧/٢٠١٨. ولصالح العمل.

قرر

(المادة الأولى): يستبدل نص المادتين رقمى ٢٧ و ٤١ من قرار رئيس الهيئة رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات النصان الآتيان:

مادة (٢٧): على عضو لجنة التظلمات المبادرة إلى فحص التظلم فحصاً دقيقاً متعمقاً للتحقق من أنه مقبول شكلاً بتقديمه فى الميعاد ووفقاً للإجراءات المقررة قانوناً، وأن القرار محل التظلم قد بنى على أسباب صحيحة ثابتة بالأوراق تنتجها مادياً وقانونياً. وإن الجزاء الموقع على المتظلم مشروعاً ومناسباً لما ثبت فى حقه من مخالفة أو مخالفات تأديبية وأن أسباب التظلم لا تنال من صحة هذا القرار من الناحيتين القانونية والموضوعية.

وعليه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامه التظلم الانتهاء من فحصه وإعداد مذكرة مختصرة بنتيجة الفحص، يوضح بها رقم وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ علم المتظلم به، وتاريخ تقديم التظلم، ونتيجة دراسته لأسباب قرار الجزاء وأسباب التظلم منه، وما خلص إليه من رأى بشأن مدى صدور القرار التأديبى على أسباب قانونية صحيحة تؤدي إليه أم صدره مفقوداً أحد ضوابط وشروط صحته القانونية وسنده فى ذلك.

ويقيد كل تظلم برقم مستقل، ويراعى فحص التظلم فور احالته إلى عضو اللجنة.

وفى حال تعدد التظلمات لتعدد المخالفين يكون فحصها بمعرفة عضو لجنة التظلمات الذى اختص بفحص أول تظلم قدن فى القضية -إن أمكن ذلك- وذلك لاعتبارات العدالة وملاءمة قرار الفصل فيها.

وينتهى عضو اللجنة بمذكرته إلى أحد الآراء التالية:

١ - عدم قبول التظلم شكلاً.

٢- قبول التظلم شكلاً ورفضه موضوعاً.

٣ - قبول التظلم شكلاً وسحب قرار الجزاء أو تعديله.

٤ - وقف تنفيذ القرار المتظلم منه مؤقتاً فيما يخص المتظلم دون غيره ولحين الفصل فى تظلمه، وذلك إذا تبين من فحص تظلمه ما يستوجب تصحيح النيابة لإجراءات التحقيق لما شابها من عيب جوهري يبطلها مثل عدم الحصول على طلب أو إذن من السلطة المختصة قبل استجواب

المتهم فى الحالات المقررة قانوناً، أو عدم مواجهته بالمخالفات المنسوبة إليه أو إغفال تحقيق دفاعه الجوهري، ولعضو لجنة التظلمات طلب ما يراه لازماً من أوراق أو مستندات أو إيضاحات للفصل فى التظلم سواء من المتظلم أو أية جهة مختصة، وعلى لجنة التظلمات إخطار كل من النيابة ولجنة التأديب والجهة الإدارية المختصة بقرارها بوقف تنفيذ القرار المتظلم منه مؤقتاً.

وعلى النيابة إجراء التصحيح المطلوب وفقاً لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة (١٢) من هذا القرار، ثم إعادة عرض الأوراق وعلى لجنة التظلمات لإصدار قرارها بالفصل فى التظلم.

فإذا أسفر تصحيح إجراءات تحقيق القضية فى موضوع القرار المتظلم منع عن ظهور واقعة جديدة تخص المتظلم وكانت مرتبطة ارتباطاً وثيقاً لا يقبل التجزئة بواقعة المخالف موضوع القرار المتظلم منه وكان تحقيق تلك الواقعة الجديدة مستجمعاً كافة مقوماته وأركانه الشكلية والموضوعية يجوز للجنة التظلمات - فى هذه الحالة - أن تضمن قرارها النهائى فى التظلم تلك الواقعة الجديدة.

أما إذا أسفر تصحيح الإجراءات المشار إليها عن إثارة واقعة أو وقائع جديدة أو مسئولية آخرين لم يسبق للنيابة التصدى لهم بالتحقيق أو التصرف قبل نظر التظلم فى تلك القضية يجوز للجنة - لأسباب تقدرها - تكليف النيابة بإفراد تحقيق برقم قضية لذلك مع إرفاقها صورة رسمية من الأوراق اللازمة للتحقيق والتصرف فى تلك الوقائع أو المسئوليات.

وعلى كل من رئيس وأعضاء اللجنة التوقيع على مذكرة الفحص بتوقيع مقروء.

وفى جميع الأحوال لا يجوز أن يترتب على التظلم تشديد العقوبة على المتظلم.

وفى حالة تنازل المتظلم عن تظلمه تقرر اللجنة الوقوف بإجراءات فحص تظلمه عند النطق ببعته ما لم تكن لجنة التظلمات قد قررت وقف تنفيذ القرار مؤقتاً لتصحيح إجراءات التحقيق.

المادة (٤١): يتولى مدير المكتب الفنى لرئيس الهيئة للفحوص والتظلمات والتحقيقات، ومديرو المكاتب الفنية وفروع إدارة الدعوى التأديبية كل فيما يخصه -تنسيق العمل بين لجان التأديب ولجان التظلمات وتحديد مواعيد اجتماع كل منها، ومتابعة انتظام جميع الأعضاء والعاملين بها فى عملهم، والتحقق من أدائهم الأعمال المنوطة بهم فى المواعيد المحددة بالتعليمات، ولهم إسناد أى عمل من أعمال المكتب أو الفرع إلى رؤساء أو أعضاء هذه اللجان بما لا يتعارض

مع عملهم الأصلي، كما يتولى الإشراف على إعداد السجلات اللازمة لتسيير العمل الفنى والإدارى باللجان، وإصدار القرارات المنظمة لذلك.

ويختص كل منهم بالفصل بقرار نهائى فيما ينشأ من تنازع فى الاختصاص أو خلاف فى رأى بين اللجان التابعة له أو بينها وبين القائمين على شئون فحص القضايا والموضوعات بذات المكتب أو الفرع التابع له، فإذا نشأ هذا التنازع أو الخلاف فى رأى بين لجان تابعة لمكاتب أو فروع مختلفة فصل فيه بقرار نهائى من رئيس الهيئة بناءً على عرض مدير المكتب الفنى لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات.

وللمدير المختص إذا قام لدى رئيس أو عضو اللجنة التابعة لإدارته مانع قانونى يحول دون اشتراكه فى أعمال اللجنة أو إصدار قراراتها أن يندب من يحل محله من بين رؤساء أو أعضاء اللجان الأخرى التابعة لإدارته.

(المادة الثانية): يعمل بهذا القرار اعتباراً من تاريخ صدوره، ويلغى كل ما يخالف ذلك، كما يلغى منشور رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١ لسنة ٢٠١٧ الصادر بتاريخ ١٧/١/٢٠١٧ - بشأن اختصاص لجان التظلمات - وعلى الإدارات المختصة تنفيذه.

ثم أصدرت المستشارة/ أمانى الراقى رئيس هيئة النيابة الادارية، القرار رقم ٤٦٣ لسنة ٢٠١٨ بتعديل نصوص مواد ١٧ و ٥٨ و ٦٠ من قرار رئيس الهيئة رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ بشأن إصدار التعليمات العامة للنيابات.

وقد جاء هذا القرار على النحو التالى: "إنه بعد الاطلاع على الدستور وعلى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الخاص بإصدار التعليمات العامة للنيابات، وعلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات ولصالح العمل، تقرر تعديل عدد المواد كالتالى:

- المادة ١٧: تشكل كل نيابة من مدير بدرجة وكيل عام على الأقل وعدد كاف من الأعضاء، ويراعى قدر الإمكان تشكيل كل نيابة من كافة الدرجات القضائية التالية لدرجة وكيل عام أول، ولمدير النيابة أن يفوض من يراه، بقرار منه فى بعض اختصاصاته الإدارية".
- المادة ٥٨: "على مدير النيابة أن يراعى فى إحالة القضايا درجة وكفاءة العضو المحقق، ويتعين عليه الإشراف على سير التحقيقات وإصدار التوجيهات اللازمة لإنجازها، وله أن يسند بقرار منه إلى أقدم الأعضاء أو أكثر بدرجة وكيل عام على الأقل؛ ما يراه من أعمال

فحص ومراجعة القضايا، وكذا إسناد التصرف النهائي فى بعض القضايا لذلك العضو، متى اقتضت ظروف أو مصلحة العمل ذلك، وعليه تكليف كتبة التحقيق باستلام وتسليم ملفات القضايا وكافة الملفات والأوراق المتعلقة بها بموجب سند رسمى".

- المادة ٦٠: يتولى مدير النيابة وفقا لاختصاصه الأصيل الإشراف على جدول الشكاوى وإجراءات فحص الشكاوى الواردة إلى النيابة، وعليه بعد التثبت من اختصاص النيابة ولأئياً ومحلياً بتحقيقها التأشير بقيدها برقم شكوى فى جدول الشكاوى، وإذا تبين له عدم اختصاص النيابة بتحقيقها فعليه المبادرة بإحالة الأوراق إلى الجهة أو النيابة المختصة مع إيضاح سبب عدم الاختصاص".

ويراعى عدم قيد أى شكاوى إلا بعد التحقق من عدم سبق قيد موضوعها بالنيابة والتأشير بما يفيد ذلك بمعرفة المختص بالجدول، فإذا كانت الشكاوى صالحة بحالتها للتحقيق أشر بقيدها برقم قضية، وإلا طلب معلومات الجهة المشكو فى حقها ما لم يتعارض هذا الإجراء مع طبيعة الوقائع التى تضمنتها، والتنبية عليها بضرورة موافاة النيابة بما تطلبه من معلومات وأوراق خلال "شهر" على الأكثر من تاريخ طلبها، ويعتبر عدم الرد خلال تلك المدة دون مبرر مقبول مخالفة تأديبية، يفرد لها تحقيق مستقل برقم قضية.

وتابع نص التعديل لمدير النيابة الاستعانة بالرقابة الإدارية والشرطة لإجراء التحريات متى اقتضى فحص الشكاوى ذلك، ويكون له فى حالة الضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة أسباب الشكاوى دون اتباع إجراءات التحقيق المنصوص عليها فى هذه التعليمات، فإذا أزيلت أسباب الشكاوى دون وجود مخالفة تستأهل التحقيق حفظت الشكاوى إدارياً ويؤشر بذلك فى جدول الشكاوى، وفى جميع الأحوال لا يجوز أن تزيد مدة فحص الشكاوى والتصرف فيها شهرين من تاريخ تقديمها وإلا بادر لقيدها برقم قضية والتأشير بذلك فى جدول الشكاوى.

ويجوز استدعاء الشاكي -متى تعلق الشكاوى بحقه الشخصي- إذا أسفر الفحص عن عدم صحة الواقعة محل الشكاوى أو عدم وجود مخالفة لإحاطته علماً بنتيجة فحصها وإثبات تعقيبها عليها، ويكون للنيابة قيد الشكاوى برقم قضية أو حفظها إدارياً فى ضوء ما يبديه أو يقدمه، ولمدير النيابة أن يسند بقرار منه كل تلك الاختصاصات الخاصة بالشكاوى أو بعضها إلى أقدام الأعضاء بالنيابة.

ثم صدر قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٢٢٣ لسنة ٢٠١٩ فى ٢١/٨/٢٠١٩، الذى عدل نظام العمل داخل لجان التأديب بأن يكون قرار الجزاء الصادر عنها لا يزيد عن

خصم أجر ٧ أيام للعاملين المدنيين بالدولة، والتنبيه لشاغلي الوظائف العليا، وإن كانت المخالفة جسيمة يحال المخالف للمحاكمة التأديبية.

حيث تضمن هذا القرار أن يستبدل نص المادتين رقمي ١ و ١٥ من قرار رئيس الهيئة رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات النصين الآتيين:

للنيابة الإدارية السلطات التأديبية المقررة للسلطة المختصة بمقتضى القانون فى توقيع الجزاءات التأديبية أو حفظ التحقيق، وذلك فيما تباشره من تحقيقات مع العاملين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية.

ولرئيس هيئة النيابة الإدارية ولجان التأديب ومديرى النيابة كل فيما يخصه سلطة توقيع الجزاءات التأديبية أو حفظ التحقيق وإصدار القرارات التأديبية واعتمادها على النحو المبين فى هذا القرار.

وتراعى لجان التأديب المختصة عند إصدار القرار التأديبي أن توقع أحد جزائى الإنذار أو الخصم من الأجر مدة لا تزيد عن سبعة أيام وذلك للعاملين شاغلي الدرجة الوظيفة دون مدير عام، وجزاء التنبيه لدرجة مدير عام فما فوقها وذلك كله لحين صدور قانون النيابة الإدارية.

فإذا قدرت لجنة التأديب المختصة أن المخالفة تستأهل عقوبة أكثر من النصاب المقرر لها فى الفقرة السابقة، إما لجسامة الواقعة أو لصفة المتهم الوظيفية أو لأسباب أخرى تراها فعليها إعداد تقرير اتهام وقائمة بأدلة الثبوت وإحالة الأوراق لفرع الدعوى التأديبية المختص لإقامة الدعوى ومباشرتها.

ولمديرى النيابة بالنسبة للعاملين بالجهات المشار إليها سلطة حفظ التحقيق عدا الحفظ القطعى لعدم الأهمية، وذلك فى القضايا الخاصة بالمتهمين شاغلي درجة كبيرة فما دونها، شريطة عدم وجود متهمين آخرين بالقضية من شاغلي وظائف الإدارة العليا.

وللسلطة المختصة أو ذوى الشأن أو الشاكى - بحسب الأحوال - التظلم من القرارات التأديبية الصادرة من مديرى النيابة أو لجان التأديب بالحفظ بكافة أنواعه وذلك خلال مدة ستين يوما من تاريخ الإخطار بقرار التصرف أو العلم اليقيني به.

وتختص لجان التأديب بنظر التظلم المقدم فى القرار الصادر من مديرى النيابة، كما تختص لجان التظلمات بنظر التظلم المقدم فى القرارات الصادرة عن لجان التأديب بحسب الأحوال.

المبحث الثانى الخاضعون لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية

يمكن القول على ضوء النص الدستورى الجديد -المادة ١٩٧ من دستور عام ٢٠١٤- والوضع القانونى القائم حالياً فإن الخاضعين لولاية النيابة الإدارية فى التحقيق هم عينهم من سيخضعون لولايتها فى توقيع الجزاءات التأديبية، وبمفهوم المخالفة فمن لا يخضعون لولايتها فى التحقيق لن يخضعوا لولايتها فى توقيع الجزاءات التأديبية^(١).

وذلك مع مراعاة أن هناك استثناءات فيما يتعلق ببعض الفئات غير الخاضعة لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية قد يطلب رؤسائها من النيابة التحقيق معهم دون أن يكون لها الحق فى توقيع الجزاءات التأديبية عليهم.

كما أنه بالنسبة لشاغلو الوظائف القيادية أياً كانت المخالفة المرتكبة، وفى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضيع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به، فإن سلطة النيابة الإدارية تنحصر بالنسبة لهؤلاء -جميعاً- فى التحقيق دون أن يكون لها -فى رأينا- الحق فى توقيع الجزاءات التأديبية عليهم.

وعلى ذلك فهناك فئتين فيما يتعلق بسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية هما: فئات خاضعة لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية، وفئات غير خاضعة لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية، وسوف نبين ذلك فى المطلبين التاليين:

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٣٢.

المطلب الأول

الفئات الخاضعة لسلطات النيابة الإدارية

فى توقيع الجزاءات التأديبية

تمتلك النيابة الإدارية - كما سبق القول - سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على الخاضعين لولايتها فى التحقيق إعمالاً لنص المادة ١٩٧ من الدستور^(١). وأيضاً إعمالاً لما ورد فى المادة ٧ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية - الملغى - وإعمالاً لنص المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ إصدار قانون الخدمة المدنية الحالى. وذلك مع مراعاة الاستثناءات السابق الإشارة إليها.

ولتحديد الخاضعين لولاية النيابة الإدارية فى التحقيق ومن ثم ولايتها فى توقيع الجزاءات التأديبية فإنه يجب الرجوع لنص المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٧ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته، - وذلك إلى أن يتم استبداله أو تعديله بما يتفق والوضع الدستورى الجديد للنيابة الإدارية كسلطة تأديبية - لتحديد الخاضعين لولايتها فى التحقيق^(٢).

حيث تنص المادة الثالثة من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه "مع عدم الاخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة الى الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتي.....".

١-

٢-

٣- إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى كشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها.....".

وكانت المادة الأولى من مواد إصدار القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية على أن "يُعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف فى الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك".

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٣٣.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٣٣.

كما أنه طبقاً للمادة ٨٣ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٧ الخاص بالعاملين بالقطاع العام -الذى أصبح فيما بعد قطاع الأعمال- فإن النيابة الإدارية المختصة بالتحقيق معهم، مع مراعاة أنه بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا فإن سلطة النيابة الإدارية فى التحقيق معهم مقيدة بالحصول على طلب مسبق من رئيس مجلس الإدارة، كما أنه بالنسبة لرئيس مجلس الإدارة فإنه يجب طلب التحقيق معه من قبل رئيس الجمعية العمومية للشركة^(١).

كما أنه طبقاً للمادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ المعدل بالقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٨١ فإن النيابة الإدارية تختص بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى تقع من العاملين بالهيئات العامة، حيث تنص المادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ على أن "تسرى أحكام المواد من ٣ إلى ١٢ و ١٤ و ١٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على ما يلى:

١- العاملون بالهيئات العامة. غير أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية استثناء بعض الهيئات من تطبيق أحكام هذا القانون.

٢- العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديددها قرار من رئيس الجمهورية.

٣- العاملين فى شركات القطاع العام أو الشركات التى تساهم فيها الحكومة أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥% من رأسمالها أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح.

٤ - أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣.

وتنص المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٥٦ لسنة ١٩٥٩ بإخضاع الشركات القائمة على التزامات المرافق العامة لأحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أن "تسرى أحكام القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٥٩.... على الشركات والهيئات القائمة على التزامات المرافق العامة طبقاً للقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧".

وعندما صدر دستور ٢٠١٤ نص فى المادة ١٩٧ منه على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية....".

(١) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٢٢٩.

وطبقاً لهذا النص الدستوري فإن النيابة الإدارية تملك توقيع الجزاءات التأديبية بالنسبة لكافة العاملين في الجهات التي تخضع لولايتها في التحقيق^(١). مع مراعاة ما سبق أن قلناه بشأن بعض الجهات التي تطلب التحقيق من النيابة الإدارية دون أن يكون لها سلطة توقيع الجزاءات التأديبية مع مراعاة أن سلطة التحقيق وتوقيع الجزاء تقتصر على العاملين الذين يرتكبون المخالفات المالية والإدارية والمذكورين في الفقرة الأولى من النص الدستوري، وليست المخالفات المالية والإدارية التي تحال إليها.

وعندما صدر القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية نص في المادة ٥٧ منه - قبل إلغائه- على أن تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا وفي المخالفات المالية التي ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به.

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ....".

وعند صدر القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية -الذي ألغى القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥- نص في المادة ٦٠ منه على أن تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها.

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تُحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ....".

ويراعى في هذا الصدد أنه -كما سبق القول- فإن اختصاص النيابة الإدارية في التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية ينحصر في المخالفات المالية والإدارية التي تقع من الموظفين- وفقاً للفقرة الثانية من المادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ -الملغى- ونص المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

أما بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية أو الوظائف العليا وكذلك بالنسبة للموظفين الذين يرتكبون مخالفات مالية يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها فإن سلطة النيابة الإدارية بالنسبة لهم تقتصر على التحقيق فقط دون توقيع الجزاءات التأديبية عليهم.

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٣١.

ومن ثم فإنهم غير خاضعين لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية.

وتطبيقاً لكافة القوانين السابقة - وغيرها مما يمنح الاختصاص بالتحقيق مع موظفيها للنيابة الإدارية- أصدر رئيس النيابة الإدارية التعليمات العامة للنيابات بالقرار رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ فى ١٤/٤/٢٠١٦، ونص فى المادة ٥١ منه على أن تختص النيابة الإدارية بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى تقع من كل من الفئات التالية:

- أ- العاملون بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التى لها موازنة خاصة ووحدات الحكم المحلى.
- ب- العاملون بالهيئات والمؤسسات العامة.
- ت- العاملون بهيئات القطاع العام وشركاته.
- ث- العاملون بالشركات القابضة والتابعة المنشأة وفقاً لأحكام قانون قطاع الأعمال العام.
- ج- العاملون بالشركات والهيئات القائمة على التزامات المرافق العامة طبقاً لأحكام القانون ١٢٩ لسنة ١٩٤٧.
- ح- العاملون بالشركات التى تساهم فيها الحكومة أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥ % من رأس مالها أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح.
- خ- العاملون بالجمعيات والهيئات الخاصة التى صدر أو يصدر بتحديداتها قانون أو قرار من رئيس الجمهورية.
- د- أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً للقانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون النقابات العمالية، وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ فى شأن تحديد شروط وإجراءات انتخاب ممثلى العمال فى مجالس إدارة وحدات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات، وكذا أعضاء مجالس الإدارة المنتخبون بالشركات التابعة.
- ذ- مديرو وأعضاء الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها، وكذا أعضاء الإدارات القانونية بالشركات القابضة والتابعة لحين صدور لائحة النظام الخاص بهم بقرار من رئيس مجلس الوزراء.
- ر- العاملون المؤقتين المعيّنين براتب ثابت أو مكافأة شاملة سواء شغلوا وظائف بالموازنة وطبق عليهم نظام العاملين المدنيين بالدولة، أو لم يشغلوا إحدى هذه الوظائف وطبق عليهم القرار الجمهورى رقم ٨٦١ لسنة ١٩٧٤ فى شأن أحوال وشروط تعيين العاملين

بمكافأة شاملة، وفي الحالة الأخيرة تسرى عليهم بالنسبة لتأديبهم الأحكام المنصوص عليها في القرار الجمهورى السالف الإشارة إليه.

ز - العاملون بغرفة الصناعات التعدينية.

س- العاملون الذين تنص قوانين الجهة التي يعملون بها على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق معهم.

وتنص المادة ٢ من ذات التعليمات على أن "النيابة الإدارية هي النائبة عن المجتمع في تعقب المخالفات التأديبية التي تقع من الفئات الخاضعة لولايتها مستهدفة حماية المال العام، و أداء المرافق العامة لواجباتها في انتظام واضطراد وضمان وصول الخدمات للمواطنين، واكتشاف أوجه الخلل والقصور في النظم والإجراءات الإدارية والمالية وتتولى إصلاح ما أعوج من سلوك الموظف العام بتوقيع الجزاء المناسب عليه"^(١).

كما تنص المادة ٥٢ -فقرة أولى- من التعليمات العامة للنيابات العامة رقم ٢٨ لسنة ٢٠١٦ على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق في المخالفات التأديبية التي يرتكبها شاغلو الوظائف العليا من العاملين المدنيين بالدولة وبالقطاع العام وبالشركات القابضة والتابعة وهم المديرون العموم ووكلاء الوزارة ووكلاء أول الوزارة"^(٢).

وتنص الفقرة الثانية من ذات المادة ٥٢ -المشار إليها- على أن "تختص -النيابة الإدارية- دون غيرها بالتحقيق في المخالفات التي يرتكبها العاملون المدنيون بالدولة المتعلقة بمخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، والإهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، أو المساس بمصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة"^(٣).

كما تختص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات المتعلقة بالأعمال الانتخابية بناء على طلب الهيئة الوطنية للانتخابات إعمالاً للمادة ٢١ من القانون رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧^(٤).

(١) أنظر بصدد هذه التعليمات: د. المستشار/ عائشة سيد أحمد محمود: المرجع السابق، ص ٢٣٧ وما بعدها.

(٢) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد محمود: المرجع السابق، ص ٢٤٠.

(٣) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد محمود: المرجع السابق، ص ٢٤٠.

(٤) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد محمود: المرجع السابق، ص ٢٤٣.

وتنص المادة ٨ من المشروع المقدم من الحكومة بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بشأن إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية على مجلس النواب الذى وافق عليه فى ٢٠١٧/١٠/٩ فى مجموعه وتمت الموافقة النهائية عليه فى ٢٠١٧/١٠/١٠، على أنه "يجوز لهيئة الرقابة الإدارية كلما رأت مقتضى لذلك أن تجرى التحريات فيما يتعلق بالجهات المدنية، وإذا أسفرت التحريات عن أمور تستوجب التحقيق أحيلت الأوراق على النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة، بحسب الأحوال بإذن من رئيس الهيئة أو نائبه، وتقوم النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة بإفادة الهيئة بما انتهى إليه التحقيق، كما تقوم هيئة الرقابة الإدارية وفقاً للمادة ٩/٢ من المشروع بوضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة والتنسيق مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية فى الدولة"^(١).

ويتضح من هذا النص أن سلطة النيابة الإدارية، عندما تحال إليها الأوراق بعد موافقة رئيس هيئة الرقابة الإدارية أو نائبه، إذا أسفرت تحريات هيئة الرقابة الإدارية فيما يتعلق بالجهات المدنية عن أمور تستوجب التحقيق، تقتصر على مجرد التحقيق دون سلطة توقيع الجزاءات التأديبية، وأنها تقوم فقط- بعد التحقيق بإفادة هيئة الرقابة الإدارية بما تنتهى إليه التحقيق.

ويتضح من النصوص القانونية السابقة، أن النيابة الإدارية تملك سلطة التحقيق مع الفئات الواردة بها.

وعلى ذلك فإنه وفقاً لنص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤، والمادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية-الملغى- والمادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٨، فإن النيابة الإدارية تملك سلطة توقيع الجزاءات التأديبية مع تلك الفئات، فالخاضعين لسلطة النيابة الإدارية فى التحقيق يكونوا خاضعين لسلطتها فى توقيع الجزاءات التأديبية، وذلك مع ملاحظة ما يأتى:

١ - أن أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بتنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية لا تسرى وفقاً لما نصت عليه المادة ٤٦ من هذا القانون- على الموظفين الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة.

٢ - أن الدستور المصرى الحالى الصادر عام ٢٠١٤، والقرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية-الملغى- والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالى قد مايزوا فى الحكم بين أمرين:

(١) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد محمود: المرجع السابق، ص ٢٥٣، ٢٥٤.

(١) سلطة هيئة النيابة في التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تستند الاختصاص بالتحقيق فيها مباشرة من القانون الذي يصدر بتنظيم هذا الاختصاص، حيث لم يعهد إليها الدستور - في هذه الحالة - ممارسة سلطة جهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية المقررة قانوناً عند ثبوت المخالفة.

(٢) سلطة النيابة الإدارية في التحقيق في المخالفات الأخرى التي تُحال إليها من جهة الإدارة، إعمالاً للسلطة التقديرية التي تتمتع بها هذه الجهة، إذ عقد الدستور - وكذلك القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الملغى، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية - الحالي - لهيئة النيابة الإدارية في هذه المخالفات فقط ممارسة السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية - أو الحفظ - على الوجه الذي ينظمه القانون، وفي هذه الحدود.

ومرد هذه المغايرة في الحكم إلى أن الاختصاص الأصلي بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف ينعقد قانوناً للسلطات المختصة بذلك بالجهة الإدارية، طبقاً لما ينص عليه القانون، بحسبانها المسئولة عن حسن سير العمل بالمرفق العام الذي تقوم عليه، وأنها الأقدر من غيرها على تحديد مدى جسامة المخالفة التي ارتكبتها الموظف، والجزاء التأديبي المناسب لها، وهو ما تؤكد المادة (١٢) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه.

يدعم ذلك أن هيئة النيابة الإدارية بحسب أصل اختصاصها طبقاً للدستور والقانون هي سلطة تحقيق وأن من ضمانات التأديب الراسخة عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة توقيع الجزاء ما لم يقرر الدستور أو ينص القانون على خلاف ذلك - في حدود ما يسمح به الدستور - وحال وجود هذا النص يتعين الالتزام به دون قياس عليه، أو توسع في تفسيره^(١).

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع الصادرة في ٢٣/٥/٢٠١٨، اليوم السابع، ٢١/٥/٢٠١٩.

<http://www.youm7.com/4383463>

أ/ محمد عيسى: "الفتوى": إنعدام قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن النيابة الإدارية، الوطن، ٢١/٨/٢٠١٩. المستحدث في قضاء وإفتاء مجلس الدولة.

<http://www.facebook.com/1686670850029/posts/18948914767221/>

أ/ محمد زهير: مجلس الدولة: المحكمة التأديبية المسئولة عن نظر تظلمات الموظفين من النيابة الإدارية، صدى البلد، ٢٦/٨/٢٠١٩.

<http://www.elbalad.news/3955461>

أ/ جمال العفيفي: فتوى قضائية تلغى سلطة النيابة الإدارية في محاسبة الموظفين، ٧/١/٢٠١٩.

<http://www.facebook.com/145097215673619/posts/1061670977349567/>

وخلاصة القول أن الموظفين الخاضعين لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية -وفقاً لما سبق- هم فقط مرتكبى المخالفات التى تحال إليها من الجهات الإدارية دون تلك التى تتولى التحقيق فيها مباشرة عن طريق شكاوى الأفراد أو الهيئات، أو تلك التى تُسفر عنها الرقابة. كما لا يخضع -أيضاً- لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية مرتكبى المخالفات التى تباشر التحقيق فيها ابتداءً كما هو الشأن بالنسبة لشاغلى وظائف الإدارة العليا، أو المخالفات المالية التى ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها.

٤- أن القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية قد أورد تعريفاً للموظف العام، حيث كانت المادة الثانية (بند ٥) من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ منه تنص على أن الموظف العام هو "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة"، وهو نفس ما نصت عليه وبذات الألفاظ المادة الثانية (بند ٥) من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

وكذلك فقد ورد بالقرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ -الملغى- المقصود بالوحدة، حيث إن الوحدة طبقاً للمادة الثانية (بند ٢) منه هى " الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومى أو وحدة الإدارة المحلية أو الهيئة العامة"، وهو نفس ما نصت عليه وبذات الألفاظ المادة الثانية (بند ٥) من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

وفى الواقع أنه إذا نظرنا إلى تعريف الموظف العام -الوارد بالقرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥- الملغى، وبالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية - نجد أنه لا يختلف عما استقر عليه الفقه^(١) والقضاء فى القانون العام.

(١) أنظر فى تعريف الموظف العام: د. سليمان محمد الطماوى: مبادئ القانون الإدارى، الطبعة الثانية، دار الفكر العربى، ١٩٦٦، ص ٦٦٧ وما بعدها. د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإدارى والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٨. د. محمد فؤاد مهنا: مبادئ أحكام القانون الإدارى، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٣، ص ٥١٣. د. محمد رفعت عبدالوهاب، د. ماجد راغب الحلوى: مبادئ القانون الإدارى، دار الجامعة الجديدة، ١٩٩٥، ص ٣٤٣. وفى الفقه الفرنسى أنظر:

Duez (Paul) et Debeyre (Gug): Traité de droit administratif, Paris, 1952, P.641., Chapus (R): Droit administratif général, T2, 2eme édition, 1998, No32, P.41., Waline (M): Manuel élémentaire de droit administratif, 1953, P.658., De Laubadère (A): Traité élémentaire de droit administratif, 2eme ,d, 1957, P.640., Rolland (L): précis de droit administratif, paris, 2ed, 1928, P.56.

حيث ذهب البعض إلى الموظف العام هو "كل شخص يشغل وظيفة دائم داخل مرفق تديره الإدارات العامة وأن يتم تعيينه بمعرفة السلطة العامة"^(١).

وذهب رأى فى الفقه إلى أن الموظف العام هو كل شخص يساهم بطريقة دائمة فى إدارة مرفق عام، أياً كانت طبيعة الأعمال التى يقوم بها^(٢).

وذهب البعض إلى أن الموظف العام هو الشخص الذى يحوز وظيفة بصفة دائمة داخلية فى كادرات المرفق^(٣).

وعرف البعض الموظف العام بأنه كل شخص يشغل وظيفة دائمة ضمن درجة من درجات كادرات الإدارة، ويساهم فى سير مرفق عام بطريقة مباشرة^(٤).

وذهب البعض إلى أن الموظف العام بأنه "كل شخص يساهم فى إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر من قبل الدولة ويوضع بصورة دائمة فى وظيفة داخلية فى نطاق كادر إدارى منظم"^(٥).

وذهب البعض الآخر إلى أن الموظف العام هو الشخص الذى يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام^(٦).

فى حين ذهب البعض إلى أن الموظف العام هو من يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل فى التنظيم الإدارى لذلك المرفق^(٧).

أما فيما يتعلق بالقضاء فقد عرف مجلس الدولة الفرنسى الموظف العام بأنه "كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة فى الملاك وتكون فى خدمة مرفق عام"^(٨).

(١) Haurio (M): précis de droit administratif, Paris, 1925, P.274 et 275.

(٢) Duguit (L): Traité de droit administratif, 2ed, Paris, 1933, P.41.

(٣) De Laubadère (A) et Jean (C): droit administratif, 17ed, L.G.D.J, 2002, P. 336 et 337.

(٤) Waline (M): Droit administratif, 15ed, Paris, 1992, P.278

(٥) Duez (Paull) et Debeyre (Gug): op. cit., P.641.

(٦) د. سليمان الطماوى: المرجع السابق، ص ٦٦٧ وما بعدها.

(٧) د. أحمد سلامة بدر: المرجع السابق، ص ٧٠٠. د. عبد الفتاح حسن: التسبب كشرط شكلى فى القرار الإدارى، مجلة العلوم الإدارية، ١٩٦٦ - العدد ٢، ص ٢٠١٧.

وذهبت محكمة القضاء الإدارى فى مصر إلى أن الموظف العام هو "الذى يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل فى التنظيم الإدارى لذلك المرفق"^(٢).

وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن الموظف العام هو "كل شخص يعمل فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل فى التنظيم الإدارى لذلك المرفق"^(٣).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص، ولا تجرى عليه أحكام الوظيفة العامة، إلا إذا كان معيناً فى عمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر"^(٤).

خلاصة القول أن تعريف الموظف العام الذى ورد بالقرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الملغى، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية لا يختلف عما استقر عليه الفقه والقضاء فى القانون العام.

فقد تصدى المشرع لتعريف الموظف العام، على الرغم من أن الأصل أن المشرع لا يتصدى لوضع التعاريف القانونية باعتبارها مهمة فقهية وقضائية خالصة^(٥).

٥- أنه فيما يتعلق بالعاملين بالهيئات العامة فإنهم لا يخضعون جميعاً لسلطة النيابة الإدارية فى التحقيق، ومن ثم سلطتها فى توقيع الجزاءات التأديبية عليهم.

ولقد صدر أول قانون ينظم الهيئات العام فى مصر، وهو القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ الذى عرف الهيئة العامة بأنها "شخص اعتبارى تنشأ لإدارة مرفق ما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة". وهذا القانون ما زال معمولاً به حتى الآن.

(^١) C.E. 9 Avril 1923, Hardonin, R.D.P., 1923, P.329., C.E. 20 Décembre 1946, Colanie de Madagascar, D. 1947, P.404.

(^٢) حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٣/١١/١٩٦٧. مشار إليه بمؤلف: د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، هامش ٣، ص ٨٩.

(^٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٠١ لسنة ٥٥ق، جلسة ٩/١١/١٩٦٠، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الرابع، ص ١٠١٦.

(^٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٣/١٢/١٩٧٠، المجموعة، السنة السادسة عشر، ص ٥٥.

(^٥) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٣٤.

وطبقاً للمادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ المعدل بالقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٨١ فإن النيابة الإدارية تختص بالتحقيق فى المخالفات المالية والإدارية التى تقع من العاملين بالهيئات العامة، حيث تنص المادة الأولى منه على أن "تسرى أحكام المواد من ٣ إلى ١٢، ١٤، ١١٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على ما يلى:

١ - العاملون بالهيئات العامة. غير أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية استثناء بعض الهيئات من تطبيق هذا القانون....." (١).

ولما كانت النيابة الإدارية تختص بالتحقيق مع العاملين بالهيئات العامة فإنها تمتلك توقيع الجزاءات التأديبية عليهم بحيث تملك فى ذلك ما تملكه السلطة المختصة، التى من معانيها طبقاً لنص البند رقم ١ من المادة الثانية من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ -الملغى- "رئيس مجلس إدارة الهيئة" (٢)، وهو ذات المعنى الوارد فى القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الذى ألغى القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥.

وخلاصة القول أن العاملين بالهيئات العامة يسرى فى شأن تأديبهم القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية إعمالاً لنص المادة الأولى من مواد إصداره ما لم تنص قوانين وقرارات إنشاء الهيئة العامة على ما يخالف أحكام القانون المذكور، حيث تنص هذه المادة على أن "يعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف فى الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تصن قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك".

ويتضح من هذا النص أن المشرع قد قرر قاعدة عامة فيما يتعلق بالعاملين المدنيين الخاضعين لأحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية وهى أنه يعمل بأحكام هذا القانون فى شأن الخدمة المدنية وسريان أحكامه على الوظائف المذكورة به، والتى من ضمنها الوظائف فى الهيئات العامة.

ولكن المشرع قد استثنى من هذه القاعدة العامة، أى استثنى من نطاق تطبيق وسريان أحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، العاملين بالهيئات العامة - وكافة الوظائف المذكورة فيه - إذا

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٤٤.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٤٤.

كانت قوانين أو قرارات إنشائها تنص على عدم تطبيق أحكام هذا القانون وسريان أحكامه على العاملين بها.

وخلاصة القول في مجال التأديب بالنسبة للعاملين بالهيئات العامة أنهم يخضعون في تأديبهم لقانون إنشاء كل هيئة، ثم لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وبما لا يتعارض وما يتضمنه قانون كل هيئة بهذا الصدد.

فالعاملون بالهيئات العامة لا يخضعون جميعهم لسلطة النيابة الإدارية في التحقيق، ومن ثم لسلطتها في توقيع الجزاءات التأديبية التي منحها لها دستور ٢٠١٤ في المادة ١٩٧ منه، والتي كرسها القرار بقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٥ - الملغى - والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالي.

فسلطة النيابة الإدارية -هنا- لا تشمل العاملين بالهيئات العامة الذين تقرر قوانين أو قرارات إنشائها نظاماً تأديبياً خاصاً بهم، مثل أعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعين للقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات.

وأيضاً مثل العاملون بهيئة النقل العام، حيث انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة في الفتوى رقم ٦٠٥ بتاريخ ٢٠١٨/٤/٣٠ إلى عدم اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بهيئة النقل العام. ومن ثم لا يخضعون لسلطتها في توقيع الجزاءات التأديبية. وقد جاء في أسباب هذه الفتوى أن هيئة النقل العام تخضع لقرار رئيس الجمهورية رقم ٣٧١٦ لسنة ١٩٦٦ والذي يخلو من خضوع موظفي الهيئة لقوانين الوظيفة العامة.

وأن نص المادة ٨٣ من لائحة شئون العاملين بالهيئة الصادرة بالقرار رقم ٧ لسنة ٢٠٠١ بأن الإدارة المركزية للشئون القانونية بالهيئة مختصة بالتحقيق مع العاملين ومن ضمنهم الوظائف العليا والمخالفات المالية والإدارية، إلا ما يرى رئيس مجلس إدارة الهيئة بإحالتها للنيابة الإدارية^(١).

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم ٦٠٥ بتاريخ ٢٠١٨/٤/٣٠. مشار إليها لدى / عادل المشهود: اختصاص النيابة الإدارية وسلطتها، المرجع السابق الإشارة إليه.

ويتضح من هذه الفتوى أن النيابة الإدارية لا تختص بالتحقيق مع العاملين بهيئة النقل العام بما فيهم القيادات فى المخالفات المالية والإدارية المرتكبة منهم، ومن ثم لا تختص بتوقيع الجزاءات التأديبية ضدهم، إلا إذا رأى رئيس الهيئة إحالتهم إليها.

وفى هذه الحالة - أى عند الإحالة من رئيس الهيئة- ووفقاً لنص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤، والمادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، فإن النيابة الإدارية تختص بتوقيع الجزاءات التأديبية على هؤلاء العاملين جميعهم وبالنسبة لكافة المخالفات المالية والإدارية المنسوبة إليهم، حيث يكون لها فى هذه الحالة أن توقع الجزاءات التأديبية المقررة للسلطة التأديبية المختصة، ويكون لها أيضاً حق الحفظ.

٦- فيما يتعلق بأنظمة التأديب المتعلقة بالعاملين بالشركات القابضة والعاملون بالشركات التابعة يلاحظ ما يلى:

أ - صدر عام ١٩٨٣ القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ الخاص بهيئات القطاع، والذي قرر قيام هيئات القطاع العام بالدور الذى كانت تقوم به المؤسسات العامة -التي تم إلغائها بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥، الذى نص فى المادة الثانية منه على أن "تُلغى المؤسسات العامة التى لا تمارس نشاطاً بذاتها، وذلك تدريجياً خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون"- فى مجال إدارة القطاع العام.

ثم صدر القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن قطاع الأعمال العام، والذي ألغى هيئات القطاع العام وحل محلها شركات قابضة، حيث نص فى الماد الثانية منه على أن "تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ كما تحل الشركات التابعة لها محل الشركات التى تشرف عليها هذه الهيئات".

وجدير بالذكر هنا أن الشركات القابضة تعتبر وفقاً لنص المادة الأولى من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام شخص من أشخاص القانون الخاص وليس شخص من أشخاص القانون العام، حيث تنص هذه المادة على أن "الشركات القابضة تعتبر من أشخاص القانون الخاص وتخضع لقواعد القانون التجارى الخاصة بالشركات".

ب - أنه فيما يتعلق بتأديب العاملين بالشركات القابضة فقد نصت المادة ٤٤ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على أن "تسرى فى شأن واجبات العاملين بالشركات القابضة والتحقيق معهم وتأديبهم أحكام المواد ٧٨ إلى ٨٣ ومن ٨٥ إلى ٨٧ ومن ٩١ إلى ٩٣ من قانون نظام العاملين

بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وأحكام قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المشار إليهما".

أما فيما يتعلق بتأديب العاملين بالشركات التابعة فقد نصت المادة ٤٤ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن قطاع الأعمال العام فى الفقرة الثانية منها على "وأنه يسرى فى شأن واجبات العاملين بالشركات التابعة والتحقيق معهم وتأديبهم أحكام الفصل الخامس من الباب الثالث من قانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١".

وفى الواقع أنه إذا نظرنا إلى هذا النص القانونى -المادة ٤٤ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١- نجد أنه قد فرق بين النظام التأديبى الذى يخضع له العاملين بالشركات القابضة، والنظام التأديبى الذى يخضع له العاملين بالشركات التابعة^(١):

أولاً: فيما يتعلق بالعاملين بالشركات القابضة فإنهم يخضعون لسلطة النيابة الإدارية فى التحقيق، وفقاً للمادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ المعدل بالقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٨١، ومن ثم يخضعون لسلطتها فى التأديب، وذلك طبقاً لسلطتها فى توقيع الجزاءات التأديبية التى منحها له الدستور فى المادة ١٩٧ منه، والمادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الملغى، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالى، حيث تظل أوضاعهم فيما يتعلق بنظامهم التأديبى على ما كانت عليه قبل صدور قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١^(٢)، ولكن بشرط ألا يتعارض ذلك مع ما تضمنته لوائح أنظمة العاملين بتلك الشركات والتى أشارت إليها المادتين ٤، ٥ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن قطاع العام.

ثانياً: فيما تعلق بالعاملين بالشركات التابعة، تنص المادة ٤٤ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن قطاع الأعمال العام -فقرة ثانية- على "وأنه يسرى فى شأن واجبات العاملين بالشركات التابعة والتحقيق معهم وتأديبهم أحكام الفصل الخامس من الباب الثالث من قانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١"، وبالنظر إلى أحكام قانون العمل الجديد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ وقد نصت المادة الثانية منه على "تفادى سريان التشريعات الخاصة ببعض الطوائف

(١) أنظر: د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٥٥ وما بعدها.

(٢) طبقاً لنص المادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ المعدل بالقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٨١ فإن العاملين بشركات القطاع العام -الشركات القابضة حالياً- يخضعون لسلطة النيابة الإدارية فى التحقيق، ومن ثم لسلطتها فى توقيع الجزاءات التأديبية.

أنظر: د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٥٤.

إلى أن يتم إبرام نفاذ الاتفاقيات الجماعية بشأنها " بما يدل على أن العاملين بالشركة التابعة يسرى عليهم القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وتطبق عليهم -بشأن التحقيق معهم وتأديبهم- أحكام الفصل الخامس من الباب الثالث من قانون العمل بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣^(١).

وفيما يتعلق بهؤلاء العاملين بالشركات التابعة، فإنه يجب التفرقة بشأن التحقيق معهم وتأديبهم، بين فرضين:

الفرض الأول: يتمثل في حالة مساهمة الحكومة أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥% من رأس مال هذه الشركات، أو أن تضمن لها حد أدنى من الأرباح.

في هذا الفرض تختص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بتلك الشركات، ومن ثم توقع عليهم ما تملكه السلطة المختصة بتأديبهم من جزاءات، على أن تطبق عليهم القواعد والإجراءات الواردة بقانون العمل.

الفرض الثاني: يتمثل في انتقال ملكية هذه الشركات بالكامل لجهة خاصة أو نقل مساهمة الحكومة وهيئات القطاع العام عن ٢٥% من رأس المال، أو ألا تضمن لها حد أدنى من الربح. في هذا الفرض تتحسر -كما ذهب بعض الفقهاء- ولاية النيابة الإدارية تحقيقاً وتأديباً بالنسبة للعاملين بهذا النوع من الشركات^(٢).

ومع هذا ورغم صراحة نص المادة ٤٤ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ في فقرتها الثانية التي تنص على "وأنه يسرى في شأن واجبات العاملين بالشركات التابعة والتحقيق معهم وتأديبهم أحكام الفصل الخامس من الباب الثالث من قانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١"، فقد ذهب البعض إلى أنه يظل اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع هؤلاء العاملين بالشركات التابعة حتى مع خضوعهم لأحكام قانون العمل لأن ولاية النيابة الإدارية في التحقيق تستمد من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته، كما يمتد اختصاصها بالتأديب ليشمل هؤلاء العاملين كذلك على ضوء ما أورده المادة ١٩٧ من الدستور الراهن، على أن

(١) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٢٣٠.

(٢) أنظر: د. نصر الدين سعدى خليل: تعدد السلطات التأديبية وآثاره، المرجع السابق، ص ٣٠١، المستشار: عبد الرؤوف المتولى: تأديب العاملين بالشركات القابضة، مجلة الأهرام الاقتصادية - العدد ١٢٣٨، ١٥/١٠/١٩٩٢، ص ٥٦ وما بعدها.

تطبق عليهم القواعد والإجراءات الخاصة بالتحقيق والتأديب طبقاً لما يتفق وأحكام قانون العمل^(١).

وفي الواقع أننا لا نؤيد ما ذهب إليه الرأي السابق في الفقه من اختصاص النيابة الإدارية - في الفرض الثاني - بالتحقيق مع العاملين بالشركات التابعة، ومن اختصاصها بالتأديب معهم، وذلك لأنه - كما سبق القول - يتعارض صراحة مع نص المادة ٤٤ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن قطاع الأعمال العام التي جاءت ألفاظها واضحة وصريحة ولا تحتمل أي لبس أو غموض في أنه تسرى في شأن واجبات العاملين بالشركات التابعة والتحقيق معهم وتأديبهم أحكام الفصل الخامس من الباب الثالث من قانون العمل رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١.

وإذا كانت القاعدة القانونية المسلم بها أنه "لا اجتهاد مع النص"، فإنه إذاً لا يجب الخروج على نص المادة ٤٤ -فقرة ثانية- من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ التي جعلت التحقيق والتأديب مع العاملين بالشركات التابعة يكون وفقاً لأحكام الفصل الخامس من الباب الثالث من قانون العمل رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١، والذي لم يمنح النيابة الإدارية سلب التحقيق والتأديب مع العاملين بالشركات التابعة.

وفي الواقع أنه إذا نظرنا إلى أنظمة التأديب المتعلقة بالعاملين بالشركات القابضة، والعاملين بالشركات التابعة نجد أن التفرقة التي جاء بها المشرع في المادة ٤٤ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بين العاملين بالشركات القابضة، والعاملين بالشركات التابعة من حيث النظام التأديبي الذي يخضع له العاملين في هذه الشركات أو تلك، يعد إخلالاً بمبدأ المساواة وقواعد العدالة وتفرقة لا مبرر لها بين العاملين في الشركات القابضة والعاملين بالشركات التابعة، لخضوع الفئة الأولى لسلطة النيابة الإدارية في التحقيق والتأديب، وخضوع الفئة الثانية لأحكام قانون العمل، من شأنه إهدار الضمانات والحصانات التي يتمتع بها أعضاء شركات القطاع العام قبل انتقالهم إلى الشركات التابعة، من تولى جهة قضائية التحقيق فيما ينسب إليهم من اتهامات بالرغم من وحدة المركز القانوني للعاملين بهذه الشركات التي أصبحت في النهاية شركة مساهمة من أشخاص القانون الخاص، لذلك يجب إلغاء الفقرة الثانية من المادة ٤٤ من قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ لمراعاة اعتبارات الحفاظ على المال العام^(٢).

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٥٧، ٥٨.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٥٦.

وإذا كان الأمر كذلك، فيما يتعلق بأنظمة التأديب المطبقة على العاملين بالشركات القابضة والشركات التابعة، فإنه يجب -كما ذهب البعض^(١) بحق- على ضوء المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ الذى منح النيابة الإدارية سلطة التأديب، بالإضافة لسلطتها فى التحقيق - وكذلك على ضوء القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية- صدور قانون جديد أو تعديل القانون القائم بشأن أنظمة التأديب المطبقة على العاملين بالشركات القابضة والشركات التابعة.

٧- فيما يتعلق بالمادة ٨٣ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام، يلاحظ ما يلى:

أ - أن هيئات القطاع العام قد تم إلغائها بموجب القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن قطاع الأعمال العام وحل محلها -كما سبق القول- الشركات القابضة وحل الشركات التابعة محل الشركات التى تشرف عليها هذه الهيئات.

ب- وفيما يتعلق بتأديب العاملين بالشركات القابضة فقد نصت المادة ٤٤ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على أنه "تسرى فى شأن واجبات العاملين بالشركات القابضة والتحقيق معهم وتأديبهم أحكام المواد ٧٨ إلى ٨٣ ومن ٨٥ إلى ٨٧ ومن ٩١ إلى ٩٣ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وأحكام قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المشار إليهما".

فالعاملون بالشركات القابضة يخضعون -كما سبق القول- لولاية النيابة الإدارية تحقيقاً وتأديباً طبقاً للمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤، والمادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، بشرط ألا يتعارض ذلك مع ما تضمنته لوائح أنظمة العاملين بتلك الشركات والتى أشارت إليها المادتين ٤، ٥ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، وذلك بإبقاء أوضاعهم فيما يتعلق بأنظمة التأديب على ما كانت عليه قبل صدور قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

وهذا يعنى تطبيق حكم المادة ٨٣ من قانون نظام العاملين القطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨، وكذلك أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة والمحاكمات التأديبية وأحكام قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(١) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٢٣٠.

ج- إن المادة ٨٣ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام تقيد سلطة النيابة الإدارية فى التحقيق مع شاغلى الوظائف العليا بالحصول على طلب سابق من رئيس مجلس الإدارة وتقيد سلطة النيابة الإدارية فى التحقيق مع رئيس مجلس الإدارة بضرورة طلب ذلك من قبل رئيس الجمعية العمومية للشركة بما يؤدى إلى شل سلطة النيابة الإدارية عن التحقيق فى الجرائم الخطيرة مع هؤلاء الموظفين لمجرد أنهم شاغلوا الوظائف العليا فى القطاع العام، خاصة أن الفساد الكبير فى هذا القطاع يأتى مع أشخاص فى الإدارة العليا وكان يجب على المشرع المساواة بين العاملين فى الوظائف العليا وغيرهم من باقى الموظفين فى قطاع الأعمال العام فى المثل أمام جهة قضائية محايدة، بدون معقب عليها وبخاصة إذا ما كان الاتهام موجهاً إلى العاملين الذين يشغلون الدرجات العليا، وعاملين آخرين ممن يشغلون الدرجات الأدنى، فى ذات المخالفات المنسوبة إليهم، ولا يأذن مجلس إدارة الشركة بالموافقة على الطلب المقدم للتحقيق مع شاغلى وظائف الإدارة العليا، وإن ذلك من شأنه الإخلال بقواعد المساواة والعدالة لأنه يؤدى إلى حفظ التحقيق لعدم جواز إقامة الدعوى التأديبية على شاغلى وظائف الإدارة العليا، وتحديد مسؤولية باقى الموظفين عن ذات الاتهام، وكان يجب على المشرع أن يترك أمر تقدير خطورة الاتهام الموجه إلى هؤلاء العاملين لأعضاء هيئة النيابة الإدارية باعتبارهم هم المنوط بهم تقديرات اعتبارات الصالح العام والموازنة بين مصالح العاملين المطلوب التحقيق معهم، فإذا أسفر الاتهام عن وجود مخالفات جسيمة فى شأن العاملين من شاغلى وظائف الإدارة العليا فإنه يجب اتخاذ إجراءات المساءلة التأديبية تجاههم دون الحصول على إذن من أى جهة أخرى^(١).

(١) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٢٢٩.

المطلب الثانى

الفئات التى لا تخضع لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية

تنص المادة ٤٦ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية المعدل، على أنه "لا تسرى أحكام هذا القانون على الموظفين الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة".

وعندما صدر الدستور المصرى الحالى عام ٢٠١٤ نص فى المادة ١٩٧ منه على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية....".

وعندما صدر القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى نص فى المادة ٥٧ منه على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى وظائف الإدارة العليا وفى المخالفات المالية التى ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به.

كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات أو الحفظ....".

وعندما صدر القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ -الحالى- بإصدار قانون الخدمة المدنية نص فى المادة ٦٠ منه على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها.

كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات أو الحفظ....".

وإعمالاً لصريح نص المادة ٤٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية المعدل، فإن العاملين أو الموظفين الذين تنظم شئونهم الوظيفية -

لا سميًا في مجال التحقيق والتأديب - قوانين خاصة فإنهم يخرجون عن ولاية النيابة الإدارية تحقيقاً وتأديباً^(١).

وقد حددت المادة ٥٣ من الباب الثالث الذي ينطوي على (الاختصاص بالتحقيق ومباشرة إجراءاته) من التعليمات العامة للنيابات رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ الفئات التي تخرج عن سلطة النيابة الإدارية تأديبياً على سبيل الحصر وهم الآتي^(٢):

أ- العاملون الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة ومن أمثلة ذلك أعضاء الهيئات القضائية، والمحافظون ونوابهم ورجال الشرطة وأعضاء السلك الدبلوماسي والفنصلي ورؤساء الجامعات ونوابهم وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات وأعضاء هيئة البحوث الاجتماعية.

ب- العاملون بالمؤسسات الصحفية ووكالة أنباء الشرق الأوسط.

ت- العاملون في الشركات المنشأة وفقاً لأحكام قانون الاستثمار التي تساهم فيها البنوك، أو شركات القطاع العام.

ث- المكلفون بالخدمة العامة المخاطبين بأحكام القانون رقم ١٧٦ لسنة ١٩٧٣ في شأن الخدمة العامة.

ج- العاملون المؤقتون المعينون بهيئات القطاع العام وشركاته بعقود عمل يحكمها قانون العمل، إذا نص العقد على عدم خضوعهم للقواعد المطبقة بجهة عملهم.

ح- رئيس وأعضاء مجالس إدارة الشركات الفابضة والتابعة المعينون.

خ- أعضاء السلطة القضائية طبقاً لقانون السلطة القضائية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته.

د- أعضاء مجلس الدولة طبقاً لقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته.

ويضاف إلى ذلك أعضاء الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣، حيث تنحسر بالنسبة لهم ولاية النيابة الإدارية تحقيقاً وتأديبياً، وذلك طبقاً للمادتين ٢١، ٣٢ من هذا القانون^(٣).

وكذلك فإن سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية التي منحها له دستور ٢٠١٤ في المادة ١٩٧، وكرسها القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية -الملغى- في المادة ٥٧ منه، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٦٤.

(٢) أنظر: د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٢١ وما بعدها.

(٣) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٢٤٢.

المدنية الحالى، تقتصر -كما سبق القول- على مرتكبي المخالفات التى تحال إليها من الجهات الإدارية دون تلك التى تتولى التحقيق فيها مباشرة عن طريق شكاوى الأفراد أو الهيئات، أو تلك التى تُسفر عنها الرقابة.

وما يقال عن نص المادة ١٩٧ من الدستور يقال كذلك عن نص المادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الملغى، ونص المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، بحيث إن سلطة النيابة الإدارية لا تمتد لتشمل كافة مرتكبي المخالفات من العاملين المدنيين بالدولة، وإنما يقتصر على مرتكبي المخالفات التى تحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة.

أما مرتكبي المخالفات التى تملك النيابة الإدارية وحدها سلطة التحقيق فيها ابتداءً فإنهم لا يخضعون لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية التى منحها لها الدستور والقانون.

الفصل الثانى

الجزاءات التى تملك النيابة الإدارية توقيعها

كسلطة تأديبية

مما لا شك فيه أن الجزاءات التأديبية توقع إذا ارتكب الموظف العام مخالفة تأديبية، وثبت إدانته بهذه المخالفة.

إذ لا جزاء تأديبى بدون مخالفة تأديبية. فالمخالفة التأديبية هى سبب الجزاء التأديبى. وهنا يثور التساؤل عن الجزاءات التى يمكن للنيابة الإدارية توقيعها كسلطة تأديبية على هذا الموظف؟ وما هى أنواعها؟ وهل تملك توقيع هذه الجزاءات عن كافة المخالفات أم يقتصر ذلك على مخالفات معينة دون الأخرى؟

ويثور التساؤل كذلك عن حق الموظف الذى صدر ضده قرار تأديبى من النيابة الإدارية فى الطعن على هذا القرار، وكيفية هذا الطعن، وإلى من يرفعه الموظف.

وللإجابة عن جميع هذه التساؤلات، فإننا سوف نقسم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: المخالفات التى تملك النيابة الإدارية توقيع الجزاءات التأديبية بشأنها.

المبحث الثانى: أنواع الجزاءات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية.

المبحث الثالث: الطعن فى القرارات الصادرة من النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية.

المبحث الأول

المخالفات التي تملك النيابة الإدارية توقيع الجزاءات التأديبية بشأنها

إذا كان دستور ٢٠١٤ في المادة ١٩٧ قد منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية، وجاء القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى ونص على ذات الأمر، وعندما صدر القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ قرر ذات الحق للنيابة الإدارية. فإن التساؤل يثور عن المخالفات التي يرتكبها العاملون المدنيون بالدولة، والتي تملك النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية بشأنها.

فهل تشمل سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية كافة المخالفات التأديبية التي يرتكبها هؤلاء العاملين، أم تقتصر هذه السلطة على بعض هذه المخالفات فقط؟

وقبل الإجابة عن هذا التساؤل فإننا سوف نبين باختصار مفهوم المخالفة التأديبية:

لقد أطلق الفقه والقضاء على الخطأ التأديبي الذي يصدر من الموظف العام تسميات متعددة وكلها مصطلحات لمسمى واحد هو^(١): "الجريمة التأديبية"، وهو أشهر المسميات وأكثرها في التعبير القضائي والفقهى ولا يوجد تطابق في النطاق بينها وبين الجريمة الجنائية، وأيضاً مصطلح الذنب الإداري، وأخيراً مصطلح المخالفة التأديبية، وهو اصطلاح أقل شيوعاً من المصطلحين السابقين.

ويلاحظ على هذه المصطلحات الثلاث أنها تعبر عن معنى واحد، ولذلك استعملتها المحكمة الإدارية العليا معاً في بعض أحكامها كمترادفات لمعنى واحد^(٢)، ومثال ذلك حكمها الصادر في ١٩٦٢/١٢/١ والذي جاء فيه "لا تطابق بين نطاق الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية.... ومن ثم فإن الفعل الواحد كما يشكل جريمة من جرائم القانون العام، يمكن أن يتمخض في ذات الوقت عن مخالفة تأديبية.....".

(١) د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب، دراسة مقارنة، ١٩٩٥، ص ٣٩ وما بعدها. د. محمد مختار محمد عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٧٣، ص ٥٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٦٢/١٢/١. مشار إليه بمؤلف د. سليمان محمد الطماوي: المرجع السابق، ص ٤٠.

ولما كانت الجريمة التأديبية تمثل نقطة الارتكاز التي تدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب، لذلك، خلت معظم التشريعات الوضعية من وضع تعريف محدد لها. وتقتصر غالباً على بين حدودها، وتترك الأمر للفقهاء والقضاء^(١).

ولما كان المشرع في فرنسا ومصر لم يضع تعريفاً محدداً للجريمة التأديبية أو المخالفة التأديبية أو الذنب الإداري، لذلك فقد قام الفقهاء والقضاء بوضع العديد من التعريفات لها.

حيث لم يضع الفقهاء والقضاء تعريفاً واحداً جامعاً مانعاً للجريمة أو المخالفة التأديبية أو الذنب الإداري، وإنما قاما بوضع تعريفات تكاد تكون واحدة في ألفاظها وعباراتها، وتعتبر عن معنى هو الخطأ الوظيفي، وتقوم على أمرين هما: الموظف العام المراد مساءلته، والخطأ الوظيفي الصادرة عن إرادة آثمة إيجاباً أو سلباً.

حيث ذهب رأى في الفقه إلى تعريفها بأنها فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات التي تفرضها الوظيفة العامة^(٢).

ويعرفها البعض بأنها الفعل أو الامتناع عن فعل ينسب إلى فاعل، ويعاقب عليه القانون بجزاء تأديبي^(٣).

ويعرفها البعض بأنها الخطأ المرتبط بالخدمة^(٤).

وذهب رأى في الفقه إلى تعريفها بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجاقى واجبات منصبه^(٥).

وذهب البعض إلى تعريفها بأنها الخطأ التأديبي وهو كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة^(٦).

وقد عرفها البعض بأنها تعبير يطلق على كل فعل يأتيه عامل وينشأ عنه ضرر يمس أداة الحكم^(٧).

(١) د. محمد محمود ندا: إنقضاء الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة، ١٩٨٠، ص ٧.

(٢) Serge Salon: *Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique*, thèse, Paris, 1967, P.47.

(٣) Francis Delpérée: *La élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, thèse, Paris, 1968, P.69.

(٤) Catherine Ropert: *Le fonctionnaire Français*, édition sirey, Paris, 1973, P.138.

(٥) د. سليمان الطماوي: المرجع السابق، ص ٤٢.

(٦) د. عبد الفتاح حسن: قضاء التأديب، الطبعة الثانية، ١٩٧٩، ص ٥٠.

وذهب أخيراً البعض إلى تعريفها بأنها كل ما يصدر عن العامل من إخلال بواجبات منصبه إيجاباً أو سلباً، سواء تلك التي نص عليها، ولم ينص عليها القانون مما يستوجب توقيع الجزاء التأديبي عليه^(٢).

أما عن القضاء الإداري فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في تعريفها الجريمة التأديبية أو المخالفة التأديبية إلى أنه "لكي تكون ثمة جريمة تأديبية تستوجب المؤاخذة وتستأهل العقاب، يجب بأن يرتكب الموظف فعلاً أو أفعالاً تعتبر إخلالاً بواجبات وظيفته أو مقتضياتها^(٣).

ويلاحظ هنا أن محكمة القضاء الإداري قد استخدمت مصطلح الجريمة التأديبية.

وذهبت المحكمة الإدارية العليا في تعريفها للجريمة التأديبية إلى أن "المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم، بل كذلك تنهض المخالفة التأديبية كلما سلك العامل سلوكاً معيباً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريب والدنايا^(٤).

ويُلاحظ هنا أن المحكمة الإدارية العليا قد استخدمت مصطلح المخالفة التأديبية، وهو ذات المصطلح الذي استخدمته في حكمها الصادر في ٢١/٦/١٩٩٧^(٥).

وقد استخدمت في حكم آخر مصطلح الجريمة التأديبية، وذهبت في تعريفها إلى أن "الجريمة التأديبية مردها بوجه عام إلى إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو الخروج على مقتضياتها، ولكي تكون ثمة جريمة تأديبية تستوجب المؤاخذة، وتستأهل العقاب يجب أن يرتكب العامل فعلاً أو أفعالاً تعتبر إخلالاً بواجبات وظيفته أو مقتضياتها^(٦).

كما استخدمت في حكم آخر مصطلح الذنب الإداري حيث ذهبت إلى أن "سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال العامل بواجبات وظيفته أو إتيان عملاً من الأعمال المحرمة عليه،

(١) د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، ١٩٦٦ - ١٩٦٧، ص ٨٢٥.

(٢) د. مليكة الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٨٣، ص ٥٦.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٥/١١/١٩٥٣، السنة ٨، ص ١١٥.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٤ لسنة ١٥ ق، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها في خمسة عشر عاماً، من عام ١٩٦٥ وحتى عام ١٩٨٠، الجزء الرابع، ص ٣٩٠٩، ٣٩١٠.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٥٨٥ لسنة ٤١ ق، جلسة ٢١/٦/١٩٩٧. مشار إليه بمؤلف د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٢٦.

(٦) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٧٥ لسنة ٧ ق، جلسة ٤/١/١٩٦٨. مشار إليه بمؤلف د. نصر الدين مصباح القاضي: النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي، دراسة مقارنة، ص ٣١.

فكل عامل يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته المنوط به تأديتها بنفسه بدقة وأمانة إنما يرتكب ذنباً إدارياً^(١).

كما استعملت المحكمة الإدارية العليا أيضاً مصطلح الذنب الإداري في حكمها الصادر في ١٩٧٢/١٢/٩^(٢)، وحكمها الصادر في ١٩٧٩/١١/١٧^(٣).

وفي الواقع أنه -كما سبق القول- أن كل هذه المصطلحات تعد مترادفات، ويمكن استعمالها جميعاً للتعبير عن الخطأ التأديبي، فهي مصطلحات لمسمى واحد هو الخطأ التأديبي.

ومن جانبنا فإننا سوف نستعمل مصطلح المخالفة التأديبية، خاصة وأن هذا المصطلح هو ما استعمله دستور ٢٠١٤ في المادة ١٩٧، وكان وارداً في القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى في المادة ٥٧ منه، وهو ما ورد في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

ونعرف المخالفة التأديبية بأنها "كل فعل أو امتناع عن فعل من جانب الموظف العام يخل بواجبات وظيفته أو الخروج على مقتضياتها أو امتهائها والحط من كرامتها سواء تلك التي نص عليها أو لم ينص عليها القانون، وسواء داخل العمل أو خارجه إذا كان ما يأتيه خارج العمل ينعكس بأثر سلبي على وظيفته أو وضعه الوظيفي".

ويتضح من كل هذه التعريفات أنها تقوم على عنصرين يشكلان ركنا المسؤولية التأديبية، وهما: الأول: أن يكون الفاعل موظفاً عاماً، الثاني: أن يكون الخطأ مسبب الجزاء التأديبي وظيفياً صادراً عن إرادة آتمة إيجاباً أو سلباً.

وهذه الإرادة الآتمة كما ذهب المحكمة الإدارية العليا لا تعنى "العمد إذ يكتفى لتوافرها الاتجاه إلى عدم الدقة والحرص، أي مجرد الخطأ ولو وقع بغير عمد"^(٤).

(١) حكم المحكمة الإدارية في الطعن رقم ٧٩٩ لسنة ١٩٩٠ ق، جلسة ١٩٧٤/١/٢٣، مجموعة الخمسة عشر عاماً، ص ٣٩٢٨، ٣٩٢٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٢ لسنة ١٥٠٠ ق، جلسة ١٩٧٢/١٢/٩، مجموعة الخمس عشر عاماً، الجزء الرابع، ص ٣٩٠٩.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣ لسنة ١٩٩٠ ق، جلسة ١٩٧٩/١١/١٧. مشار إليه بمؤلف د. محمد محمود ندا: إنقضاء الدعوى التأديبية، المرجع السابق، ص ٨٠، د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: المرجع السابق، ص ٢٦.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٥٠ لسنة ٢٠٠٠ ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا منذ نشأتها وحتى عام ٢٠٠٩، الجزء الخامس، مجموعة الدكتور/ حامد الشريف، ص ٩١، د. محمد ضياء محمد رفاعي: المرجع السابق، ص ٤٤.

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا -أيضاً- إلى أن "المسئولية التأديبية للموظف العام لا يشترط فيها سوء القصد"^(١).

والمسئولية التأديبية للموظف العام هي كما ذهبت محكمة القضاء الإداري هي مسئولية شخصية، حيث قضت بأنه "وينبغي لإدانة الشخص ومجازاته إدارياً أن يثبت أنه وقع منه فعل إيجابي أو سلبي محدد. فلو شاعت التهمة بينه وبين غيره دون أن يثبت في حقه فعل معين لا نكون بصدد ذنب إداري ولا محل لتوقيع جزاء تأديبي"^(٢).

وذهبت المحكمة الإدارية العليا فيما يتعلق بالمسئولية التأديبية للموظف العام إلى أنه "لا ارتباط بين الخطأ والضرر في مجال تقدير المسئولية التأديبية للعامل. فقد تتحقق المسئولية التأديبية للعامل ثبوت الخطأ من جانبه ولو لم يثبت وقوع ضرر"^(٣).

وللمخالفة التأديبية أو الجريمة التأديبية ركنان: ركن مادي، وركن معنوي^(٤):

أولاً: الركن المادي:

يتمثل الركن المادي في التصرف الإيجابي أو السلبي الذي يصدر عن الموظف، والذي يشكل الإخلال بواجباته الوظيفية، ويتجسد الفعل الإيجابي في القيام بالعمل المحظور، والفعل السلبي في الامتناع عن أداء عمل يجب القيام به. ولا بد أن يظهر الفعل سواء إيجابي أو سلبي في تصرف محدد ثبت ارتكابه أي له وجود ظاهر ولموس لأن القانون لا يعاقب على مجرد التفكير أو النوايا طالما لم يكن لها وجود خارجي ملموس. ولذلك لا تصلح الأوصاف العامة غير المحددة كركن مادي للجريمة مثل اتهام الموظف بسوء السير والسلوك، أو إثارة المشاكل مع رؤسائه وزملائه أو سوء سمعته طالما كانت تلك الأوصاف بدون تحديد مادي ملموس.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٨٦٨ ق عليا، جلسة ١٩٩٦/٣/٢٦، حكمها في الطعن رقم ٢٦٠٤ لسنة ٣٦ ق عليا، جلسة ١٩٩٦/٣/٢٦، مجموعة الدكتور/ حامد الشريف: المرجع السابق، ص ٩٢، ٩٣، د. محمد ضياء محمد رفاعي: المرجع السابق، ص ٤٥.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٨٢١٢ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٩٠/٢/١٠، مجموعة فتاوى وأحكام مجلس الدولة للدكتور/ مجدى المتولى، ١٩٩٦، ص ٢٨٥، د. محمد ضياء: المرجع السابق، ص ٤٥.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٨٦٢ لسنة ٣٥ ق، جلسة ١٩٩٧/٣/٤، مجموعة الدكتور/ حامد الشريف، المرجع السابق، ص ٣٩.

(٤) أنظر: د. إبراهيم محمد على: القانون الإداري -النشاط الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ص ٤٠٠ وما بعدها.

ثانياً: الركن المعنوي:

يظهر الركن المعنوي في إرادة الموظف الآثمة في اقتراف أو ترك العمل المكون للركن المادي للجريمة أو المخالفة التأديبية.

فإذا كان الموظف متعمداً ارتكاب الفعل فإن الركن المعنوي يكون هو القصد، أما إذا كان الموظف انصرف إرادته للفعل دون النتيجة فإن الركن المعنوي هو الخطأ ويكون ذلك في حالات الإهمال أو التقصير في القيام بالواجبات الوظيفية.

ولا بد من وجود الركن المعنوي لقيام الجريمة أو المخالفة التأديبية، فإذا تخلف فلا قيام لها، ولذا لا يسأل الموظف إذا انعدمت إرادته أثناء ارتكاب الركن المادي للجريمة أو المخالفة التأديبية، فتنفك المسؤولية في حالات القوة القاهرة أو الحادث الفجائي، أو الإكراه المادي أو المعنوي أو وجود أمر مكتوب من الرئيس رغم تنبيهه كتابة للمخالفة التأديبية. في مثل تلك الأحوال لا تقوم الجريمة التأديبية^(١).

ويتضح مما سبق أنه يلزم -كما ذهب رأى في الفقه بحق- وجود الركن المعنوي لقيام الجريمة أو المخالفة التأديبية، ويظهر ذلك في وجوب وجود الإرادة الآثمة في الفعل أو الامتناع، وسواء كانت الإرادة عن عمد أو إهمال أو تقصير^(٢).

والمعيار الذي يُؤخذ به لقياس الخطأ التأديبي (الجريمة أو المخالفة التأديبية أو الذنب الإداري) ليس معياراً شخصياً أو ذاتياً ينصب على سلوك الموظف المتهم. وإنما هو معيار موضوعي يقوم على أساس سلوك الشخص العادي. فالخطأ يمثل انحرافاً عن سلوك الرجل العادي مع إدراك هذا الانحراف، ولا يشترط في الخطأ أن يكون جسيماً حتى ولو تعلق الأمر بأعمال فنية دقيقة، وإنما يكفي أن يكون الخطأ يسيراً، خاصة بالنسبة للمتخصصين. وسلوك الشخص العادي الذي يُراعى عند قياس الخطأ التأديبي هو سلوك شخصي من نفس فئة مرتكب الخطأ، سواء أكان متخصصاً أم لم يكن كذلك^(٣).

ويلاحظ في هذا الصدد أن المخالفات التأديبية ليس لها حصر، وإذا كان المشرع قد نص على بعض هذه المخالفات فإنه قد نصها عليها على سبيل المثال وليس الحصر. فالمخالفات التأديبية لا تخضع لقاعدة لا جريمة إلا بنص والمطبقة في المجال الجنائي.

(١) د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، ١٩٦٤، ص ١٢٦ وما بعدها. د. محمد جودت الملت: المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٦٧، ص ٨٠ وما بعدها. د. إبراهيم محمد علي: المرجع السابق، ص ٤٠١.

(٢) د. إبراهيم محمد علي: المرجع السابق، ص ٤٠١، ٤٠٢.

(٣) د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، ١٩٩٤، ص ٣٤٧. د. إبراهيم محمد علي: المرجع السابق، ص ٤٠٢.

ويعد أن بينا باختصار مفهوم المخالفة التأديبية وأركانها، وأركان المسؤولية التأديبية. فإننا نأتى للإجابة عن التساؤل الذى طرحناه بخصوص سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية التى منحها لها دستور ٢٠١٤ فى المادة ١٩٧ منه، ونص عليها القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى، فى المادة ٥٧ منه، كما نص عليها القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالى، فى المادة ٦٠ منه، وهل تشمل هذه السلطة كافة المخالفات التأديبية التى يرتكبها العاملين المدنيين بالدولة أم تقتصر على بعض هذه المخالفات فقط؟

لقد بينت المادتان الثالثة والرابعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية اختصاصات النيابة الإدارية والتى تتمثل فى الآتى^(١):

مادة (٣) "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق، تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتى:

- (١) إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية.
- (٢) فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أية جهة رسمية عن مخالفات القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة.
- (٣) إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها.

ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذى يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه. وذلك فيما عدا الحالات التى يجرى فيها التحقيق بناءً على طلب الوزارة أو الهيئة التى يتبعها الموظف".

مادة ٤ (٢) "تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن فى أحكام المحاكم التأديبية. ويؤاشر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أحد أعضاء النيابة بدرجة رئيس نيابة على الأقل".

ويستخلص من هذين النصين أن مباشرة النيابة الإدارية للتحقيق وفحص الشكاوى هو استثناء لأن اختصاص الجهة الإدارية بالتحقيق وفحص الشكاوى هو اختصاص أصيل، ومع

(١) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٢٢٣ وما بعدها.

ذلك إذا تولت النيابة الإدارية التحقيق فإن لها أن تستمر في التحقيق حتى تتخذ قراراً في شأنه دون أن يتوقف ذلك على إرادة الجهة التي يتبعها الموظف، ولا يجوز لتلك الجهة أن تتصرف في التحقيق إلا إذا أحالت النيابة الإدارية الأوراق إليها^(١).

حيث إنه من استقراء نصوص القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته، وكذا القرار بقانون رقم ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالي، يتضح أن المشرع قد أناط بكل من النيابة الإدارية والجهة الإدارية سلطة إجراء التحقيق مع العاملين المدنيين بالدولة وأجهزة الإدارة المحلية وذلك في المخالفات الإدارية والمالية إلا تلك التي اختص المشرع النيابة الإدارية وحدها سلطة التحقيق فيها^(٢)، حيث تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا حسب نص الفقرة الأولى من المادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الملغى، أو شاغلي الوظائف القيادية حسب نص الفقرة الأولى من المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الحالي، والتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به، وكذلك التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها من الجهات الإدارية، ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه، وذلك فيما عدا الحالات التي يجرى فيها التحقيق بناءً على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف، ولا يترتب على إغفال الإخطار بطلان التحقيق لأن الغرض منه إحاطة الجهة الإدارية بما يتم وليس باعتباره ضماناً للموظف^(٣).

كما تختص النيابة الإدارية بتحريك الدعوى الجنائية عن الجرائم الجنائية التي تكشف عنها تحقيقات النيابة الإدارية بإحالتها إلى النيابة العامة، وكذلك تحريك دعوى الكسب غير المشروع بإحالة جرائم الكسب التي تتكشف لها إلى إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل، كما تتولى النيابة الإدارية إعداد الدراسات والبحوث التي يكلفها بها رئيس الجمهورية عن المرافق العامة المختلفة.

وعندما صدر دستور عام ٢٠١٤ منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية وذلك في المادة ١٩٧ منه التي تنص على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن في قراراتها أمام

(١) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٢٢٤.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٣٦.

(٣) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٢٢٢.

المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً".

وعندما صدر القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية - الملغى- نص في المادة ٥٧ على نفس السلطة للنيابة الإدارية، حيث كانت هذه المادة تنص على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا وفي المخالفات المالية التي ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به.

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ.

وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرته من تحقيق في واقعة ما أو وقائع أو ما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك".

وعندما صدر القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالي قرر ذات السلطة للنيابة الإدارية وذلك في المادة ٦٠ منه التي تنص على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها.

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تُحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ.

وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرته من تحقيق في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك".

وإذا كان الأمر كذلك، وإذا كانت النيابة الإدارية قد أصبحت سلطة تأديبية من حقها توقيع الجزاءات التأديبية، بعد صدور دستور ٢٠١٤، ونص القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الملغى، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على ذات الأمر. فإن التساؤل يثور عن نوعية المخالفات التي تملك النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية في شأنها، فهل تملك النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية بشأن كافة المخالفات التي باشرت التحقيق فيها أم تقتصر هذه السلطة على بعض المخالفات فقط دون البعض الآخر؟

فى هذا الصدد ذهب رأى فى الفقه^(١) إلى أنه بالرجوع لنص المادة ٥٧ من القرار الجمهورى بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية -الملغى- نجد أنها تثير لبساً فيما يتعلق بسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية. وهل تقتصر تلك السلطة على المخالفات التى تُحال إليها من السلطة المختصة فقط؟ أم أنها تمتد لتشمل جميع المخالفات التى تباشر التحقيق فيها سواء ما يدخل فى سلطتها ابتداءً أو ما يُحال إليها؟

وواصل هذا رأى فذهب إلى أنه ويعزى هذا الغموض من وجهة نظره للصياغة الركيكة التى صيغت بها هذه المادة والتى تعود بدورها للصياغة غير المنضبطة لنص المادة ١٩٧ من الدستور الراهن لعام ٢٠١٤ والتى جاءت كالتالى: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية...".، فعبارة "بالنسبة لهذه المخالفات" تثير بدورها لبساً بشأن المخالفات التى تملك النيابة الإدارية توقيع الجزاءات التأديبية بصدد، وهل تستغرق جميع المخالفات؟ أم فقط تلك التى تُحال إليها^(٢)؟

وذهب ذلك رأى فى الفقه إلى أن عبارة "بالنسبة لهذه المخالفات" تعد لغوياً ما كان ينبغى للمشرع الدستورى أن يتردى فيه لأنها توحى أن سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية تقتصر بحسب ظاهر النص وصياغته على مرتكبي المخالفات التى تحال إليها من الجهات الإدارية، دون تلك التى تسفر عنها الرقابة وهو ما لا يمكن التسليم به لأن القول بذلك يفضى لإخراج المخالفات التى تباشر التحقيق فيها ابتداءً -كما هو الشأن بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا، أو المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة (أى للجهة الإدارية التى يتبعها الموظف مرتكب المخالفة) أو تلك التى تتولى التحقيق فيها عن طريق شكاوى الأفراد والهيئات، أو تلك التى تسفر عنها الرقابة - من ولايتها فى توقيع الجزاءات التأديبية وهى عادة المخالفات الأخطر والأكثر أهمية، وهو ما يجعل الاختصاص الأخير الذى أنيط بها فارغ المضمون ولا جدوه له. ومن ثم كان من الأوفق عدم إيراد تلكم العبارة بالنص الدستورى^(٣).

ويواصل رأى السابق كلامه بأن نص المادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة -الملغى- يثير أيضاً اللبس أو الغموض، حيث تنص على أن تختص

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٣٧.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٣٧.

(٣) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٣٧، ٣٨.

النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا وفي المخالفات المالية التي ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به.

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ....". فعبارة "بالنسبة لهذه المخالفات" الواردة بالفقرة الثانية من النص تعد بدورها عبارة غير منضبطة وتوحى باللبس السالف الإشارة إليه في نص المادة ١٩٧ من الدستور^(١).

وانتهى الرأي السابق إلى أن ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية كسلطة مستحدثة طبقاً لنص المادة ١٩٧ من دستور عام ٢٠١٤، والمادة ٥٧ من القرار الجمهوري بقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٥ تمتد لتستغرق كافة مرتكبي المخالفات من العاملين المدنيين بالدولة سواء أكانت مخالفات تملك النيابة الإدارية وحدها سلطة التحقيق فيها ابتداءً، أو كانت محالة إليها من قبل الجهات الإدارية المختلفة^(٢).

وفي الواقع أننا لا نؤيد الرأي السابق فيما ذهب إليه، ففي البداية إننا لا نؤيده فيما ذهب إليه من أن صياغة نص المادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية صياغة غير منضبطة وتثير اللبس أو الغموض.

حيث إننا نرى أن صياغة هذه المادة ليست صياغة ركيكة ولا تثير اللبس أو الغموض، ولكنها صياغة منضبطة واضحة لا تثير أي لبس أو غموض، بل إن عباراتها، وخاصة عبارة "بالنسبة له المخالفات" عبارات تبين القصد الواضح والصريح للمشرع فيما يتعلق بسلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية.

كما أننا لا نؤيده فيما ذهب إليه من أن الصياغة الواردة في دستور ٢٠١٤ في المادة ١٩٧ منه صياغة غير منضبطة، وأن عبارة "بالنسبة لهذه المخالفات" تعد لغواً ما كان للمشرع الدستوري أن يتردى فيه.

حيث إننا نرى أن الصياغة التي جاء بها المشرع الدستوري في المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ صياغة منضبطة، كما أن عبارة "بالنسبة لهذه المخالفات" لا تعد لغواً من المشرع الدستوري، فلا يصح أن ينسب إلى المشرع الدستوري، مثل هذا القول غير الصحيح، فالمشرع الدستوري لم يذكر عبارات تعد لغواً من القول، وإنما ذكر عبارات واضحة صريحة لا لبس فيها ولا غموض تدل على قصده في هذا الصدد.

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٣٨.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٣٨، ٣٩.

وهو نفس الأمر بالنسبة للصياغة الواردة بالمادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، فعباراتها واضحة وصريحة منضبطة لا لبس فيها أو غموض تدل على قصد المشرع بشأن سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية.

وهذا القصد الواضح الصريح سواء من المشرع الدستوري أو المشرع العادي إنما يدل على أن سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية لا تشمل كافة المخالفات التي تتولى التحقيق فيها، التي يرتكبها العاملون المدنيون بالدولة، بحيث تقتصر على المخالفات التي تُحال إليها من الجهات الإدارية التي يكون لها بشأنها السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات التأديبية أو الحفظ. ومن ثم فإنها لا تشمل المخالفات التي تتولى التحقيق فيها ابتداءً، كما هو الحال بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا حسب نص المادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٥ الملغى، أو الوظائف القيادية حسب نص المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، أو المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة، أو تلك التي تتولى التحقيق فيها عن طريق شكاوى الأفراد والهيئات، أو تلك التي تسفر عنها الرقابة، حيث تخرج كل هذه المخالفات من سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية على مرتكبيها من العاملين المدنيين بالدولة.

ولذلك فإننا لا نؤيد الرأي السابق فيما ذهب إليه من أن سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية تشمل كافة مرتكبي المخالفات من العاملين المدنيين بالدولة سواء أكانت مخالفات مالية تملك النيابة الإدارية وحدها سلطة التحقيق فيها ابتداءً، أو كانت محالة إليها من قبل الجهات الإدارية المختلفة.

حيث إن ما ذهب إليه يخالف صراحة ما ذهب إليه المشرع الدستوري أو المشرع العادي من قصر سلطة النيابة الإدارية على المخالفات التي تحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة، ولا تشمل المخالفات التي تملك وحدها سلطة التحقيق فيها ابتداءً.

فعبارة "بالنسبة لهذه المخالفات" تدل صراحة على قصد المشرع الصريح في أن سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية إنما تقتصر على المخالفات التي تحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة.

فمن المسلم به أنه من الناحية اللغوية أن اسم الإشارة "هذه" إنما يدل على القريب وليس البعيد، والقريب هنا هي المخالفات التي تحال للنيابة الإدارية من الجهات الإدارية المختلفة وليس البعيد أي المخالفات التي تملك فيها وحدها سلطة التحقيق فيها ابتداءً.

فإذا كان المشرع يقصد كلا النوعين من المخالفات لذكر عبارة "بالنسبة لسائر المخالفات" لتشمل المخالفات التي تحال إلى النيابة الإدارية من الجهات الإدارية المختلفة، والمخالفات التي تملك وحدها سلطة التحقيق فيها ابتداءً، وليس عبارة "بالنسبة لهذه المخالفات" والتي تتصرف فقط إلى المخالفات التي تحال إلى النيابة الإدارية من الجهات الإدارية المختلفة.

ودليل ذلك أن المشرع ذكر عبارة "بالنسبة لسائر المخالفات" في الفقرة الثالثة، سواء في المادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى، أو في المادة ٦٠ من القرار بقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، عندما أراد أن يجمع في الحكم كافة المخالفات، سواء التي تملك النيابة الإدارية وحدها سلطة التحقيق فيها ابتداءً، أو المخالفات التي تحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة، حيث تنص هذه الفقرة الثالثة على أن "وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريره من تحقيق في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك".

خلاصة القول أن المشرع الدستوري والمشرع العادي قد قررا، في عبارات صريحة ومنضبطة وواضحة لا لبس فيها ولا غموض وغير ركيكة ولا تعد لغواً، أن سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية لا تشمل المخالفات التأديبية التي تملك وحدها سلطة التحقيق فيها ابتداءً، وتقتصر فقط على المخالفات التي تحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة والتي تملك بشأنها توقيع الجزاءات التأديبية المقررة للسلطة المختصة أو الحفظ.

وبالإضافة إلى ذلك فإننا إذا نظرنا إلى دستور ٢٠١٤ (المادة ١٩٧) وأيضاً إلى القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى (المادة ٥٧ منه) والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالي (المادة ٦٠) نجد أنهم قد مايزوا في الحكم بين أمرين:

(١) سلطة هيئة النيابة في التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تستند الاختصاص بالتحقيق فيها مباشرة من القانون الذي يصدر بتنظيم هذا الاختصاص، حيث لم يعهد إليها الدستور - في هذه الحالة - ممارسة سلطة جهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية المقررة قانوناً عند ثبوت المخالفة.

(٢) سلطة النيابة الإدارية في التحقيق في المخالفات الأخرى التي تُحال إليها من جهة الإدارة، إعمالاً للسلطة التقديرية التي تتمتع بها هذه الجهة، إذ عقد الدستور - وكذلك القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الملغى، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية -

الحالى- لهيئة النيابة الإدارية فى هذه المخالفات فقط ممارسة السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية-أو الحفظ- على الوجه الذى ينظمه القانون، وفى هذه الحدود.

ومرد هذه المغايرة فى الحكم إلى أن الاختصاص الأصيل بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف ينعقد قانوناً للسلطات المختصة بذلك بالجهة الإدارية، طبقاً لما ينص عليه القانون، بحسبانها المسئولة عن حسن سير العمل بالمرفق العام الذى تقوم عليه، وأنها الأقدر من غيرها على تحديد مدى جسامة المخالفة التى ارتكبها الموظف، والجزاء التأديبي المناسب لها، وهو ما تؤكدته المادة (١٢) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه^(١) يدعم ذلك أن هيئة النيابة الإدارية بحسب أصل اختصاصها طبقاً للدستور والقانون هى سلطة تحقيق وأن من ضمانات التأديب الراسخة عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة توقيع الجزاء ما لم يقرر الدستور أو ينص القانون على خلاف ذلك -فى حدود ما يسمح به الدستور- وحال وجود هذا النص يتعين الالتزام به دون قياس عليه، أو توسع فى تفسيره^(٢).

وإذا كان المشرع تنفيذاً للمادة (١٩٧) من الدستور، تناول فى المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ -الذى لم يقره مجلس النواب، واكتفى باعتماد نفاذه خلال الفترة من ٢٠١٥/٣/١٢ حتى ٢٠١٦/١/٢٠- تنظيم هذا الاختصاص الذى يعقده الدستور لهيئة النيابة الإدارية بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وممارسة سلطات الجهة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية. وعندما صدر المشرع القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية -والذى ألغى القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية- نظم أيضاً فى المادة ٦٠ منه هذا الاختصاص للنيابة الإدارية فى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وممارسة سلطة الجهة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية.

فى الواقع أننا إذا نظرنا إلى هذا التنظيم نجد أنه موافقاً لما سبق بيانه من مفاد لحكم المادة (١٩٧) من الدستور، فقد فرقت المادة (٥٧) المذكورة أعلاها، وكذلك المادة (٦٠)

(١) تنص المادة ١٢ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١ على أنه "إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التى تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها. ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت ميراً لذلك. وفى جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التى يتبعها العامل بالإحالة. وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء. فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة.

ويجب على الجهة الإدارية أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها فى الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الادارية."

(٢) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع الصادرة فى ٢٣/٥/٢٠١٨، السابق الإشارة إليها.

المذكورة أعلاها بين حكمين: أولهما: الحكم الوارد فى الفقرة الأولى منها، والذى يقضى باختصاص هيئة النيابة الإدارية -دون غيرها- بالتحقيق مع شاغلى الوظائف العليا أو القيادية من الموظفين الخاضعين لأحكام هذا القانون، واختصاصها كذلك -دون غيرها- بالتحقيق مع الموظفين الخاضعين لهذه الأحكام فى المخالفات المالية المنسوبة إلى أى منهم، والتي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة، أو المساس به، وثانيهما: الحكم الوارد فى الفقرة الثانية من المادة ذاتها، والذى ناط بهيئة النيابة الإدارية التحقيق فى المخالفات الأخرى -غير المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من تلك المادة -وهى المخالفات التى لا تختص هيئة النيابة الإدارية بالتحقيق فيها، وإنما تحال إليها من الجهة الإدارية إذا قدرت ذلك.

ويكون لهيئة النيابة الإدارية بالنسبة إلى المخالفات المذكورة أخيراً فقط السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات، أو الحفظ، وهو الحكم ذاته الذى أعادت المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية (الحالى) ترديده. وإزاء سكوت النص فى هذين القانونين -فى المجال الزمنى لسريان كل منهما- عن تحديد السلطة المنوط بها ممارسة الاختصاص بتوقيع الجزاء داخل هيئة النيابة الإدارية، فإن ممارسته تغزو معقودة للسيد الأستاذ المستشار/ رئيس هيئة النيابة الإدارية -دون غيره- بحسابه السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة فى الجهات الإدارية (الوزير المختص، أو المحافظ المختص أو رئيس الهيئة) نزولاً على صحيح قواعد التفسير، دون تفويض فى هذا الاختصاص، التزاماً بما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، وإفتاء الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى هذا الشأن، وذلك فى غياب النص الذى يجيز له إجراء هذا التفويض. سواء من واقع قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه، أو غيره من القوانين..... فسلطة توقيع الجزاء فى هذه الحالة تنعقد للسيد الأستاذ المستشار/ رئيس الهيئة دون غيره، التزاماً بحكم الفقرة الثانية من كل من المادتين (٥٧)، (٦٠) من قانونى الخدمة المدنية سالفى الذكر، وبمراعاة أنه لا يجوز له التفويض فى ممارسة هذا الاختصاص فى غياب النص الذى يرخص له فى ذلك^(١). "ومن ثم لا ينعقد هذا الاختصاص فى توقيع الجزاءات التأديبية للجان التأديبية المنصوص عليها فى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتنظلمات، لما به من عوار، وكذلك قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ فى شأن لجان التأديب والتنظلمات -الذى ألقى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥، الذى صدر فاقداً صحيح سنده

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع الصادرة فى ٢٣/٥/٢٠١٨، السابق الإشارة إليها.

مغتصباً سلطة المشرع فى تنظيم ممارسة هيئة النيابة اختصاص جهة الإدارة إحالتها إلى الهيئة
للتحقيق فيها...." (١).

(١) سوف نتكلم بالتفصيل عن السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية فى النيابة الإدارية عند الحديث عن أنواع
الجزاءات التأديبية التى تملك النيابة الإدارية توقيعها.

المبحث الثانى

أنواع الجزاءات التأديبية الصادرة

من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية

فى الواقع أنه قبل أن نبين أنواع الجزاءات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية، فإننا سوف نبين باختصار ماهية الجزاء التأديبى، ثم نتناول أنواع الجزاءات التأديبية، وبيان مدى إمكانية توقيعها على الموظف الذى انتهت خدمته.

- ماهية الجزاء التأديبى:

لم يعرف المشرع الجزاء التأديبى^(١)، وإنما اكتفى بتحديد العقوبات أو الجزاءات التأديبية الجائز توقيعها بالنص وعلى سبيل الحصر.

ولذلك فقد عرف الفقه الجزاء أو العقوبة التأديبية بتعريفات متعددة، حيث ذهب البعض إلى تعريف العقوبة التأديبية أو الجزاء التأديبى بأنه أذى يصيب الموظف إما فى اعتباره، أو فى مركزه الوظيفى، أو فى إحدى المزايا المترتبة عليه^(٢).

وذهب البعض الآخر إلى تعريف الجزاء التأديبى بأنه إجراء تنظيمى خاص بالوحدات الإدارية ناشئ ومترتب على رابطة التوظيف بين الموظف والجهة الإدارية التى ينتمى إليها^(٣).

وذهب البعض إلى تعريفه بأنه وسيلة من الوسائل الإدارية الرادعة، تطبقها الجهة المختصة بناءً على نص فى القانون من أجل ردع مرتكبى المخالفات التأديبية داخل الجماعة الوظيفية، بهدف المحافظة على النظام العام^(٤).

وذهب البعض إلى تعريفه بأنه جزاء يمس الموظف المخطئ فى مركزه الوظيفى، أى فى حياته ومقدراته الوظيفية^(٥).

وذهب البعض إلى تعريفه بأنه جزاء وظيفى يصيب الموظف الذى تثبت مسئوليته عن ارتكاب خطأ تأديبى بحيث يوقع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية التى ينتمى إليها، وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً^(١).

(١) د. محسن غالب عبد الله الحارثى: سلطة تأديب الموظف العام فى القانون اليمنى والمقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٩٧، ص ٦٦.

ويجدر الإشارة بأن اصطلاح الجزاء التأديبى واصطلاح العقوبة التأديبية مترادفان، ومن ثم فإنه عند استخدام أحد المصطلحين فإنه يعد مرادفاً للاصطلاح الآخر، حيث إن لهما نفس المعنى.

(٢) د. محمد عصفور: نحو نظرية عامة فى التأديب: المرجع السابق، ص ٣٣٩.

(٣) د. عزيزة الشريف: النظام التأديبى وعلاقته بالأنظمة التأديبية الأخرى، ١٩٨٨، ص ١٢٩.

(٤) د. مليكة الصروخ: المرجع السابق، ص ٧١.

(٥) المستشار/ عبد الوهاب البندارى: العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوى الكادرات الخاصة، دار الفكر العربى، ص ١٨٧.

ومن جانبنا فإننا نعرف الجزاء التأديبي بأنه "الجزاء المحدد قانوناً على سبيل الحصر، سواء كان جزاء مادي أو معنوي يصيب الموظف الذي تثبت إدانته بارتكاب مخالفة تأديبية، في مركزه الوظيفي، وتوقعه السلطة المختصة بهدف تقويمه، أي اصلاحه وتهذيبه وإعادة تأهيله للعمل بصورة منضبطة تتوافق مع واجباته الوظيفية ومقتضياتها، وزجره لكي يكون عبرة لغيره يوعظ به عن كل من يخرج على واجبات الوظيفة ومقتضياتها، وبما يحقق المصلحة العامة، وضمن الاحترام الكامل من الموظفين للقواعد الضرورية اللازمة لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد".

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن ولاية قضاء التأديب هي "إحكام الرقابة على الموظفين في قيامهم على تنفيذ القوانين، وأداء واجبات ووظائفهم على نحو يكفل تحقيق الصالح العام وأخذ المقصر من هؤلاء الموظفين بجرمه تأكيداً لاحترام القانون واستهدافاً لإصلاح أداة الحكم، وتأميناً لانتظام المرافق العامة وحسن سيرها"^(٢).

ويتضح من ذلك أن الهدف من توقيع الجزاء التأديبي أو العقوبة التأديبية على الموظف المخالف الذي تثبت إدانته، هو من ناحية: تحقيق الردع الخاص له بتقويمه وإعادة تأهيله للعمل بصورة تتوافق على واجبات الوظيفة ومقتضياتها، ومن ناحية أخرى: تحقيق الردع العام على مستوى المجتمع الوظيفي ككل لا سيما وأن في تطبيق الجزاء التأديبي على الموظف المخالف الذي تثبت إدانته مثلاً يُحاط به وعبره يوعظ بها عن كل من يخرج على مقتضى الواجب الوظيفي، أو يخل بقوانينها وقواعدها وأحكامها^(٣)، وبما يحقق المصلحة العامة وكفالة ما تتطلبه الوظيفة العامة من هيبة وتوقير واحترام للقواعد اللازمة لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

- أنواع الجزاءات التي تملك النيابة الإدارية سلطة توقيعها، ومدى إمكانية توقيعها على الموظف الذي انتهت خدمته:

بعد أن بينا باختصار ماهية الجزاء التأديبي، فإننا سوف نبين أنواع الجزاءات التأديبية التي تملك النيابة الإدارية سلطة توقيعها، ومدى إمكانية توقيعها على الموظف الذي انتهت خدمته:

١- أنواع الجزاءات التأديبية التي تملك النيابة الإدارية سلطة توقيعها:

(١) د. مصطفى محمود عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٧٦، ص ٣٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٢٩ لسنة ٧ق، جلسة ٣٠/١١/١٩٦٣، مجموعة السنة التاسعة، العدد الأول من أكتوبر ١٩٦٣ وحتى آخر يناير ١٩٦٤، ص ١٤٥ وما بعدها.

(٣) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤١٨، ٤١٩.

فى الواقع أنه طبقاً للمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ فإن النيابة الإدارية تملك توقيع الجزاءات التى تملكها جهة الإدارة -أو السلطة المختصة حسب عبارة المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية الحالى - حيث تنص هذه المادة على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية....".

وتنص المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية الحالى على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى وظائف الإدارة العليا وفى المخالفات المالية التى ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به.

كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات أو الحفظ....".

وقد تكفل المشرع العادى فى القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية فى المادة ٦١ من هذا القانون -ومن قبله فى المادة ٥٨ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى، بالنسبة للموظفين العموميين من غير شاغلى وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية، والموظفين شاغلى الوظائف الإدارية العليا والإدارة التنفيذية- بتبيان هذه الجزاءات سواء بالنسبة للموظفين العموميين من غير شاغلى الوظائف القيادية، أو بالنسبة للموظفين شاغلى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، حيث تنص هذه المادة على أن "الجزاءات التى يجوز توقيعها على الموظف هى:

- ١- الإنذار.
- ٢- الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تجاوز سنتين يوماً فى السنة.
- ٣- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل.
- ٤- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين.
- ٥- خفض إلى وظيفة فى المستوى الأدنى مباشرة.
- ٦- خفض إلى وظيفة فى المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذى كان عليه قبل الترقية.

٧- الإحالة إلى المعاش. ٨- الفصل من الخدمة.

الجزاءات التى يجوز توقيعها على شاغلى الوظائف القيادية هى:

- ١- التنبيه. ٢- اللوم. ٣- الإحالة إلى المعاش. ٤- الفصل من الخدمة.

وللسلطة المختصة بعد توقيع جزاء تأديبى على أحد شاغلى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية تقدير مدى استمراره فى شغل تلك الوظيفة من عدمه. وتحتفظ كل وحدة فى حساب خاص بحصيلة جزاءات الخصم الموقعة على العاملين، ويكون الصرف من هذه الحصيلة فى الأغراض

الاجتماعية، أو الثقافية، أو الرياضية للعاملين طبقاً للشروط والأوضاع التي تُحددها السلطة المختصة^(١).

أما فيما يتعلق بالتصرف في التحقيق فقد بينت ذلك المادة ٦٢ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية، حيث تنص على أن " يكون الاختصاص بالتصرف في التحقيق على النحو الآتي:

١- للرؤساء المباشرين الذين تحددهم السلطة المختصة كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز عشرين يوماً في السنة ولا يزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة.

٢- لشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر، بما لا يجاوز أربعين يوماً في السنة ولا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة.

٣- للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو توقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من (١) إلى (٥) من الفقرة الأولى من المادة (٦١) من هذا القانون والبندين (١، ٢) من الفقرة الثانية من ذات المادة.

٤- للمحكمة التأديبية المختصة توقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتكون الجهة المنتدب أو المعار إليها الموظف هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقاً لأحكام هذا القانون عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة النذب أو الإعاره^(٢).

(١) تقابل هذه المادة ٦١ من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ المادة ٥٨ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى، التي كانت تنص على أن "الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف هي:

- ١- الإنذار.
 - ٢- الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تجاوز ستين يوماً في السنة.
 - ٣- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين.
 - ٤- الإحالة إلى المعاش.
 - ٥- الفصل من الخدمة.
- الجزاءات التي يجوز توقيعها على شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية هي:

- ١- التنبيه.
- ٢- اللوم.
- ٣- الإحالة إلى المعاش.
- ٤- الفصل من الخدمة.

(٢) تقابل هذه المادة ٦٢ من قانون الخدمة المدنية الحالي المادة ٥٩ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى.

ولما كانت النيابة الإدارية طبقاً لنص المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية الحالي، تملك ما تملكه السلطة المختصة بصدد توقيع الجزاءات التأديبية على الخاضعين لولايتها التأديبية، وكانت السلطة المختصة تملك وفقاً للبند (٣) من المادة (٦٢) من القانون المذكور توقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها فى البنود من ١ إلى ٥ من الفقرة الأولى من المادة ٦١ من ذات القانون، أو حفظ التحقيق، بالنسبة للموظفين من غير شاغلي الوظائف القيادية أو الإدارة الإشرافية والمتمثلة فى جزاءات الإنذار، والخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً فى السنة، والوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل، وتأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين، والخفض إلى وظيفة فى المستوى الأدنى مباشرة، بالإضافة إلى الجزائين الواردين بالبندين ١، ٢ من الفقرة الثانية من ذات المادة ٦١ من ذلك القانون بالنسبة للموظفين شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية وهما التنبيه واللوم، فإن النيابة الإدارية تملك توقيع ذات الجزاءات التى تملك السلطة المختصة توقيعها سواء بالنسبة للموظفين من غير شاغلي الوظائف القيادية أو الإدارة الإشرافية، أو الموظفين شاغلي الوظائف القيادية أو الإدارة الإشرافية أو الحفظ^(١).

٢- مدى إمكانية توقيع الجزاءات التأديبية التى تملك النيابة الإدارية سلطة توقيعها على الموظف الذى انتهت خدمته:

فى هذا الصدد فإنه يثور التساؤل عن مدى جواز توقيع النيابة الإدارية جزاءات تأديبية على الموظفين العموميين الذين انتهت خدمتهم؟ فما يجوز لها ذلك أم لا؟ فى الواقع أن الأصل المسلم به أن من ترك الخدمة انحلت علاقته الوظيفية بالدولة، ومن ثم فلا يجوز ملاحقته تأديبياً، بيد أنه خروجاً على هذا الأصل العام، فإن هناك اعتبارات تدفع المشرع إلى النص على جواز ملاحقة الموظف تأديبياً بعد تركه الخدمة عندما يرتكب مخالفات بعينها، مثل المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة للدولة.

ولعل الحكمة من ذلك أن هذه المخالفات المالية يحرص مرتكبوها من الموظفين العموميين على طمس معالمها ودلالاتها طيلة وجودهم بالخدمة، فإذا ما تكشف بعد انقضاء الرابطة الوظيفية أضحى من المنطقى مساءلتهم عنها حفاظاً على المال العام من ناحية، وإعمالاً

(١) يُلاحظ فى هذا الصدد أننا نرى أن من يملك سلطة توقيع هذه الجزاءات فى هيئة النيابة الإدارية هو السيد المستشار/ رئيس الهيئة -وليس لجان التأديب المشكلة سواء بقرار رئيس الهيئة رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ الملغى أو قرار رئيس الهيئة رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ الحالي- وكافة القرارات المعدلة له -باعتبارها قراراته فاقدة سندها القانونى- باعتباره السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة فى الجهات الإدارية التى يخضع الموظفون فيها لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الحالي، على أن تقتصر هذه السلطة على المخالفات التى تحال إلى النيابة الإدارية من الجهات الإدارية وفقاً لسلطتها التقديرية، دون المخالفات التى تختص النيابة الإدارية بالتحقيق فيها ابتداءً وهى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به، وكذلك المخالفات التى يرتكبها شاغلو الوظائف القيادية.

لقواعد العدالة التي تأبى أن يُحاكم عن تلك المخالفات بعض الموظفين دون البعض الآخر فيما لو اكتشفت بعد انتهاء خدمة الموظف وكان قد اشترك مع آخرين في ارتكابها فيحاكم من بالخدمة دون من تركها، فيكون ترك الخدمة مسوغاً لارتكاب تلك المخالفات من قبل الموظفين في الفترة السابقة على انتهاء الرابطة الوظيفية، وهو ما لا يمكن قبوله أو التسليم به^(١).

وفي هذا الصدد تنص المادة ٦٦ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية الحالي على أنه "لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته. ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزنة العامة للدولة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها. ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تتجاوز عشرة أضعاف أجره الوظيفي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء خدمته، وذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية والتزامه برد قيمة الحق، واستثناءً من أحكام قانون التأمين الاجتماعي المشار إليه، تستوفى الغرامة المشار إليها بالفقرة السابقة من المعاش بما لا يتجاوز ربعه، أو بطريق الحجز الإداري"^(٢).

ويتضح من هذا النص أنه قد أجاز، خروجاً على الأصل العام، مساءلة من انتهت خدمته، لأي سبب ما عدا الوفاة، من الموظفين العموميين، ولكنه فرق هذا الصدد بين حالتين:
الحالة الأولى: جواز مساءلة من انتهت خدمته من الموظفين العموميين إذا كان قد بُدئ في التحقيق معه قبل انتهاء خدمته أيّاً كانت طبيعة المخالفة المرتكبة.

الحالة الثانية: جواز مساءلة من انتهت خدمته من الموظفين العموميين بشأن المخالفات المالية - المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزنة العامة للدولة - ولو لم يكن قد بُدئ في التحقيق معه قبل انتهاء خدمته ولك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة.
وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا انتهت خدمة الموظف العام وكانت مدة الثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة مازالت لم تكتمل بعد، فلا يجوز ملاحقته بالنسبة للمخالفات إلا إذا كان قد بُدئ التحقيق معه قبل انتهاء الخدمة، أما بالنسبة للمخالفات المالية فلا يجوز ملاحقته تأديبياً إلا لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة"^(٣).

(١) د. شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة الإدارية، المرجع السابق، ص ١١٧، ١١٨.

(٢) تقابل هذه المادة ٦٦ من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ المادة ٦٤ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٠٢ لسنة ١٣٠٣، جلسة ١٢/٤/١٩٦٩، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، ص ٣٩٦٩. وأنظر أيضاً: حكمها في الطعن رقم ٤١١ لسنة ١٦٠١، جلسة ٢٢/١٢/١٩٧٣، مجموعة أحكامها في خمسة عشر عاماً، ص ٣٩٧٠.

كما ذهب الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة إلى أن "المشعر....
وضع قاعدة عامة مؤداها أن انتهاء خدمة العامل لأى سبب من السباب "عدا الوفاة" لا يحول
دون محاكمته تأديبياً عن المخالفة المنسوبة إليه إذا كان قد بُدئ فى التحقيق قبل انتهاء خدمته،
وأنه إذا كانت المخالفة المنسوبة إلى العامل يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة
فيجوز إقامة الدعوى التأديبية ضده ولو لم يكن قد بُدئ فى التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة
خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة...."^(١).

وحيث إنه فيما يتعلق بمن انتهت خدمته من الموظفين العموميين، لما كان لا يصلح
بالنسبة له توقيع الجزاءات التقليدية التى توقع على الموظف العام الموجود بالخدمة فإن المادة
٦٦ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية قد نصت على عقوبة تنفق مع وضع
من انتهت خدمته من الموظفين العموميين، وهذه العقوبة هى الغرامة التى لا تتجاوز عشرة
أضعاف أجره الوظيفى الذى كان يتقاضاه فى الشهر عند انتهاء الخدمة، وتستوفى هذه الغرامة
من المعاش بما لا يتجاوز رבעه، أو بطريق الحجز الإدارى.

مع مراعاة فى هذه الصدد - كما نصت المادة ٦٦ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ من
قانون الخدمة المدنية - عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية والتزامه - أى من انتهت خدمته من
الموظفين العموميين - برد قيمة الحق.

وإذا كان الأمر كذلك وكانت النيابة الإدارية تملك ما تملكه السلطة المختصة بشأن
توقيع الجزاءات التأديبية، فإنها تملك بالتبعية وبمقتضى سلطتها التأديبية توقيع عقوبة الغرامة
الواردة بالمادة ٦٦ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ - المشار إليها - وذلك فيما يتعلق بالمخالفات
التي تحال إليها من الجهات الإدارية فقط - على ما انتهت خدمته من الموظفين العموميين.
وبنفس النسب والضوابط الواردة بهذه المادة.

الجدير بالذكر هنا أنه وفقاً للمادة ٦٨ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية فإنه "تسقط الدعوى التأديبية
للموظف الموجود بالخدمة بمضى ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة. وتنقطع هذه المدة بأى إجراء من إجراءات
التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وتسرى المدة من جديد ابتداءً من آخر إجراء. وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة
لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة. ومع ذلك إذا شكل الفعل
جريمة جنائية، فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية".

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم ١٣٦٢ بجلسة ١٩٩٧/١١/١٤ ملف رقم ٣٣/٦/٨٦، مجلة هيئة
قضايا الدولة، السنة ٤٤، العدد الأول، يناير - مارس ٢٠٠٠، ص ١٨٥.

المبحث الثالث

الطعن فى القرارات الصادرة من النيابة الإدارية

بتوقيع الجزاءات التأديبية

تنص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ على أن "الطعن فى قرارات النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة".

وفى هذا الصدد يثور التساؤل عما إذا كان نص هذه المادة يلغى طرق التظلم أمام هيئة النيابة الإدارية أم لا؟

فى الواقع أنه وقبل الإجابة على هذه التساؤل فإننا سوف نبين ما يسير عليه العمل داخل هيئة النيابة الإدارية فيما يتعلق بالتظلم والطعن فى القرار التأديبية الصادرة منها.

حيث تنص المادة ١٩ من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات -المعمول به حالياً- على أنه "للموظف الذى صدر قرار بتوقيع الجزاء عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية أو من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية التظلم من هذا القرار وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ علمه به".

ويجب أن يشمل التظلم وفقاً لما تنص عليه المادة ٢٠ من ذات القرار على ما يأتى:

١- اسم المتظلم.

٢- عنوانه (عنوان الإقامة).

٣- الوحدة التى يعمل بها (الجهة أو المصلحة التابع لها وعنوانها).

٤- المستوى الوظيفى (الدرجة والعمل القائم به).

٥- رقم وتاريخ قرار الجزاء المتظلم منه.

٦- الأسباب التى بنى عليها التظلم.

٧- يرفق بالتظلم المستندات التى يرى المتظلم تقديمها للنيابة وتكون فى صالحه.

وتنص المادة ٢١ من ذات القرار على أن "يشكل بالمكتب الفنى لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات لجنة تظلمات تؤلف من عدد كاف من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام يرأسها أحد وكلاء المكتب، ويلحق بها عدد كاف من السكرتارية والكتابة، وتختص هذه اللجنة بفحص التظلمات المقدمة من: (١) العاملين بالجهات المبينة بالمادة ١ من هذا القرار^(١)، من

(١) المقصود بهؤلاء العاملين حسب نص المادة الأولى من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦، العاملين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨. والجدير بالذكر أنه قد ام إلغاء هذا القانون بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية.

قرارات الجزاء الصادرة ضدهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية. (٢) العاملين بالنيابة الإدارية، من قرارات الجزاء الصادرة ذدهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية والرؤساء المختصين. ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الهيئة، كما يتولى مدير المكتب الفني إصدار القرارات اللازمة بإلحاق السكرتارية والكتابة بها".

وتنص المادة ٢٢ من ذات القرار على أن "يشكل بكل مكتب فني أو فرع للدعوى التأديبية لجنة للتظلمات تؤلف من عدد كاف من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام يرأسها مدير أو أحد وكلاء المكتب أو الفرع، ويلحق بها عدد كاف من السكرتارية والكتابة. ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاص كل منها وإلحاق السكرتارية والكتابة بها قرار من مدير المكتب أو الفرع بحس الأحوال. وتختص هذه اللجنة بالفصل في التظلمات من قرارات الجزاء الصادرة من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية حسب الأحوال".

ويتضح من هذه المواد أن الجهة المختصة بالفصل في التظلمات الإدارية المقدمة للاعتراض على قرارات الجزاء التأديبي الصادرة من لجان التأديب بالمكاتب الفنية أو فروع الدعوى التأديبية حسب الأحوال بهيئة النيابة الإدارية هي لجنة التظلمات وتكون موزعة على مستوى كل نيابة، أما بشأن التظلمات الإدارية في القرارات الصادرة من رئيس الهيئة والرؤساء المختصين بالهيئة حسب الأحوال فإنها تقدم للجنة التظلمات الخاصة بالمكتب الفني لرئيس هيئة الفحوص والتحقيقات، ويمكن -وفقاً للمادة ٢٥ من ذلك القرار المشار إليه- أن يقدم التظلم لتلك اللجنة مباشرة بواسطة المتظلم نفسه أو وكيله أو عن طريق البريد أو الفاكس^(١).

وتنص المادة ٢٧ من ذات القرار -المستبدلة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٦٢ لسنة ٢٠١٨ الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١١/١٢ بتعديل نص المادتين رقمي ٢٧، ٤١ من قرار رئيس الهيئة رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات -على أنه "على عضو لجنة التظلمات المبادرة إلى فحص التظلم فحصاً دقيقاً متعمقاً للتحقق من أنه مقبول شكلاً بتقديمه في الميعاد ووفقاً للإجراءات المقررة قانوناً، وأن القرار محل التظلم قد بني على أسباب صحيحة ثابتة بالأوراق تنتج مادياً وقانونياً. وإن الجزاء الموقع على المتظلم مشروعاً ومناسباً لما

ولذلك فيكون المقصود بأولئك العاملين هم العاملين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

ولذلك يجب تعديل ذلك القرار بحيث تستبدل عبارة (العاملين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة) بعبارة (العاملين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية)، أيأ كانت موجودة في ذلك القرار.

وإن كنا نرى كما سبق القول أن ذلك القرار -هو قرار لا سند له البتة من الدستور أو القانون وأنه تعد صارخ على اختصاص السلطة التشريعية- مجلس النواب -في إصدار القانون المنظم لاختصاص هيئة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية.

(١) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٨١، ٤٨٢.

ثبت في حقه من مخالفة أو مخالفات تأديبية وأن أسباب التظلم لا تنال من صحة هذا القرار من الناحيتين القانونية والموضوعية.

وعليه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامه التظلم الانتهاء من فحصه وإعداد مذكرة مختصرة بنتيجة الفحص، يوضح بها رقم وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ علم المتظلم به، وتاريخ تقديم التظلم، ونتيجة دراسته لأسباب قرار الجزاء وأسباب التظلم منه، وما خلص إليه من رأى بشأن مدى صدور القرار التأديبي على أسباب قانونية صحيحة تؤدي إليه أم صدوره مفتقداً أحد ضوابط وشروط صحته القانونية وسنده في ذلك.

ويقيد كل تظلم برقم مستقل، ويراعى فحص التظلم فور احالته إلى عضو اللجنة. وفي حال تعدد التظلمات لتعدد المخالفين يكون فحصها بمعرفة عضو لجنة التظلمات الذي اختص بفحص أول تظلم قُدم في القضية -إن أمكن ذلك- وذلك لاعتبارات العدالة وملاءمة قرار الفصل فيها.

وينتهي عضو اللجنة بمذكرته إلى أحد الآراء التالية:

- ١ - عدم قبول التظلم شكلاً.
- ٢- قبول التظلم شكلاً ورفضه موضوعاً.
- ٣ - قبول التظلم شكلاً وسحب قرار الجزاء أو تعديله.
- ٤- وقف تنفيذ القرار المتظلم منه مؤقتاً فيما يخص المتظلم دون غيره ولحين الفصل في تظلمه، وذلك إذا تبين من فحص تظلمه ما يستوجب تصحيح النيابة لإجراءات التحقيق لما شابها من عيب جوهري يبطلها مثل عدم الحصول على طلب أو إذن من السلطة المختصة قبل استجواب المتهم في الحالات المقررة قانوناً، أو عدم مواجهته بالمخالفات المنسوبة إليه أو إغفال تحقيق دفاعه الجوهري، ولعضو لجنة التظلمات طلب ما يراه لازماً من أوراق أو مستندات أو إيضاحات للفصل في التظلم سواء من المتظلم أو أية جهة مختصة، وعلى لجنة التظلمات إخطار كل من النيابة ولجنة التأديب والجهة الإدارية المختصة بقرارها بوقف تنفيذ القرار المتظلم منه مؤقتاً. وعلى النيابة إجراء التصحيح المطلوب وفقاً لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة (١٢) من هذا القرار، ثم إعادة عرض الأوراق وعلى لجنة التظلمات لإصدار قرارها بالفصل في التظلم. فإذا أسفر تصحيح إجراءات تحقيق القضية في موضوع القرار المتظلم منع عن ظهور واقعة جديدة تخص المتظلم وكانت مرتبطة ارتباطاً وثيقاً لا يقبل التجزئة بواقعة المخالف موضوع القرار المتظلم منه وكان تحقيق تلك الواقعة الجديدة مستجمعاً كافة مقوماته وأركانها الشكلية والموضوعية يجوز للجنة التظلمات -في هذه الحالة- أن تضمن قرارها النهائي في التظلم تلك الواقعة الجديدة.

أما إذا أسفر تصحيح الإجراءات المشار إليها عن إثارة واقعة أو وقائع جديدة أو مسئولية آخرين لم يسبق للنيابة التصدى لهم بالتحقيق أو التصرف قبل نظر التظلم فى تلك القضية يجوز للجنة - لأسباب تقدرها - تكليف النيابة بإفراد تحقيق برقم قضية لذلك مع إرفاقها صورة رسمية من الأوراق اللازمة للتحقيق والتصرف فى تلك الوقائع أو المسئوليات.

وعلى كل من رئيس وأعضاء اللجنة التوقيع على مذكرة الفحص بتوقيع مقروء. وفى جميع الأحوال لا يجوز أن يترتب على التظلم تشديد العقوبة على المتظلم. وفى حالة تنازل المتظلم عن تظلمه تقرر اللجنة الوقوف بإجراءات فحص تظلمه عند النطق بلغته ما لم تكن لجنة التظلمات قد قررت وقف تنفيذ القرار مؤقتاً لتصحيح إجراءات التحقيق.

هذا فيما يتعلق بما يسير عليه العمل بهيئة النيابة الإدارية بصدد التظلم من القرارات التأديبية الصادرة من لجان التأديب المشكلة بها.

ويلاحظ فى هذا الصدد ووفقاً لما ذهبت إليه العديد من الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية المختصة بمجلس الدولة، وكذلك فتوى قسم التشريع، وفتاوى الجمعية العمومية لسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، فإن قرارات الجزاء الصادرة عن لجان التأديب المشكلة بهيئة النيابة الإدارية - سواء وفقاً لقرار رئيس الهيئة رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتظلمات الملغى بقرار رئيس الهيئة رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات - وقراره رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات، فإنه لا يجوز التظلم من هذه القرارات الصادرة من تلك اللجان أمام لجان التظلمات المؤلفة من أعضاء النيابة الإدارية طبقاً لهذين القرارين، ولا يُشترط التظلم من تلك القرارات أو اللجوء إلى لجان فحص المنازعات قبل الطعن عليها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، لأنها قرارات منعدمة، لا يُعتد بها، ولا ترتب أى أثر قانونى^(١).

أما فيما يتعلق بالطعن فى قرارات النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء أمام المحكمة التأديبية بمجلس الدولة، فقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٠٥، الواردة فى الفصل الأول المتعلق ب(فروع إدارة الدعوى التأديبية ونظام العمل بها)، من التعليمات العامة للنيابات رقم ١٢٨ لعام ٢٠١٦ على أن "تتولى النيابة الإدارية مباشرة الطعون فى قراراتها التأديبية والأحكام الصادرة فيها أمام محاكم مجلس الدولة"، كما خصصت المادة ٢٢١ من ذات التعليمات المنوط بهم مباشرة الطعون فى قرارات النيابة الإدارية من هيئة النيابة الإدارية بنصها على أن "يباشر الادعاء التأديبى والطعون فى القرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية أمام المحاكم التأديبية أعضاء فروع

(١) سوف نبين هذا الأمر بالتفصيل فى الفصل الرابع من هذا البحث.

إدارة الدعوى التأديبية المختصة، ويجوز لرئيس الهيئة أن يكلف عضواً بعينه لمباشرة الادعاء أمام المحكمة^(١).

وبعد أن بينا - باختصار - ما يسير عليه العمل بهيئة النيابة الإدارية فيما يتعلق بالتظلم من القرارات التأديبية الصادر من لجان التأديب المشكلة بهذه الهيئة، وكيفية التظلم منها والطعن عليها، فإننا سوف نبين الإجابة على التساؤل الذى سبق طرحه والمتعلق بما إذا كان نص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ على أن الطعن فى قرارات النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات يكون أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة يلغى طرق التظلم أمام هيئة النيابة الإدارية من عدمه؟

فى الواقع أنه قد ذهب رأى فى الفقه أن هذا النص يحتمل فرضين التظلم أو الطعن مباشرة أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، وأنه يعتقد بوجود الطريقتين معاً تأسيساً على أن المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ - المشار إليها - قد منحت النيابة الإدارية سلطات تقوم بها الجهة الإدارية - سلطة توقيع الجزاءات التأديبية أو الحفظ - ونظراً لوجود التظلم أمام الجهة الإدارية فقد جاءت المادة ١٩ فى الباب الثانى (عن لجان التظلمات) من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ الصادر فى ١٤/٤/٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات بالنص على أنه "يجوز للموظف الذى صدر قرار بتوقيع الجزاء عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية أو من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية التظلم من هذا القرار وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ علمه به"، على أن يشمل التظلم - وفقاً للمادة ٢٠ من ذات القرار المشار إليه - على اسم المتظلم وعنوانه والوحدة التى يعمل بها والمستوى الوظيفى، ورقم وتاريخ قرار الجزاء المتظلم منه، والأسباب التى بُنى عليها التظلم، ويرفق بالتظلم المستندات التى يرى المتظلم تقديمها^(٢) للنيابة وتكون فى صالحه.

ويضيف رأى السابق فى الفقه، أنه وبالتالى يجوز اتخاذ الوسيلتين كوسيلة من وسائل الاعتراض على قرار الجزاء الموقع من جهة التحقيق، فيجوز للموظف الصادر ضده الجزاء أن يتظلم منه أمام النيابة الإدارية ثم بعد ذلك له أيضاً الطعن فى القرار الصادر منها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة استناداً للمادة ١٩٧ من الدستور الحالى لعام ٢٠١٤، على أن تتبع القواعد والإجراءات المنصوص عليها فى قانون مجلس الدولة بشأن الطعن فى القرارات التأديبية أمام المحكمة التأديبية المختصة بذلك^(٣).

(١) أنظر: د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٨٧، ٤٨٨.

(٢) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٧٩.

(٣) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٧٩، ٤٨٠.

وفى الواقع أننا لا نوافق الرأى السابق فيما ذهب إليه من أن نص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ -المشار إليه فى هذا الصدد- يحتمل أحد فرضين التظلم أو الطعن مباشرة أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، وأنه يجوز اتخاذ هاتين الوسيلتين كوسيلة من وسائل الاعتراض على قرارات الجزاء الصادرة من لجان التأديب -وليست من جهة التحقيق كما ذهب ذلك الرأى فى الفقه- بحيث يجوز للموظف الصادر ضده الجزاء أن يتظلم منه أمام النيابة الإدارية، ثم بعد ذلك له أيضاً الطعن على القرار الصادر منها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة استناداً لنص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤.

وذلك لأننا نرى أن الوسيلة الوحيدة التى يمكن للموظفين العموميين الذى صدرت ضدهم قرارات بتوقيع الجزاءات عليهم من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية المشكلة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات -الذى ألغى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتظلمات- وفى المخالفات التى تحال إلى هيئة النيابة الإدارية من الجهات الإدارية وفقاً لسلطتها التقديرية- هى الطعن فى هذا القرار مباشرة أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، بحيث لا يُشترط التظلم من تلك القرارات الصادرة من تلك اللجان التأديبية أمام لجنة التظلمات المشكلة بهيئة النيابة الإدارية- وفقاً لهذين القرارين الصادرين من رئيس الهيئة المشار إليهما- حيث إن تلك القرارات هى قرارات منعدمة، ومن ثم لا يتقيد الطعن عليها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة بوجوب سابقة التظلم منها أو اللجوء إلى لجنة التوفيق فى بعض المنازعات المختصة قبل إقامة الطعن، كما لا يتقيد الطعن على تلك القرارات بالإجراءات أو المواعيد المقررة لدعوى الإلغاء المنصوص عليها فى قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وذلك بحسبان أن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر على أنه لما كان القرار المنعدم لا يتحصن بفوات مواعيد الطعن عليه، فإنه أيضاً لا يُشترط التظلم منه قبل رفع الدعوى، فالقرار المنعدم لا يعتبر قراراً إدارياً، وأنه يتأبى على الذوق القضائى السليم أن يعفى الطعن على مثل هذا القرار من شرط الميعاد دون إعفائه من شرط سابق عليه وهو التظلم، فكلا الشرطين يجمعهما أصل مشترك هو أنها من الشروط المطلوبة لقبول الدعوى شكلاً^(١).

أما فيما يتعلق بالقرار الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء التأديبى - الذى نرى أنه السلطة الوحيدة المختصة بإصدار القرارات التأديبية بهيئة النيابة الإدارية على

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٥٩٤ لسنة ٣١ ق، جلسة ١٩٨٥/١١/٢٣، حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٨٧٠ لسنة ٣ ق، جلسة ١٩٨٥/٣/٣.

الموظفين الخاضعين لأحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية، وليس لجان التأديب المشار إليها- باعتباره السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة بالجهات الإدارية، وعلى أن تقتصر القرارات الصادرة من رئيس الهيئة هنا بالجزاء التأديبية على المخالفات التي تحال إلى هيئة النيابة الإدارية من الجهات الإدارية وفقاً لسلطتها التقديرية، دون المخالفات الأخرى التي تختص النيابة الإدارية بالتحقيق فيها ابتداءً وهي المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق مالى من حقوق الوحدة أو المساس به، وكذلك المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها شاغلوا الوظائف القيادية، فإنه يتم الطعن فيه مباشرة أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة دون أن يشترط سبق التظلم منها.

لأنه وإن كان القرار التأديبي الصادر من رئيس الهيئة -هنا- وفقاً للتكليف القانوني السليم هو قرار إداري -وليس حكم أو قرار قضائي- فهو قرار نهائي وقابل للتنفيذ بمجرد صدوره، إلا أنه - هنا- لا يجرى عليه الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية فيما يتعلق بضرورة التظلم منها قبل الطعن عليها، ومن ثم فلا يجوز التظلم منه أو سحبه أو تعقيب جهة الإدارة عليه، بل يستنفذ رئيس الهيئة ولايته على قراره التأديبي بمجرد إصداره، ويمتنع عليه سحبه أو الرجوع فيه أو تعديله^(١).

ومن ثم يجوز للموظف الصادر ضده قرار بتوقيع جزاء تأديبي عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية -في حدود اختصاصه المشار إليه- الطعن فيه مباشرة أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، على أن تتبع القواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن الطعن في القرارات التأديبية أمام المحكمة التأديبية المختصة. حيث تختص المحاكم التأديبية بمجلس الدولة بنظر الطعن في قرارات الجزاء الموقعة على العاملين بالحكومة والقطاع العام، وكذلك ما يرتبط بهذه القرارات سواء كانت طلبات التعويض عن هذه القرارات أو إلغاء قرارات التحميل المترتبة على قرارات الجزاء^(٢).

وهنا يثور التساؤل عن شروط الطعن بإلغاء القرار التأديبي؟

في الواقع أنه يُشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري -بصفة عامة- توافر عدة شروط، بحيث إنه عند رفع دعوى الإلغاء فإن القاضى الإداري لا ينتقل إلى موضوع المنازعة قبل التأكد من هذه الشروط -شروط القبول- وإلا فإنه يحكم بعدم قبول الدعوى في حال عندما توافرها أو عدم توافر أحدها، وهذه الشروط هي:

(١) سوف نبين هذا الأمر بالتفصيل عند الحديث عن الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية وذلك في المبحث الثاني من الفصل الثالث من هذا البحث.

(٢) أنظر: د. المستشار/ محمد ماهر أبو العينين: قضاء التأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الثامنة عشر، ٢٠١٧، ص ٨٣، د. المشاركة/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٨٦، ٤٨٧.

- ١- أن تستهدف الدعوى (دعوى الإلغاء) إلغاء قرار إدارى نهائى.
- ٢- أن يكون لرافعها مصلحة فى إلغاء القرار المطعون فيه.
- ٣- أن يكون لرافعها صفة فى رفعها، وأن ترفع على ذى صفة.
- ٤- أن تُرفع خلال الميعاد الذى نص عليه القانون.
- ٥- أن يسبقها تظلم من القرار المطعون فيه، وذلك فى الحالات التى يكون فيها التظلم وجوبياً^(١).

أما فيما يتعلق بشروط الطعن بإلغاء القرار التأديبى الصادر من النيابة الإدارية فإنه فيما يتعلق بالقرارات التأديبية الصادرة من رئيس الهيئة -الذى يعد فى رأينا هو السلطة الوحيدة المختصة بإصدار هذه القرارات - فإنه لما كان لا يوجد نص قانونى يوجب اعتماد هذه القرارات من أى سلطة أعلى، لذلك فإنها تعد قرارات نهائية وقابلة للتنفيذ بمجرد صدورها، ومن شأنها إحداث أثر قانونى معين ملزم للمخاطبين بأحكامها، وذلك بمجرد صدورها ونفاذها، وذلك بإنشاء مركز قانونى جديد للطاعن أو إلغاء مركز قائم بالفعل أو تعديله ما دام هذا الأمر ممكناً وجائزاً قانوناً، ولا يسرى عليها الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية -هنا- فلا يجوز التظلم منها أو سحبها أو تعقيب الإدارة عليها، بل تستنفد النيابة الإدارية ولايتها على قراراتها التأديبية بمجرد إصدارها، ويمتنع عليها سحبها أو الرجوع فيها أو تعديلها، ومن ثم فإنه يتم الطعن فيها مباشرة أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، دون سبق التظلم منها أو اللجوء إلى لجان التوفيق، المنصوص عليها فى القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن لجان التوفيق لفض منازعات الدولة، قبل رفع دعوى الإلغاء.

أما بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة من لجان التأديب المشكلة بالنيابة الإدارية فهى قرارات منعدمة، حيث تعد أعمالاً مادية لا ترتب آثار قانونياً ولذلك فإنه لا يشترط التظلم منها أو اللجوء للجان فض المنازعات قبل الطعن عليها أمام المحكمة التأديبية المختصة، ولذلك يتم الطعن فيها مباشرة أمام المحكمة التأديبية المختصة.

ولذلك فإنه يجب لقبول دعوى إلغاء القرار التأديبى الصادر من النيابة الإدارية -هنا-

شروطان هما^(١):

(١) أنظر فى تفاصيل هذه الشروط: د. إبراهيم محمد على: القضاء الإدارى (قضاء الإلغاء)، دار النهضة العربية، ص ٣٣٩ وما بعدها.

ويلاحظ فى هذا الصدد أنه قد ثار خلاف فى الفقه حول اعتبار الصفة شرطاً قائماً بذاته من شروط قبول الدعوى أم أنها مجرد وصف من أوصاف المصلحة. حيث ذهب البعض إلا أنها شرطين منفصلين، وذهب أغلبية الفقه إلى اندماج الصفة فى شرط المصلحة فى دعوى الإلغاء.

وما ذهب إليه أغلبية الفقه هو ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة فى مصر على اندماج الصفة فى شرط المصلحة فى دعوى الإلغاء.

- ١ - أن يكون لرافعها مصلحة في إلغاء القرار المطعون فيه.
- ٢ - أن تُرفع خلال الميعاد الذي نص عليه القانون.

(١) أنظر في تفاصيل ذلك: د. المستشارة/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٨٨ وما بعدها.

الفصل الثالث

طبيعة سلطة النيابة الإدارية التأديبية والطبيعة القانونية للقرارات الصادرة منها

سوف نتناول أولاً: طبيعة سلطة النيابة الإدارية التأديبية، ثم نتناول ثانياً: الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية، وذلك في بحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: طبيعة سلطة النيابة الإدارية التأديبية.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية.

المبحث الأول

طبيعة سلطة النيابة الإدارية التأديبية

كانت السلطات التأديبية في مصر قبل إقرار الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ تتحصر في السلطات الرئاسية، ومجالس التأديب، والمحاكم التأديبية، وبعد إقرار هذا الدستور أُنيط بالنيابة الإدارية سلطة التأديب طبقاً لصريح نص المادة ١٩٧ من ذلك الدستور والتي نصت على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها، ويكون بها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة...". وعندما صدر القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية -الملغى- نص في المادة ٥٧ منه على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا، وفي المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به.

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ...".^(١)

وعندما صدر القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالي نص في المادة ٦٠ منه على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها.

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تُحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ.

وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرّه من تحقيق في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك".

وإذا كان الأمر كذلك، فإنه يثور التساؤل عن وضع النيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة من النظم التأديبية المختلفة -الرئاسية، والقضائية، وشبه القضائية- أي التساؤل عن طبيعة سلطة النيابة الإدارية التأديبية، وهل تنتمي إلى من هذه النظم التأديبية؟ أما أنها نظاماً فريداً بدعاً من الأمر^(٢)؟

(١) د. شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة الإدارية، المرجع السابق، ص ٦٩.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٦٩.

فى الواقع أن الإجابة على هذا التساؤل تقتضى منا التعرض -باختصار- للنظم التأديبية الرئاسية، وشبه القضائية، والقضائية، ثم بعد ذلك نبين محل أو موضع النيابة الإدارية منها، وهل تنتمى إلى أى منها أم لا؟ وذلك على النحو التالى:

أولاً: النظم التأديبية المختلفة (الرئاسية وشبه القضائية والقضائية):

يقصد بالسلطة التأديبية الجهة أو الهيئة أو الفرد الذى خوله المشرع قانوناً صلاحية توقيع العقوبة التأديبية على الموظفين، الذين يرتكبون المخالفات التأديبية، وذلك بهدف تحقيق النظام داخل المرافق العامة، وكفالة حسن سيرها بانتظام واضطراد^(١).

والأصل المسلم به خضوع السلطة المختصة بالتأديب لمبدأ الشرعية^(٢)، بحيث لا يمكن توقيع عقوبة أو جزاء تأديبى معين على أحد العاملين أو الموظفين إلا من قبل السلطة التأديبية التى عينها المشرع، كما لا تمتلك هذه السلطة تفويض اختصاصها التأديبى إلا بنص صريح وفى حدود هذا النص^(٣)، وإلا أضحت التفويض وما ترتب عليه من توقيع الجزاء التأديبى باطلاً ولا يُعتد به^(٤).

وتتنوع أنظمة التأديب فى التشريعات وتتردد بين ثلاثة أساليب تتمثل فى الأسلوب الرئاسى، والأسلوب القضائى، والأسلوب شبه القضائى^(٥)، ويرجع هذا التنوع إلى عدة أسباب منها ما يتعلق بفلسفة العمل الوظيفى العام السائد فى الدولة، ومنها المتعلق بطبيعة ومدى العلاقة بين العاملين وجهاتهم الرئاسية، ومنها المتصل بالبيئة الوظيفية والاجتماعية وما يسودهما من تقاليد ومفاهيم تقوم على الحرية أو النقييد فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية^(٦).

وسوف نعرض لأنظمة التأديب المختلفة على النحو التالى:

أولاً: النظام الرئاسى فى التأديب:

يُقصد بالنظام الرئاسى أو الإدارى فى التأديب ذلك النظام الذى تُنشط أو توكل فيه مهمة التأديب بالسلطة الرئاسية (الرؤساء المباشرين وشاغلى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية والسلطة المختصة) وحدها بحيث يصبح لهذه السلطة -دون أن تلتزم قبل توقيع العقوبة أو الجزاء

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٣١٦.

(٢) د. سليمان الطماوى: القضاء الإدارى - الكتاب الثالث "قضاء التأديب"، المرجع السابق، ص ٤٥٢، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٠.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ: المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٢٠٨ وما بعدها، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٠.

(٤) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٠.

(٥) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٠.

(٦) د. مصطفى محمود عفيفى: السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، كلية الحقوق - جامعة طنطا، ١٩٨٣، ص ٧٦، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٠.

التأديبي باستشارة جهة أو هيئة أخرى، ودون أن يعقب على قرارها التأديبي غيرها سواء بالإلغاء أو بالتعديل - الحق فى توقيع كافة الجزاءات التأديبية على مرؤوسيهما بقطع النظر عن مدى جسامه هذه الجزاءات^(١). نظراً لأنها الجهة المسؤولة عن حسن سير العمل داخل المرفق الموكول إليها إدارته، وفى ظل هذا النظام الرئاسى يصعب الفصل بين سلطتى الاتهام والتحقيق من ناحية والسلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي من ناحية أخرى، حيث إن جهة التحقيق تتبع الرئيس الإدارى المختص بتوقيع الجزاء وتعمل حسب أهوائه وتسعى دائماً لرضائه، وقد يتم تحتيتها إذا خالفت أهوائه^(٢).

فى ظل هذا النظام لا يوجد تحديد للجرائم أو المخالفات التأديبية، كما لا يوجد أى حصر للجزاءات التأديبية^(٣).

فالتأديب طبقاً للنظام الإدارى يعد مظهراً من مظاهر السلطة الرئاسية على الموظفين باعتبار الرئيس الإدارى مسئول عن حسن سير العمل فى المرفق المعهود إليه بإدارته، وعن تحقيق الأهداف المنوط بهذا المرفق تحقيقها^(٤)، حيث يرتكز هذا النظام على تغليب اعتبارات المصلحة العامة للمرفق على مصلحة الموظف فيما اصطلح الفقه على تسميته بمنطق الفاعلية عبر تخويل الرئيس الإدارى سلطة توقيع الجزاء التأديبي على مرؤوسيه^(٥)، لضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد. ذلك أن التأديب كان ولا يزال عبر مراحل تطوره المختلفة جزء لا يتجزأ من الوظيفة العامة^(٦)، نشأ فى كنفها ولا يزال يدور فى فلكها، ولذلك كان أحد أدواتها الفعالة فى تحقيق أهدافها^(٧).

(١) أنظر: د. محمد عصفور: نحو نظرية عامة فى التأديب، المرجع السابق، ١٩٦٧، ص ٧٣، د. مصطفى عفيفى: المرجع السابق، ص ٧٦ وما بعدها، د. رمضان بطيخ: المرجع السابق، ص ١٧٣، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧١.

(٢) د. المستشار/ محمد ماهر أبو العينين: التأديب فى الوظيفة العامة، منشأة المعارف بالأسكندرية، ١٩٩٩، ص ١١٧، د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٢٧٦، ٢٧٧.

(٣) د. ثروت عبد العال أحمد: إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، دار النشر والتوزيع بجامعة أسيوط، ١٩٩٥، ص ١٦، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٢.

(٤) د. سليمان الطماوى: المرجع السابق، ص ٤٥٢، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٢.

(٥) د. عبد الفتاح حسن: التأديب فى الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢١، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٢.

(٦) د. مليكة الصروخ: سلطة التأديب: المرجع السابق، ص ٩، د. على جمعة محارب: التأديب فى الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٨٩، ص ٢، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٢.

(٧) د. عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص ٢١، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٣.

ثانياً: النظام شبه القضائي فى التأديب:

يرتكز النظام التأديبى شبه القضائى^(١)، على محاولة التوفيق بين اعتبارات المصلحة العامة للجهاز الإدارى ومرافقه المختلفة، وبين متطلبات المصلحة الخاصة للموظف كبر كفالة قدر أكبر من الضمانات التأديبية له مثل إقرار حق الدفاع وضمأن الحيده والنزاهة، فضلاً عن إباحة حق التظلم أو الطعن فى القرار التأديبى^(٢).

وفحوى النظام شبه القضائى فى التأديب يتمثل فى مشاركة الرئيس الإدارى الأعلى فى ممارسة سلطته التأديبية جهة أخرى - ذات تشكيل قانونى وإدارى- يغلب على تشكيلها الطابع الإدارى بحيث يتم اقتسام سلطة توقيع الجزاءات التأديبية بين مكون السلطة الرئاسية من جانب، وبين المجالس الجماعية ذات التركيب الإدارى والقانونى المشترك من جانب آخر - أى مجالس التأديب- مع مشاركة هذه الأخيرة - أى المجالس الجماعية- فعلياً فى توقيع الجزاءات التأديبية داخل الجهات الإدارية، بحيث لا يقف دورها عند مجرد اقتراح توقيع الجزاء التأديبى، ومن ثم يحرص المشرع على إحاطة العاملين بها - أى أعضاء المجالس الجماعية - بالعديد من الضمانات التى تقربهم من أوضاع العاملين بالسلطة التأديبية القضائية^(٣)، أى أعضاء السلطة التأديبية القضائية.

ويتخذ النظام شبه القضائى إحدى صور ثلاثة^(٤):

الصورة الأولى: مفادها التزام السلطة الرئاسية، قبل توقيعها الجزاء التأديبى على الموظف المخطئ -المتهم- باستشارة هيئة مستقلة ينشئها المشرع لهذا الغرض، بحيث تعد هذه الاستشارة إجراءً جوهرياً يترتب على مخالفته أو الإخلال به بطلان الجزاء التأديبى - أى أنه إذا قامت السلطة الرئاسية بتوقيع الجزاء التأديبى دون استشارة هذه الهيئة كان هذا الجزاء جزءاً باطلاً- حتى وإن كان رأى تلك الهيئة الاستشارية غير ملزم لسلطة التأديب الرئاسية.

الصورة الثانية: مفادها التزام السلطة الرئاسية، قبل توقيعها الجزاء التأديبى على الموظف المخطئ باستشارة هيئة مستقلة ينشئها المشرع لهذا الغرض ويجعل رأياً ملزماً للسلطة الرئاسية بحيث يتعين عليها احترامه والتقيد به، حتى وإن كان لها حق تعديل الرأى المقترح، وهو ما لا يكون إلا بالنسبة لتخفيف العقوبة دون تشديدها^(٥).

(١) د. مليكة الصروخ: المرجع السابق، ص ١٠٢ وما بعدها. د. فهمى عزت: سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء - دراسة مقارنة، عالم الكتب، الطبعة الأولى، ١٩٨٤، ص ١٣٥. د. محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٤٢٦. د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٦.

(٢) د. رمضان بطيخ: المرجع السابق، ص ١٧٨. د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٦.

(٣) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٦، ٧٧.

(٤) أنظر: د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٦، ٧٧ وما بعدها.

(٥) د. رمضان بطيخ: المرجع السابق، ص ١٧٩. د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٨.

وتعد هذه الاستشارة إجراءً جوهرياً يترتب على مخالفته أو الإخلال به بطلان الجزاء التأديبي، بحيث إنه إذا قامت السلطة الرئاسية بتوقيع الجزاء التأديبي دون أخذ رأى الهيئة المستقلة التى أنشأها المشرع والتي تتطلب استشارة السلطة الرئاسية لها قبل توقيع الجزاء التأديبي، فى هذه الحالة يكون هذا الجزاء التأديبي جزءاً باطلاً، ونفس الأمر أيضاً يكون الجزاء التأديبي الذى توقعه السلطة الرئاسية باطلاً حتى لو قامت باستشارة هذه الهيئة، وذلك فى حالة عدم الالتزام برأى تلك الهيئة التى تتطلب القانون - فى هذه الصورة الثانية - ليس فقط استشارتها أو أخذ رأيها، وإنما تتطلب كذلك التزام السلطة الرئاسية برأيها.

الصورة الثالثة: يفرق المشرع المصرى فى هذه الصورة بين الجزاءات التأديبية البسيطة والجزاءات التأديبية الجسيمة، بحيث يترك للسلطة الرئاسية توقيع الجزاءات التأديبية البسيطة، فى حين يُسند توقيع الجزاءات التأديبية الجسيمة للمجالس الجماعية، أى لمجالس التأديب المشكلة من عناصر إدارية وأخرى قضائية.

ويعد النظام شبه القضائى فى التأديب بمثابة منزلة وسطى بين الأسلوبين - أو النظامين - الرئاسى والقضائى، إذ هو فى حقيقته مزيج بين الخصائص المميزة لكل منهما.

ثالثاً: النظام القضائى فى التأديب^(١):

ينطلق النظام القضائى فى التأديب من قاعدة الفصل بين سلطتى الاتهام والمحاكمة بما تعنيه من الفصل التام بين السلطة الرئاسية التى ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها، وبين هيئات قضائية خاصة ومستقلة تختص بالفصل فى الدعاوى التأديبية، أى بتقدير الخطأ المنسوب إلى الموظف وتوقيع الجزاء التأديبي الذى تراه متناسباً مع الوقائع الثابتة فى حقه - أى مع المخالفة التأديبية - بحيث يكون حكمها ملزماً للسلطة الرئاسية^(٢). وهو ما يعنى اقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية^(٣).

ويقتضى إعمال النظام القضائى فى التأديب الالتزام الكامل بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، أى حصر كافة الجرائم أو المخالفات التأديبية التى يمكن إسنادها للموظف، مع

(١) أنظر فى تفاصيل النظام القضائى فى التأديب:

د. عبد الفتاح حسن: السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين فى التشريع المقارن والتشريع المصرى، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة - العدد الأول، أبريل ١٩٦٥، ص ٩ وما بعدها. د. محمد جودت الملت: المسؤولية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص ٣٥٤. د. فهمى عزت: سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، المرجع السابق، ص ١٧٣. د. عبدالفتاح عبد الحليم عبد البر: الضمانات التأديبية فى الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٧٩، ص ٣٥ وما بعدها. د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨٠ وما بعدها.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨٠.

(٣) د. سليمان الظماوى: المرجع السابق، ص ٤٥٥. د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨٠.

تحديد العقوبات التي يمكن توقيعها بصدد كل جريمة على حدة^(١) - أي لا تكون هناك جريمة أو مخالفة تأديبية إلا بنص قانوني، ولا تكون هناك عقوبة أو جزاء تأديبي إلا بنص قانوني - فضلاً عن تحديد القواعد الإجرائية واجبة الاتباع بشأن الدعاوى التأديبية، مع كفالة الضمانات المستقرة في مجال التقاضي للموظف محل المساءلة التأديبية فيما اصطلح الفقه على تسميته بمنطق الضمان^(٢).

وعلى الرغم من أن النظام القضائي في التأديب يقوم على الفصل التام بين سلطتي الاتهام والمحاكمة، إلا أنه ليس منبث الصلة بالنظام الإداري -أو الرئاسي- في التأديب حيث تحرص النظم القانونية التي تبنته- ومن بينها النظام القانوني المصري -أن تجعل للسلطة الرئاسية- في ظل النظام القضائي في التأديب- دوراً أساسياً يتجسد في تحريك الإجراءات التأديبية الأساسية والتمهيدية كوقف العامل -أو الموظف- عن العمل لمصلحة أو لصالح التحقيق، وتوقيع بعض الجزاءات التأديبية البسيطة، فضلاً عن حق الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية^(٣).

وبعد أن بينا باختصار - أنظمة التأديب المختلفة، فإننا سوف نبين فيما يلي: وضع النيابة الإدارية كسلطة تأديبية من هذه النظم، وهل يمكن إدراجها تحت أي نظام منها، أم أنها تعد نظاماً فريداً وبدعاً من الأمر ابتكره المشرع الدستوري المصري.

وفي الواقع أنه -قبل أن نبين هذه المسألة- فإنه يجدر أن نتعرض باختصار - لمعايير التفرقة بين أنظمة التأديب الرئاسية، والقضائية، وشبه القضائية، حتى يمكن التعرف على مدى انطواء النيابة الإدارية -كسلطة تأديبية جديدة استحدثها دستور ٢٠١٤- تحت أي من هذه النظم من عدمه، وذلك على النحو التالي^(٤):

- معايير التفرقة بين نظم التأديب المختلفة:

في الواقع أنه توجد عدة معايير لتحديد طبيعة النظام التأديبي، بحيث يمكن الاستناد إليها للتفرقة بين أنظمة التأديب المختلفة، وبحيث يمكن من خلالها إسباغ الصفة الرئاسية، أو القضائية، أو شبه القضائية، على النظام التأديبي القائم، وأهم هذه المعايير طبقاً للرأي الراجح فقهاً وقضياً هي أربعة معايير، نبينها على النحو التالي^(٥):

(١) د. ثروت عبد العال: المرجع السابق، ص ١٧، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨٠.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨١، ٨٢.

(٣) د. سليمان الظماوي: المرجع السابق، ص ٥٧، د. رمضان بطيخ: المرجع السابق، ص ١٨٤، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨٢.

(٤) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨٧ وما بعدها.

(٥) أنظر في تفاصيل هذا الأمر:

أولاً: معيار الجهة صاحبة الاختصاص النهائي فى توقيع الجزاء التأديبى:

يعتمد هذا المعيار فى تحديده لطبيعة النظام التأديبى على الجهة مصدرة الجزاء التأديبى، فإذا كانت ذات طابع إدارى، فإننا نكون بصدد نظاماً تأديبياً رئاسياً، أما إذا كانت ذات طابع قضائى أياً كانت طريقة تشكيلها ونوعية أعضائها فإننا نكون بصدد نظاماً قضائياً^(١).

ولكن هذا المعيار-على الرغم من بساطته- قد تعرض للنقد، وذلك على أساس أنه ليس كل ما تصدره الجهات والهيئات القضائية أعمالاً قضائية، حيث إنه من المسلم به أن لهذه الجهات والهيئات القضائية الحق فى إصدار قرارات إدارية بالمعنى الفنى والاصطلاحى للقرارات الإدارية طبقاً لسلطتها الولائية التى منحها المشرع إياها، مثل القرارات الصادرة فى شئون القضاء الوظيفية، حيث تعد قرارات إدارية، وقرارات القضاء الصادرة منهم فى شئون الموظفين العموميين الخاضعين لهم، كقرارات التعيين والترقية والندب وغير ذلك من القرارات حيث تعد قرارات إدارية، بل إن محكمة القضاء الإدارى قد اعتبرت أن الأعمال الولائية للقاضى كالأوامر على العرائض الصادرة من القضاة قرارات إدارية، حيث أجازت الطعن فى الأوامر على العرائض التى يصدرها قاضى الأمور الوقتية باعتبارها قرارات إدارية، وذلك على أساس أن إصدار الأمر على عريضة يدخل فى نطاق سلطة القاضى الولائية لا القضائية لأن الخصومة لم تقم بعد^(٢).

وفى المقابل فإن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائى تصدر أحكاماً بالمعنى الفنى والاصطلاحى لكلمة حكم، كما أن الطعن فى أحكامها كالطعن فى الأحكام القضائية التى تصدرها المحاكم^(٣).

د. مصطفى عفيفى: السلطة التأديبية، المرجع السابق، ص ١٥٨ وما بعدها. د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨٧ وما بعدها.

(١) د. سليمان الطماوى: المرجع السابق، ص ٤٥٦.

(٢) حكم محكمة القضاء الصادر فى ١٧/١١/١٩٥٣، المجموعة، السنة الثامنة، ص ٦٨.

وفى الواقع أنه إذا نظرنا لهذا الحكم الصادر من محكمة القضاء الإدارى، نجد أن المحكمة قد أخرجت الأعمال الولائية كالأوامر على العرائض من نطاق أعمال القضاة.

ولكن البعض ينتقد -بحق- هذا الحكم، وذلك على أساس أن تلك الأوامر على العرائض تعتبر أعمالاً تابعة وضرورية للحكم النهائى ومن ثم يتعين أن تأخذ حكم الأحكام القضائية.

أنظر: د. محمود عاطف البنا: الوسيط فى القضاء الإدارى - تنظيم رقابة القضاء الإدارى - الدعاوى الإدارية، دار الفكر العربى، ١٩٩٠، ص ٣٢١.

فى الواقع أن الراجح أن الأعمال الولائية كالأوامر على العرائض هى من أعمال القضاة.

أنظر: د. فتحى فكرى: مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ١٥٢.

(٣) د. رمزى طه الشاعر: المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الثالثة، ١٩٩٧، ص ٣١.

حيث أسبغت محكمة القضاء الإداري - في بعض أحكامها - الطبيعة القضائية على ما تصدره لجان التطهير، حيث ذهبت إلى أن لجان التطهير التي أنشأها المرسوم بقانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٥٢ إنما تصدر أحكاماً قضائية لأن المشرع "منحها ولاية القضاء فحولها الاختصاصات التي تباشر بها بعض السلطات القضائية فيما يدخل في مهمتها وقيدها بما تقتضيه تلك السلطات من أحكام قانون الإجراءات الجنائية ثم جعل قراراتها في هذا الشأن غير قابلة للطعن، وهي في الوقت نفسه تفصل - على هذا الوضع في نزاع بين الإدارة والمتهم بقرار له حجيته بعد بحث وتحقيق تتوافر فيه كل الضمانات القضائية"^(١).

كما اعتبرت محكمة القضاء الإداري أن اللجنة القضائية للإصلاح الزراعي جهة قضائية، حيث ذهبت إلى أن "هذه اللجان هي في الواقع جهات قضائية حلت محل المحاكم العادية في الفصل في المنازعات المتصلة بالأطيان المستولى عليها، ولا يؤثر في ذلك أنه يدخل في تشكيلها عناصر غير مثقفة تثقيفاً قانونياً"^(٢).

وهكذا نرى أن محكمة القضاء الإداري قد اعتبرت أن ما يصدر من تلك اللجان هو أحكاماً قضائية^(٣).

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٥٥/١/٢٤. مشار إليه بمؤلف د. يحيى الجمل: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ٣٥٧.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٥٧/١/١٥، المجموعة، السنة ١١، ص ١٤٧.

(٣) في الواقع أنه إذا نظرنا إلى قوانين مجلس الدولة المتعاقبة وآخرها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ نجد أنها نصت على أن ما يصدر من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي هي قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، حيث جاء في المادة العاشرة "ثامناً" من قانون مجلس الدولة الحالي أن مجلس الدولة يختص "بالطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئة التوفيق والتحكيم". وفي هذا الصدد فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن لجنة الترع والجسور "لا تخرج عن كونها لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي، وقد نصت المادة ٦ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٤٩ الخاص بمجلس الدولة على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في القرارات النهائية الصادرة من الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.... ولذلك يكون الدفع بعدم الاختصاص بدعوى أن قرارات هذه اللجان لها صفة الأحكام. وبهذه المثابة تخرج من اختصاص محكمة القضاء الإداري في غير محله، ويتعين رفضه....".

أنظر: حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٥١/٣/٢٠، المجموعة، السنة الخامسة، ص ٧٣٢.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا - في هذا الصدد - بأنه ".... ومن حيث إن لجنة شئون الأوقاف بحكم تشكيلها وغلبة العنصر الإداري بين أعضائها وكيفية إصدار قراراتها لا تعتبر جهة قضاء، وإنما هي من قبيل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ناطق بها القانون سلطة الفصل في المنازعات المتعلقة بالمسائل الداخلة في اختصاصها والتي نصت عليها المادة الثالثة من القانون المشار إليه، وتكون القرارات الصادرة منها قرارات إدارية يدخل النظر في طلب إلغائها في اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري طبقاً لنص المادة ١١ من قانون مجلس الدولة".

أنظر: حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٧١/١/٢، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة عشر، ص ١٠٠.

وعلى ذلك فإن هذا المعيار يتسم بعدم الانضباط بحيث لا يمكن التعويل عليه بمفرده فى هذا الاتجاه^(١)، أى لتحديد طبيعة النظام التأديبى:

ثانياً: معيار نوعية الخطأ والجزاء التأديبى:

يعتمد هذا المعيار فى تحديده لطبيعة النظام التأديبى على درجة جسامة الخطأ من ناحية والجزاء التأديبى من ناحية أخرى، بمعنى أنه إذا كان الخطأ والجزاء التأديبى من النوع ضئيل الجسامة - أى أن الخطأ أو المخالفة التأديبية بسيطة، ومن ثم الجزاء التأديبى أيضاً بسيط - كان النظام التأديبى رئاسياً، أما إذا كان الخطأ والجزاء التأديبى كلاهما شديد الجسامة كان النظام التأديبى قضائياً^(٢).

لكن هذا المعيار قد تعرض للنقد، وذلك على أساس أنه بالنسبة للخطأ التأديبى إذا كان النظام المطبق رئاسياً خالصاً أو قضائياً صرفاً فيختص أى منها - أى السلطة الرئاسية والقضاء - بسلطة التأديب بالنسبة لكافة أنواع ودرجات جسامة الخطأ التأديبى هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الأخذ بهذا المعيار سيجعل السلطة الرئاسية تسعى جاهدة لحجب نظر المخالفات التأديبية الجسيمة عن السلطة القضائية ما دام تقدير جسامة الخطأ أو المخالفة التأديبية يرجع لسلطتها التقديرية كسلطة اتهام^(٣).

أما بالنسبة للجزاء التأديبى فمن ذا الذى يمكنه توقع درجة جسامته مسبقاً؟ فقد تكون المخالفة التأديبية جسيمة من وجهة نظر جهة الإدارة - ومن ثم فإنها تستوجب فى نظرها توقيع جزاء تأديبى جسيم يتناسب معها - ولكن بعد تمحيص الأدلة والأوراق من قبل السلطة القضائية يتضح أن المخالفة ليست كذلك مما يستوجب توقيع جزاء تأديبياً مخففاً لها - جزاء بسيط - وفضلاً عن ذلك فالمسلم به قانوناً أن المحاكم إذا كانت تملك توقيع الجزاءات التأديبية الجسيمة فإنها تملك توقيع الجزاءات التأديبية البسيطة من باب أولى لأن من يملك الأكثر يملك الأقل^(٤).

وعلى ذلك فإنه لا يمكن التعويل على هذا المعيار لتحديد طبيعة النظام التأديبى لأنه معيار غير منضبط من ناحية، ولا يكفى بذاته من ناحية أخرى^(٥)، لتحديد طبيعة النظام التأديبى.

(١) د. مصطفى عفيفى: المرجع السابق، ص ١١٢، ١١٣، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨٨.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨٨.

(٣) د. مصطفى عفيفى: المرجع السابق، ص ١١٣.

(٤) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨٩.

(٥) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨٩.

ثالثاً: معيار طبيعة العمل الصادر من السلطة التأديبية:

يعتمد هذا المعيار فى تحديد طبيعة النظام التأديبى على طبيعة العمل الصادر من السلطة التأديبية، فإذا كان العمل من قبيل القرارات الإدارية كان النظام التأديبى رئاسياً، أما إذا كان العمل من قبيل الأحكام القضائية كان النظام التأديبى قضائياً، وذلك استناداً إلى أن المحاكم لا تصدر قرارات إدارية، كما أن السلطات الإدارية لا تصدر أحكاماً قضائية^(١).

وقد تعرض هذا المعيار للنقد، حيث يعد معياراً غير منضبط، لأنه يلغى تماماً النظام شبه القضائى فى التأديب من ناحية، ويصادر على المطلوب من ناحية أخرى، لأنه يحدد النظام التأديبى بالنظر إلى طبيعة العمل الصادر عنها - أى السلطة التأديبية - وهو ما لا يعد كافياً لأنه مجرد عنصر من عناصر تحديد طبيعة النظام التأديبى رئاسياً كان أم قضائياً أم شبه قضائى، والتي لا تتحدد إلا على ضوء ما يضعه المشرع من قواعد تتعلق بكيفية تشكيله والإجراءات المتبعة أمامه إضافة إلى طبيعة الأعمال الصادرة منه، وما طبيعة العمل إلى عنصراً واحداً من هذه العناصر، الأمر الذى يجعل هذا المعيار غير كافٍ بذاته فى تحديد طبيعة النظام التأديبى^(٢).

رابعاً: معيار وجوب اتخاذ إجراء قبل توقيع الجزاء التأديبى:

يعتمد هذا المعيار فى تحديد طبيعة النظام التأديبى على مدى التزام السلطة المختصة بالتأديب باتخاذ إجراء سابق على توقيع الجزاء التأديبى من عدمه، بحيث إنه إذا كانت هذه السلطة ملزمة قبل توقيعها للجزاء التأديبى باتخاذ إجراء سابق، كنا بصدد نظاماً تأديبياً قضائياً، أما فى حالة عدم وجود مثل هذا الإجراء فإننا نكون بصدد نظاماً تأديبياً رئاسياً^(٣).

وقد تعرض هذا المعيار للنقد من ناحيتين، الناحية الأولى: أنه لا يعترف بالنظام التأديبى شبه القضائى، الناحية الثانية: أنه يكاد يلغى النظام الرئاسى فى التأديب بحيث يجعل الاختصاص التأديبى حكراً على النظام القضائى لمجرد سبق اتخاذ إجراء قبل توقيع الجزاء التأديبى، الأمر الذى يخالف الواقع العملى فى دول الوظيفة العامة، والتي تتمتع سلطاتها

(١) Bonard (R): De la répression disciplinaire des fautes commis par les fonctionnaire publiques, thèse, Bordeaux, 1903, P.86.

وأنظر: د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨٩.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩٠.

(٣) Gibert (M): La discipline des fonctions publiques, thèse, Paris, 1912, pp.43,45.

وأنظر: د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩٠.

الرئاسية باختصاص تاديبى شبه شامل لكافة أنواع ومختلف درجات جسامه الجزاءات التاديبية^(١).

خامساً: المعيار المزدوج:

فى ظل ما تعرضت له المعايير السابقة من انتقادات جعلت كل منها غير كافٍ بمفرده لتحديد طبيعة النظام التاديبى فقد ذهب بعض الفقه -بحق- أنه يجب الأخذ بمعيار مزدوج لتحديد ما إذا كان النظام يعد رئاسياً أم قضائياً أم شبه قضائياً^(٢).

وهذا المعيار المزدوج يعتمد على طبيعة وتركيبه السلطة التاديبية التى تقوم بتوقيع الجزاء التاديبى من ناحية، وعلى مدى شمول وعمومية اختصاصها التاديبى من ناحية أخرى^(٣).

واستناداً لهذا المعيار، فإذا كانت الجهة المختصة بتوقيع الجزاء التاديبى تتمثل فى أحد الرؤساء الإداريين -الرئيس الإدارى المباشر، الرئيس الإدارى الأعلى، السلطة المختصة- ولا تملك سوى توقيع بعض الجزاءات التاديبية كنا بصدد نظام تاديبى رئاسى، أما إذا كنا بصدد سلطة تاديبية مشكلة تشكياً جماعياً وتملك توقيع كافة الجزاءات التاديبية فإنه يتعين فى هذه الحالة التفرقة بين فرضين: الفرض الأول: إذا كانت الهيئة الجماعية صاحبة الولاية العامة بالفصل فى كافة المنازعات التاديبية، أو بالنسبة لكافة طوائف العاملين المدنيين بالدولة، إلا ما استثنى بنص خاص، فإننا هنا نكون بصدد نظاماً تاديبياً قضائياً، الفرض الثانى: أن تكون تلك الهيئة الجماعية مختصة بالفصل فى المنازعات التاديبية الخاصة ببعض طوائف العاملين دون سواهم، فإننا نكون بصدد نظاماً تاديبياً شبه قضائياً^(٤).

وبعد أن بينا باختصار -المعايير المختلفة التى قبل بها لتحديد طبيعة النظام التاديبى، فإننا سوف نبين إلى أى نظام تاديبى تنتمى النيابة الإدارية كسلطة تاديبية مستحدثة فى ضوء هذه المعايير.

فى الواقع أنه إذا نظرنا إلى النيابة الإدارية -قبل صدور دستور ٢٠١٤- نجد أنها كانت سلطة تحقيق معاونه للجهة الإدارية، بحسبان أن هذه الجهة الإدارية هى صاحبة الاختصاص الأصيل فى التحقيق مع الموظفين العموميين فيما ينسب إليهم من مخالفات^(٥). بل إن اختصاص الجهة الإدارية بالتحقيق مع هؤلاء الموظفين كان منفرداً حتى تاريخ إنشاء النيابة الإدارية، وعقب

(^١)Gelard: La Fonction publique en union soviétique, Revue d'administration, 1967, PP. 106 et Suv.

وأنظر: د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩٠، ٩١.

(^٢) أنظر: د. مصطفى عفيفى: المرجع السابق، ص ١١٣، ١١٤، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩١.

(^٣) د. مصطفى عفيفى: المرجع السابق، ص ١١٣، ١١٤، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩١.

(^٤) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩١.

(^٥) د. سليمان الظماوى: المرجع السابق، ص ٥٦٩، ٥٧٠، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩٢.

إنشائها ظل اختصاص الجهة الإدارية قائماً مع منح النيابة الإدارية سلطة التحقيق فى المخالفات الإدارية -جوار جهة الإدارة- وفى المخالفات المالية ومع شاغلى وظائف الإدارة العليا - الوظائف القيادية- على نحو منفرد^(١).

فمنذ إنشاء النيابة الإدارية لأول مرة بموجب القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤، والتي أعيد تنظيمها بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨^(٢)، المعدل بالقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ والقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ فإنها تمارس سلطتها فى الفحص والتحقيق طبقاً لأحكام الدستور والقانون^(٣). واستقر عملها على إجراء التحقيق مع الموظفين وفحص الشكاوى التي يتقدم بها الأفراد أو الهيئات إليها مباشرة أو عن طريق إحالتها إليها من قبل الجهة الإدارية^(٤)، وتختص بمباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية^(٥).

فالنيابة الإدارية تختص بالتحقيق فى المخالفات التأديبية التي تتضمنها البلاغات الواردة إليها من الجهات الخاضعة لولايتها، أو من أى جهة رسمية أو رقابية أو شكاوى العاملين بالجهات أو غيرهم من آحاد الناس، كما تختص دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى وظائف الإدارة العليا (المدير العام ومن يعلو عليه) والتحقيق فى المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به، وكذلك التحقيق فى المخالفات الأخرى التي تحال إليها من الجهات الإدارية^(٦).

كما تتولى النيابة الإدارية تحريك ومباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية باعتبارها جزءاً من تشكيل المحكمة إذ تبطل جلسات المحكمة إذا لم يحضر فيها عضو النيابة الإدارية، كما تتولى النيابة الإدارية فحص الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بمجلس الدولة للتحقق من صحتها ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن على أحكام المحاكم التأديبية إذا رأى وجهاً لذلك ومباشرة الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا، كما تختص النيابة الإدارية بتحريك الدعوى الجنائية عن الجرائم التي تكشف عنها تحقيقات النيابة الإدارية بإحالتها إلى النيابة

(١) د. محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإدارى، المرجع السابق، ص ٢٠٢، د. سليمان الطماوى: المرجع السابق، ص ٥٧١، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩٢.

(٢) د. سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، المرجع السابق، ص ١٦٣، د. محمد سعيد أمين: المرجع السابق، ص ١٩٤.

(٣) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ١٩٨.

(٤) د. مغاوى محمد شاهين: المسألة التأديبية، المرجع السابق، ص ٥٦٣، ٥٦٥، د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٣٦.

(٥) د. محمد عصفور: نحو نظرية عامة فى التأديب، المرجع السابق، ص ٢٠٠، د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٣٦.

(٦) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٣٧، ٢٢٢.

العامة، وكذلك تحريك دعوى الكسب غير المشروع بإحالة جرائم الكسب التي تتكشف لها إلى إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل، كما تتولى النيابة الإدارية إعداد الدراسات والبحوث التي يكلفها بها رئيس الجمهورية عن المرافق العامة المختلفة^(١).

وهكذا يتضح أنه قبل صدور دستور ٢٠١٤ لم تكن للنيابة الإدارية سلطة تأديبية وإنما كان اختصاصها منصب على التحقيق وفحص الشكاوى بالإضافة إلى الاختصاصات المشار إليها سابقاً- أى لا تملك توقيع أى جزاء تأديبي.

وعندما صدر دستور ٢٠١٤ منح فى المادة ١٩٧ منه للنيابة الإدارية الحق فى توقيع الجزاءات التأديبية، ومن ثم أصبحت النيابة الإدارية سلطة تحقيق وسلطة تأديب، حيث تنص هذه المادة على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية...".

وإذا كان الوضع كذلك فهل تنتمى النيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة إلى أى نظام من نظم التأديب المختلفة، أى هل تنتمى للنظام الرئاسى أو النظام القضائى أو النظام شبه القضائى، أم أنها لا تنتمى إلى أى منها؟
هذا ما سوف نبينه على النحو التالى:

١- مدى انتماء النيابة الإدارية كسلطة تأديبية إلى النظام الرئاسى:

إن النظام التأديبى الرئاسى -كما سبق القول- هو ذلك النظام الذى توكل فيه مهمة التأديب إلى السلطة الرئاسية وحدها، بحيث يكون لهذه السلطة -وحدها- دون أن تكون ملزمة بالاستعانة أو استشارة جهة أو هيئة أخرى- أو تدخل سابق من هيئة جماعية استشارية -حق تقدير الأخطاء أو المخالفات التأديبية، وتوقيع كافة الجزاءات التأديبية على العاملين أو الموظفين بها، أى كان نوع هذه الجزاءات وأياً كانت جسامتها^(٢).

والسلطة الرئاسية طبقاً لما استقر عليه فقه القانون العام هى السلطة التى خولها المشرع سلطة الإشراف على شئون الموظفين^(٣)، وإدارة المرافق العامة وتسييرها بما يحقق الأهداف

(١) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٢٢٣.

(٢) د. محمد عصفور: المرجع السابق، ص ٣٧، د مصطفى عفيفى: المرجع السابق، ص ٧٦ وما بعدها، د. رمضان بطيخ: المرجع السابق، ص ١٧٣، د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣١٩، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧١، د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٢٧٦.

(٣) د. سليمان الظماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، المرجع السابق، ص ٥٢، د. محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإدارى، المرجع السابق، ص ٨٤ وما بعدها، د. فؤاد العطار: القانون الإدارى، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ١٠٦ وما بعدها، د. طعيمة الجرف: القانون الإدارى، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ١٧٦ وما بعدها، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩٣، ٩٤.

المتوخاة منها، وتتمثل تلك السلطة طبقاً للمعايير الشكلية والموضوعية، وطبقاً لما استقر عليه المشرع فى قوانين الخدمة المدنية وتشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة فى الرؤساء المباشرة الذين تحددهم السلطة المختصة وشاغلى الوظائف الإدارية العليا، أو شاغلو الوظائف القيادية، حسب ما ورد بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالى، وهم شاغلو وظائف المستويات الثلاث التالية للسلطة المختصة وفقاً للبند ٣ من المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية الحالى، وهم حسب جدول الوظائف الوارد فى هذا القانون المدير العام ومن يعلوه (أى وكيل أول الوزارة ووكيل الوزارة)، والسلطة المختصة وهى وفقاً للبند ١ من المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية الحالى: الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس الإدارة أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال، وشاغلو وظائف الإدارة الإشرافية وهى وفقاً للبند ٤ من المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية الحالى هى وظائف المستوى التالى للوظائف القيادية، والتي يرأس شاغلوها إدارات بالوحدة.

وعلى ذلك فإنه إذا نظرنا إلى النيابة الإدارية نجد أنها -كأصل عام مسلم به- ليست من شاغلى الوظائف القيادية، ولا من الرؤساء المباشرين الذين تحددهم السلطة المختصة، ولا من شاغلى وظائف الإدارة الإشرافية- كما لا تعد سلطة مختصة بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة وغيرهم من العاملين الخاضعين لولايتها التأديبية^(١).

فالنيابة الإدارية وإن كانت قد أصبحت وفقاً للمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ سلطة تأديبية لها الاختصاص النهائى فى توقيع الجزاءات التأديبية - المقررة لجهة الإدارة ذو السلطة المختصة- وعلى الموظفين فى القضايا التى تحال إليها من الجهات الإدارية فقط، دون تلك التى تتولى التحقيق فيها عن طريق شكاوى الأفراد أو الهيئات أو تلك التى تسفر عنها الرقابة والتى تباشر فيها التحقيق ابتداءً كما هو الشأن بالنسبة لشاغلى الوظائف القيادية أو المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها.

فلا يتصور أن يجعل ذلك منها سلطة رئاسية لهؤلاء الموظفين، ويؤيد ذلك أن جهة الإدارة لا تملك التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية وإلا أصبحت النيابة الإدارية جزءاً من السلطة الإدارية وهو ما يخالف صريح نص المادة ١٩٧ من الدستور^(٢).

وخلاصة القول أنه طبقاً للمعيار المزدوج بشأن تحديد طبيعة الأنظمة التأديبية المختلفة، فإن النيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة ووفقاً للمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ لا تعد من

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩٤.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩٤.

حيث تشكيلها وطبيعتها ولا من حيث مدى اختصاصها التأديبي سلطة تأديبية رئاسية لأنها بصريح نص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ هيئة قضائية بعيدة كل البعد عن مفهوم السلطات الإدارية أو الرئاسية للعاملين أو الموظفين ومن ثم عن النظام التأديبي الرئاسي^(١).

٢- مدى انتماء النيابة الإدارية كسلطة تأديبية إلى النظام التأديبي شبه القضائي:

يتجسد النظام التأديبي شبه القضائي - كما سبق القول - في مشاركة الرئيس الإداري الأعلى في ممارسة سلطته التأديبية جهة أو هيئة أخرى تُشكل من عناصر قانونية وإدارية وإن كان يغلب على تشكيلها الطابع الإداري بحيث يتم اقتسام السلطة بين مكون السلطة الرئاسية من جانب وبين المجالس أو الهيئات الجماعية ذات التركيب الإداري والقانوني المشترك من جانب آخر مع مشاركة هذه المجالس أو الهيئات فعلياً في توقيع الجزاءات التأديبية داخل الجهات الإدارية، بحيث لا يقف دورها عند مجرد اقتراح توقيع الجزاء التأديبي^(٢).

وعلى ذلك، ومما لا شك فيه أن النيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة ليست من قبيل النظام التأديبي شبه القضائي لا من حيث تكوينها وطبيعتها، ولا من حيث مدى سلطتها التأديبية، ذلك أن لجان التأديب والتظلمات التي ورد النص عليها بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦، الذي ألغى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥، يقتصر تشكيلها على أعضاء النيابة الإدارية فقط دون مشاركة من قبل الجهة الإدارية، وهذا الأمر يتعارض وطبيعة تشكيل النظام التأديبي شبه القضائي الذي يجمع بين العناصر الإدارية والعناصر القانونية والقضائية في آن واحد^(٣).

وبالإضافة إلى ذلك فإن النظام التأديبي شبه القضائي - والذي يجسده النظام القانوني المصري مجالس التأديب المختلفة - يقوم على منح المجالس الجماعية ولاية توقيع كافة الجزاءات التأديبية البسيطة والجسيمة على السواء، وهو ما لا تملكه النيابة الإدارية بصريح نص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ الذي يخولها توقيع الجزاءات التأديبية فيما عدا عقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة^(٤).

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩٤.

الجدير بالذكر في هذا الصدد أنه على الرغم من المشرع الدستوري قد أفصح صراحة عن النيابة الإدارية هيئة قضائية، إلا أن ذلك لا يعنى من وجهة نظرنا - أنها تصدر أحكاماً قضائية تأديبية - وإنما تصدر قرارات تأديبية، كما أن أعضائها ليسوا قضاة.

وسوف نتناول هذا الأمر - فيما بعد - عند الحديث عن الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٧٦، ٧٧، ٩٩.

وأنظر في تفاصيل ذلك ما سبق أن تناولناه في هذا الصدد.

(٣) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩٩، ١٠٠.

(٤) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٠٠.

حيث إنه وفقاً للمادة ٦١ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية فإن السلطة المختصة لا تملك معاقبة الموظفين من غير شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية إلا بجزاءات الإنذار، الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تجاوز ستين يوماً في السنة، الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل، تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين، الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة، بالإضافة إلى جزائي التنبيه واللوم -فقط- الواردين بالبندين ١، ٢ من الفقرة الثانية من ذات المادة المشار إليها -المادة ٦٠- بالنسبة للموظفين شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، بحيث لا تملك توقيع عقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة بالنسبة لكافة الموظفين، سواء كانوا من شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية أو من غيرهم^(١)، وبالإضافة إلى جزاء الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية وذلك - فقط - بالنسبة للموظفين شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية.

وخلاصة القول، إنه وفقاً للمعيار المزوج في تحديد طبيعة الأنظمة التأديبية المختلفة، فإن النيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة لا تنتمي بحسب طبيعتها وتركيبها، ومدى سلطتها التأديبية إلى النظام التأديبي شبه القضائي^(٢).

٣- مدى انتماء النيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة إلى النظام التأديبي القضائي:

يتجسد النظام التأديبي القضائي -كما سبق القول- في أن العملية التأديبية تقتصر برمتها على جهة قضائية، وذلك من خلال منحها حق الفصل في الدعوى التأديبية التي ترفع إليها ومتابعتها، وسواء من حيث تقرير الخطأ المنسوب إلى الموظف، أو بتوقيع الجزاء التأديبي الذي تراه متناسباً مع الوقائع الثابتة، واعتبار أحكامها قضائية ملزمة للسلطة الرئاسية، ويتميز نظام التأديب القضائي باقتراب الدعوى التأديبية فيه من الدعوى الجنائية، ويتطلب فصلاً مطلقاً بين السلطة الرئاسية، التي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها، والهيئات القضائية الخاصة المستقلة، التي تختص بنظر الدعوى^(٣)، أي الفصل بين سلطتي الاتهام والمحاكمة.

(١) لقد سبق لنا تناول هذا الأمر بالتفصيل عند الحديث عن الجزاءات التأديبية التي تملك النيابة الإدارية سلطة توقيعها.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٠١.

(٣) أنظر: د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٤٥٥، د. عمرو فؤاد بركات: السلطة التأديبية، المرجع السابق، ص ١٤٣، د. محسن الحارثي: سلطة تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ١٠٦ وما بعدها، د. عبدالعظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٣١٩، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٨٠، ٩٤، ٩٥، د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٢٧٧.

وطبقاً للنظام القانونى المصرى فإن النظام القضائى فى التأديب يتجسد فى المحاكم التأديبية التابعة للقسم القضائى بمجلس الدولة^(١).

والأصل المسلم به أن النيابة الإدارية ليست سلطة حكم كالمحاكم التأديبية، كما أن أعضائها ليسوا قضاة طبقاً للمعنى الفنى والاصطلاحى لهذه الكلمة، فضلاً عن ذلك فإن الجزاء التأديبى الذى توقعه النيابة الإدارية بمقتضى ولايتها التأديبية وفقاً لصريح نص المادة ١٩٧ من

(١) عندما أصدر المشرع المصرى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية الحالى -المعدل- والذى بموجبه تم إنشاء المحاكم التأديبية فى مصر من عناصر قضائية وعناصر إدارية مع غلبة العنصر القضائى، وتشكيله بذلك اتجاهاً نحو إرساء المزيد من الضمانات للموظف العام فى مواجهة الإدارة، وذلك بقصد تلافى العيوب التى اشتمل عليها نظام المحاكمات التأديبية السابقة على صدوره، والتى لخصتها المذكرة الإيضاحية لهذا القانون فى العيوب التالية:

١ - تعدد مجالس التأديب التى تتولى المحاكمة.

٢ - بطء إجراءات المحاكم.

٣ - غلبة العنصر الإدارى فى تشكيل مجالس التأديب.

وبهذا القانون اشترك القضاء مع جهة الإدارة فى ممارسة الاختصاص التأديبى مع تغليب عنصر القضاء عليها، مما وفر ضمانات واسعة فى المحاكمات التأديبية لما لجهة القضاء من حصانة يظهر أثرها فى هذه المحاكمات.

وقد أكد المشرع اعتناقه لمبدأ مشاركة السلطة القضائية لسلطة الإدارية فى ممارسة السلطات التأديبية بإصداره قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل والذى بموجبه أعاد المشرع تشكيل واختصاصات المحاكم التأديبية، والأخذ بالاتجاه القضائى فى التأديب بصورة مطلقة من خلال نصه على تشكيل المحاكم التأديبية تشكيلاً قضائياً خالصاً بعد أن كان مختلطاً، وأصبحت بذلك هذه المحاكم جزءاً من القسم القضائى بمجلس الدولة، مع إحاطة هذا النظام بالمزيد من الإجراءات والضمانات التى تكفل حقوق الموظف المتهم فى مواجهة سلطة التأديب.

وتتكون المحاكم التأديبية حالياً وفقاً للمواد ٧، ٨، ٩ من قانون مجلس الدولة الحالى من المحاكم التالية:

١ - المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم: ويشمل مستوى الوظيفة العليا وفقاً لجدول العاملين المدنيين بالدولة، أصحاب درجة وكيل وزارة، ودرجة وكيل وزارة أول ودرجة مدير عام، ويكون مقرها القاهرة والأسكندرية وتؤلف من دائرة أو أكثر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين.

٢ - المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثانى والثالث ومن يعادلهم: ويشمل اختصاص هذه المحاكم وفقاً لجدول العاملين المدنيين بالدولة شاغلى الدرجات الأولى، الثانية، الثالثة، الرابعة، الخامسة، السادسة. ويكون مقرها القاهرة والأسكندرية وتشكل أيضاً من دوائر ثلاثية تشكل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل، ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس مجلس الدولة، ويكون لهذه المحاكم نائب لرئيس المجلس يعاون رئيس مجلس الدولة فى القيام على شئونها.

ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية فى المحافظات الأخرى، وعلى أن يبين القرار عددها ومقرها ودوائر اختصاصها بعد أخذ رأى رئيس هيئة النيابة الإدارية.

وإذا شمل اختصاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة جاز لها أن تنعقد فى عاصمة أى محافظة من المحافظات الداخلة فى اختصاصها، وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة، ويتولى أعضاء النيابة الإدارية الإدعاء أمام المحاكم التأديبية.

وتعد المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا هى المحكمة الوحيدة المختصة بمحاكمة جميع العاملين شاغلين لوظائف الإدارة العليا، أياً كان مكان ارتكاب المخالفة.

أنظر:

د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣١٨ وما بعدها، ص ٣٤٥ وما بعدها.

دستور ٢٠١٤ الحالي لا يعد حكماً قضائياً، وإنما يعد بمثابة قرار إداري، وآية ذلك أنه يتم الطعن عليه أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، فهو من الناحية الموضوعية، وبصريح النص الدستوري -على سواء- يعد قراراً إدارياً بحتاً وإن لم يكن صادراً من سلطة إدارية^(١).

وبالإضافة إلى ذلك، فإنه مما لا شك فيه أن الضمانات التأديبية التي يكفلها القانون للعاملين أو الموظفين محل المساءلة أمام المحاكم التأديبية أعم وأشمل من تلك التي يكفلها القانون للعاملين أو الموظفين المحالين للتحقيق أمام النيابة الإدارية والذين يخضعون لولايتها التأديبية -على النحو الذي سبق لنا بيانه- التي قد تنتهي بتوقيع جزاءات تأديبية بحقهم وفقاً لوضعها الجديد^(٢) كسلطة تأديبية مستحدثة طبقاً لنص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤.

وخلاصة القول -وبناءً على ما سبق- وطبقاً للمعيار المزدوج بشأن تحديد طبيعة الأنظمة التأديبية المختلفة فإنه يصعب القول بانتفاء النيابة الإدارية كسلطة تأديبية للنظام التأديبي القضائي لا من حيث طبيعة تشكيلها وكنهها، ولا من حيث مدى سلطتها التأديبية^(٣). وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للنيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة، وأنها لا تنتمي إلى أي من النظم التأديبية المختلفة (الرئاسي أو شبه القضائي أو القضائي) فما الوضع بالنسبة لها؟

يبدو من العرض السابق لأنظمة التأديب المختلفة، ولمعايير التفرقة بينها، كيف عجزت تلك النظم والأساليب عن رسم إطار صحيح ودقيق لطبيعة سلطة النيابة الإدارية، وقد يعن لقائل إمكانية الاستعانة بنظام تأديبي مزدوج يمكن أن تتدرج هذه السلطة التأديبية المستحدثة تحت لوائه كأن يكون نظاماً رئاسياً قضائياً، أو رئاسياً شبه قضائياً، أو شبه قضائياً قضائياً^(٤).

ولكن -في الواقع- مثل هذا الطرح لن يجدي نفعاً لأن الأسلوبين الرئاسي والقضائي مثلاً لا يجتمعان، فإما أن يكون النظام التأديبي رئاسياً يختص بتوقيع كافة أنواع الجزاءات التأديبية مهما كانت جسامتها، أو قضائياً خالصاً يملك توقيع كل أنواع الجزاءات التأديبية أيّاً كانت بساطتها أو جسامتها، وللعلة ذاتها لن يجتمع النظام الرئاسي في التأديب مع النظام شبه القضائي، ولا هذا النظام الأخير مع النظام القضائي لأن لكل نظام طبيعته وخصائصه المميزة له من غيره^(٥).

(١) أنظر: د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩٥، ٩٦.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩٦.

(٣) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ٩٩.

(٤) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٠١.

(٥) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٠١.

وخلص القول، أن سلطة النيابة الإدارية التأديبية لا يمكن إدراجها تحت أى من أنظمة التأديب التقليدية المعروفة -الرئاسية والقضائية وشبه القضائية- كما لا يمكن انطوائها تحت لواء نظام تأديبي مختلط من هذه النظم التأديبية، وذلك لعدم دقة وصواب هذا الطرح، وهو ما يعنى أن منح النيابة الإدارية ولاية -أو سلطة- التأديب من قبل المشرع الدستورى -مع بقاء سلطة الجهة الإدارية، ومجالس التأديب المختلفة، والمحاكم التأديبية قائماً- لا يعدو أن يكون بدعاً من الأمر، أو على أحسن الظن نظاماً تأديبياً فريداً من نوعه استنته المشرع الدستورى لاعتبارات ليس شرطاً أن يكون قبلتها الصالح العام، ولعلها أقرب إلى الترضية لهيئة النيابة الإدارية من قبل اللجنة التى صاغت مشروع الدستور منها إلى النظر القانونى السليم^(١).

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٠٢.

المبحث الثانى

الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة

من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية

لقد أثار تحديد الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية جدلاً فقهيًا حتى بين أعضاء النيابة الإدارية أنفسهم وكذلك بينهم وبين غيرهم من أعضاء السلطة القضائية الآخرين^(١).

حيث ثار التساؤل عن الطبيعة القانونية لقرارات الجزاءات التأديبية التى تملك النيابة الإدارية سلطة توقيعها على الخاضعين لولايتها التأديبية المستحدثة بموجب المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ - وكذلك المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، ومن قبله المادة من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى - وهل تعد قرارات إدارية أم قرارات أو أحكام قضائية^(٢)؟

فى الواقع أن مشكلة تحديد العمل القضائى - بصفة عامة - وتمييزه عن العمل الإدارى لا تُثار إلا فى الحالات التى يسكت فيها المشرع عن تحديد طبيعة الجهة التى تقوم بالعمل، وما إذا كانت جهة قضائية أم جهة إدارية، وفى هذه تبدو الحاجة ماسة إلى تحديد طبيعة أعمالها من خلال مجموعة الخصائص الشكلية والموضوعية التى تميز العمل القضائى عن العمل الإدارى^(٣). أما إذا أفصح المشرع عن إرادته بأن منح جهة ما ولاية القضاء وأضفى على أعمال وصف الأحكام، فإن إرادة المشرع عندئذ تكون هى الحاسمة بحيث لا توجد حاجة للبحث عن خصائص أخرى يتميز بها العمل القضائى عن العمل الإدارى^(٤).

بحيث إنه إذا أفصح المشرع عن إرادته - فى هذا الصدد - فإنه يجب الالتزام بهذه الإرادة وعدم الخروج عليها.

والبحث عن إرادة المشرع لا يقتصر على النصوص القانونية وحدها، وإنما يتناول أيضاً الأعمال التحضيرية للقانون وكذلك المناقشات البرلمانية المصاحبة لصدور القانون^(٥).

(١) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٣.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٢١.

(٣) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٢٢.

(٤) Vedel (G) et Délvolvé (P): Droit administratif, P.U.F. 1992, P.19.

د. رمزى طه الشاعر: المسئولية عن أعمال السلطة القضائية، المرجع السابق، ص ٦٥، د. ثروت عبد العال أحمد: معيار تميز العمل القضائى وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧، ص ٤٩، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٢٢.

(٥) د. فتحي فكرى: مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، المرجع السابق، ص ٤٦٠، د. جابر جاد نصار: مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية "قضاء التعويض"، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٤١.

وفى الواقع أنه إذا نظرنا إلى دستور ٢٠١٤ نجد أن المشرع الدستوري ومن قبله المشرع العادى فى العديد من القوانين مثل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، ومن بعده القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالي- قد أفصح صراحة فى المادة ١٩٧ منه على أن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، حيث تنص هذه المادة على أن " النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها، ويكون بها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قرار اتهام أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة...".

ولكن على الرغم مما ورد فى دستور ٢٠١٤ من الاعتراف فى المادة ١٩٧ منه بأن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، إلا أن هذا النص لا يعد حاسماً فى تحديد طبيعة قرارات الجزاءات التأديبية الموقعة من قبل النيابة الإدارية، وذلك نظراً لما يعتره من تناقض فى صياغته ومضمونه، حيث إنه يثبت للنيابة الإدارية بصفة الهيئة القضائية فى صدره بينما يخولها السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية والطعن عليها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة فى عجزه، مما يجعل إرادة المشرع قاصرة بمفردها عن الإجابة على التساؤل المطروح^(١)، أى هل تعد قرارات النيابة الإدارية -فى هذا الصدد- قرارات إدارية أم أحكام قضائية؟

وفى الواقع -كما سبق القول- فإن الآراء الفقهية قد اختلفت فى هذا الصدد. ولكن قبل بيان هذه الآراء، فإننا سوف نبين باختصار- معايير تمييز العمل القضائى عن العمل الإدارى، حيث يتبين لنا بعد ذلك ما إذا كانت قرارات النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية وفقاً لسلطتها التأديبية المستحدثة قرارات إدارية أم قرارات أو أحكام قضائية، وذلك على النحو التالى:

أولاً: معايير تمييز العمل القضائى عن العمل الإدارى:

لقد قيل بعدة معايير للتمييز بين العمل القضائى والعمل الإدارى، حيث ذهب البعض إلى الأخذ بالمعيار الشكلى، وذهب البعض الآخر إلى الأخذ بالمعيار الموضوعى، وذهب البعض إلى الأخذ بالمعيار المختلط^(٢):

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٢٣.

(٢) أنظر فى تفاصيل ذلك:

د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة "الرقابة القضائية"، الكتاب الثانى، دار النهضة العربية، ١٩٦٧-١٩٦٨، ص ٥٧٧ وما بعدها. د. محمود محمد حافظ: القضاء الإدارى فى القانون المصرى والمقارن، دار النهضة العربية، الطبعة

١ - المعيار الشكلي^(١):

يعتمد المعيار الشكلي فى تمييز العمل القضائى عن العمل الإدارى على الجهة مصدره العمل، وما يتبع فى اتخاذه من إجراءات أو ما يسبغه القانون عليه من قوة أو حصانة أو ما يترتب عليه من أثر مما يؤدى إلى أن يحوز العمل حجية الشئ المقضى به، دون النظر إلى جوهره وحقيقته^(٢).

وعلى ذلك إذا كانت الجهة مصدره العمل جهة قضائية، فإنه تكون له الصفة القضائية أياً كان مضمونه، أما إذا كان العمل صادراً من جهة إدارية فإنه يكون عملاً إدارياً^(٣). فطبقاً لهذا المعيار الشكلي فإن العمل يعد قضائياً إذا صدر من جهة أو سلطة لها صفة ونظام المحاكم سواء أكانت جهة عادية أم استثنائية، ومقتضى ذلك ولازمه أن كل تصرف يصدر عن هيئة منظمة ومعدة لممارسة القضاء ومحاطة بأشكال وإجراءات معينة يعد عملاً قضائياً^(٤). ويتضح -مما سبق- أن المعيار الشكلي يندرج تحته عدة عناصر هي^(٥):

(أ) الاستناد إلى الجهة مصدره العمل والإجراءات التى تتبع فى إصداره:

يرى البعض من أنصار المعيار الشكلي أن العمل القضائى هو الذى يصدر من جهة قضائية منظمة بطريقة معينة، ومن ثم إذا كان صادراً من جهة إدارية فإنه يعد عملاً إدارياً، أما إذا كان العمل صادراً من جهة قضائية فإنه يعد عملاً قضائياً.

الثامنة، ١٩٨٩، ص ٣٨٩ وما بعدها. د. رمزى طه الشاعر: المسئولية عن أعمال السلطة القضائية، الطبعة الأولى، ١٩٧٨، ص ٩٧ وما بعدها. د. ثروت عبد العال أحمد: معيار تمييز العمل القضائى، المرجع السابق، ص ١٧ وما بعدها.
(١) أنظر فى تفاصيل ذلك:

Carrée de Malberg (R): Contribution à la théorie générale de l'Etat, Sirey, Paris, T.1. 1920, P.691 et Suv., Jez (G): De la force de l'vérité légal attachée par la loi a l'acte juridictionnel, R.D.P., 1913, P.431 et Suv., Jeze (G): L'acte juridictionnel et la classification des recours contentieux, R.D.P., 1909, P.671 et Suv., Durand (C): Les rapports entre les juridictions administrative et judiciaire, thèse, Paris, 1956, P.19.

وأنظر: د. محمود محمد حافظ: القرار الإدارى، دراسة مقارنة، ١٩٩٣، ص ١٢، ص ٣٠، ص ٥٨ وما بعدها. د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: القانون الإدارى، النشاط الإدارى، ١٩٩٩، ص ٢٢٠، أ/ هند عبد الحليم طنطاوى: المعيار المميز للعمل القضائى عن القرار الإدارى فى الفقه والقضاء الفرنسى والعربى، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثانى، السنة التاسعة عشر، ١٩٧٥، ص ٣٠٩ وما بعدها. د. ثروت عبد العال: المرجع السابق، ص ١٩. د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٢٤.

(٢) د. ثروت عبد العال: المرجع السابق، ص ١٩.

(٣) د. جابر جاد نصار: المرجع السابق، ص ٧٨.

(٤) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٢٤.

(٥) د. منصور محمد أحمد: مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية (قضاء التعويض)، ٢٠١٩، ص ٩٠ وما بعدها.

وإذا نظرنا إلى الشكل والإجراءات التي تحيط بالعمل، فإن العمل القضائي يتميز، بالإضافة إلى صدوره من جهة قضائية، ببعض الإجراءات التي تكفل له الفاعلية اللازمة لترتيب قوة الحقيقة القانونية، كما تعطى للمتقاضين ضمانات خلو العمل من أى تحكّم لما تحمله فى طبيعتها من معانى المساواة والحيادة والنزاهة، مما يبعث على الثقة فيها ويجعلها تحظى فى النفوس بما تحظى به الأعمال القضائية من مهابة واحترام^(١).

ولذلك يرى أنصار المعيار الشكلى أن ما يميز كل وظيفة من وظائف الدولة عن غيرها ليست الطبيعة الكامنة فى التصرف الذى تجريه إحدى السلطات، ولا الغاية التى تنشدها من ورائه، وإنما تتحدد طبيعة الوظيفة أو العمل من خلال تشكيل السلطة أو الهيئة التى تتصرف والأشكال والإجراءات التى تتم بها تصرفاتها^(٢).

ب - الاستناد إلى مبدأ التبعية:

ذهب البعض من أنصار المعيار الشكلى إلى الاعتماد على مبدأ التبعية، بحيث إنه إذا كانت الجهة التى أصدرت العمل تخضع للتبعية الإدارية كان العمل الصادر منها إدارياً، أما إذا كانت هذه الجهة تتمتع بالاستقلال، فإن العمل الصادر منها يكون عملاً قضائياً^(٣).

ج - الاستناد إلى الأثر القانونى الذى يترتب عليه العمل:

ذهب البعض من أنصار المذهب الشكلى إلى الاعتماد على الأثر القانونى الذى يترتب عليه العمل لتميز العمل القضائى عن العمل الإدارى، حيث إن العمل يترتب أثراً هاماً وهو حجىة الشئ المقضى به، ونظراً لأن هذا الأثر لا يترتب إلا على العمل القضائى وحده، فإنه يجب اعتباره معياراً لتميز العمل القضائى عن العمل الإدارى^(٤).

وقد أخذ المشرع والقضاء الفرنسيان بهذا المعيار الشكلى بصفة أساسية فى التمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال القضائية، حيث شمل اختصاص القضاء الإدارى جميع أعمال الإدارة دون غيرها من أعمال السلطات الأخرى^(٥)، وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسى فى حكمه الصادر فى قضية moineau بأن "غرفة التأديب للنقابة القومية للأطباء هيئة قضائية تصدر قرارات نهائية، وأن قرارها برفض قيده الأطباء فى قائمة النقابة عمل قضائى"^(٦).

(١) د. ثروت عبد العال: المرجع السابق، ص ٢٢.

(٢) أنظر: د. عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٥٩.

(٣) أنظر: د. منصور محمد أحمد: المرجع السابق، ص ٩٠، ٩١.

(٤) أنظر: د. منصور محمد أحمد: المرجع السابق، ص ٩١.

(٥) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٥٩.

(٦) C.E. 12 Décembre 1953, Moineau, Rec., P.753 et S.

كما أخذت محكمة القضاء الإدارى فى مصر فى العديد من أحكامها بهذا المعيار، منها حكمها الذى قضت فيع باعتبار قرارات لجنة مخالفات الترع والجسور قرارات إدارية تأسيساً على أنها صادرة من هيئة مشكلة تشكياً إدارياً^(١)، حيث ذهبت إلى أن لجنة مخالفات الترع والجسور "لا تخرج عن كونها لجنة إدارية ذات اختصاص قضائى.... ولذلك يكون الدفع بعدم الاختصاص بدعوى أن قرارات هذه اللجنة لها صفة الأحكام. وبهذه المثابة تخرج من اختصاص محكمة القضاء الإدارى فى غير محله، ويتعين رفضه"^(٢).

وقد تعرض المعيار الشكلى - بكافة عناصره- للنقد على أساس إسرافه وتحيزه للشكلية، حيث رفض أنصاره الاعتراف بأهمية الجوانب الموضوعية فى تمييز العمل القضائى عن العمل الإدارى، لأن الاختلاف فى الموضوع هو الذى يبرر الاختلاف الإجرائى أو العضوى، أى أن طبيعة العمل هى التى تحدد إجراءات وصفة من يقوم به وليس العكس، وبمعنى آخر، فإن الوظيفة المتميزة هى التى اقتضت وجود عضو يتخصص فى ممارستها بطريقة خاصة وإجراءات معينة، فالإجراء لا يكشف عن طبيعة العمل وإنما العكس هو الذى يحدث^(٣). ومن ثم يعد المعيار الشكلى غير كاف بمفرده لتمييز العمل القضائى عن العمل الإدارى.

٢ - المعيار الموضوعى:

يعتمد المعيار الموضوعى فى تمييزه للعمل القضائى عن العمل الإدارى على مضمون أو طبيعة العمل وجوهره وحقيقته دون نظر إلى الجهة التى أصدرته أو ما يتبع فى إصداره من إجراءات أو ما يسبغه عليه القانون من قوة أو حصانة أو ما يترتب عليه من أثر. ويعد الفقيه الفرنسى Duguit من أكبر أنصار هذا المعيار، مما أدى إلى ارتباط اسمه به على الرغم من تناول البعض له قبله، إلا أنهم لم ينتهوا إلى ما انتهى إليه فيه^(٤).

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٥٩.

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٥١/٣/٢٠، المجموعة، السنة الخامسة، ص ٧٣٢.

(٣) أنظر فى تفاصيل ذلك:

Vedel (G) et Delvolvé (P): Droit administratif, op. cit., P.15 et Suv., Auby et Drago: Traité de contentieux administratif, T.3, Paris, 1962, P.241 et Suv., Waline (M): Du critère des actes juridictionnels, R.D.P. 1933, P.565 et Suv.

د. رمزى الشاعر: المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية، طبعة ١٩٩٧، المرجع السابق، ص ٢٦ وما بعدها. د. ثروت عبدالعال: معيار تمييز العمل القضائى، المرجع السابق، ص ٢٢ وما بعدها. د. منصور محمد أحمد: المرجع السابق، ص ٩١.

(٤) أنظر فى تفاصيل ذلك:

Duguit (L): La fonction juridictionnelle, R.D.P. 1992, P.169 et Suv., Duguit(L): Droit constitutionnel, T.3, 1923, P.18 et Suv., Chapus (R): Qu'est -ce que' un juridiction? La

ويعتمد المعيار الموضوعى على عدة عناصر هي^(١):

(أ) الاعتماد على العناصر المكونة للعمل القضائى:

يرى البعض من أنصار المعيار الموضوعى أن العمل القضائى هو العمل الذى تفصل بموجبه سلطة عامة فى مسألة كانت موضوع إدعاء أمامها، فالعمل القضائى يفترض أولاً وجود إدعاء بمخالفة القانون يكون بمثابة مقدمة حتمية له، كما يتطلب أيضاً أن يتحقق القاضى بشأن الادعاء المفروض عليه من حيث مخالفته للقانون أم لا، وأخيراً يجب أن يصدر قرار فى نطاق الحل الذى توصل إليه القاضى^(٢).

ويتضح من ذلك أنه ينبغى لإضفاء الصفة القضائية على العمل القانونى توافر ثلاثة شروط، هي^(٣):

١- وجود إدعاء يترتب عليه طرح مسألة قانونية على القاضى بغية حلها، والذى يتحقق كلما طلب من القضاء بيان مدى اتفاق وضع معين مع القاعدة القانونية وليس بوجود خصومة أو مزاعم متعارضة بين طرفين.

٢- حل المسألة القانونية أو الفصل فيها بمعرفة القاضى. وذلك بتقرير صادر عنه يتضمن تحديده لمدى مطابقة الأوضاع والوقائع المعروضة عليه للقانون، ويكون لهذا التقرير قوة الحقيقة القانونية.

٣- صدور قرار من القاضى يحدد فيه رأيه فى حل المسألة القانونية المعروضة عليه، على أرض الواقع وحيز التنفيذ.

ب - الاستناد إلى الغاية من العمل^(٤):

يذهب البعض من أنصار المعيار الموضوعى إلى أن العمل القضائى يتميز عن العمل الإدارى بالغاية منه، وقد اختلفت آراءهم فى تحديد الغاية من العمل القضائى، وإن كانت جميعها تدور حول فكرة تطبيق القانون وتنفيذه، وذلك على النحو التالى^(٥):

répousse de la jurisprudence administrative, Mélange Eisenman, éd. Qujas, 1975, P.265., Solus et Perrot: Droit judiciaire privé, T.1, Sirey, Paris, 1961, P.441

د. محمود حافظ: المرجع السابق، ص ١٥ وما بعدها، ص ٣٠، ص ٥٨، د. رمزى الشاعر: المرجع السابق، ص ٥٣ وما بعدها، د. ثروت عبد العال: المرجع السابق، ص ٣٣ وما بعدها، د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٦٠، أ/ هند طنطاوى: المرجع السابق، ص ٣١٧.

(١) أنظر: د. منصور محمد أحمد: المرجع السابق، ص ٩٢ وما بعدها.

(٢) أنظر فى تفاصيل ذلك: د. رمزى الشاعر: المرجع السابق، ص ٤٥، ٤٦، د. ثروت عبد العال: المرجع السابق، ص ٣٣ وما بعدها.

(٣) أنظر: د. عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٤٦٠، ٤٦١.

(٤) أنظر: د. رمزى الشاعر: المرجع السابق، ص ٥٣ وما بعدها، د. ثروت عبد العال: المرجع السابق، ص ٣٨ وما بعدها.

(٥) أنظر: د. منصور محمد أحمد: المرجع السابق، ص ٩٢، ٩٣.

١ - الغاية من العمل القضائي هي غاية اجتماعية ونفسية:

يرى البعض أن الغاية من العمل القضائي هي غاية اجتماعية ونفسية تتجاوز نطاق النظام القانوني، ولكنهم انقسموا حول تحديد هذه الغاية الاجتماعية، حيث حصرها البعض في المصلحة الخاصة، وحددها البعض الآخر، بالمصلحة العليا للدولة.

٢ - الغاية من العمل القضائي هي غاية قانونية:

يرى البعض أن الغاية من العمل القضائي هي غاية قانونية مجردة تتمثل في حماية النظام القانوني، وقد اختلف أنصار هذا الاتجاه كذلك في تحديد هذه الغاية، حيث يرى البعض أن الغاية من العمل القضائي هي غاية ذاتية تهدف إلى حماية الحقوق، بحيث تقتصر وظيفة القاضى على ضمان الحقوق، بينما يرى البعض الآخر أن الغاية من العمل القضائي هي غاية تكمن في تطبيق القانون في الواقع العملي، بمعنى التحقق من مدى مطابقة النشاط الاجتماعي للقواعد القانونية.

ج- الاستناد إلى معيار حسم المنازعات:

يرى البعض من أنصار المعيار الموضوعي أن العمل القضائي يستهدف حسم المنازعات، فالمنازعة مناط القضاء، ولا حاجة لوجود القضاء حال عدم وجود منازعة، وبالتالي فإن العمل يكون قضائياً إذا كان فاصلاً في نزاع أو في خصومة، ويكون إدارياً إذا كان غير ذلك^(١). ومن ثم يعد العمل إدارياً إذا لم يتضمن الفصل في منازعة أو خصومة، وكان إصداره بقصد إحداث أثر قانوني معين، سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء لأحد المراكز القانونية القائمة الخاصة أو العامة^(٢).

ويعد العمل قضائياً إذا كان يتضمن الفصل في منازعة أو خصومة على أساس قاعدة قانونية، ولم يكن المقصود منه إحداث أثر في المراكز القانونية القائمة، وإنما مجرد تقرير المركز القانوني المتنازع عليه والكشف عنه^(٣).

وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بالمعيار الموضوعي في بعض أحكامه إلى جانب المعيار الشكلي، وخاصة بالنسبة لتحديد طبيعة القرارات الخاصة بتنظيم سير مرفق القضاء العادي والخاصة بتعيين رجال القضاء والنيابة واعتبرها قرارات إداري، لعدم تعلقها من حيث

(١) أنظر: د. رمزي الشاعر: المرجع السابق، ص ٤٧ وما بعدها، د. ثروت عبد العال: المرجع السابق، ص ٤٢ وما بعدها،

د. منصور محمد أحمد: المرجع السابق، ص ٩٤.

(٢) أنظر: د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٦٠.

(٣) أنظر: د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٦٠.

الموضوع بجوهر الوظيفة القضائية، وقبل الطعن فيها بالإلغاء على الرغم من صدورها من القضاء العادي^(١).

كما أخذ مجلس الدولة الفرنسي بالمعيار الموضوعى فى تحديد طبيعة قرارات مجلس المصادرة أو الغنائم، والذي يقوم بفحص الحقوق الذاتية والفصل فيها، واعتبرها أعمالاً قضائية^(٢).

وفى مصر أخذت محكمة القضاء الإدارى -أحياناً- بالمعيار الموضوعى، وعرفت العمل القضائى بأنه "القرار الذى يحسم على أساس القاعدة القانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين وتتعلق بمركز قانونى خاص أو عام، ولا ينشئ القرار مركزاً قانونياً جديداً وإنما يقرر فى قوة الحقيقة القانونية وجود حق لأى الخصمين أو عدم وجوده. ويكون القرار قضائياً متى اشتمل على هذه الخصائص ولو صدر من هيئة لا تتكون من عناصر قضائية، وإنما استندت إليها سلطة قضائية استثنائية للفصل فيما نيظ بها من الخصومات...."^(٣).

وقد أخذت المحكمة الإدارية العليا -أيضاً- بالمعيار الموضوعى، ومن أحكامها فى هذا الصدد نذكر منها، حكمها الذى قضت فيه بأن "المستقر فى قضاء هذه المحكمة أن قرارات اللجنة القضائية للإصلاح الزراعى تعتبر بحسب طبيعتها أحكاماً قضائية، وليست قرارات إدارية، ومن ثم تحوز حجية الأمر المقضى به بين الخصوم"^(٤).

وقد تعرض المعيار الموضوعى للنقد، وذلك على أساس إسرافه وتحيزه للجوانب الموضوعية، ورفض الاعتراف بأهمية الجوانب الشكلية فى تمييز العمل القضائى عن العمل الإدارى، مما يجعله غير كاف بمفرده لتمييز العمل القضائى عن العمل الإدارى^(٥).

٣ - المعيار المختلط:

(١) أنظر فى ذلك: د. عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٤٦١.

(٢) أنظر فى ذلك: د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٦١.

(٣) حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ٢٨/٤/١٩٤٨. مشار إليه بمؤلف د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٦١، ٤٦٢.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٢٦/٢/١٩٨٠. مشار إليه بمؤلف د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٦٢.

(٥) أنظر فى تفاصيل ذلك:

Vedel (G) et Delvolvé (p): op. cit., P.15 et Suv., Auby et Drago: op. cit., P.241 et Suv., Lampué: La notion d'acte juridictionnel, R.D.P., 1946, P.20 et Suv., Solus et Perrot: op. cit., P.433 et Suv., Waline (M): op.cit., P.565 et Suv.

د. رمزى الشاعر: المرجع السابق، ص ٢٦ وما بعدها. د. ثروت عبد العال: المرجع السابق، ص ٢٢ وما بعدها. د. وجدى راغب فهمى: النظرية العامة للعمل القضائى فى قانون المرافعات، رسالة دكتوراه -كلية الحقوق- جامعة عين شمس، ١٩٧٤، ص ٨٠ وما بعدها. د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٢٦.

ترتب على عدم كفاية أى من المعيارين السابقين - المعيار الشكلى والمعيار الموضوعى- بمفرده فى التمييز بين العمل القضائى والعمل الإدارى، اتجه بعض الفقه - من أمثال الفقيه الفرنسى جوليان Juillien - نحو الجمع بين هذين المعيارين فى معيار واحد أطلقوا عليه المعيار المختلط، ورأوا وفقاً لهذا المعيار أن العمل القضائى يتكون من جانبين هما جانب موضوعى، وجانب شكلى، فالعمل القضائى -من وجهة نظر جوليان Juillien- لا يعدو أن يكون فصلاً فى مسألة قانونية تتمثل فى شرعية تنفيذ القانون، حيث يتجلى الجانب المادى - الموضوعى- للعمل القضائى فى التقرير الذى يقوم به القاضى بشأن وجود مخالفة للقانون من عدمه، فى حين يبدو الجانب الشكلى فى صدور العمل القضائى من جهة تتمتع بالحياد والاستقلال وهى السلطة القضائية، فضلاً عن إحاطته بمجموعة من الضمانات التى تكفل حقوق الدفاع للمتقاضين^(١).

فالمعيار المختلط يجمع بين عناصر شكلية وعناصر موضوعية، فالعمل القضائى هو تصرف ذو بناء مركب من عناصر شكلية وأخرى موضوعية، وهذا الجمع بين العناصر الشكلية والعناصر الموضوعية فى العمل القضائى يكفل تحديده بصورة تمنع إلى حد كبير الخلط بينه وبين أعمال أخرى ليست فى حقيقتها قضائية، وإنما تأخذ هذه الصفة نتيجة للاقتصار على الأخذ -فقط- بأحد المعيارين الشكلى أو الموضوعى، هذا بالإضافة إلى أن المعيار المختلط يعبر عن حقيقة فنية، إذ لا يكفى لتحديد العمل القضائى تعريف غايته أو بيان عنصر من عناصره، وإنما يلزم الرجوع إلى أكثر من عنصر فى ذات الوقت^(٢).

وقد لاقى هذا المعيار المختلط تأييداً من بعض الفقهاء الفرنسيين^(٣)، وكثيراً من الفقهاء المصريين^(٤)، باعتباره المعيار الأنسب للتمييز بين العمل القضائى والعمل الإدارى.

(١) Guillien: L'acte juridictionnel et l'autorité de la chose juge, thèse, Bordeaux, 1931, P.60 et Suiv.

وأنظر: د. عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٤٦٢، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٢٧.

(٢) د. رمزى الشاعر: المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية، طبعة ١٩٧٨، المرجع السابق، ص ٤٥، د. جابر جاد نصار: المرجع السابق، ص ٧٩.

(٣) Duez (Paul) et Debeyre (Gug): Traité de droit administratif, op. cit., P.198., Solus et Perrot: op. cit., P.48.

(٤) أنظر: د. عبد الحميد كمال حشيش: دراسة لتطور أحكام القضاء الإدارى فى التكييف القانونى للقرارات الصادرة فى مجال التأديب، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثالث، ديسمبر ١٩٦٨، ص ١٥٥ وما بعدها، د. رمزى الشاعر: المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية، طبعة ١٩٩٧، المرجع السابق، ص ٦٠ وما بعدها، د. محمود حافظ: القرار الإدارى، المرجع السابق، ص ٦٥، د. القطب محمد طبلية: معيار العمل القضائى فى القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائى فى مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٦٥، ص ١٤٣، د. ثروت عبدالعال:

ويشمل الجانب الموضوعى فى العمل القضائى وفقاً للمعيار المختلط ثلاثة عناصر
هى^(١):

أ- وجود وقائع مطروحة على القاضى ليقوم بفحصها، وتمييز الصحيح منها وصولاً إلى الحقيقة.

ب- قيام القاضى بالبحث عن القاعدة القانونية واجبة التطبيق، وذلك بعد وقوفه على الوقائع الصحيحة.

ت- بعد انتهاء القاضى من تحديد الوقائع ومعرفة القاعدة واجبة التطبيق يجب على تساؤل هام هو: هل تشكل الوقائع المطروحة أمامه مخالفة للقاعدة القانونية أم أنها متمشية معها؟ وتعد الإجابة على هذا التساؤل هى جوهر العمل القضائى وهى التقرير الذى يكتسب حجية الشئ المقضى به.

ومن ثم فإن العمل القضائى وفقاً لهذا المعيار المختلط يقتصر على حل المسألة القانونية محل البحث والتي تنصب على مخالفة قانونية ويتركز هذا العمل فى فكرة التقرير، ولا يدخل القرار الذى يعقب التقرير فى مضمون العمل القضائى، إذ لا يعدو القرار أن يكون عملاً تنفيذياً للتقرير يتم به إبطال العمل غير القانونى أو التعويض عنه.

ويتمثل الجانب الشكلى فى العمل القضائى وفقاً للمعيار المختلط فى ضرورة تأدية القاضى عمله القضائى فى ظل مجموعة من الضمانات أهمها^(٢):

أ- حياد القاضى أمام الخصوم.

ب- عدم خضوع القاضى للسلطة الرئاسية، أى تمتعه بالاستقلال تجاه هذه السلطة.

ت- اتباع الإجراءات والقواعد المنصوص عليها فى قوانين التقاضى.

ث- حصانة القضاة وعدم قابليتهم للعزل.

وقد اتجه مجلس الدولة الفرنسى إلى الأخذ بالمعيار المختلط لتمييز العمل القضائى عن العمل الإدارى، حيث لم يذهب إلى اعتبار جميع القرارات الصادرة من مجالس النقابات المهنية أعمالاً قضائية، وإنما ميز بينها واعتبر البعض منها قرارات إدارية، واعتبر البعض الأخر منها أعمالاً

معيار تمييز العمل القضائى، المرجع السابق، ص ٤٧، ٤٨، ٤٩. د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٦٦، ٤٦٧، ٤٦٨. د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٢٨.

(١) أنظر: د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٦٢، ٤٦٣.

(٢) أنظر: د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٦٣.

قضائية، ومن ذلك اتجاهه إلى اعتبار القرارات الصادرة من مجالس النقابات المهنية والخاصة بالتأديب أو منازعات الانتخابات أعمالاً قضائية^(١).

كما أخذ مجلس الدولة المصرى بهذا المعيار أيضاً، حيث قضت محكمة القضاء الإدارى - فى هذا الصدد- بأن "شرح القانون العام قد اختلفوا فى وضع المعايير للتفرقة بين القرار القضائى والقرار الإدارى. فمنهم من أخذ بالمعيار الشكلى ويتضمن أن القرار القضائى هو الذى يصدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء، ومنهم من أخذ بالمعيار الموضوعى وهو ينتهى إلى أن القرار القضائى هو الذى يصدر فى خصومة لبيان حكم القانون فيها، بينما يرى آخرون منهم أن يؤخذ بالمعيارين -الشكلى والموضوعى- وقد اتجه القضاء فى فرنسا ثم فى مصر إلى هذا الرأى الأخير. على أن الرأى الراجح هو الأخذ بالمعيارين معاً مع بعض الضوابط، وبيان ذلك أن القرار القضائى يفترق عن القرار الإدارى فى أن الأول يصدر من هيئة قد استمدت ولاية القضاء من قانون محدد لاختصاصها مبين لإجراءاتها، وما إذا كان ما تصدره من أحكام نهائية أو قابلاً للطعن، مع بيان الهيئات التى تفصل فى الطعن فى الحالة الثانية، وأن يكون هذا القرار حاسماً فى خصومة أى فى نزاع بين طرفين مع بيان القواعد القانونية التى تنطبق عليه ووجه الفصل فيه"^(٢).

كما أخذت المحكمة الإدارية العليا -أيضاً- بهذا المعيار المختلط، حيث ذهبت إلى أنه "ومن حيث إن الحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه على أنه باستظهار أحكام القسم الخامس من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٤٩ بإنشاء نقابات واتحادات المهن الطبية وهو القسم المتعلق بالتأديب بالنسبة لأعضاء نقابات المهن الطبية تبين أن الهيئات التأديبية بها تأخذ نفسها بالأسلوب القضائى المعمول به فى المحاكم.... وأكد هذا النظر المواد الخاصة بتشكيل هذه الهيئات وطرق الطعن فى أحكامها، إذ تُشكل هيئة التأديب من الدرجة الثانية من النقيب ومن مستشار الاستئناف ومدير أحد أقسام وزارة الصحة وعضوين من مجلس النقابة، وتشكل هيئة الدرجة الثالثة التى يطعن أمامها فى الأحكام الصادرة بمحو الاسم من إحدى دوائر محكمة النقض. هذا وقد نصت المادة ٢٧ من ذلك القانون على إلزام هذه الهيئات بمختلف درجاتها بتسبيب أحكامها كما تضمنت تنظيمياً شاملاً لحق الدفاع، ومن ثم فلا مزية فى أن المشرع عندما أصدر هذا القانون وضمن نصوصه ما سبق إيضاحه من ضوابط وإجراءات يكون قد كشف عن مراده فى جعل الهيئات التأديبية للنقابات الطبية أشبه ما تكون بالمحاكم تصدر قرارات تستوى بالأحكام،

(١) أنظر: د. رمزي طه الشاعر: المسئولية عن أعمال السلطة القضائية، طبعة ١٩٨٣، ص ٧٥، د. إبراهيم محمد على:

القانون الإدارى، المرجع السابق، ص ٢٦٨، ٢٦٩.

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٢/٧/١٩٥٤، مجموعة أحكام مجلس الدولة، السنة التاسعة، ص ١٢٧.

وعلى هذا يكون الطعن فى الأحكام الصادرة منها كدرجة أخيرة أمام المحكمة الإدارية العليا ويتعين لذلك الحكم بعدم اختصاص محكمة القضاء الإدارى بنظر الدعوى...."^(١).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا -أيضاً- بأنه "متى كان قرار فصل الطاعن من الخدمة الذى انصرف إليه الطعن، هو قرار السلطة الرئاسية الصادر بالتصديق على قرار مجلس التأديب بالهيئة، وهو قرار إدارى نهائى لسلطة تأديبية وليس قراراً صادراً من مجلس تأديب تتوافر لقراراته منزلة الأحكام التأديبية، فإن المحكمة الإدارية العليا لا تكون مختصة بنظر الطعن فيه مباشرة وينعقد الاختصاص فى هذا الشأن للمحكمة الإدارية بالنظر إلى المنازعات الخاصة بالعاملين فى الهيئات العامة"^(٢).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا -فى هذا الشأن- بأن "المشرع أوجب لقيام العمل القضائى قانوناً أن يصدر من الهيئة المشكلة وفقاً لأحكام القانون، والتي سمعت المرافعة، وأتمت المداولة قانوناً، ووقفت على مسودة الحكم المشتعلة على أسبابه باعتبار أن الحكم يمثل خلاصة ما أسفرت عنه المداولة قانوناً حتى لحظة النطق به، إذ يجب أن يتضمن الحكم رسداً أو تسجيلاً لسير الخصومة، وقد روعى فيها جميع الإجراءات الجوهرية كما أوجب المشرع أن تكون المداولة فى الحكام سراً بين أعضاء المحكمة مجتمعين فى منطوق الحكم وأسبابه بعد انتهاء المرافعة وقبل النطق به"^(٣).

وعلى الرغم من أهمية المعيار المختلط للتمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال القضائية إلا أن البعض قد اعترض عليه، ووجه إليه العديد من الانتقادات، أهمها^(٤):

أ- تحديد العمل القضائى وحصره فى حل المخالفة القانونية يؤدى إلى اختلاطه بأعمال أخرى غير قضائية. فالرئيس الإدارى يقوم بإصدار القرارات التأديبية التى تراقب شرعية القرارات الصادرة من رؤسائه، كما يقوم بإصدار القرارات التأديبية التى تراقب شرعية سلوك الموظف فى وظيفته.

ب- العمل القضائى قد ينصب أحياناً على مسائل لا تبرز فكرة الفصل فى مسألة قانونية، ولا تنثير موضوع الفصل فى القانون.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٩٩٥ لسنة ١١١ ق، جلسة ١٩٦٨/١/٦، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ١٣، ص ٣٩١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٧٢/١/٢٢، مجموعة أحكام السنة السابعة عشر، ص ١٥٦ وما بعدها.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٠٩٨ لسنة ٤١ ق، جلسة ١٩٩٧/٧/١٩، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا فى أعوام ١٩٩٧، ١٩٩٨، ١٩٩٩، الجزء الثانى، ص ١٤٩.

(٤) راجع فى ذلك:

د. رمزى الشاعر: المسئولية عن أعمال السلطة القضائية، طبعة ١٩٩٧، المرجع السابق، ص ٦٢ وما بعدها. د. عبدالعظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٦٤.

ت-رقابة احترام الشرعية وتطبيق أحكام القانون ليست هي غاية القضاء، ولكنها وسيلة لرعاية المصالح الاجتماعية.

وعلى الرغم من هذه الانتقادات التي وجهت للمعيار المختلط إلا أنه قد لاقى -كما سبق القول- تأييداً من بعض الفقهاء الفرنسيين، وكثيراً من الفقهاء المصريين، وأيضاً مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري، حيث يرون جميعاً ضرورة اجتماع العناصر المادية - الموضوعية- والشكلية لتوافر العمل القضائي، وأن المعيار الشكلي يكمل ويؤكد المعيار الموضوعي^(١).

وفى الواقع أن ما ذهب إليه جمهور الفقهاء -وكذلك مجلس الدولة في فرنسا ومصر- فى الأخذ بالمعيار المختلط لتمييز العمل القضائي عن العمل الإداري هو الرأى الصواب، والأجدر بالاتباع، وذلك لأن الاعتماد على الضوابط الشكلية أو الموضوعية بمفردها لا يكفي لتمييز العمل القضائي عن العمل الإداري، ولا يعنى ذلك ضرورة تطبيق المعيار الشكلي على وجه متساو مع المعيار الموضوعي، بل يتم المزج بينهما على نحو تتحدد معه بوضوح طبيعة العمل القانوني^(٢).

وهكذا وبعد أن بينا معايير التمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري، فإننا سوف نبين -فى ضوء هذه المعايير- طبيعة القرارات الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية، وهل هي ملزمة أم أنها مجرد توصيات؟ وهل هي قرارات إدارية أم قرارات قضائية؟ فى الواقع أنه -وكما سبق القول- فقد أثار تحديد طبيعة القرارات الصادرة من النيابة الإدارية جدلاً واختلافاً فقهيّاً حتى بين أعضاء النيابة الإدارية أنفسهم وكذلك بينهم وبين غيرهم من أعضاء السلطة القضائية الآخرين^(٣).

حيث اختلفوا -حتى قبل صدور دستور ٢٠١٤، وكذلك بعد صدوره ومنحه النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية التي تملك السلطة المختصة سلطة توقيعها- إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول:

اتجه هذا الرأى إلى أن قرارات النيابة الإدارية ملزمة من ناحية وقضائية من ناحية أخرى^(٤).

(١) راجع فى ذلك:

د. رمزي الشاعر: المرجع السابق، ص ٦١، ص ٦٣، د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٦٤.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٦٦.

(٣) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٣ وما بعدها.

(٤) المستشار/ إسلام حسن: هل قرارات النيابة الإدارية ملزمة أم توصيات، الأهرام اليومى، عدد الجمعة ١١/٨/٢٠١٣.

مشار إليه بمؤلف د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٣٨٨ وما بعدها.

حيث أشارت إلى القوانين أرقام ٨٢ لسنة ١٩٦٩، ٨٥ لسنة ١٩٦٩، ٣٩ لسنة ١٩٧٤، ١٣٩ لسنة ١٩٧٥، ١٧ لسنة ١٩٧٦، ١٢ لسنة ١٩٨٩. أنظر: د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، هامش ٣ ص ٣٤٨.

فهى - أى النيابة الإدارية- من وجهة نظر هذا الاتجاه هيئة قضائية مستقلة، حيث أوردت ذلك العديد من القوانين^(١)، والأحكام القضائية سواء كانت دستورية أو صادرة من المحكمة الإدارية العليا ومن محكمة النقض فى الطعون الانتخابية^(٢)، وكذلك الآراء الفكرية التى تؤكد ذلك، كما أن المذكرة الايضاحية لقانون النيابة الإدارية رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ نصت على أن النيابة الإدارية تقوم بالنسبة للموظفين بمثل ما تقوم به النيابة العامة بالنسبة لسائر المواطنين وهو ما أكده أيضاً القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الذى منح النيابة الإدارية كافة الصلاحيات القانونية التى يتمتع بها قاضى التحقيق والنيابة العامة مثل إصدار أوامر بضبط وإحضار الشهود وتفتيش أماكن العمل، وتفتيش أشخاص ومنازل المتهمين فى الجرائم، التى تباشر النيابة الإدارية التحقيق فيها^(٣).

وأضاف هذا الرأى أن الحقيقة القضائية تقول أن النيابة الإدارية شأنها شأن النيابة العامة لا فارق بينهما، ولا سند للمغايرة فى وصفهما، فإذا كانت النيابة العامة شعبة أصيلة من شعب السلطة القضائية، فذلك حال النيابة الإدارية التى تقوم على شئون الدعوى التأديبية، شأن النيابة العامة، التى تقوم على شئون الدعوى الجنائية^(٤).

كما أشار ذلك الرأى إلى أن المحكمة الإدارية العليا استقرت فى العديد من أحكامها على أن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة وتكفلت أحكامها بشرح حقيقة دور النيابة الإدارية لكى يفهمه الجميع، إذ أكدت أن المشرع استهدف أن تكون النيابة الإدارية هيئة قضائية قوامه على الدعوى التأديبية نيابة عن المجتمع ومنزهة عن الهوى، ومستقلة عن جهة الإدارة فى مباشرة رسالتها طبقاً للقانون وتتولى ولايتها بنص القانون ولا تتوب فى مباشرته عن جهة الإدارة، ولها أن تقيم الدعوى

(١) المستشار/ إسلام حسن: اتقوا الله فى النيابة الإدارية، اليوم السابع، ٢٠١٨/٢/٢. مشار إليه بمؤلف د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٨ وما بعدها.

حيث أشارت إلى بعض أحكام المحكمة الدستورية العليا وهى: أحكامها فى الدعوى رقم ١٩٣ لسنة ١٩٩٣ قضائية دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٥/٦، الدعوى رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٠ قضائية دستورية، والدعوى رقم ٢ لسنة ٢٦ قضائية دستورية تفسير بجلسة ٢٠٠٤/٣/٧.

كما أشارت إلى أن محكمة النقض قد أكدت ذلك -أيضاً- فى العشرات من تقاريرها الصادرة فى الطعون الانتخابية منها على سبيل المثال الطعون أرقام ٩٥٧ لسنة ٢٠٠٠، ٧٩٧ لسنة ٢٠٠٠، ٢٣٤ لسنة ٢٠٠٠.

أنظر: د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، هامش ٤، ص ٤٣٨، ٤٣٩.

(٢) المستشار/ إسلام حسن: المرجع السابق، الإشارة إليه، د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٩.

(٣) المستشار/ إسلام حسن: المرجع السابق الإشارة إليه، د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٨، ٤٣٩.

(٤) المستشار/ إسلام حسن: المرجع السابق الإشارة إليه، د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٩.

التأديبية إذا رأت وجهاً لذلك دون الحصول على موافقة جهة الإدارة سواء الصريحة أو الضمنية، وهي الأمانة على الدعوى التأديبية، وتمثل المصلحة العامة لا مصلحتها الخاصة^(١).

وخلاصة القول، وفقاً لذلك الرأى، أن النيابة الإدارية هي هيئة قضائية تكافح الفساد الإدارى والمالى، وتحقق الانضباط الوظيفى، وتكفل تحقيق العدالة التأديبية بين الموظفين العموميين، فالرئيس الإدارى والمرؤوس أمامها سواء، لا تتردد فى تبرئة مرؤوس مهما صغرت درجته الوظيفية، ولا تتردد فى إدانة رئيس مهما ارتفعت مكانته الوظيفية، فالكل أمامها سواء، تكشف الحقيقة المجردة فى تحقيقها، متجردة عن سلطان الرؤساء الإداريين وأهوائهم، تنير بعملها الطريق أمام المرافق العامة، تكشف لها مواطن الخلل والمتسببين فيه، أياً كانت مراكزهم الوظيفية، ولعل أكبر دليل على عدالة النيابة الإدارية وحيدتها فى عملها ما اطرده عليه من أن الموظفين العموميين يطلبون إحالتهم إلى النيابة الإدارية للتحقيق معهم فيما ينسب إليهم من مخالفات بدلاً من التحقيق معهم بمعرفة جهات عملهم وهذا ما أشارت إليه أحكام مجلس الدولة المصرى، وهو الأمر الذى لم يكن يحدث لولا ثقة الموظف العام فى نزاهة النيابة الإدارية وحيادها وعدم خضوعها لسلطان جهة الإدارة، وثقته بأنه لن يُظلم أمامها، وسينال حقه كاملاً إذا كان مظلوماً^(٢).

وقد أيد هذا الاتجاه بعض الفقه وكذلك بعض أعضاء النيابة الإدارية- حيث ذهب رأى -فى هذا الصدد- إلى أنه يبدو من ظاهر نص المادة ١٩٧ من الدستور الحالى لعام ٢٠١٤، الذى تضمن أن تكون للنيابة الإدارية نفس السلطات المقررة لجهة الإدارة بالنسبة للمخالفات فى توقيع الجزاءات التأديبية ويكون الطعن فى قرارات النيابة الإدارية أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، أنه يوحى بأن قرارات النيابة الإدارية هي قرارات إدارية لأن الطعن فيها يكون أمام المحكمة التأديبية المختصة، كما أشار إلى ذلك النص الدستورى، ومع هذا نحن نعتقد -أى هذا الرأى- بأن قرارات النيابة الإدارية التأديبية التى تحتوى على توقيع جزاء تعتبر قرارات قضائية على الرغم من إمكانية الطعن عليها أمام المحكمة التأديبية المختصة حيث تعتبر الأخيرة بمثابة جهة استئنافية، ومن ثم فإن أحكامها يطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تعتبر هيئة قضائية مستقلة وليست هيئة إدارية، وتتص الفقرة الثانية من المادة ١٩٧ من الدستور الحالى لعام ٢٠١٤ على أن يكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً، ومن ناحية ثالثة

(١) المستشار/ إسلام حسن: المرجع السابق الإشارة إليه.. د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٨، ٤٣٩.

(٢) المستشار/ إسلام حسن: المرجع السابق الإشارة إليه.. د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٩، ٤٤٠.

تأخذ طبيعة القرارات الصادرة من النيابة العامة بحكم اللزوم مثل القرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الذى يعتبر قراراً قضائياً وليس إدارياً^(١).

وفى هذا الاتجاه ذهب -أيضاً- المستشار/ سعد الزهوى رئيس نادى النيابة الإدارية بالأسكندرية -آنذاك- إلى أن القرارات الصادرة من النيابة بتوقيع الجزاءات هى قرارات قضائية وليست إدارية، حيث إن نص المادة ١٩٧ من الدستور تعطى النيابة سلطة توقيع الجزاءات فى المخالفات المالية والإدارية دون أن تقيدها بشرط أو تحددها بجهة ما من الجهات، بل جاء النص عاماً ومطلقاً من غير قيد والعام يظل على عمومه الى أن يرد نص آخر يخصصه من ذات مرتبته وهى جميعها سلطات مرتبطة بالولاية القضائية للنيابة الإدارية^(٢).

وأضاف هذا الرأى أن المحاكم التأديبية تنظر الدعاوى التأديبية التى تقيمها النيابة الادارية بقرارات الاتهام التى استقرت الأحكام على أنها قرارات قضائية، وهو ما يتضح معه أن اتخاذ محكمة الطعن معياراً لتحديد طبيعة القرار ليس معياراً صحيحاً، وأن الاختصاصات التى تمارسها الهيئة فى مجال تأديب الموظفين كلها ذات طبيعة قضائية^(٣).

كما ذهب رأى آخر -فى هذا الاتجاه- إلى أن القرارات الصادرة من النيابة بتوقيع الجزاءات هى قرارات قضائية، لأن القرار فى جميع مراحلها قد اشترك فيه أعضاء هيئة قضائية كفل لهم الدستور والقانون الاستقلال والنزاهة وهو ما لا يتوافر لجهة الإدارة، كما أن اعتبار قرارات التأديب الصادرة من الهيئة "إدارية" يخالفه المادة ٥ من الدستور، حيث إن إسباغ الصفة الإدارية على قرارات هيئة قضائية تباشر ولايتها الدستورية والقانونية، يفرغ القرار القضائى من مفهومه الدستورى، ويخضعه لرقابة السلطات الإدارية التنفيذية، بما يهدم مبدأ الفصل بين السلطات المقرر دستورياً^(٤).

وفيما يتعلق بالأعمال التحضيرية للجنة الخمسين لإعداد الدستور التى اعتبرت أن القرار الصادر من النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء التأديبى هو قرار إدارى، ذهب هذا الرأى أنها آراء لا تعبر عن رأى الجمعية التأسيسية للدستور لأنها لا تخرج عن كونها آراء شخصية لأصحابها إذ لم يصادفها تصويت من لجنة الخمسين أو قرار منها بالموافقة^(٥).

(١) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٨، هامش ١ ص ٤٣٨.

(٢) رأى المستشار/ سعد الزهوى: مشار إليه لدى: أ. أحمد الجمل: خلاف قانونى حول طبيعة قرارات النيابة الإدارية بتأديب الموظفين، بوابة الشروق، ٢٠١٨/١/٥.

<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=05012018&id=987ade93-3fa6-498f-8ae9-32008ca95826>

(٣) رأى المستشار/ سعد الزهوى: مشار إليه لدى: أ. أحمد الجمل: المرجع السابق الإشارة إليه.

(٤) رأى د. ميادة عبد القادر إسماعيل: مشار إليه لدى: أ. أحمد الجمل: المرجع السابق الإشارة إليه.

(٥) رأى د. ميادة عبد القادر إسماعيل: مشار إليه لدى: أ. أحمد الجمل: المرجع السابق الإشارة إليه.

وعن خضوع القرارات التأديبية لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، ذهب ذلك الرأى إلى أن المساواة بين مرتبة قرار الجهة الإدارية وقرار النيابة الإدارية يخالف المادتين ٥، ١٩٧ من الدستور، وما انتهت اليه المحكمة الادارية العليا من إضفاء الصفة القضائية على قرارات الاتهام الصادرة من النيابة الادارية، وهو الأمر المستقر عليه ولا خلاف حوله، وهو ما يتصادم مع المستقر فقها وقضاء^(١).

وذهب رأى آخر -مؤيد لذلك الاتجاه- إلى أن المحاكم التأديبية تنظر الدعاوى التأديبية التي تقيمها النيابة الإدارية بقرارات الاتهام التي استقرت الأحكام على أنها قرارات قضائية، وهو ما يتضح معه أن اتخاذ محكمة الطعن معياراً لتحديد طبيعة القرار ليس معياراً صحيحاً، وأن الاختصاصات التي تمارسها هيئة النيابة الإدارية فى مجال تأديب الموظفين كلها ذات طبيعة قضائية^(٢).

ويضيف هذا الرأى أن القرارات الصادرة من النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات هي قرارات قضائية، لأن القرار فى جميع مراحلها قد اشترك فيه أعضاء هيئة قضائية كفل لها الدستور والقانون الاستقلال والنزاهة وهو ما لا يتوافر لجهة الإدارة^(٣).

ويواصل هذا الرأى فيقول: إن اعتبار قرارات التأديب الصادرة من هيئة النيابة الإدارية "قرارات إدارية" يخالف المادة ٥ من الدستور، حيث إن إسباغ الصفة الإدارية على قرارات هيئة قضائية تباشر ولايتها الدستورية والقانونية، يفرغ القرار القضائى من مفهومه الدستورى، ويخضعه لرقابة السلطات التنفيذية، بما يهدم مبدأ الفصل بين السلطات المقررة دستورياً^(٤).

وذهب ذلك الرأى -أيضاً- إلى أنه شاع اعتقاد خاطئ لدى الكثيرين بأن ما يصدر عن النيابة الإدارية هو مجرد توصيات غير ملزمة وأنها لا تعد قرارات قضائية ملزمة، ولعل هذا الفهم الخاطئ نجم عن عدم دراية صحيحة بأحكام القانون وعدم إلمام المحاكم الإدارية العليا، فوجه الحقيقة والصواب فى ذلك هو أن عدداً من تصرفات النيابة تعد قرارات قضائية ملزمة، فالنيابة الإدارية تصدر نوعين من القرارات القضائية^(٥):

(١) رأى د. ميادة عبد القادر إسماعيل: مشار إليه لدى: أ. أحمد الجمل: المرجع السابق الإشارة إليه.

(٢) د. عادل عمر: دور النيابة الإدارية فى مكافحة الفساد ينتظر قانوناً لم يصدره مجلس النواب!!، ٢٠/٨/٢٠١٨.

<http://www.elmashhad.online/post/details/91456>

(٣) د. عادل عمر: المرجع السابق الإشارة إليه.

(٤) د. عادل عمر: المرجع السابق الإشارة إليه.

(٥) د. عادل عمر: ولاية النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية وفقاً لدستور ٢٠١٤، جريدة الديوان، ٢٣/٤/٢٠١٩.

File:///users/pc/downloads/

Ps://alddedwan.com/?=114512-الديوان المختصر - الديوان

الأول: قرارات تصدرها بوصفها سلطة التحقيق التأديبي، وهي:

١- قرارات إحالة الموظف إلى التحقيق أمامها من تلقاء نفسها دون ضرورة الحصول على موافقة جهة الإدارة (المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣١٣٣ لسنة ٤٢ ق- جلسة ١٩٩٧/٢/١٥).

٢- قرار وقف المتهم عن العمل احتياطياً على ذمة التحقيق لمدة ثلاثة أشهر^(١).

٣- قرار ضبط وإحضار الشهود للتحقيق أمام النيابة الإدارية.

٤- قرارات تفتيش أماكن العمل وتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المتهمين والتي تملك النيابة الإدارية إصدارها وفقاً لأحكام القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

الثاني: القرارات القضائية التي تصدرها النيابة الإدارية بوصفها سلطة الاتهام والادعاء التأديبي، وهي:

١- قرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية، إذ أن النيابة الإدارية بعد انتهائها من التحقيق الذي تجر به تترخص وحدها بمطلق سلطتها التقديرية في تحديد جسامة الجريمة التأديبية ومدى الخطورة الإجرامية لمرتكبها، ومدى صلاحيته للبقاء في الوظيفة العامة، وعلى ضوء ما تستقر عليه عقيدتها في هذا الشأن تصدر قراراً بإحالة القضية إلى المحكمة التأديبية دون الرجوع إلى جهة الإدارة أو الحصول على موافقتها قبل إقامة الدعوى التأديبية (المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٧٤٩ لسنة ٣١ ق- جلسة ١٩٨٨/٢/٢٧).

٢- قرار تحريك الدعوى الجنائية عن الجرائم الجنائية التي تتكشف لها أثناء التحقيق، وذلك بإحالتها مباشرة إلى النيابة العامة لإعمال شئونها حيالها.

٣- قرار الطعن على الأحكام التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا إذ تفحص النيابة الإدارية أحكام المحاكم التأديبية في الدعاوى التأديبية للتحقق من صحتها.

الاتجاه الثاني:

ذهب هذا الاتجاه إلى عكس ما ذهب إليه الاتجاه الأول ومؤيديه، وفند هذا الاتجاه الأخير، وأكد -في البداية- على بعض البديهيّات، وهي^(٢):

١- أن المسافة يجب أن تبقى واضحة بين التوصية والقرار، والقرار القضائي، والحكم القضائي.

٢- أن إلزامية القرار لا تفيد الاستدلال على شيء، فالقرارات الإدارية ملزمة وناقذة وواجبة الطاعة والاتباع ومعاقب جنائياً على مخالفتها.

(١) طبقاً للمادة ٨٣ من قانون نظام العاملين بالدولة الملغى، والتي تقابل -حالياً- المادة ٦٣ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية.

(٢) المستشار/ محمود فوزى عبد البارى: قرارات النيابة الإدارية ملزمة أم توصيات؟ حديث هادئ في القانون، جريدة صوت الأمة، ٢٠١٣/١١/١٦. مشار إليه بمؤلف د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٣ وما بعدها.

٣- أن النيابة العامة تتوب عن المجتمع في مباشرة الدعوى الجنائية المقيدة للحرية الشخصية وتملك سلطات الحبس الاحتياطي والأوامر الجنائية، في حين أن النيابة الإدارية تتوب عن الجهة الإدارية في التحقيق، والتوصية بتوقيع الجزاء الذي تستقل بتقديره الجهة الإدارية أو المحكمة المختصة، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "المصلحة المباشرة والشخصية في توقيع الجزاء لا تتحقق إلا بالنسبة للجهة الإدارية التي يتبعها العامل، والتي تتوب عنها قانوناً النيابة الإدارية، وبالتالي تتخلف هذه المصلحة الشخصية في طلب التدخل بجانب الجهة الإدارية"^(١).

٤- أنه يوجد قطاع هام من قطاعات موظفي الدولة لا تملك النيابة الإدارية حيالهم أى سلطات، لا تحقيقاً ولا إحالة، ولا محاكمة ولا طعناً، مثل الجامعات والشرطة والدبلوماسيين والخبراء وغيرهم، فتستقل بشؤونهم الوظيفية التأديبية مجالس تأديب خاصة ذات تشكيل شبه قضائي، تصدر قرارات اعتبرتها المحكمة الإدارية العليا قرارات قضائية يُطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة^(٢).

٥- أن التحقيق في المخالفات المالية والإدارية كما أنه من اختصاص النيابة الإدارية، وهو حصري مقصور عليها في بعض الحالات ضماناً لبعض كبار موظفي الدولة، فإنه أيضاً مقرر للجهة الإدارية التي يتبعها العامل واختصاصها في ذلك عام لا يمكن إنكاره. ثم ذهب هذا الاتجاه -الثاني- إلى تنفيذ ما ذكره الاتجاه الأول -ومؤيديه- وذلك على النحو التالي^(٣):

أ- فيما يتعلق بقرارات النيابة الإدارية بوصفها سلطة التحقيق التأديبي، ذكر ما يلي:

١- قرار إحالة الموظف إلى التحقيق أمامها من تلقاء نفسها دون ضرورة الحصول على موافقة جهة الإدارة^(٤)، وهذا مفهوم في حال إذا ما قُدمت شكوى أو بلاغ. ومن المعلوم أن

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٩٧ لسنة ٤٤٤ ق، جلسة ٢٠٠١/٦/٢.

<https://www.eastlaws.com/>

مشار إليه بمؤلف د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٤.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٣٤٧ لسنة ٤٤٣ ق، جلسة ٢٠٠١/٥/٢٧.

<https://www.eastlaws.com/>

مشار إليه بمؤلف د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٤.

(٣) المستشار: محمود فوزي عبد الباري: المرجع السابق الإشارة إليه. مشار إليه بمؤلف د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٤ وما بعدها.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١٣٣ لسنة ٤٢ ق، جلسة ١٩٩٧/٢/١٥.

<http://www.eastlaws.com/>

مشار إليه بمؤلف د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٥.

هذه السلطة مقررة أيضاً لضابط الشرطة فى أحوال ارتكاب جريمة أو تقديم بلاغ، وهى ملزمة، ولم يقل أحد أبداً أن قرارات الشرطة فى هذا الخصوص قرارات قضائية.

٢- قرار وقف الموظف المتهم عن العمل احتياطياً على ذمة التحقيق لمدة ثلاثة شهور طبقاً للقانون، فى حين أن المادة التى يستشهد بها الاتجاه الأول تنص على أن "لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر...."^(١)، والسلطة المختصة ليست جهة قضائية مع أنها تتمتع بسلطة وقف العامل عن عمله بقرار ملزم.

٣- أما قرارات ضبط وإحضار الشهود للتحقيق أمام النيابة الإدارية وقرارات تفتيش أماكن العمل، وتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المتهمين التى تملك النيابة الإدارية إصدارها وفقاً لأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ فهى تمكن لها من أداء وظيفتها فى مكافحة الفساد، ولا تكفى بذاتها لإسباغ الصفة القضائية على أعمال النيابة الإدارية بل هى محض سلطة استثنائية مُنحت لها لمباشرتها لمهامها، ولا نعلم متى مارست هيئة النيابة الإدارية هذه الصلاحيات فى ضوء ترتيب مصر المتقدم بين الدول الأكثر فساداً فى مجال الوظائف الإدارية.

فضلاً عن ذلك، نجد أن المادة ٦ من قانون هيئة الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ تعطى للهيئة الحق فى سبيل مباشرة اختصاصاتها طلب أو الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صورة منها، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق بما فى ذلك الجهات التى تعتبر البيانات التى تتداولها سرية، وكذلك استدعاء من ترى سماع أقوالهم، كما أجازت لها أن تطلب وقف العامل عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتاً عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ويصدر قرار الإيقاف أو الإبعاد المؤقت من رئيس مجلس الوزراء.

وكذلك نجد أن المادة ٩ من قانون هيئة الرقابة الإدارية خولت أيضاً لهذه الهيئة سلطة أن تجرى تفتيش أشخاص أو منازل الموظفين المنسوب إليهم المخالفات بعد الحصول على إذن كتابى من رئيس هيئة الرقابة الإدارية أو من النيابة العامة إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء ولم يقل أحد أبداً أن هيئة الرقابة الإدارية تمارس عملاً قضائياً.

وأخيراً، نجد أن الأعضاء الفنيين بالجهاز المركزى للمحاسبات بموجب قرار وزير العدل رقم ٨٩٣٧ لسنة ٢٠١٢ المكلفين بفحص المستندات أو جرد الموجودات يتمتعون بصفة مأمورى

(١) المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى، والتى تقابل المادة ٦٣ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالى.

الضبط القضائي بالنسبة للمستندات التي يقومون بفحصها أو الموجودات التي يتولون جردها، وكذلك القبض على المتهم في أحوال التلبس بأى من الجرائم التي تمثل مقاومة للأحكام وعدم الامتثال لأوامرهم متى وقعت هذه الجرائم في دائرة اختصاصهم وأثناء قيامهم بأعمال وظائفهم أو بسببها.

ب- فيما يتعلق بالقرارات التي تصدرها النيابة الإدارية بوصفها سلطة الاتهام والادعاء التأديبي، ذكر ما يلي^(١):

١- بالنسبة إلى قرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية المختصة، ذهب إلى أنه لا يعلم ما هو وجه قضائية هذا القرار، في ضوء أن المادة ١٢ من قانون إعادة تنظيم الهيئة رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ -هيئة النيابة الإدارية- أجازت للجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية على خلاف ما تراه النيابة الإدارية، إذ تعيد الجهة الإدارية الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحاكم التأديبية المختصة، فضلاً عن ذلك يجب ذكر أن المادة ١٣ من قانون إعادة تنظيم هيئة النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨- توجب إخطار رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات الصادرة من الجهات الإدارية في شأن المخالفات المالية والمشار إليها في المادة السابقة.

ولرئيس الجهاز خلال خمسة عشر يوماً أن يطلب تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية وعلى النيابة الإدارية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال خمسة عشر يوماً التالية، أى أن النيابة الإدارية في هذه الحالة ملزمة بمباشرة الدعوى التأديبية أمام المحكمة دون اختيار، والجهاز المركزي للمحاسبات ليس هيئة قضائية.

٢- بالنسبة إلى قرار تحريك الدعوى الجنائية عن الجرائم الجنائية التي تتكشف لها - أى للنيابة الإدارية- أثناء التحقيق وذلك بإحالتها مباشرة إلى النيابة العامة لإعمال شئونها حيالها، فالقول بأنها قرارات قضائية ملزمة هو قول غير منطقي، فالشرطة تستطيع إحالة البلاغات إلى النيابة العامة، وكل من رأى جريمة وجب عليه إبلاغ النيابة العامة التي ليست ملزمة بمباشرة الدعوى بناءً على ما انتهت إليه النيابة الإدارية.

٣- بالنسبة لقرار الطعن على الأحكام التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، إذ تفحص النيابة الإدارية أحكام المحاكم التأديبية الصادرة في الدعاوى التأديبية للتحقق من صحتها فلنا أن نتساءل هل الطعن على الأحكام أصبح عملاً قضائياً؟

(١) المستشار/ محمود فوزى عبد البارى: المرجع السابق الإشارة إليه. مشار إليه بمؤلف د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٣٦ وما بعدها.

فهذا الحق مقرر للعامل - للموظف- أيضاً الصادر ضده الحكم، فليس مجرد الطعن يسبغ الطبيعة القضائية على القرار، وأى خصم فى الدعوى يملك ذلك، بل إن المادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢- تعتبر من ذوى الشأن فى الطعن على أحكام المحاكم التأديبية كل من الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ورئيس هيئة النيابة الإدارية.

وقد أيد هذا الاتجاه الثانى بعض الفقه، حيث ذهب إلى أنه، على ضوء ما ورد بنص المادة ١٩٧ من الدستور المصرى لعام ٢٠١٤ من ناحية، إضافة إلى عناصر تمييز العمل القضائى عن العمل الإدارى طبقاً للمعيار المختلط الذى نرجحه من ناحية أخرى، يمكننا القول أن القرارات الصادرة من النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات على الخاضعين لولايتها التأديبية المستحدثة لا تعدو كونها قرارات إدارية بحته تخضع للنظرية العامة للقرارات الإدارية وإن صدرت عن هيئة أسبغ عليها المشرع الدستورى وصف الهيئة القضائية، ومن ثم، فهى لا تعد أحكاماً قضائية للأسباب التالية^(١):

أولاً: أنها قرارات لا تفصل فى خصومة أو نزاع على غرار الأحكام القضائية.

ثانياً: أنها قرارات لا تصدر من محكمة، ولا تصدر من هيئة ناط بها الدستور والقانون ولاية القضاء.

ثالثاً: أنها قرارات تخضع للطعن عليها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، شأنها فى ذلك شأن قرارات الجزاءات الموقعة من قِبل السلطات الرئاسية (جهة الإدارة).

رابعاً: أنها قرارات يمكن إخضاعها - من وجهة نظر هذا الرأى- لدعوى التعويض عن القرارات غير المشروعة^(٢)، عكس الأحكام القضائية التى لا تخضع لدعوى المسؤولية فى النظام القانونى المصرى الذى يتبنى عدم مسئولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية وفى صدارتها الأحكام القضائية^(٣)، حتى ولو ثبت عدم صحة الحكم أمام محكمة الطعن وإحاقه أضراراً بالمحكوم عليه.

وذهب رأى آخر مؤيد لذلك الاتجاه إلى أن النيابة الإدارية قد مُنحت اختصاصاً جديداً فى ظل دستور ٢٠١٤، ألا وهو اختصاصها بتوقيع الجزاءات التأديبية بالنسبة للمخالفات التى تحال إليها من الجهة الإدارية، غير أنه بطبيعة الحال سيكون القرار هنا قرار إدارى يطعن عليه

(١) د. شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة الإدارية، المرجع السابق، ص ١٢٩، ١٣٠.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٣٠.

(٣) د رمزى الشاعر: المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية، طبعة ١٩٩٧، المرجع السابق، ص ١١، ص ٢٠٩ وما بعدها،

ص ٢٤٢ وما بعدها. د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٣٠.

أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، أى أن الهيئة القضائية -حسب وصف الدستور لها- تصدر قرارات إدارية^(١).

وفى الواقع أنه إذا نظرنا إلى هيئة النيابة الإدارية نجد أن النص لأول مرة فى الدستور عليها كهيئة قضائية مستقلة كان فى دستور ٢٠١٢ بعد أن كان منصوصاً عليها وعلى دورها فقط فى القوانين التى منحت لها اختصاصاتها، حيث كانت المادة ١٨٠ من دستور ٢٠١٢ تنص على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية، وتحريك ومباشرة الدعوى التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، واتخاذ الإجراءات القانونية لمعالجة أوجه القصور فى أداء المرافق العامة، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى. ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية".

وعندما صدر دستور ٢٠١٤ الحالى -نجد أيضاً- وصف النيابة الإدارية بأنها هيئة قضائية مستقلة فى المادة ١٩٧ التى تنص على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون.

ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً".

ويلاحظ على هذا الدستور الأخير -دستور ٢٠١٤- أنه قد منح فى المادة ١٩٧ منه للنيابة الإدارية سلطة لم تكن مقرر لها قبل صدوره وهى سلطة توقيع الجزاءات التأديبية بالنسبة للمخالفات التى تحال إليها من الجهات الإدارية، حيث يكون لها -فى هذا الصدد- بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية.

وعلى الرغم من أن المشرع الدستورى فى دستور ٢٠١٤ قد وصف النيابة الإدارية فى المادة ١٩٧ بأنها هيئة قضائية مستقلة، أى أنه أثبت لها صفة الهيئة القضائية المستقلة، إلا أنه عندما منح لها سلطة توقيع الجزاءات التأديبية بالنسبة للمخالفات التى تحال إليها من الجهات الإدارية حولها السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية والطعن عليها أمام المحكمة التأديبية المختصة.

(١) د. د. صبرى محمد السنوسى محمد: الموجز فى القانون الدستورى -شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام دستور ٢٠١٤، الطبعة الثالثة، ٢٠١٩ - ٢٠٢٠، ص ٣١٤.

ومن ثم فإننا نرى وبناءً على ما ورد بالمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ - وكذلك طبقاً للمعيار المختلط في تمييز العمل القضائي عن العمل الإداري - السابق ذكره - فإننا نرى أن القرارات الصادرة من النيابة الإدارية - أي من رئيس الهيئة - بتوقيع الجزاءات التأديبية كسلطة تأديبية مستحدثة، تعد قرارات إدارية، ومن ثم يطبق عليها كافة القواعد الحاكمة للقرارات الإدارية، حتى وإن كانت صادرة من هيئة وصفها الدستور بأنها هيئة قضائية.

حيث تخضع قرارات النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات الإدارية بوصفها - في رأينا - قرارات إدارية نهائية كسلطة تأديبية لحكم البندين التاسع والعاشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، واللذان تمنح الموظفين العموميين حق الطعن بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية، وطلب التعويض عن الأضرار التي تصيبهم عن تنفيذ هذه القرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية عليهم، إذا كانت هذه القرارات معيبة أو غير مشروعة، حيث تنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:

تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.
عاشراً: طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفضت بصفة أصلية أو تبعية.

هذا ويُشترط في طلبات إلغاء القرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية - مثلها مثل كافة القرارات الإدارية النهائية - أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأديتها أو إساءة استعمال السلطة (الفقرة قبل الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢).

ويتم الطعن في القرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية أمام المحكمة التأديبية المختصة.

ويُشترط في هذا الصدد للمطالبة بالتعويض توافر أساس المسؤولية، حيث إنه لمطالبة الموظف بالتعويض عن الأضرار التي تصيبه من القرارات التأديبية المعيبة أو غير المشروعة الصادرة من النيابة الإدارية، يجب قيام هذه المسؤولية على أساس الخطأ، بحيث تقوم على ثلاثة أركان الخطأ والضرر وعلاقة السببية: أي لا بد من ثبوت الخطأ من قبل النيابة الإدارية - مثلها مثل الجهة الإدارية - بإصدارها للقرار التأديبي المعيب، وإصابة الموظف بضرر من القرار التأديبي المعيب وتوافر علاقة السببية بين هذا القرار التأديبي الخاطئ والضرر الناتج عنه. وتقوم المسؤولية أيضاً - هنا - بدون خطأ بحيث تقوم على ركنين فقط هما الضرر وعلاقة السببية بين قرار النيابة الإدارية التأديبية والضرر الناتج عنه.

حيث يتم التعويض -هنا- على الرغم من أنه لا يوجد خطأ من النيابة الإدارية، فقرارها مشروع ولا تشوبه أية شائبة، وتقوم هذه المسؤولية على أساس فكرة المخاطر أو مساواة الأفراد أمام الأعباء أو التكاليف العامة.

وعلى ذلك فإنه في هذا الصدد يجب أن يتوافر أساس وشروط المسؤولية، سواء فيما يتعلق بأساسها، أى المسؤولية على أساس الخطأ بحيث تتوافر أركانها: وهى الخطأ والضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، أو المسؤولية بدون خطأ التى تقوم على ركنين فقط هما: الضرر وعلاقة السببية بينه وبين تصرف الإدارة.

أما من حيث توافر شروط المسؤولية، فإنه يقصد بها الشروط الواجب توافرها فى كل ركن من أركانها، حيث يشترط فى ركن الخطأ -إذا كانت المسؤولية قائمة على الخطأ- والمتمثل فى عدم مشروعية قرار الجزاء التأديبى أن يكون جسيماً، ذلك أن الخطأ البسيط قد يكون كافياً لإلغاء قرار الجزاء غير المشروع دون التعويض عنه^(١)، كما يشترط فى ركن الضرر أن يكون مباشراً، أى يكون نتيجة مباشرة لفعل الإدارة الذى سبب الضرر، فيجب توافر علاقة سببية بين العمل المنسوب للإدارة والضرر^(٢).

كما يجب أن يكون الضرر محقق الوقوع أى أن يكون وقوعه ثابتاً ومؤكداً على وجه اليقين، فالضرر المحقق هو الذى يُعوض عنه، أما الضرر الممكن أو الاحتمالى فلا تعويض عنه^(٣). ولكن اشتراط أن يكون الضرر محققاً لا يعنى وجوب أن يكون الضرر حالاً، فالضرر يمكن أن يكون مستقبلاً مادام أنه مؤكد الوقوع^(٤).

كما يُشترط فى الضرر أن يكون خاصاً واستثنائياً -غير عادى- فى حالة المسؤولية دون خطأ، حيث إنه فى المسؤولية دون خطأ يجب أن يكون الضرر المطلوب التعويض عنه فى إطار هذه المسؤولية - إلى جانب الشروط الأخرى- أن يكون ضرر خاصاً، أى يصيب فرداً معيناً أو أفراد معينين، أما إذا أصاب الضرر عدداً غير محدود من الأفراد فإنه يكون ضرراً عاماً يتحملة الجميع لاعتباره من قبيل الأعباء العامة التى لا يُعوض عنها^(٥).

(١) د. شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة الإدارية، المرجع السابق، هامش ٢ ص ١٦٨.

(٢) د. جابر جاد نصار: مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، المرجع السابق، ص ٢٨٥.

(٣) د. جابر جاد نصار: المرجع السابق، ص ٢٨٤.

(٤) د. جابر جاد نصار: المرجع السابق، ص ٢٨٤.

(٥) د. أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإدارى، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٧٧٠.

ويُلاحظ في هذا الصدد أنه لا محل لاشتراط الخصوصية في المسؤولية على أساس الخطأ، إذ لا يتصور أن يؤدي العمل الخاطئ الذي يلحق الضرر بعدد كبير من الأفراد إلى إعفاء الإدارة من مسئولية تعويض تلك الأضرار^(١).

كما يُشترط أن يكون الضرر قد أخل بمركز قانوني للمضرور، حيث يشترط في الضرر الذي يستوجب التعويض أن يكون قد وقع على حق مشروع، أى أن الضرر يجب أن يكون قد أخل بمركز قانوني يحميه القانون، ويستوى في ذلك أن يكون الضرر قد أخل بحق قانوني أو مصلحة مالية مشروعة^(٢)، وبصرف النظر عما إذا كان قد لحق بصاحب الحق من الناحية الأدبية أو من الناحية المالية^(٣).

ويُشترط في الضرر الذي يمكن التعويض عنه أن يكون قابلاً للتقدير بالنقود، ويكون الضرر قابلاً للتقدير بالنقود إذا كان ضرراً مادياً، وهو الذى يصيب مصلحة مالية للمضرور كالحرمان من اكتساب ربح أو ممارسة مهنة، أو المساس بأحد أملاكه العقارية أو المنقولة، أما الضرر الأدبي أو المعنوي وهو الذى لا يمس مصلحة مالية للمضرور كالضرر الذى يصيب العاطفة والشعور أو الشرف أو الاعتبار فقد كان القضاء لا يعوض عنه على أساس أنه لا يقبل التقدير بالنقود، إلا أن القضاء قد تطور فى هذا الشأن وأصبح يقرر التعويض عن الضرر الأدبي أو المعنوي -إلى جانب الضرر المادى- فهو وإن كان لا يُقَوَّم بالنقود إلا أن التعويض عنه هو مجرد رمز لمواساة المضرور منه وتخفيف آلامه ورد اعتباره بين الناس^(٤).

أما فيما يتعلق بعلاقة السببية فيشترط أن تكون هناك علاقة سببية مباشرة بين الخطأ والضرر -سواء كانت المسئولية على أساس الخطأ أو المسئولية بدون خطأ- بحيث إذا انتقت علاقة السببية بين فعل الإدارة والضرر بسبب أجنبي كالحادث الفجائى أو القوة القاهرة أو عمل الغير أو عمل المضرور فإن الإدارة لا تسأل بالتعويض^(٥).

(١) د. محمود عاطف البنا: الوسيط فى القضاء الإدارى -تنظيم رقابة القضاء الإدارى- الدعاوى الإدارية، المرجع السابق، ص ٤٥٧، د. محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط فى القانون العام -القضاء الإدارى، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ١٩٩٠، ص ٥٠٧، د. محمد عبد الواحد الجميلى: قضاء التعويض "مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية"، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٥٢٤، ٥٢٥، د. جابر جاد نصار: المرجع السابق، ص ٢٨٧.

(٢) د. محمد أنس قاسم جعفر: المرجع السابق، ص ٥٠٨.

(٣) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: القضاء الإدارى "دراسة مقارنة" ولايتا الإلغاء والتعويض، دار الثقافة العربية، ١٩٨٧-١٩٨٨، ص ٢٧١.

(٤) د. محمود عاطف البنا: المرجع السابق، ص ٤٥٩، ٤٦٠، د. محمد أنس قاسم جعفر: المرجع السابق، ص ٥٠٩، د. أنور رسلان: المرجع السابق، ص ٧٧٢.

(٥) د. أنور رسلان: المرجع السابق، ص ٧٦٨.

ويُلاحظ في هذا الصدد أنه إذا كانت المسؤولية قائمة على أساس الخطأ، هنا تستطيع الإدارة أن تفلت من المساءلة إذا ثبت أن الضرر يرجع إلى القوة القاهرة أو الحادث الفجائي، أما في حالة قيام المسؤولية بدون خطأ فإن الإدارة لا تتخلص من المسؤولية إلا بالاستناد إلى القوة القاهرة، حيث ينهار أحد ركني المسؤولية وهو علاقة السببية بين الضرر وبين تصرف الإدارة، ولكن هذه الأخيرة لا تستطيع أن تفلت من المسؤولية استناداً إلى الحادث الفجائي، بل يجب عليها أن تتحمل المخاطر حتى إذا كانت ناتجة عن هذا الحادث^(١).

وفى حالة تعدد الأسباب التي تدخلت في إحداث الضرر بأن كان هناك خطأ من الغير أو من المضرور بجانب خطأ الإدارة فإنه يجب التمييز بين فرضين^(٢):

الفرض الأول: أن يستغرق سبب الأسباب الأخرى كأن يستغرق خطأ المضرور أو خطأ الغير خطأ الإدارة - أو النيابة الإدارية - في هذه الحالة تعفى الإدارة - أو النيابة الإدارية - من المسؤولية، أما إذا كان خطأ الإدارة - أو النيابة الإدارية - هو الذى استغرق خطأ الغير أو خطأ المضرور كانت هي المسؤولة بتعويض الضرر، ويعتبر الخطأ مستغرقاً لخطأ آخر إذا كان عمدياً أو إذا كانت الأخطاء الأخرى مترتبة عليه^(٣).

الفرض الثانى: أن تتعدد الأسباب دون أن يستغرق سبباً منها الأسباب الأخرى، فإن القضاء يأخذ بنظرية السبب المنتج دون نظرية تكافؤ الأسباب، ويُحكم بالتعويض على من كان فعله منتجاً للضرر، وذلك لقيام علاقة السببية بين هذا الفعل وبين الضرر الذى لحق بالمضرور^(٤).

وهذه القواعد العامة للمسؤولية الإدارية يمكن إعمالها في مجال المسؤولية عن تعويض الأضرار المترتبة على قرارات الجزاء غير المشروعة الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية، فتحمل النيابة الإدارية تبعات تعويض المتضررين من قرارات الجزاء غير المشروعة الصادرة منها بموجب ولايتها التأديبية المستحدثة حال إلغائها بحكم قضائى يعد إعمالاً للقواعد العامة للمسؤولية القائمة على أساس الخطأ - أو بدون خطأ - متى توافرت أركانها وشروطها^(٥).

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع السابق، ص ٢٦٨، ٢٦٩.

(٢) أنظر في تفاصيل ذلك: د. محمد عبد الواحد الجميلى: المرجع السابق، ص ٥٠٥ وما بعدها.

(٣) د. عبد الرزاق السنهورى: الوسيط فى شرح القانون المدنى - ٢ - نظرية الالتزام بوجه عام - مصادر الالتزام - المجلد الثانى - العمل والإثراء بلا سبب والقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص ١٢٦١ وما بعدها.

(٤) أنظر: حكم محكمة القضاء الإدارى، ١٩٥٤/٣/٩، السنة ٨، المجموعة، ص ٨٩٣، حكم المحكمة الإدارية العليا، ١٩٧٠/٥/٢٣، المجموعة، السنة ١٥، ص ٣٤٣، حكم المحكمة الإدارية العليا، ١٩٧٤/٦/٢٩، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٢٣، ص ١١٠.

(٥) د. شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة الإدارية، المرجع السابق، هامش ٣ ص ١٦٨، ص ١٦٨.

ويُلاحظ في هذا الصدد أن المشرع قد أجاز لذوى الشأن رفع دعوى التعويض بأحد طريقين: إما أن يتم رفعها مقترنة بصحيفة دعوى الإلغاء، أو رفعها استقلالاً عن تلك الدعوى لعدم الارتباط بينهما لاسيما حال انغلاق طريق الطعن بالإلغاء^(١).

فإذا كانت دعوى التعويض تعد -في بعض الحالات- مكملة لقضاء الإلغاء، حيث يقوم من يحصل على حكم بإلغاء قرار إدارى غير مشروع برفع دعوى تعويض عن الأضرار التى أصابته من جراء تنفيذ الإدارة لذلك القرار، فإن دعوى التعويض تعد -في حالات أخرى- هى الطريق الوحيد لجبر الضرر الذى يصيب الفرد من جراء أعمال الدولة، وذلك كما فى الحالات التى يتعذر فيها اللجوء إلى دعوى الإلغاء لعدم توافر شروطها^(٢)، أو انتهاء ميعاد الطعن بالإلغاء دون الطعن فى القرار الإدارى غير المشروع^(٣)، وذلك بمرور ستين يوماً من تاريخ علم صاحب الشأن بالقرار، مع بقاء ميعاد الطعن بالتعويض خاضعاً للمدة الطويلة فى التقادم وهى خمسة عشر عاماً^(٤)، ففى مثل هذه الحالات، لا يكون أمام الأفراد إلا اللجوء للقضاء للمطالبة بتعويض الأضرار التى لحقت بهم، أى تحريك مسئولية الدولة^(٥).

وتخضع القرارات الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية، بوصفها قرارات ذات طبيعة إدارية بحتة، لذات الأمر، حيث يمكن للموظفين المضرورين من قرارات الجزاءات غير المشروعة الصادرة من النيابة الإدارية رفع دعاوى بالتعويض عن الأضرار التى أصابتهم من تنفيذ هذه القرارات، سواء رفعت هذه الدعاوى مقترنة بصحيفة دعوى الإلغاء، أم رفعت استقلالاً عنها.

ويتم رفع دعوى التعويض من قبل الموظف المضروب عن الأضرار التى أصابته من جراء تنفيذ قرار الجزاء غير المشروع الصادرة من النيابة الإدارية -كسلطة تأديبية مستحدثة- وذلك أمام المحكمة التأديبية المختصة، وذلك وفقاً للاختصاص التأديبى الرقابى أو التعقيبى للمحاكم التأديبية.

فقد منح المشرع المحاكم التأديبية الولاية العامة فى الفصل فى موضوعات تأديب العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام^(٦)، وذلك وفقاً للمادة ١٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧

(١) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإدارى، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥، ص ٤٤٨، ٤٤٩، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، هامش ٣ ص ١٦٦.

(٢) د. جابر جاد نصار: مسئولية الدولة، المرجع السابق، ص ٤، ٥.

(٣) د. أنور رسلان: وسيط القضاء الإدارى، المرجع السابق، ص ٥٣٤.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٤٤٨، ٤٤٩، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، هامش ٣ ص ١٦٦.

(٥) د. أنور رسلان: المرجع السابق، ص ٥٣٤.

(٦) د. عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٣٤٩.

لسنة ١٩٧٢، التي تنص في الفقرة الأخيرة منها على أنه "... كما تختص هذه المحاكم بنظر الطعون المنصوص عليها في البندين تاسعاً وثالث عشر من المادة العاشرة".

ويتعلق البند تاسعاً من المادة العاشرة بالطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية، ويتعلق البند ثالث عشر من ذات المادة - بالطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً.

وهذه الولاية لا تقتصر على توقيع الجزاء التأديبي، بل تشمل فضلاً عن ذلك الفصل في الطعن في الجزاء، وأيضاً طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة على الجزاء، وغير ذلك من الطلبات المرتبطة بالطعن^(١).

حيث تختص المحاكم التأديبية بالحكم في طلب التعويض - على قرارات الجزاء غير المشروعة الصادرة من النيابة الإدارية - التي تختص بطلب إلغائها، إلا إذا مُنع ذلك بنص صريح في القانون^(٢).

فاختصاص المحاكم التأديبية لا يقتصر على الطعن بإلغاء الجزاء وهو الطعن المباشر، بل يتناول طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة على الجزاء، فهي طعون غير مباشرة، وكذلك غيرها من الطلبات المرتبطة به، إذ أن كلا الطعنين يستند إلى أساس قانوني واحد يربط بينهما هو عدم مشروعية القرار الصادر بالجزاء^(٣).

وخلاصة القول أن نص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ الذي منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية، يكاد ينطق بما حواه من أن قرارها بتوقيع الجزاء لا يعدو أن يكون قراراً إدارياً تختص المحاكم التأديبية بنظره حال الطعن عليه إلغاءً وتعويضاً، ومن ثم فإن النيابة الإدارية تتحمل تبعات قرارات الجزاءات غير المشروعة الصادرة منها، ومن هذه التبعات تعويض المتضررين من هذه القرارات^(٤).

وتحمل النيابة الإدارية تبعات تعويض المتضررين من قرارات الجزاءات غير المشروعة الصادرة منها بموجب ولايتها التأديبية المستحدثة يعد - كما سبق القول - إعمالاً للقواعد العامة للمسئولية القائمة على الخطأ - أو بدون خطأ - متى توافرت أركانها وشروطها^(٥).

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٤٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٩ لسنة ٢٩ ق، جلسة ١٩٧٩/٤/٢٨، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، ١٩٦٥ - ١٩٨٠، الجزء الأول، ص ٢٨٩، ٢٩٠.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٣٩ لسنة ٣٣ ق، جلسة ١٩٩١/١٠/٢٢، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر عام ١٩٩٠، حتى آخر فبراير عام ١٩٩١، السنة السادسة والثلاثون، العدد الأول، ص ٥١٩ وما بعدها.

(٤) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٦٧، ١٦٨.

(٥) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٦٨.

وإذا كان تحمل هيئة النيابة الإدارية بقيمة ما قد يُحكم به من تعويض جراء قرارها التأديبي غير المشروع حال إلغائه من ميزانيتها الخاصة، أو تحمل الدولة ذلك من ميزانيتها العامة، يعد من المسلمات القانونية والمنطقية، إلا أنه لم يدر في خلد المشرع الدستوري عند صياغته نص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ ما قد يترتب على تخويل النيابة الإدارية ولاية التأديب من آثار خطيرة تتعلق بتحملها تبعات قراراتها التأديبية غير المشروعة وأهمها تعويض المضرورين من هذه القرارات من ميزانيتها الخاصة، وهو ما قد يفضى لاستنزافها، أو تحمل الدولة لذلك بما يشكل عبئاً إضافياً على الميزانية العامة للدولة، وهو ما لا يمكن تفهمه إلا على ضوء الظروف والملابسات التي أحاطت بوضع المادة ١٩٧ من الدستور والتي غلب عليها اعتبارات الترضية لهيئة النيابة الإدارية أكثر من اعتبارات المصلحة العامة أو النظر القانوني الخالص، ولذلك فإننا نطالب -كما ذهب رأى فق الفقه بحق- المشرع الدستوري بتعديل هذا النص وقصر دور النيابة الإدارية على التحقيق والرقابة- دون توقيع الجزاء مع إلزام جهة الإدارة بما ينتهى إليه رأيها بشأن وجه التصرف فى التحقيق^(١).

ونحن وإن كنا نوافق على ما ذهب إليه الرأى السابق فى الفقه، إلا أننا نرى أنه حتى لو قامت الدولة بدفع التعويض للمضرور -هنا- فإنها -أى الدولة- يكون لها الرجوع على عضو النيابة، أو أعضاء النيابة المتسببين فى الضرر من مستحقاتهم لديها عن طريق التنفيذ المباشر بكل ما دفعته للموظف المضرور.

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٦٨.

الفصل الرابع

موقف مجلس الدولة من منح النيابة الإدارية

سلطة توقيع الجزاءات التأديبية

منذ البداية، وقبل منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية وفقاً للمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ الحالي، حدث صراع على هذا النص الدستوري بين النيابة الإدارية ومجلس الدولة بشأن إنشاء جهة قضائية مستحدثة تسمى "القضاء التأديبي" والذي حُسم لصالح النيابة الإدارية بمنحها سلطة جديدة وهى سلطة توقيع الجزاءات التأديبية المقررة للجهة الإدارية وفقاً للمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤، وذلك بالنسبة للمخالفات التى تحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة.

وبعد صدور دستور ٢٠١٤ ومنحه للنيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية المقررة للجهة الإدارية صدر القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، ونص فى المادة ٥٧ منه على منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية المقررة للسلطة المختصة أو الحفظ. وذلك بالنسبة للمخالفات التى تحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة.

ثم صدر بعد ذلك قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بتاريخ ٢٦/٧/٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتنظلمات وتم العمل به فى ١٥/٨/٢٠١٥، وقرر لأول مرة إنشاء اللجان التأديبية التى تتولى الفصل فى القضايا المنظورة أمام النيابة الإدارية التى تحال إليها من النيابة المختصة بالتحقيق، واختصاصاتها وتشكيلها.

ثم صدر قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٥٠٤ لسنة ٢٠١٥ بتشكيل لجان التأديب والتنظلمات.

ثم صدر بعد ذلك قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بتاريخ ١٤/٤/٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتنظلمات -المعمول به حالياً- وألغى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتنظلمات، كما ألغى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٥٠٤ لسنة ٢٠١٥ بتشكيل لجان التأديب والتنظلمات.

وعندما صدر القرار بقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية نص فى المادة ٦٠ منه على اختصاص النيابة الإدارية -كسلطة تأديبية- بتوقيع الجزاء التأديبية المقررة للسلطة المختصة أو الحفظ وذلك بالنسبة للمخالفات التى تحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة.

وقد صدرت بعد ذلك -كما سبق القول- العديد من القرارات الصادرة من رؤساء هيئة النيابة الإدارية خلال فترة رئاسة كل منهم لها، بشأن لجان التأديب والتنظلمات بالنيابة.

وفى الواقع أن الصراع الذى كان موجود بين مجلس الدولة وهيئة النيابة الإدارية قبل منح هذه الأخيرة سلطة توقيع الجزاءات التأديبية الذى انتهى -كما سبق القول- لصالح النيابة الإدارية وفقاً للمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤، قد استمر -حتى الآن- بعد منحها لهذه السلطة التأديبية حيث صدرت العديد من الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية المختصة بمجلس الدولة، وكذلك فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى بمجلس الدولة، والتي قررت:

١- إنعدام قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن لجان التأديب بالنيابة الإدارية المُشكلة طبقاً لقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥، وقراره رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ فى حالات الموظفين المتظلمين من توقيع الجزاء التأديبى عليهم من تلك اللجان بالنيابة الإدارية وعدم الاعتداد بها وعدم جواز التظلم من تلك القرارات أمام لجان التأديب المشكلة من أعضاء النيابة الإدارية طبقاً لهذين القرارين.

٢- أن الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين بالمحافظات والجهات التابعة لها ينعقد للسلطات المختصة بهذه الجهات طبقاً لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، فيما عدا المخالفات التى تقدر السلطة المختصة بالمحافظة إحالتها إلى هيئة النيابة الإدارية، فيكون الاختصاص بتوقيع الجزاء التأديبى فيها أو الحفظ للسيد المستشار/ رئيس هيئة النيابة الإدارية دون غيره.

٣- عدم التزام المحافظين بإصدار أية منشورات بشأن إلزام الجهات التابعة للمحافظة بالتظلم من قرارات لجان التأديب المشار إليها إلى لجان التظلمات بالنيابة الإدارية.

وإذا كان الأمر كذلك، فإننا سوف نبين أولاً: موقف المحاكم التأديبية من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية، ثم نبين ثانياً: موقف الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية، وذلك فى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: موقف المحاكم التأديبية من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية.
المبحث الثانى: موقف الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية.

المبحث الأول

موقف المحاكم التأديبية من منح النيابة الإدارية

سلطة توقيع الجزاءات التأديبية

فى الواقع أنه قبل -بيان- هذا الموقف فإننا سوف نبين باختصار نشأة وتكوين وتشكيل المحاكم التأديبية واختصاصاتها، وذلك على النحو التالى:

- نشأة المحاكم التأديبية وتكوينها وتشكيلها واختصاصاتها:

أنشئت المحاكم التأديبية -كما سبق القول- لأول مرة بموجب القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية لى تحل محل مجالس التأديب التى كان يخضع لها موظفو الدولة الخاضعين لأحكام القانون رقم ١١٠ لسنة ١٩٥١^(١)، وذلك تلافياً للعيوب التى اكتفت هذه المجالس والتى كان من أبرزها كثرتها من ناحية، وبطء إجراءاتها وغلبة العنصر الإدارى على تشكيلها من ناحية أخرى^(٢).

ورغم أواصر الصلة والارتباط الظاهرين بين المحاكم التأديبية والقسم القضائى بمجلس الدولة فإن قانون المجلس رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ لم يكن يعتبر المحاكم التأديبية جزءاً من القسم القضائى به^(٣).

ولكن بصدور قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل أصبحت المحاكم التأديبية جزءاً من القسم القضائى بمجلس الدولة، وأصبح تشكيلها قضائياً خالصاً، لمواجهة الانتقادات التى وجهت إلى تشكيل هذه المحاكم فى ظل نظامها السابق، حيث كان يجمع -قبل صدور قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢- بين العناصر القضائية والإدارية، وإن كانت الغلبة فيه للعناصر القضائية^(٤).

ومما لا شك فيه أن تشكيل هذه المحاكم من عناصر قضائية خالصة يؤدى إلى توفير ما تتطلبه مقتضيات الضمان فى المجال التأديبي^(٥)، حيث إن اعتبارات حماية مصلحة الموظف تستلزم توفير أكبر قدر من الضمانات التى تكفل حمايته من شطط السلطة التأديبية، سواء تمثلت

(١) د. عبد الفتاح حسن: التأديب فى الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٨٠، د. رمضان محمد بطيخ: المسئولية

التأديبية، المرجع السابق، ص ٢١٣ وما بعدها، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٨٤.

(٢) د. عمرو فؤاد بركات: السلطة التأديبية، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٧٩،

ص ١٩٨، د. شعبان أحمد رمضان: دور المحكمة التأديبية، المرجع السابق، ص ١١.

(٣) د. محمود عاطف البنا: الوسيط فى القضاء الإدارى، ١٩٩٩، ص ١٣٠، د. شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة الإدارية،

المرجع السابق، ص ١٨٤.

(٤) د. سعاد الشرفاوى: الوجيز فى القضاء الإدارى، دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص ١٧٨ وما بعدها، د. عبدالعظيم

عبدالسلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٣٤٥، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٨٤.

(٥) د. عبدالعظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٤٥.

هذه السلطة فى الرؤساء الإداريين أو غيرهم من السلطات التأديبية الأخرى، وجنوحهم عن الهدف المبتغى من تزويدهم بسلطة التأديب فيما يعرف بمنطق الضمان^(١).

وتتكون المحاكم التأديبية طبقاً لنص المادة ٧ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ من:

- ١ - المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم.
 - ٢ - المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثانى والثالث ومن يعادلهم.
- ويكون لهذه المحاكم نائب لرئيس مجلس الدولة يعاون رئيس المجلس فى القيام على شئونها.

وطبقاً للمادة ٨ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ يكون مقيار المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا فى القاهرة والأسكندرية وتؤلف أيضاً من دائرة أو أكثر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين، ويكون مقيار المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثانى والثالث فى القاهرة والأسكندرية وتؤلف من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل، ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس.

وإذا شمل اختصاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة جاز لها أن تتعقد فى عاصمة أى محافظة من المحافظات الداخلة فى اختصاصها، وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة. وإذا كان المشرع قد جعل مقر المحاكم التأديبية بنوعيتها فى القاهرة والأسكندرية، إلا أنه أجاز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية فى المحافظات الأخرى، وعلى أن يبين القرار عددها ومقرها ودوائر اختصاصها بعد أخذ رأى رئيس هيئة النيابة الإدارية^(٢)، حيث تنص المادة ١٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أنه "يصدر بتعيين عدد المحاكم التأديبية ومقرها ودوائر اختصاصها وتشكيلها قرار من رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأى مدير عام النيابة الإدارية" رئيس هيئة النيابة الإدارية".

ووفقاً للمادة ٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فإنه يتولى أعضاء النيابة الإدارية الادعاء أمام المحاكم التأديبية، حيث تنص على أنه "يتولى أعضاء النيابة الإدارية الادعاء أمام المحكمة التأديبية"، وأيضاً وفقاً للمادة ٢٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية التى تنص على أن "يتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية أحد أعضاء النيابة الإدارية".

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٨٤.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٤٣٦.

وتدخل النيابة الإدارية في تشكيل المحكمة التأديبية وتبطل جلسات المحاكمة إذا تغيب عنها عضو النيابة الإدارية^(١).

وتعد المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا هي المحكمة الوحيدة المختصة بمحاكمة جميع العاملين شاغلين لوظائف الإدارة العليا، أيًا كان مكان ارتكاب المخالفة^(٢).

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ومن حيث إنه عما وردد بالطعن من أن المحكمة غير مختصة، وأن الاختصاص ينعقد للمحكمة التأديبية بالأسكندرية. فإن الثابت بالأوراق أن الحكم المطعون فيه صدر من المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا، وهذه المحكمة ينعقد اختصاصها بالعاملين شاغلين لوظائف الإدارة العليا، وهي المحكمة الوحيدة المختصة بمحاكمة جميع العاملين شاغلين لوظائف الإدارة العليا أيًا كان مكان ارتكاب المخالفة، وإذا كان بعض المتهمين الذين شملهم قرار الاتهام من شاغلي وظائف الإدارة العليا، فإن الاختصاص بالمحاكمة ينعقد للمحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا، والاختصاص للمحكمة التأديبية بالأسكندرية في هذا الشأن"^(٣).

ويلاحظ على تشكيل المحاكم التأديبية -السابق ذكره- أنه -كما سبق القول- أصبح قضائياً خالصاً، إذ قد استبعد المشرع منه العنصر الإداري، وبالتالي لم يعد لطبيعة الجريمة أو المخالفة التأديبية أى أثر في تشكيل المحكمة التأديبية، وأصبح التشكيل موحداً أيًا كان نوع الجريمة، أو العامل الذى يراد محاكمته وفتته، وإن اختلفت درجة أعضاء المحكمة حسب الأحوال، وأن هذا التشكيل من النظام العام، وبالتالي يجوز التمسك بما قد يشوبه من عيوب في أية حالة تكون عليها الدعوى، ولمحكمة الطعن أن تثير هذه العيوب من تلقاء نفسها، فإذا أصدرت المحكمة التأديبية حكماً دون مراعاة قواعد التشكيل الصحيح، فيكون حكمها باطلاً يجوز الطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا من أصحاب الشأن^(٤).

كما يُلاحظ -أيضاً- على تشكيل المحاكم التأديبية أن هذه المحاكم من مستوى واحد أيًا كان تشكيلاً، إذ لا يجوز الطعن أمام محاكم النوع الأول في أحكام محاكم النوع الثانى، وإنما يُطعن في أحكام كل منها عند الاقتضاء أمام المحكمة الإدارية العليا، وفقاً للمادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢^(٥).

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٣٤٧.

(٢) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٧٧.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٩٦ لسنة ٣٧ق، جلسة ١٩٩٣/٦/٢٢، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ٦٨٦١. مشار إليه بمؤلف د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٤٧.

(٤) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٤٧، د. محسن الحارثي: سلطة تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٢٧٢.

(٥) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٤٧.

وهذا وقد ورد النص على اختصاص المحاكم التأديبية فى قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وذلك على النحو التالى:

تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التى تقع من: أولاً: العاملين المدنيين بالجهاز الإدارى للدولة فى وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلى والعاملين بالهيئة العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات والشركات التى تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح.

ثانياً: أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم (١٤١/١٩٦٣) المشار إليه.

ثالثاً: العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديداتها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً شهرياً.

كما تختص هذه المحاكم بنظر الطعون المنصوص عليها فى البندين تاسعا وثالث عشر من المادة العاشرة (مادة ١٥ من قانون مجلس الدولة)^(١).

ويصدر رئيس المحكمة قراراً بالفصل فى طلبات وقف أو مد وقف الأشخاص المشار إليهم فى المادة السابقة عن العمل أو صرف المرتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف وذلك فى الحدود المقررة قانوناً (مادة ١٦ من قانون مجلس الدولة).

ويتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً للمستوى الوظيفى للعامل وقت الدعوى وإذا تعدد العاملون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم فى المستوى الوظيفى هى المختصة بمحاكمتهم جميعاً.

ومع ذلك تختص المحكمة التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثانى والثالث بمحاكمة جميع العاملين بالجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها فى المادة (١٥) (مادة ١٧ من قانون مجلس الدولة).

وتكون محاكمة العاملين المنسوبة إليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم أمام المحكمة التى وقعت فى دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المذكورة، فإذا تعذر تعيين المحكمة عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه. (مادة ١٨ من قانون مجلس الدولة). وتوقع المحاكم التأديبية الجزاءات المنصوص عليها فى القوانين المنظمة لشئون من تجرى محاكمتهم.

(١) ينص البند تاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة على "الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية".

وينص البند الثالث عشر من ذات المادة على "الطعون فى الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام فى الحدود المقررة قانوناً".

على أنه بالنسبة إلى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية والعاملين بالشركات التي تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح فتكون الجزاءات:

(١) الإنذار

(٢) الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين.

(٣) تنزيل الوظيفة.

(٤) العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع. (مادة ١٩ من قانون مجلس الدولة).

ولا تجوز إقامة الدعوى التأديبية على العاملين بعد انتهاء خدمتهم إلا في الحالتين

الآتيتين:

(١) إذا كان قد بُدئ في التحقيق أو المحاكمة قبل انتهاء الخدمة.

(٢) إذا كانت المخالفة من المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو الوحدات التابعة لها وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة ولو لم يكن قد بُدئ في التحقيق قبل ذلك. (مادة ٢٠ من قانون مجلس الدولة).

والجزاءات التأديبية التي يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها على من ترك الخدمة هي:

(١) غرامة لا تقل عن خمسة جنيهاً ولا تتجاوز الأجر الإجمالي الذي كان يتقاضاه العامل في الشهر الذي وقعت فيه المخالفة.

(٢) الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ٣ أشهر.

(٣) الحرمان من المعاش فيما لا يتجاوز الربع.

وفي جميع الأحوال يجوز للمحكمة التأديبية في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو الدعوى

وقف صرف جزء من المعاش أو المكافأة بما لا يتجاوز الربع إلى حين انتهاء المحاكمة.

ويستوفى المبلغ المنصوص عليه في البندين (١، ٢) بالخصم من المعاش في حدود

الربع شهرياً أو من المكافأة أو المال المدخر - إن وجد - أو بطريق الحجز الإداري (المادة ٢١ من قانون مجلس الدولة).

وأحكام المحاكم التأديبية نهائية، ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في

الأحوال المبينة في هذا القانون ويعتبر من ذوى الشأن في الطعن الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية (رئيس هيئة النيابة الإدارية).

وعلى رئيس هيئة مفوضى الدولة بناء على طلب من العامل المفصول أن يقيم الطعن

في حالات الفصل من الوظيفة (مادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة).

ويتضح من هذه النصوص القانونية أن المحاكم التأديبية هي صاحبة الولاية العامة في مسائل تأديب العاملين المدنيين بالدولة، ومنهم العاملون بالقطاع العام، ولا تقتصر هذه الولاية على طلب إلغاء قرار الجزاء المطعون فيه، بل إنها تشمل أيضاً طلب التعويض عن الأضرار المترتبة عليه، وغير ذلك من الطلبات المرتبطة بالطعن^(١).

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن المحاكم التأديبية تعتبر صاحبة الولاية العامة في مسائل التأديب، وأن اختصاصها يشمل الدعوى التأديبية المبتدأة أو الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالدولة أو القطاع العام وما يتفرع عنها من طلبات، ومن ضمنها طلب التعويض، أو إبطال الخصم من الراتب متى كانت مترتبة على جزاء باعتبار أن من يملك الأصل يملك الفرع، وسواء قُدم الطلب في هذا الخصوص إلى المحكمة التأديبية مقترناً بطلب إلغاء الجزاء التأديبي، الذي تكون جهة الإدارة وقعته على العامل، أو أن يكون قد قدم إليها على استقلال بغض النظر عما إذا كان التحقيق مع العامل تمخض عنه جزاء تأديبي أو لم يتمخض عنه أى جزاء"^(٢).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا -أيضاً- بأنه "ومن حيث إن المستقر عليه في ضوء النصوص السابقة (م ١٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م)، وأن المشرع قد خلع على المحاكم التأديبية الولاية العامة للفصل في مسائل تأديب العاملين، وأن هذه الولاية كما تشمل الدعاوى التأديبية التي تقيمها النيابة الإدارية تشمل أيضاً الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون في أى جزاء تأديبي يصدر من السلطات الرئاسية"^(٣).

وعلى ذلك فإن اختصاص المحاكم التأديبية ينقسم إلى نوعين من الاختصاصات هما:
الاختصاص الوظيفي، والاختصاص النوعي، وسوف نبين كل منهما فيما يلي:

أولاً: الاختصاص الوظيفي للمحاكم التأديبية:

تختص المحاكم التأديبية -طبقاً للمادة ١٥ من قانون مجلس الدولة السابق ذكرها- وظيفياً بتأديب الموظفين العموميين، وأيضاً الأشخاص الذين يعتبرون أجراً وينظم مراكزهم عقد العمل -باستثناء طوائف العاملين -الموظفين- الذين تنظم شئون تأديبهم قوانين خاصة، إذ ينعقد الاختصاص بتأديبهم لمجالس التأديب المشكلة لهذه الغرض- ويتحدد اختصاص هذه

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٤٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٩٩ لسنة ٣٧ق، جلسة ١٩/١٢/١٩٩٠، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ٦٧٤، ص ٦٧٥.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٤ لسنة ٤٢ق، جلسة ١٩٩٧/٥/٣. مشار إليه بمؤلف د. عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٣٥٠.

المحاكم وفقاً للمستوى الوظيفي للموظف وقت إقامة الدعوى، وأيضاً بمكان وقوع المخالفة المنسوبة إليه^(١).

وقد دفعت رغبة المشرع في تقرير منطق الضمان في المجال التأديبي، إلى التوسع في نطاق الاختصاص الوظيفي للمحاكم التأديبية، بما من شأنه إضفاء ولايتها على تلك الفئات الواسعة من العاملين على اختلاف تصنيفاتهم، وهو اتجاه محمود يحافظ على التوازن بين منطق الفاعلية واعتبارات الضمان في مواجهة التوسع المطرد في الاختصاصات التأديبية للسلطات الرئاسية^(٢).

ويتحدد اختصاص المحاكم التأديبية - كما سبق القول - وفقاً للمستوى الوظيفي للموظف وقت إقامة الدعوى، وأيضاً بمكان وقوع المخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه:

١ - فمن حيث المستوى الوظيفي، يقوم توزيع الاختصاص بين المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم وبين المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث ومن يعادلهم، على أساس الدرجة الوظيفية للموظف - أو العامل - المحال إلى المحاكمة التأديبية، ومن ثم فإذا كان العامل من شاغلي وظائف الإدارة العليا ومن يعادلهم - ويشمل مستوى الوظيفة العليا وفقاً لجدول العاملين المدنيين بالدولة، أصحاب درجة وكيل أول وزارة، ودرجة وكيل وزارة، ودرجة مدير عام - انعقد الاختصاص للمحكمة التأديبية وفقاً للفقرة (١) من المادة

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥١.

يلاحظ في هذا الصدد أن اختصاص المحاكم التأديبية لا يقتصر على الموظفين - بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح - بل إن المشرع لسبب أو لآخر مدى اختصاص هذه المحاكم إلى أشخاص يعتبرون أجراء، وينظم مراكزهم عقد العمل، باستثناء طوائف العاملين الذين تنظم بشئون تأديبهم قوانين خاصة، إذ انعقد الاختصاص بتأديبهم لمجالس التأديب المشكلة لهذا الغرض، وذلك على النحو التالي:

١ - موظفون بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح في القانون الإداري وقد ورد النص عليهم في الفقرة (أولاً) من المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وهم العاملون المدنيون بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها، ووحدات الحكم المحلي، والعاملون بالهيئات والمؤسسات العامة.

٢ - عاملون قطع القضاء وبعض الفقهاء بأنهم أجراء وليسوا بموظفين وفقاً لهذه الاصطلاح في مدلول القانون العام وهم العاملون بالوحدات الاقتصادية التي تنتمي إلى شركات القطاع العام وجمعياته.

٣ - أجراء يخضعون للقانون الخاص - ولا شك في طبيعة وضعهم القانوني - وهم:

أ - أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣.

ب - العاملون بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتبتهم خمسة عشر جنياً شهرياً.

أنظر: د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٤٨٠، ٤٨١، د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥١، ٣٥٢.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥٢، ٣٥٣، د. محسن الحارثي: المرجع السابق، ص ٢٧٥.

السابعة من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، أما إذا كان الموظف من شاغلي الدرجات الأخرى -المستويات الأولى والثاني والثالث ومن يعادلهم، ويشمل وفقاً لجدول العاملين المدنيين بالدولة شاغلي الدرجات: الأولى، الثانية، الثالثة، الرابعة، الخامسة، والسادسة- انعقد الاختصاص بمحاكمته للمحكمة التأديبية المشكلة وفقاً للفقرة (٢) من المادة السابعة من قانون مجلس الدولة الحالي^(١).

ويلاحظ في هذا الصدد أن أساس توزيع الاختصاص التأديبي بين المحاكم التأديبية وفقاً للفقرة الأولى من المادة ١٧ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ -السابق ذكرها- وأيضاً المادة ٢٥ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية هو المستوى الوظيفي للموظف المراد محاكمته وقت إقامة الدعوى، وليس وقت ارتكاب المخالفة، حيث تنص هذه المادة الأخيرة على أن "يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً لدرجة الموظف وقت إقامة الدعوى، وإذا تعدد الموظفون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلامهم درجة هي المختصة بمحاكمتهم تأديبياً"^(٢).

وفي الواقع أن المشرع كان موقفاً عندما قرر أن أساس توزيع الاختصاص بين المحاكم التأديبية هو المستوى الوظيفي للموظف المراد محاكمته وقت إقامة الدعوى وليس وقت ارتكاب المخالفة، وذلك لأنه قد يمضي وقت طويل بين ارتكاب المخالفة وبين تقديم الموظف إلى المحاكمة، كما كان المشرع موقفاً عندما قرر أنه إذا تعددت العاملون -أو الموظفون- المقدمون للمحاكمة واختلفت مستوياتهم الوظيفية كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلامهم في المستوى الوظيفي -أي أعلامهم درجة- هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً، لأن ذلك يحقق ضماناً أقوى للموظف الصغير، حيث إن المشرع قد افترض أنه من الخير أن يستفيد الموظف الصغير من الضمانات المقررة للموظف الكبير، وأنه لا يمكن حرمان الموظف الكبير من الضمانات التي قررها له المشرع^(٣).

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا -بحق- في هذا الصدد بأنه "إذا كان يجب الالتزام بقاعدة الاختصاص هذه، إلا أنه لا يتعارض مع تلك القاعدة، محاكمة العامل شاغل لمستوى وظيفي أدنى أمام المحكمة المختصة بمحاكمة العاملين من المستوى الأعلى لأن ذلك يحقق بلا

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٤٥، ٣٤٦، ٣٥٣.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥٤.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥٤.

شك ضماناً أقوى وأوفق ولا يضار العامل من ذلك، بل يستفيد من هذه الضمانات..... ولا جدوى من التمسك بعدم الاختصاص في هذه الحالة^(١).

وقد خرج المشرع على هذا الأصل فيما يتعلق بتأديب العاملين غير الحكوميين، إذا أخضعهم جميعاً لاختصاص موحد، نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ١٧ من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بأن "تختص المحكمة التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث بمحاكمة جميع العاملين بالجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في المادة (١٥)"^(٢).

٢ - من حيث مكان وقوع المخالف، فإن اختصاص المحاكم التأديبية يتحدد وفقاً للمادة ١٨ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بمكان وقوع المخالفة، أى بالجهة التى يتبعها الموظف -العامل- وقت ارتكاب المخالفة، ولو نُقل بعد ذلك إلى جهة أخرى، وذلك لمواجهة فرض اختلاف الجهة التى يتبعها العامل وقت محاكمته عن تلك التى كان يتبعها وقت ارتكاب المخالفة، ولذلك جعل المشرع الجهة الأخيرة -الجهة التى كان يتبعها العامل وقت ارتكاب المخالفة- هى مناط تحديد الاختصاص بتأديبه^(٣).

وطبقاً للمادة ٢٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية "تكون محاكمة الموظف أو الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم على أساس اعتبارهم تابعين للجهة أو الوزارة التى وقعت فيها المخالفة أو المخالفات المذكورة. ولو كانوا تابعين عند المحاكمة أو المجازاة لوزارات أخرى فإذا تعذر تعيين المحكمة على الوجه السابق تكون المحاكمة أمام المحكمة المختصة بالنسبة للوزارة التى يتبعها العدد الأكبر من الموظفين، فإذا تساوى العدد عُينت المحكمة المختصة بقرار من رئيس مجلس الدولة".

وبذلك جعل المشرع المناطق فى تحديد دائرة اختصاص المحاكم التأديبية بمكان وقوع المخالفة أو المخالفات المنسوبة إلى العامل، أو العاملين المحالين إلى المحاكمة التأديبية، وليس بمكان عمل هؤلاء عند إقامة الدعوى التأديبية عليهم، حتى ولو نُقل من نسبت إليهم هذه المخالفات بعد ذلك إلى عمل فى جهة أخرى، يقع فى دائرة اختصاص محكمة تأديبية أخرى^(٤).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٦٨٧ لسنة ٢٤ ق، جلسة ١٩٩٧/٥/٢٤. مشار إليه بمؤلف د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥٤.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥٤، ٣٥٥.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥٥.

(٤) أنظر:

ويتفق هذا الأمر مع طبائع الأشياء، وحسن سير المصلحة العامة، باعتبار أن الجهة التى وقعت فيها المخالفة تستطيع أن تقدم ما قد تطلبه المحكمة التأديبية من بيانات، أو مستندات فى وقت ملائم يساعد على سرعة الفصل فى الدعوى^(١).

ثانياً: الاختصاص النوعى للمحاكم التأديبية:

تمارس المحاكم التأديبية، طبقاً لقانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وطبقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين نوعين من الاختصاصات فى صدد تأديب الموظفين أحدهما قضائى والآخر ولائى، وذلك على النحو التالى^(٢):

١ - الاختصاص القضائى للمحاكم التأديبية:

يقصد بهذا الاختصاص، الاختصاص أو الطبيعة التأديبية الخاصة للمحاكم التأديبية، والذى منحه لها المشرع واتفق معه الفقه والقضاء على ذلك، بموجب قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، الذى جعل هذه المحاكم صاحبة الولاية العامة للفصل فى مسائل تأديب العاملين -الموظفين- والتى تشمل الدعوى التأديبية المبتدأة التى تختص فيها هذه المحاكم بتوقيع الجزاءات التأديبية وخاصة التى تخرج عن ولاية السلطة الرئاسية، هذا فضلاً عن اختصاصها بنظر الطعون فى قرارات الجزاءات، وكذلك الطلبات المرتبطة بتلك القرارات^(٣).

وعلى ذلك فإننا سوف نتناول، فيما يتعلق بالاختصاص القضائى للمحاكم التأديبية، الاختصاص التأديبى المبتدأ لهذه المحاكم، ثم نتناول الاختصاص التأديبى الرقابى أو التعقيبى لها، وذلك على النحو التالى:

أ - الاختصاص التأديبى المبتدأ للمحاكم التأديبية:

تختص المحاكم التأديبية بنظر المخالفات المالية والإدارية التى تقع من أى من العاملين الخاضعين لاختصاصها، وتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص فى القوانين المنظمة لشئون من تتصدى لمحاكمتهم، ولا سيما الجزاءات التى لا تستطيع -أو لا تملك- السلطات التأديبية الرئاسية توقيعها على من يليهم فى السلم الوظيفى، وذلك طبقاً للمادة ١٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، كعقوبتى الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة^(٤).

حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥١٣ لسنة ٢٠٠٠ ق، جلسة ١٩٧٩/٢/٢٣، حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٢٢ لسنة ٢٠٠١ ق، جلسة ١٩٨٠/٥/٣١، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا فى خمسة عشر عاماً، ١٩٦٥-١٩٨٠، الجزء الأول، ص ٢١٦ وما بعدها.

وأنظر: د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥٥.

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥٦.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٨٥.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥٧، ٣٥٨.

(٤) أنظر:

فبالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة، تختص المحاكم التأديبية فى مواجهتهم بتوقيع كافة الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ٦١ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية التى تنص على أن "الجزاءات التى يجوز توقيعها على الموظف هى:

- ١- الإنذار.

- ٢- الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تجاوز ستين يوماً فى السنة.
- ٣- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل.
- ٤- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين.
- ٥- خفض إلى وظيفة فى المستوى الأدنى مباشرة.
- ٦- خفض إلى وظيفة فى المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذى كان عليه قبل الترقية.
- ٧- الإحالة إلى المعاش.
- ٨- الفصل من الخدمة.

الجزاءات التى يجوز توقيعها على شاغلى الوظائف القيادية هى:

- ٢- التنبيه.
- ٣- اللوم.
- ٤- الإحالة إلى المعاش.
- ٥- الفصل من الخدمة .

وللسلطة المختصة بعد توقيع جزاء تأديبى على أحد شاغلى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية تقدير مدى استمراره فى شغل تلك الوظيفة من عدمه.....".

وتنص المادة ٦٢ من ذات القانون على أن ".... ٤- للمحكمة التأديبية المختصة توقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها فى هذا القانون.....".

وتملك المحاكم التأديبية فى هذا الصدد حرية كاملة فى تكوين عقيدتها من أى من عناصر الدعوى، واستخلاص النتيجة التى تبرر اقتناعها الذى بنت عليه قضاءها دون معقب عليها من المحكمة الإدارية العليا، وذلك -كما قضت المحكمة الإدارية العليا- "متى ثبت أن المحكمة التأديبية قد استخلصت النتيجة التى انتهت إليها استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً، وكيفتها تكييفاً سليماً وكان هذه النتيجة تبرر اقتناعها الذى بنت عليه قضاءها، فإنه لا يكون هناك محل للتعقيب عليها. ذلك أن لها الحرية فى تكوين عقيدتها من أى عنصر

د. محمد عبد الحميد أبو زيد: القضاء الإدارى -مبدا المشروعية وتنظيم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤-١٩٩٥، ص١٩٨، د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص٣٥٨، د. سليمان الطماوى: المرجع السابق، ص٥٢٦، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص١٨٦.

من عناصر الدعوى، ولها فى سبيل ذلك، أن تأخذ بما تظمن إليه من أقوال الشهود، وأن تطرح ما عداها مما لا تظمن إليه، فلا تثريب عليها إن هى أقامت حكمها بالإدانة على الأخذ بأقوال هؤلاء الشهود متى كان من شأنها أن تؤدى إلى ما رتبته الحكم عليها^(١).

ولا يُشترط لممارسة المحاكم التأديبية لهذه الاختصاص أن تكون النيابة الإدارية هى التى تولت التحقيق فى المخالفة، بل يستوى أن يكون التحقيق قد أجرته النيابة الإدارية أو الجهة الإدارية^(٢).

والمحكمة التأديبية عند ممارستها لاختصاصها -هنا- تصدر حكمها ابتداءً باعتبارها إحدى السلطات التأديبية بحيث لا تعقب على القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين الذين يملكون سلطة التأديب^(٣)، وتوقيع الجزاءات المقررة لهم قانوناً.

وإذا كانت الدعوى التأديبية من حيث الأصل تقتصر على المتهمين، وعلى وقائع المخالفات الواردة بقرار الإحالة، إلا أن المشرع قد نص على استثناءين من هذا الأصل، وذلك فى المادتين ٤٠ و ٤١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وهما^(٤):

الاستثناء الأول: تصدى المحكمة التأديبية لوقائع لم ترد فى قرار الاتهام -قرار الإحالة-:

حيث نص المشرع على هذا الاستثناء فى المادة ٤٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، التى تنص على أن "تفصل المحكمة فى الواقعة التى وردت بقرار الإحالة، ومع ذلك يجوز للمحكمة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب النيابة الإدارية التصدى لوقائع لم ترد فى قرار الإحالة والحكم فيها إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة فى الأوراق، وبشرط أن تمنح العامل أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك".

ويتضح من هذا النص أن المشرع قد منح المحكمة التأديبية أثناء فصلها فى الواقعة التى وردت بقرار الإحالة أن تتصدى لوقائع لم ترد فى هذا القرار سواء من تلقاء نفسها، أو بناءً على طلب النيابة الإدارية، وأن تحكم فيها، وذلك بشرطين^(٥):

الشرط الأول: أن تستخلص المحكمة التأديبية عناصر المخالفة من أفعال ثابتة فى الأوراق، ولذلك لا يجوز للمحكمة أن تتصدى لواقعة لم ترد فى قرار الإحالة لمجرد الاشتباه أو الشك.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٠٧٥ لسنة ٤٢ ق، جلسة ١٩٩٩/٢/٦. مشار إليه بمؤلف د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥٨، ٣٥٩.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥٩.

(٣) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٨٧.

(٤) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٥٩ وما بعدها.

(٥) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦٠.

الشرط الثانى: أن تمنح المحكمة التأديبية الموظف -المحال إلى المحاكمة أمامها- أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه، إذا طلب ذلك، وهو أمر يقتضيه حق الدفاع كأحد الضمانات الجوهرية للموظف فى مواجهة سلطة التأديب.

الاستثناء الثانى: إقامة المحكمة التأديبية الدعوى التأديبية على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها^(١):

حيث نص المشرع على هذا الاستثناء فى المادة ٤١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ التى تنص على أن "للمحكمة أن تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها إذا قامت لديها أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم، وفى هذه الحالة يجب منحهم أجلاً مناسباً لتحضير دفاعهم إذا طلبوا ذلك، وتحال الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة بناء على طلب رئيس المحكمة."

ويتضح من هذا النص أن المشرع قد منح المحكمة التأديبية الحق فى إقامة الدعوى التأديبية -استثناء من القاعدة العامة- ضد عامل -موظف- أو أكثر لم يرد ذكرهم فى قرار الاتهام كمتهمين، وذلك وفقاً للشروط التالية^(٢):

الشرط الأول: أن يقوم لدى المحكمة التأديبية من الأسباب -الجدية- ما يرجح ارتكاب الموظف المتهم أو الموظفين الجدد للمخالفة التأديبية، وعلى أن تستمد هذه الأسباب من أوراق الدعوى، وذلك لأنه لا يجوز للمحكمة أن تكون خصماً وحكماً فى آن واحد.

الشرط الثانى: أن تمنح المحكمة التأديبية الموظف المتهم أو الموظفين المتهمين الجدد أجلاً مناسباً لتحضير دفاعهم إذا طلب أو طلبوا ذلك، وهو أمر يقتضيه حق الدفاع كأحد الضمانات الجوهرية للموظف فى مواجهة سلطة التأديب.

الشرط الثالث: إحالة الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى -من دوائر المحكمة التأديبية- للفصل فيها، وتتم هذه الإحالة بقرار من رئيس مجلس الدولة بناءً على طلب من رئيس المحكمة التأديبية التى تنظر الدعوى الأصلية المتعلقة بالموظفين المخالفين المحالين إليها.

ومتى اتصلت الدعوى التأديبية بالمحكمة التأديبية تعين عليها الاستمرار فى نظرها والفصل فيها، ولا تملك الإدارة أثناء نظرها أن تتخذ فى موضوعها أى قرار من شأنه سلب ولاية المحكمة التأديبية فى محاكمة الموظفين المخالفين المحالين إليها، وإلا عُدت تصرفها بمثابة عدوان جسيم على اختصاص المحكمة التأديبية وغصب لسلطتها، ينحدر بالقرار إلى مرتبة العدم التى تجرده من كل أثر قانونى له^(٣).

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦١.

(٢) د. محسن الحارثى: المرجع السابق، ص ٢٧٩، د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦١.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٦٣٢.

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا، حيث ذهبت إلى أنه "متى اتصلت الدعوى التأديبية بالمحكمة التأديبية تعين عليها الاستمرار في نظرها والفصل فيها، ولا تملك الجهة الإدارية قانوناً أثناء نظر الدعوى التأديبية أن تتخذ في موضوعها أى قرار من شأنه سلب المحكمة التأديبية ولايتها في محاكمة المخالفين المحالين إليها، وتصرف هيئة مكتب الغرفة التجارية في الاتهام المُسند إلى المخالف بعد إحالة أمره إلى المحكمة التأديبية يتمخض عن عدوان جسيم على اختصاص المحكمة وغصب لسلطتها، ينحدر بالقرار إلى مرتبة العدم التي تجرده من كل أثر قانوني له"^(١).

أما فيما يتعلق بتحريك الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحكمة التأديبية فقد خص المشرع النيابة الإدارية وحدها دون غيرها بذلك، حيث تنص المادة ٢٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية المحاكمات التأديبية على أن " يتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية أحد أعضاء النيابة الإدارية" وذلك على النحو التالي^(٢):

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٦١٧ لسنة ١٢ق، جلسة ١٥/٥/١٩٧١، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا فى خمسة عشر عاماً، ١٩٦٥ - ١٩٨٠، ص ٤٣٠، حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٤٧ لسنة ٣٤ق، جلسة ٩/٧/١٩٩١، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ٨٤٨ وما بعدها.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦٢ وما بعدها.

أ - الإحالة إلى المحكمة التأديبية بناءً على طلب النيابة الإدارية:

نص المشرع على هذه الحالة في المادة ١٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية، المعدل بالقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١، التي تنص على أنه "إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية، أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها العامل بالإحالة".

ويتضح من هذا النص أن المشرع قد منح -خص- النيابة الإدارية بعد انتهاء التحقيق الذي أجرته مع الموظف المتهم، الحق في إحالته إلى المحكمة التأديبية المختصة، مع إخطار الجهة التي يتبعها الموظف بالإحالة، وذلك إذا رأت أن المخالفة التي ارتكبها الموظف المتهم تستوجب توقيع جزاء تأديبي عليه يتجاوز حدود اختصاصات الرؤساء الإداريين^(١).

ب - الإحالة إلى المحكمة التأديبية بناءً على طلب الجهة الإدارية:

منح المشرع النيابة الإدارية الحق في إحالة الموظف المتهم إلى المحكمة التأديبية في حالتين هما^(٢):

الحالة الأولى: في هذه الحالة، تجرى النيابة الإدارية تحقيقاً مع الموظف المتهم، ثم تطلب من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية قبله، أي إحالة الدعوى إلى المحكمة التأديبية المختصة لتوقيع جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية، وتلتزم النيابة الإدارية في هذه الحالة بإحالة الموظف المتهم للمحاكمة، ومباشرة الدعوى التأديبية في مواجهته^(٣).

الحالة الثانية: تنص على هذه الحالة المادة رقم ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية، المعدل بالقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١، التي تنص على أنه "إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦٣.

الجدير بالذكر هنا، أنه فيما يتعلق بالخصم، فإن المادة ٦٢ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية تنص على أن "يكون الاختصاص بالتصرف في التحقيق على النحو الآتي:

- ١- للرؤساء المباشرين الذين تُحدد لهم السلطة المختصة كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر، بما لا يجاوز عشرين يوماً في السنة ولا يزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة.
 - ٢- لشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر، بما لا يجاوز أربعين يوماً في السنة ولا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة.
 - ٣- للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو توقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها في هذا القانون.
- حيث يكون للسلطة المختصة بالنسبة للخصم من الأجر وفقاً للمادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية "٢- الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً في السنة".

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦٣.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦٣.

من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها. ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك. وفي جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التي يتبعها العامل بالإحالة. وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء. فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة. ويجب على الجهة الإدارية أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها في الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية".

ويتضح من هذا النص أن النيابة الإدارية بعد انتهائها من التحقيق مع الموظف الذي تنتهي فيه لحفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية سلطة توقيعها أحالت الأوراق للجهة الإدارية للحفظ أو لتوقيع جزاء مما يدخل في اختصاصها، وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء. فإذا رأت الجهة الإدارية ضرورة تقديم الموظف المتهم إلى المحاكمة التأديبية - لتوقيع جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية- أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لتحريك الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحكمة التأديبية، وفي هذه الحالة ينبغي على النيابة الإدارية الالتزام برأى الجهة الإدارية في هذا الصدد^(١)، أي الالتزام بتحريك الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحكمة التأديبية المختصة.

ج - الإحالة إلى المحكمة التأديبية بناءً على طلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات:

تنص على هذه الحالة المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المعدل، التي تنص على أن " يخطر رئيس ديوان المحاسبة بالقرارات الصادرة من الجهة الإدارية في شأن المخالفات المالية والمشار إليها في المادة السابقة. ولرئيس الديوان خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار أن يطلب تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية. وعلى النيابة الإدارية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال خمسة عشر يوماً التالية"^(٢).

كما ورد النص على هذه الحالة بالبند الثالث من المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات، التي

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦٣.

(٢) المقصود برئيس ديوان المحاسبة - هنا- رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات.

ولذلك يجب تعديل المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية لاستبدال عبارة "رئيس ديوان المحاسبة" بعبارة رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات".

تنص على أن "يياشر الجهاز اختصاصاته فى الرقابة المنصوص عليها فى المادة (٢) من هذا القانون على الوجه الآتى:

أولاً:.....

ثانياً:.....

ثالثاً: فى مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية:

يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته فى شأن المخالفات المالية التى تقع بها وذلك للتأكد من أن الاجراءات المناسبة قد أؤخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسئولية عنها قد حُددت وتمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها. ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورهما مصحوبة بكافة أوراق الموضوع، ولرئيس الجهاز ما يأتى:

١ - أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز - إذا رأى وجهاً لذلك - تقديم العامل الى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة المختصة بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية فى هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

٢ - أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار فى شأن المخالفة المالية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النظر فى قرارها، وعليها أن توافى الجهاز بما اتخذته فى هذا الصدد، خلال الثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز. فإذا لم تستجب الجهة الإدارية لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوماً التالية أن يطلب تقديم العامل الى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

٣ - أن يطعن فى القرارات أو الأحكام الصادرة من جهات التأديب فى شأن المخالفات المالية، وعلى القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة من القرارات أو الأحكام الصادرة فى شأن المخالفات المالية فور صدورها^(١).

ويتضح من هذين النصين أنه لرئيس الجهاز المركزى للمحاسبات أن يطلب إحالة القضية إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت أن تصرف جهة الإدارة -أو الجهة التى يتبعها العامل بالنسبة للجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات فى مجال المخالفات المالية- لا يتفق ونتيجة التحقيق فى المخالفات المالية^(٢).

ويلاحظ فى هذا الصدد أن اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات بشأن التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته بشأن المخالفات المالية -وفقاً للبنود

(١) د. شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة الإدارية، المرجع السابق، ص ١٧٦، ١٧٧.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٧٧.

الثالث من المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨- قد أصبح اختصاصاً عاماً وشاملاً بحيث يستغرق كافة القرارات التأديبية أياً كانت الجهة التي يتبعها الموظف أو العامل ما دامت خاضعة لرقابته^(١). كما أن رقيبته بهذا الصدد تعد رقابة ملاءمة بالنظر إلى ما يملكه الجهاز من سلطة تقديرية إزاء القرار التأديبي الصادر من السلطات التأديبية المختصة بشأن المخالفات المالية التي تقع في الجهات التي تخضع لرقابته، وهو ما يتضح بجلاء من نص البند الثالث من المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨، المشار إليه، حيث يمتلك إقرار الجهة الإدارية- أو الجهة التي يتبعها العامل أو الموظف بالنسبة للجهات الأخرى الخاضعة لرقابته في مجال المخالفات المالية- على قرار الجزاء متى استبان له مناسبته للمخالفة المرتكبة، أو أن يطلب منها إعادة النظر في هذا القرار بما يعنيه ذلك من الرغبة في تشديد الجزاء، أو أن يطلب من النيابة الإدارية- إحالة الموظف أو العامل مرتكب المخالفة إلى المحاكمة التأديبية إذا قدر أن المخالفة قد بلغت حداً من الجسامه يستوجب توقيع جزاء أشد مما تملكه الجهة التي يتبعها الموظف أو العامل^(٢).

وتلتزم النيابة الإدارية في هذه الحالة -أى حالة طلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات إحالة القضية إلى المحكمة التأديبية إذا رأى وجهاً لذلك- بإحالة الموظف (العامل) المتهم للمحاكمة التأديبية، ومباشرة الدعوى التأديبية في مواجهته.

ويلاحظ في هذا الصدد أن هناك اختلاف في المدة التي يمكن لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات أن يطلب خلالها من النيابة الإدارية تقديم الموظف أو العامل إلى المحاكمة التأديبية، حيث إنه وفقاً للمادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المعدل فإن هذه المدة هي خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار الصادر من الجهة الإدارية في شأن المخالفات المالية، في حين أن هذه المدة وفقاً للبند الثالث من المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون ٥٧ لسنة ١٩٩٨ هي ثلاثون يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز المركزي للمحاسبات.

ولذلك فإننا نطالب في هذا الصدد- بتعديل المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية لتصبح المدة المشار إليها بها ثلاثين يوماً بدلاً من خمسة عشر يوماً، حتى تتفق مع المدة المنصوص عليها في البند الثالث

(١) د. ثروت عبد العال أحمد: النظام القانوني للمخالفات المالية، المرجع السابق، ص ١٦٦، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٧٧.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٧٧، ١٧٨.

من المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، لأن هذا القانون الأخير هو الأحدث، ومن ثم يجب أن يتوافق معه القانون الأقدم، وحتى تستقر الأوضاع القانونية، وعدم حدوث تعارض بين القوانين.

كما يُلاحظ في هذا الصدد- أن هناك اختلاف في المدة التي يجب على النيابة الإدارية في تلك الحالة- مباشرة الدعوى التأديبية خلالها، حيث إن هذه المدة هي خمسة عشر يوماً وفقاً للمادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨، المشار إليه، في حين أن هذه المدة هي ثلاثون يوماً وفقاً للبند الثالث من المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المشار إليه.

ولذلك فإننا نطالب -أيضاً- بتعديل المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بحيث تكون المدة المشار إليها بها في هذا الصدد- ثلاثين يوماً بدلاً من خمسة عشر يوماً حتى تتفق مع المدة المشار إليها في البند الثالث من المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، وهي ثلاثون يوماً.

وتُرفع الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية في جميع الأحوال- وفقاً للمادة ٢٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية "إيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة بسكرتارية المحكمة المختصة. ويتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف ويحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى. وتتولى سكرتارية المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق. ويكون الإعلان بخطاب موصى عليه بعلم الوصول"^(١).

ووفقاً للمادة ٢١ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ -المشار إليها- "تفصل المحاكم التأديبية في القضايا التي تُحال إليها على وجه السرعة وبعد سماع أقوال الرئيس الذي يتبعه الموظف المحال إلى المحاكمة أو من يندبه إذا رأت المحكمة وجهاً لذلك".

ويُلاحظ في هذا الصدد أن قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ قد بيّن الإجراءات أمام المحاكم التأديبية، وذلك على النحو التالي:

تنص المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه "تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد به نص، وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي".

(١) يُلاحظ في هذا الصدد أنه وفقاً للمادة ٢٠ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ -المشار إليه- "يكون لكل محكمة تأديبية أو أكثر سكرتارية تُؤلف من موظفين إداريين وكتابين يصدر بتعيينهم قرار من رئيس مجلس الدولة. ويجوز ندب موظفين من الوزارات والمصالح للعمل بسكرتارية المحكمة".

ويُستفاد من هذا النص أن الأصل هو تطبيق الإجراءات الواردة في قانون مجلس الدولة على الدعاوى الإدارية بصفة عامة، والاستثناء هو تطبيق قانون المرافعات المدنية فيما لم يرد فيه نص في قانون مجلس الدولة^(١).

أما فيما يتعلق بالإجراءات التي تطبق على الدعوى التأديبية، يلاحظ أنه لم يرد نص خاص بها سواء في قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ أو القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية^(٢)، ويشير إلى أى الإجراءات تطبق عليها، هل الإجراءات الواردة في قانون المرافعات أم الإجراءات الواردة في قانون الإجراءات الجنائية، ومن هنا فقد ثار التساؤل حول أى من القوانين هو الواجب التطبيق على إجراءات الدعوى التأديبية^(٣)؟

وللإجابة على هذا التساؤل فقد اختلفت آراء الفقهاء على النحو التالي^(٤):

الاتجاه الأول: تطبيق قانون المرافعات رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨:

ذهب البعض إلى القول بتطبيق قانون المرافعات إعمالاً لنص المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢^(٥).

ومن ثم يجب الرجوع إليه - أى إلى قانون المرافعات - فى كل ما لم يرد بشأنه نص فى القانون المنظم للمحاكمة التأديبية - أى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ - أى أن يكمل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمة التأديبية بقانون المرافعات^(٦).
ويجد هذا الرأى سنده - كما سبق القول - فى المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ - السابق ذكره - وكذلك نص المادة ٢٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ - السابق ذكره - التى تحيل إلى قانون المرافعات لبيان أسباب تنحى رئيس المحكمة التأديبية أو أحد

(١) أنظر فى تفاصيل ذلك:

د. محمد عصفور: ضوابط التأديب فى نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الأول، يونيه ١٩٦٣، ص ١٥ وما بعدها. د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى: الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص ٩٥. د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى: الدعوى الإدارية وإجراءاتها وأحكامها، ١٩٩٣، مكتبة النصر بالقازيق، ص ٩٧ وما بعدها.

(٢) أنظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى: الجريمة التأديبية، المرجع السابق، ص ٩٦.

ويلاحظ فى هذا الصدد أن القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية لم يتضمن فيما يتعلق بإجراءات المحاكمة التأديبية سواء مواد محددة لا تجاوز العشرة موارد، من ٢٣: ٣٢.

(٣) د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى: المرجع السابق، ص ٩٦.

(٤) أنظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى: المرجع السابق، ص ٩٦ وما بعدها.

(٥) المستشار: هانى الدرديرى: الدليل العلمى للإجراءات والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ١٩٨٠، دار النهضة العربية، ص ٤٨٤.

(٦) د. عبد الفتاح حسن: التأديب فى الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢١١.

أعضائها، التي تنص على أنه "في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى. وللموظف المُحال إلى المحاكمة الحق في طلب تنحيته"^(١).

وقد أخذت بهذا الرأي بعض الأحكام الصادرة عن القضاء التأديبي، حيث طبقته المحكمة الإدارية العليا في شأن تطبيق المادة ٢٠ من المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ المتعلقة بتقادم الدعوى التأديبية عن المخالفات المالية^(٢). كما طبقته المحكمة الإدارية العليا - أيضاً- في شأن تحديد المحكمة التأديبية المختصة عند تعدد مقر وظيفة المتهمين^(٣). كما أن المحاكم التأديبية استندت إلى المادة ١٣٤ من قانون المرافعات للقضاء بأن الدفع بعدم اختصاصها يعتبر من النظام العام^(٤).

الاتجاه الثاني: تطبيق قانون الإجراءات الجنائية رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠:

ذهب البعض إلى القول أن القانون العام للإجراءات أمام المحاكم التأديبية ليس قانون المرافعات ولكن قانون الإجراءات الجنائية، ومن ثم فإنه يجب الرجوع إليه -أى قانون الإجراءات الجنائية- في كل ما لم يرد به نص وبما لا يتعارض مع طبيعة النظام التأديبي، ويسند هذا وجهة نظره بالتماثل الظاهر بين المحاكم الجنائية والمحاكم التأديبية، فكلها تطبق شريعة عقاب سواء في مجال الدولة ككل أم في مجال الوظيفة العامة وحدها، وكلها -على خلاف المحاكم المدنية والإدارية- لا تحسم منازعة بين فرد وفرد أو بين الفرد والدولة، ولكنها تجيب على سؤال موحد في المجالين الجنائي والتأديبي وهو هل التصرف المنسوب إلى المتهم يرتفع أو لا يرتفع إلى مرتبة الجريمة الجنائية أو التأديبية؟ ولا شك أن وجود النيابة الإدارية التي تتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية يزيد من التقارب بين هذه المحاكم والمحاكم الجنائية حيث تقوم النيابة العامة أمامها بدور مشابه^(٥).

(١) أنظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرجع السابق، ص ٩٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، ١٩٦١/٤/٢٩، المجموعة، السنة السادسة، ص ٩٧٦.

وأنظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرجع السابق، ص ٩٧.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، ١٩٦٣/٢/٢٣، المجموعة، السنة الثامنة، ص ٣٠٨، وأنظر د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرجع السابق، ص ٩٧.

(٤) حكم المحكمة التأديبية لوزارة الصحة في الدعوى رقم ١٠ السنة الأولى القضائية، جلسة ١٩٥٩/٢/٣، مجموعة مبادئ أحكام المحكمة التأديبية للأستاذ/ محمود عنبر، ص ١٠٦ - ١٠٩. وأنظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرجع السابق، ص ٩٧.

(٥) أنظر في ذلك الرأي: د. عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص ٢١١، ٢١٢، د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرجع السابق، ص ٩٧، ٩٨.

وفى هذا الصدد قررت المحكمة التأديبية للتربية والتعليم أن الحكم فى الدعوى التأديبية أقرب صلة بالدعوى العمومية، وأن الجزاءات التأديبية التى يقضى بها أقرب صلة بالعقوبات، ومؤدى ذلك أن تخضع الدعاوى والجزاءات التأديبية للأصول العامة التى تخضع لها جرائم القانون العام وعقوباته^(١).

وقد حسمت هذه المسألة المحكمة الإدارية العليا فى أحد أحكامها وقررت تطبيق قانون المرافعات على الطعون فى أحكام المحاكم التأديبية التى تصدر فى دعاوى إلغاء القرارات التأديبية المتعلقة بهذه القرارات وهى الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية والطعون فى الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام وفى الحدود المقررة قانوناً. وتطبيق قانون الإجراءات الجنائية على الطعون فى الأحكام التى تصدر من المحاكم التأديبية فى الدعاوى التأديبية المبتدأة^(٢).

ويُستفاد من هذا الحكم أن المحكمة الإدارية العليا قضت بتطبيق قانون المرافعات المدنية على الأحكام التى تصدر من المحاكم التأديبية وهى تمارس ولاية الإلغاء، أما عندما تمارس المحاكم التأديبية ولاية القضاء الكامل أى عندما تنتظر هذه المحاكم فى الدعاوى التأديبية المبتدأة، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بتطبيق قانون الإجراءات الجنائية^(٣).

ويلاحظ فى هذا الصدد أن المحكمة الإدارية العليا قد سبق لها تطبيق قانون الإجراءات الجنائية -أيضاً- فى شأن ضمانات التحقيق والمحاكمة^(٤)، ووجوب إعادة الدعوى إلى المحكمة التأديبية للفصل فيما إذا كان حكمها الذى أُلغى قد فصل فى نقطة فرعية غير حاسمة فى موضوع التأديب^(٥).

وطبقت المحاكم التأديبية هى الأخرى المادة ٣٣٩ من قانون الإجراءات الجنائية التى تعالج الحالة التى يثبت فيها أن المتهم غير قادر عن الدفاع عن نفسه بسبب عاهة فى عقله طرأت بعد وقوع الجريمة^(٦)، كما طبقت المادة ١٤ من قانون الإجراءات الجنائية الخاصة

(١) حكم المحكمة التأديبية للتربية والتعليم فى الدعوى رقم ٦ لسنة ٣ق، جلسة ١٥/٢/١٩٦١. مشار إليه بمؤلف د. عبدالرؤوف هاشم بسيونى: المرجع السابق، ص ٩٨ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٤٨ لسنة ٢٠ق، جلسة ٢٦/١١/١٩٧٧. مشار إليه بمؤلف د. عبدالرؤوف هاشم بسيونى: المرجع السابق، ص ٩٨.

(٣) د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى: المرجع السابق، ص ٩٩.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٢١/٣/١٩٥٩، مجموعة أحكام السنة الرابعة، ص ٩٨٢.

وأنظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى: المرجع السابق، ص ٩٩.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٧/١/١٩٦١، مجموعة السنة السادسة، ص ٥٠٥.

وأنظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى: المرجع السابق، ص ٩٩.

(٦) حكم المحكمة التأديبية لوزارة الحربية فى الدعوى رقم ٤ لسنة الأولى القضائية فى ١٢/١/١٩٥٨، مجموعة غير، سابق الإشارة إليها، ص ٧١.

بانقضاء الدعوى الجنائية بوفاة المتهم^(١)، وطبقت -أيضاً- المادة ٣٠٧ من ذات القانون الخاصة بعد جواز الحكم على غير المتهم المقامة عليه الدعوى^(٢).

وطبقت المحكمة التأديبية كذلك القانون الأصح للمتهم ولو بأثر رجعي^(٣).

وتُقام الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة المختصة، ويجب أن يتضمن هذا القرار بياناً بأسماء العاملين أو الموظفين وفئاتهم والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية الواجبة التطبيق.

وتُنظر الدعوى في جلسة تعقد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداع هذه الأوراق قلم كتاب المحكمة، ويتولى رئيس المحكمة تحديدها خلال الميعاد المذكور، على أن يقوم قلم كتاب المحكمة بإعلان ذوى الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق. ويكون الإعلان في محل إقامة المعلن إليه أو في محل عمله بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول.

ويتم إعلان أفراد القوات المسلحة ومن في حكمهم - ممن تسرى في شأنهم أحكام هذا القانون - بتسليمه إلى الإدارة القضائية المختصة بالقوات المسلحة (م ٣٤ من قانون مجلس الدولة).

وتفصل المحكمة التأديبية في القضايا التي تُحال إليها على وجه السرعة، وعلى الوزراء والرؤساء المختصين موافاة المحكمة بما تطلبه من بيانات أو ملفات أو أوراق لازمة للفصل في الدعوى، خلال أسبوع من تاريخ الطلب.

ولا يجوز تأجيل نظر الدعوى أكثر من مرة لذات السبب على ألا تتجاوز فترة التأجيل أسبوعين.

وتصدر المحكمة حكمها في مدة لا تتجاوز شهرين من تاريخ إحالة الدعوى إليها (م ٣٥ من قانون مجلس الدولة)^(٤).

وأنظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرجع السابق، ص ٩٩.

(١) حكم المحكمة التأديبية لوزارة المواصلات في الدعوى رقم ٢٩ للسنة الأولى القضائية، جلسة ١٢/٥/١٩٥٩، مجموعة عنبر، سابق الإشارة إليها، ص ٢٤٥ - ٢٤٨.

وأنظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرجع السابق، ص ٩٩.

(٢) حكم المحكمة التأديبية في ٧/٢/١٩٦٠، مجموعة السنة الثانية، ص ٨٩.

وأنظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرجع السابق، ص ٩٩، ١٠٠.

(٣) حكم المحكمة التأديبية للتربية والتعليم في الدعوى رقم ٦ لسنة ٣ق، سابق الإشارة إليه.

(٤) يُلاحظ في هذا الصدد أنه بالنسبة لإعلان الموظف أو العامل المتهم، تنص المادة ٣٠ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أن تكون الإخطارات والإعلانات المنصوص عليها في هذا الباب بخطاب موصى عليه مع علم الوصول.

وللمحكمة استجواب العامل المقدم للمحكمة وسماع الشهود من العاملين وغيرهم، ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين، ويسرى على الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور الأحكام المقررة لذلك قانوناً وتحرر المحكمة محضراً بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة إذا رأت في الأمر جريمة.

وإذا كان الشاهد من العاملين تختص المحاكم التأديبية بمحاكمتهم وإذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى، وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو امتنع عن أداء الشهادة، جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالإندار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين (م ٣٦ من قانون مجلس الدولة) (١).

وللعامل - وللموظف - المقدم إلى المحاكمة التأديبية أن يحضر جلسات المحكمة أو أن يوكل عنه محامياً، وله أن يبدي دفاعه كتابة أو شفاهة. وللمحكمة أن تقرر حضوره شخصياً (م ٣٧ من قانون مجلس الدولة) (٢).

وتتم جميع الإخطارات والإعلانات، بالنسبة للدعاوى المنظورة أمام المحاكم التأديبية، بالطريقة المنصوص عليها في المادة (٣٤). (م ٣٨ من قانون مجلس الدولة).

وإذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية أحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها وفصلت في الدعوى التأديبية.

ومع ذلك إذا كان الحكم في دعوى تأديبية تتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية.

ولا يمنع وقف الدعوى من استمرار وقف العامل.

(١) تقابل هذه المادة ٣٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، المادة ٢٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، التي تنص على أن " للمحكمة استجواب الموظف المقدم للمحاكمة وسماع الشهود من الموظفين وغيرهم. ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين ويعامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور بالأحكام المقررة لذلك، وتحرر المحكمة محضراً بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة إذا رأت أن في الأمر جريمة.

وإذا كان الشاهد من الموظفين العموميين جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالإندار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين وذلك إذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو إذا امتنع عن أداء الشهادة. كما يجوز للمحكمة في جميع الأحوال أن تأمر بضبط الشاهد وإحضاره".

(٢) تقابل هذه المادة ٣٧ من قانون مجلس الدولة، المادة ٢٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨، التي تنص على أن "الموظف أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه أو أن يوكل عنه محامياً مقيداً أمام محاكم الاستئناف. وأن يبدي دفاعه كتابة أو شفاهة. وللمحكمة أن تقرر حضور المتهم بنفسه. وفي جميع الأحوال إذا لم يحضر المتهم بعد إخطاره بذلك تجوز محاكمته والحكم عليه غيابياً".

وعلى النيابة الإدارية تعجيل نظر الدعوى بمجرد زوال سبب الوقف (م ٣٩ من قانون مجلس الدولة).

وتفصل المحكمة فى الواقعة التى وردت بقرار الإحالة، ومع ذلك يجوز للمحكمة سواء من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب النيابة الإدارية التصدى لوقائع لم ترد فى قرار الإحالة والحكم فيها إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة من الأوراق، وبشرط أن تمنح العامل أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك (م ٤٠ من قانون مجلس الدولة).

وللمحكمة أن تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها إذا قامت لديها أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم، وفى هذه الحالة يجب منحهم أجلاً مناسباً لتحضير دفاعهم إذا طلبوا ذلك، وتحال الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة بناءً على طلب رئيس المحكمة. (م ٤١ من قانون مجلس الدولة).

ومع مراعاة ما هو منصوص عليه فى قانون نظام العاملين بالقطاع العام المشار إليه يعمل عند نظر الطعون المنصوص عليها فى البند الثالث عشر من المادة العاشرة بالقواعد والإجراءات والمواعيد المنصوص عليها فى الفصل الثالث -أولاً- من الباب الأول من هذا القانون عدا الأحكام المتعلقة بهيئة مفوضى الدولة (م ٤٢ من قانون مجلس الدولة) (١).

ولا يجوز تأجيل النطق بالحكم أكثر من مرة، وتصدر الأحكام مسببة ويوقعها الرئيس والأعضاء. (م ٤٣ من قانون مجلس الدولة) (٢).

ويلاحظ -فى هذا الصدد- أنه وفقاً للمادة ٣١ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية "..... تصدر الأحكام فى جميع الأحوال بأغلبية الآراء"، وذلك بالنسبة لكافة الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بالنسبة لكافة المستويات أو الدرجات الوظيفية، سواء كانت المحاكم التأديبية بالنسبة للموظفين من الدرجة الثانية فيما دونها، أم كانت المحاكم التأديبية بالنسبة للموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها".

ووفقاً للمادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية فإن "أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا،..... ويعتبر من ذوى الشأن فى حكم المادة المذكورة رئيس ديوان المحاسبة ومدير

(١) يتعلق البند الثالث عشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بالطعون فى الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام فى الحدود المقررة قانوناً.

وجدير بالذكر أن الفصل الثالث -أولاً- من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ يتعلق بالإجراءات أمام محكمة القضاء الإدارى والمحاكم الإدارية، وذلك فى المواد ٢٤ إلى ٣٣ من هذا القانون.

(٢) وفى هذا الصدد تنص المادة ٢٨ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أن "تصدر الأحكام مسببة ويوقعها الرئيس والأعضاء الذين أصدروها".

النيابة الإدارية والموظف الصادر ضده الحكم. وعلى رئيس هيئة مفوضى الدولة أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة إذا قدم إليه الطلب من الموظف المفصول".

كما أنه وفقاً للمادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فإنه "يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية:

- ١- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.
- ٢- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.
- ٣- إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

ويكون لذوى الشأن ولرئيس هيئة مفوضى الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم. أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا إلا من رئيس مفوضى الدولة خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم وذلك إذا صدر الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضى تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره."

٢ - الاختصاص التأديبي الرقابي أو التعقيبي للمحاكم التأديبية:

خص المشرع المحاكم التأديبية وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ -بالإضافة إلى اختصاصها التأديبي المبتدأ، أى اختصاصها -كما سبق القول- بنظر المخالفات المالية والإدارية التي تقع من أى من العاملين أو الموظفين الخاضعين لاختصاصها، وتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القوانين المنظمة لشئون الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القوانين المنظمة لشئون من تتصدى لمحاكمتهم، ولا سيما الجزاءات التي لا تستطيع السلطات الرئاسية توقيعها على من يليهم في السلم الوظيفي كجزائى الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة- الاختصاص الرقابي أو التعقيبي والمتمثل في نظر الطعون في قرارات الجزاءات، وأيضاً الطلبات المرتبطة بتلك القرارات، حيث تنص -تلك الفقرة- على أن "..... كما تختص هذه المحاكم بنظر الطعون المنصوص عليها في البندين تاسعاً وثالث عشر من المادة العاشرة^(١)، وذلك على النحو التالي^(١):

(١) يتعلق البند تاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بالطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

أ - اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الطعون في الجزاءات التأديبية الصريحة:

خص المشرع المحاكم التأديبية باعتبارها الجهة القضائية المختصة- بنظر الطعون في الجزاءات التأديبية الصريحة، وأولها: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية، وذلك وفقاً للبند التاسع من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، الذي ينص على "الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميين بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية"، وثانيها: الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً، وذلك وفقاً للبند الثالث عشر من ذات المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، التي تنص على أن "الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً"^(٢).

وقد منح المشرع المحاكم التأديبية، وهي بصدد ممارسة هذا الاختصاص، سلطة إلغاء الجزاء المطعون فيه، وتعديله، ورفض الطعن، وذلك دون التصدي لتأديب الموظف الطاعن أمامها في الجزاء التأديبي الموقع عليه من جهة الإدارة التابع لها -أو من النيابة الإدارية وفقاً لسلطتها التأديبية المستحدثة في توقيع الجزاء التأديبية وفقاً للمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ الحالي- وقصر اختصاص المحاكم التأديبية في هذا الصدد على بنظر الطعون المرفوعة على الجزاءات التأديبية الصريحة، وبذلك لا تختص هذه المحاكم بنظر الطعون في قرارات النقل والندب التي لا تتطوى في حقيقتها على معنى الجزاء^(٣).

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ومتى كان ذلك فإن اختصاص المحاكم التأديبية بمجلس الدولة باعتبارها صاحبة الولاية العامة في مسائل التأديب، يشمل نظر الدعوى التأديبية المبتدأة والتي تحركها النيابة الإدارية، كما يشمل كذلك النظر في الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالدولة في القطاع العام، وما يتفرع عنها من طلبات عن طريق الدعوى التي تقام من العامل طعنًا على القرار التأديبي الصادر في شأنه من السلطات التأديبية المختصة"^(٤).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ومن حيث إن النقل ليس من بين الجزاءات التأديبية التي نص عليها القانون رقم (٤٨) لعام ١٩٧٨ بشأن العاملين بالقطاع العام كعقوبة عن

ويتعلق البند الثالث عشر من هذه المادة بالطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً.

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٣٦٤ وما بعدها.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٣٦٥.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦٥.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٠٠ لسنة ٢٩ق، جلسة ١٦/٢/١٩٩٣، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ٦٧٧.

المخالفات التي يرتكبها العاملون، ومن ثم فإن القرار الصادر به لا يدخل في اختصاص المحاكم التأديبية المحددة في الفقرة الأخيرة من المادة ١٥ من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، وهو الطعن في القرارات النهائية للسلطة التأديبية والجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً^(١).

وقضت المحكمة الإدارية العليا -أيضاً- بأنه "ومن أجل ذلك فإن تعبير الجزاء التأديبي يقتصر مدلوله على الجزاءات التي حددها كل من قانوني العاملين بالحكومة والقطاع العام على سبيل الحصر، وبالتالي ينعقد الاختصاص للمحاكم التأديبية إلا إذا كان موجهاً إلى ما وصفه صريح نص القانون بأنه جزاء. أما إذا كان الطعن موجهاً إلى قرار صدر بنقلهم أو نذب أحد العاملين بالحكومة، اختصت به محكمة القضاء الإداري. وإذا كان الطعن متعلقاً بنذب أو نقل أحد العاملين بالقطاع العام انعقد الاختصاص للقضاء العادي (المحاكم العمالية) صاحبة الولاية العامة بمنازعات العمال"^(٢).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١٠٤ لسنة ٢٩ق، جلسة ١٩٨٦/٢/٤، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ٧٠٩ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٩٢ لسنة ٢٨ق، جلسة ١٩٨٩/٤/٢٦، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ٦٩٣.

الجدير بالذكر هنا أن اختصاص محكمة القضاء الإداري قد ورد النص عليه في المادة ١٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الحالي، التي تنص على أن تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة (١٠) عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية. كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، ويكون الطعن من ذوى الشأن أو من رئيس هيئة مفوضى الدولة وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم.

والجدير بالذكر أيضاً أن الجزاءات التي يمكن توقيعها على العاملين أو الموظفين المدنيين بالدولة، والتي يمكن للجهة الإدارية توقيعها، وكذلك النيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة وفقاً لنص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤، والمادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية والتي تقتصر سلطاتها في توقيع الجزاءات التأديبية على المخالفات التأديبية التي تحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات -فقط- السلطات المقررة للجهة الإدارية أو السلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ، قد ورد النص عليها -أي الجزاءات التأديبية- في المادة ٦١ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، والتي تقتصر بالنسبة للجهة الإدارية أو السلطة المختصة، وكذلك النيابة الإدارية كسلطة تأديبية تملك ما تملكه السلطة المختصة بصدد توقيع الجزاءات على الخاضعين لولايتها، على الجزاءات الواردة بالبنود من ١ إلى ٥ من الفقرة الأولى من المادة ٦١ -المشار إليها- بالنسبة للموظفين من غير شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية والمتمثلة في جزاءات الإنذار، الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً في السنة، الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل، تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد سنتين، الخفض إلى وظيفة في مستوى الأدنى مباشرة، إضافة إلى الجزاءين الواردين بالبند ١، ٢ من الفقرة الثانية من المادة ٩١ بالنسبة للموظفين شاغلي الوظائف القيادية والإشرافية وهما التنبيه واللوم.

حيث يكون الاختصاص بنظر الطعون في هذه الجزاءات التأديبية -الصريحة- للمحاكم التأديبية، سواء صدرت هذه الجزاءات من الجهة الإدارية أو السلطة المختصة، أو من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة وفقاً للمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ الحالي.

ونظراً لعدم تحديد المشرع فى قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الحالى إجراءات الطعون المقدمة من العاملين -الموظفين- المدنيين بالدولة أمام المحاكم التأديبية، وإحالته فى المادة ٤٢ من قانون مجلس الدولة -المشار إليه- بالنسبة للإجراءات الواجب اتباعها أمام هذه المحاكم فى الطعون المقدمة من العاملين بالقطاع العام، إلى ذات الإجراءات والقواعد المقررة أمام محكمة القضاء الإدارى والمحاكم الإدارية، لذلك فإنه ينبغى تطبيق القواعد والإجراءات المقررة أمام محكمة القضاء الإدارى والمحاكم الإدارية، على الطعون المقامة من العاملين - الموظفين- المدنيين بالدولة أمام المحاكم التأديبية^(١).

ومن ثم فإنه يجوز للموظف الذى صدر ضده قرار بجزاء تأديبى من جهة الإدارة الطعن بالإلغاء فى هذا القرار أمام المحكمة التأديبية المختصة، وذلك بعد تقديمه تظلم من قرار مجازاته لجهة الإدارة واستتفاد مدته، أى أنه يجوز للموظف الذى صدر ضده قرار جزاء تأديبى من جهة الإدارة أن يطعن بالإلغاء فى هذا القرار أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه فى الجريدة الرسمية أو فى النشرات التى تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به.

وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التى أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت فى التظلم قبل مضى ستين يوماً من تاريخ تقديمه وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً. ويعتبر مضى ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن فى القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة. وكذلك الأمر بالنسبة لقرار الجزاء التأديبى

حيث يكون لهذه المحاكم التأديبية -فى هذه الحالات- سلطة إلغاء الجزاء المطعون فيه، وتعديله، ورفض الطعن، وذلك دون التصدى لتأديب الموظف الطاعن أمامها فى الجزاء التأديبى.

والجدير بالذكر -كذلك- أنه كان قد صدر عام ١٩٨٣ القانون رقم ٩٧ الخاص بهيئات القطاع العام وقرر قيام هيئات القطاع العام بالدور الذى كانت تقوم به المؤسسات العامة فى مجال إدارة القطاع العام، ثم جاء القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الخاص بشركات قطاع الأعمال العام والذى ألغى هيئات القطاع العام وحل محلها الشركات القابضة، كما حل الشركات التابعة لها محل الشركات التى تشرف على هذه الهيئات.

ومن المعلوم أن الشركات القابضة لا تعتبر من أشخاص القانون العام، حيث نصت المادة الأولى من قانون شركات قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على أن الشركات القابضة تعتبر من أشخاص القانون الخاص وتخضع لقواعد القانون التجارى الخاص بالشركات.

أنظر: د. عبد الله حنفى: القانون الإدارى -الكتاب الأول- التنظيم الإدارى "التعريف بالقانون الإدارى- الأشخاص المعنوية العامة- أساليب التنظيم الإدارى- التنظيم الإدارى فى مصر، ص ٨٢.

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦٦، ٣٦٧.

الجدير بالذكر -هنا- أن قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ قد تضمن الإجراءات أمام المحاكم التأديبية، وذلك فيما يتعلق باختصاصها التأديبى المبتدأ، وذلك فى المواد من ٣٤: ٤٣.

الصادر من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة، حيث يجوز للموظف الذى صدر ضده قرار بجزاء تأديبى من لجنة التأديب بالنيابة الإدارية، وفقاً للاختصاص المكانى لكل لجنة، الطعن بالإلغاء فى هذا القرار أمام المحكمة التأديبية المختصة، وذلك بعد تقديمه تظلم من قرار مجازاته للجنة التظلمات بالنيابة الإدارية - وفقاً للاختصاصها المكانى - واستنفاد مدته - وعلى أن يرفع الطاعن طعنه فى قرار مجازاته -القرار التأديبى- فى شكل عريضة تودع قلم كتاب المحكمة التأديبية المختصة، يختصم فيها صاحب الصفة فى إصدار القرار أو فى تمثيل الجهة التى يتبعها العامل أمام القضاء، ويذكر فى العريضة مضمون القرار التأديبى المطعون عليه ورقمه وتاريخه، وتاريخ التظلم منه ونتيجة التظلم، وطلبات العامل -الموظف- النهائية بإلغاء ذلك القرار، أو بالتعويض عنه وبيان المستندات المؤيدة لها ويرفق بالعريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه^(١).

ويتضح -مما سبق- أنه يتعين لقبول دعوى الإلغاء إقامتها فى الميعاد المقرر لها قانوناً، وهو ستون يوماً من تاريخ إعلان صاحب الشأن بالقرار التأديبى -باعتباره قراراً فردياً- أو نشره فى نشرة مصلحة أو علمه به علماً يقينياً، علماً بأن هذه المدة ليست من مواعيد السقوط كونها متعلقة بالنظام العام، إلا أنه يمكن للمحكمة التأديبية المختصة الموافقة على امتداد الميعاد لأكثر من ستين يوماً، إذا ما توافرت لذلك أسباب يمكن حصرها فى القوة القاهرة، تقديم التظلم لمحكمة غير مختصة، والتقديم بطلب للإعفاء من الرسوم القضائية، وهذه هى أسباب وقف وقطع ميعاد الطعن بالإلغاء^(٢).

ويبدأ حساب ميعاد الطعن بالإلغاء من اليوم التالى لحدوث النشر أو الإعلان أو ثبوت العلم اليقيني بالقرار، ووفقاً للمادة ١٨ من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ المعدل فإنه إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية، امتد إلى أول يوم عمل بعدها^(٣). ولا يسقط ميعاد الطعن بالإلغاء فى القرارات التأديبية إلا بسقوط الحق فى رفع الدعوى، والحق فى رفع دعوى التعويض عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون يسقط بمضى خمسة عشر سنة^(٤).

(١) د. محسن الحارثى: سلطة تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٢٨٢، ٢٨٣، د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦٧.

الجدير بالذكر -فى هذا الصدد- أن الإجراءات أمام محكمة القضاء الإدارى والمحاكم الإدارية قد ورد النص عليها فى قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل فى المواد من ٢٤ إلى ٣٣.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية فى الوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٩٠، د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٨٨.

(٣) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٨٩.

(٤) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٨٩.

ولا يأخذ الطعن فى القرار التأديبى أمام المحكمة التأديبية المختصة شكلاً معيناً، مادام الطعن معفياً من الرسوم القضائية، ولا يستلزم توقيع محام على عريضة على خلاف سائر الدعاوى الأخرى^(١).

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا التى دأبت فيها على تبسيط إجراءات الطعن بالإلغاء فى القرارات التأديبية أمام المحكمة التأديبية المختصة ما ذهب إلىه من أن "تقدم العامل إلى السيد المستشار رئيس المحكمة التأديبية ملتصقاً بتحديد جلسة لإلغاء الجزاء الموقع عليه خلال الميعاد المقرر قانوناً، وقيد الطلب بدفاتر المحكمة، والتأشير عليه من قلم الكتاب بإعادته لمصدره لاتباع الإجراءات نحو رفع الدعوى التأديبية. عودة العامل وإقامة دعواه بعريضة أودعت قلم الكتاب بعد فوات الميعاد المقرر قانوناً، اعتبار الطلب مستوفياً أوضاعه الشكلية، باعتبار ارتداده إلى تاريخ تقديم الطلب إلى السيد المستشار رئيس المحكمة لأول مرة. أساس ذلك أن طلبات إلغاء القرارات التأديبية معفاة من الرسوم ولا يستلزم توقيع الطلب من محام، وكان واجباً على قلم الكتاب قيد الطلب وعرضه على رئيس المحكمة لتحديد جلسة بدلاً من إعادته لمصدره"^(٢).

فعريضة الطعن تأخذ شكل شكل طلب مقدم لرئيس المحكمة التأديبية المختصة يختصم فيها صاحب الصفة سواء فى إصدار القرار أو فى تمثيل الجهة التى يتبعها العامل -الموظف- أمام القضاء، يذكر فيها القرار المطعون فيه ورقمه وموضوعه وطلباته النهائية بإلغاء هذه القرار أو بتعويضه عنه^(٣).

وهكذا فإن الطعن على القرارات التأديبية أمام المحكمة الابتدائية المختصة معفى من كافة الرسوم وكذلك طلبات التعويض بوصفها مرتبطة بقرارات الجزاء كما لا يتطلب شكلياً معينة، إلا إذا استلزم القانون شكلاً معيناً لذلك، فيكون ذلك الشكل واجب الاتباع^(٤).

ب - اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الطعون فى القرارات المرتبطة بقرار الجزاء التأديبى:

استقر مجلس الدولة وفقاً للمادة ١٥ من قانونه الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الدعوى التأديبية المبتدأة عن المخالفات المالية والإدارية التى يرتكبها الموظفون العموميون والعاملون بالقطاع العام، وأيضاً الطعون التى توقع عليهم من

(١) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: المرجع السابق، ص ٣٦٧، د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٨٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٨٥٤ لسنة ٣٢ق، جلسة ١٩٨٦/١٢/٣٠ مشار إليه بمؤلف د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦٧، ٣٦٨.

(٣) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٨٩.

(٤) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٤٨٩.

السلطات التأديبية، وعلى أن تمتد هذه الولاية إلى ما يرتبط بتلك الجزاءات من طلبات، ومن ذلك طلب التعويض عن القرار التأديبي غير المشروع، وكذلك الفصل فى مدى التزام العامل -الموظف- بما ألزمته به جهة الإدارة من مبالغ بسبب المخالفة التأديبية^(١)، أى اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الطعن فى قرارات التحميل.

ومن ثم فإننا سوف نبين فى هذا الصدد- أى فى مجال اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الطعون المرتبطة بقرار الجزاء التأديبي، أولاً: اختصاص المحاكم التأديبية بنظر طلب التعويض، ثم نبين ثانياً: اختصاص المحكمة التأديبية بالطعن فى قرارات التحميل، وذلك على النحو التالى:

أولاً: اختصاص المحاكم التأديبية بنظر طلب التعويض:

منح المشرع فى المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المحاكم التأديبية الولاية العامة فى الفصل فى موضوعات تأديب العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، وهذه الولاية لا تقتصر على توقيع الجزاء التأديبي، بل تشمل فضلاً عن ذلك الفصل فى الطعن فى الجزاء، وأيضاً طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة على الجزاء^(٢).

وقد تضمن قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فى المادة العاشرة النص على حق الموظفين العموميين فى الطعن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات التأديبية، فضلاً عن حقهم فى طلب التعويض عن الأضرار التى أصابتهم جراء تنفيذ القرارات التأديبية غير المشروعة أو المعيبة عليهم^(٣)، وذلك فى البندين تاسعاً وعاشراً من هذه المادة، حيث يتعلق البند تاسعاً بالطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية، ويتعلق البند عاشراً بطلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها فى البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.

فمن المسلم به -كأصل عام- أنه من حق الموظف المتضرر المطالبة بالتعويض عما أصابه من أضرار من جراء تنفيذ قرار الجزاء غير المشروع متى توافرت له الأسس والمقومات اللازمة للتعويض عنه من حيث ثبوت الخطأ من قبل السلطة التأديبية بإصدارها للقرار المعيب، وإصابة الموظف المعنى بالضرر جراء ذلك، فضلاً عن توافر علاقة السببية بين القرار الخاطئ والضرر الناجم عنه^(٤).

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦٨.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦٩.

(٣) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٦٢.

(٤) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٤٩٨، د. المستشار/ محمد ماهر أبو العينين: الضمانات والإجراءات التأديبية، دار الطباعة الحديثة، ١٩٩٤، ص ٢٤١، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٦٢.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا -في هذا الصدد- بأنه "من المقرر أن مسؤولية الإدارة عن القرارات الصادرة منها توجب وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار غير مشروع، أى أن يكون مشوباً بعيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، وأن يصيب صاحب الشأن ضرر من هذا القرار وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، بحيث يتأكد أنه لولا الخطأ المنسوب للإدارة ما كان الضرر قد حدث على النحو الذى حدث به"^(١).

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن ولاية المحاكم التأديبية تتناول الدعوى المبتدأة، وكذلك الطعن فى أى جزاء تأديبى، ولا يقتصر اختصاصها بالفصل فى هذه الطعون على الطعن بالإلغاء مباشرة، بل يمتد إلى غير ذلك من الطلبات المرتبطة بالطعن، ومنها طلب التعويض عن الأضرار التى لحقت بالعامل -الموظف- من جراء القرار التأديبى، إلا إذا مُنع ذلك بنص قانونى صريح^(٢).

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا -في هذا الصدد- بأنه "ومن المقرر أن المحاكم التأديبية تختص بالحكم فى طلب التعويض عن القرارات التأديبية التى تختص بطلب إلغائها، إلا إذا منع ذلك بنص صريح فى القانون"^(٣).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "المشرع قد خلع على المحاكم التأديبية الولاية العامة للفصل فى مسائل تأديب العاملين، ومنهم العاملون بالقطاع العام. ومن ثم فإن ولايتها تتناول الدعوى التأديبية المبتدأة والتى تختص فيها المحكمة بتوقيع الجزاء التأديبى... وأن اختصاص المحكمة التأديبية بالفصل فى هذا الطعن لا يقتصر على الطعن بإلغاء الجزاء، وهو الطعن المباشر، بل يتناول طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة على الجزاء، فهى طعون غير مباشرة. وكذلك غيرها من الطلبات المرتبطة به، ذلك أن كلا الطعنين يستند إلى أساس قانونى واحد يربط بينهما وهو عدم مشروعية القرار الصادر بالجزاء"^(٤). "فاختصاص المحاكم التأديبية فى هذا المجال ينصب على كل ما يرتبط بالطعن على قرار الجزاء، أو يتفرع عنه باعتبار أن قاضى الأصل هو قاضى الفرع"^(٥).

ويجوز للموظف المضرور -في هذا الصدد- أن يرفع دعوى التعويض مع دعوى الإلغاء فى قضية واحدة، أو رفع دعوى تعويض مستقلة عن دعوى الإلغاء، حيث إنه لا تلازم أو

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٤٣١ لسنة ٢٩ق، جلسة ١١/٣٠/١٩٨٥، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣١، ص ٤٢٤.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٦٩.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٨٩ لسنة ٢٩ق، جلسة ٤/٢٨/١٩٧٩، سابق الإشارة إليه.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٨٨٦ لسنة ٣١ق، جلسة ١١/١١/١٩٨٦، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ٧٢٨، ٧٢٩.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٢٣٩ لسنة ٣٣ق، جلسة ١١/٢٢/١٩٩١، سابق الإشارة إليه.

ترابط بينهما، وخاصة إذا أُغلق طريق الطعن بالإلغاء إما بسبب فوات ميعاد الطعن بالإلغاء أو لامتناع الاختصاص بنظر الطلب أو لغير ذلك من الأسباب، وظل طريق الطعن بالتعويض مفتوحاً.

حيث تعد دعوى التعويض في هذه الحالات التي يتعذر فيها اللجوء إلى دعوى الإلغاء لعدم توافر شروطها^(١)، أو انتهاء ميعاد الطعن بالإلغاء دون الطعن في القرار الإداري غير المشروع^(٢)، هي الطريق الوحيد لجبر الضرر الذي يصيب الموظف من جراء تنفيذ القرار التأديبي غير المشروع عليه.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد بأن "عيب عدم المشروعية في القرار الإداري إما أن يُحكم به بالطريق المباشر، أي بإلغاء القرار المشوب بهذا العيب، أو بالطريق الغير مباشر أي بمسائلة الإدارة بالتعويض عنه إذا استغلق الطريق الأول، إما بسبب فوات ميعاد الطعن بالإلغاء أو لامتناع الاختصاص بنظر طلب الإلغاء أو لغير ذلك من الأسباب، فإن هذا لا يمنع القضاء من استظهار ركن المشروعية للتحقق من قيام هذا الركن أو انعدامه عند النظر في طلب التعويض ما دام ميعاد تقديم هذا الطلب ما زال مفتوحاً"^(٣).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا -أيضاً- بأنه "وإذا خول القانون ذوى الشأن حق طلب إلغاء القرارات الإدارية المعيبة وحق طلب التعويض عنها دون إيجاد ثمة تلازم بين الطرفين، فإن مقتضى ذلك أن يفسح مجال الاختيار أمام دعوى واحدة أو إقامة كل منهما على استقلال، أو إقامة أحد الطرفين دون الآخر، وذلك حسبما تمليه عليهم مصالحهم وما يروونه كفيلاً بتحقيقها"^(٤). ويُلاحظ في هذا الصدد أن الحق في رفع دعوى التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة المخالفة للقانون -ومن ضمنها القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية- يسقط بمضى خمسة عشر عاماً.

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا، حيث ذهبت إلى أن "ميعاد الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة ومنها القرارات التأديبية، لا يسقط إلا بسقوط الحق في رفع

(١) د. جابر جاد نصار: مسئولية الدولة، المرجع السابق، ص ٦.

(٢) د. أنور رسلان: وسيط القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٥٣٤.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٤ لسنة ٣ق، مجموعة سمير أبو شادي في عشر سنوات ١٩٥٥-١٩٦٥، الجزء الأول، ص ١١٣٨.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٧٩ لسنة ١٢ق، جلسة ١٠/٤/١٩٧١، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية في خمسة عشر عاماً ١٩٦٥-١٩٨٠، ص ٢٠٨٩.

الدعوى، والحق فى رفع دعوى التعويض عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون يسقط بمضى خمسة عشر عاماً^(١).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا -أيضاً- بأن "سقوط الحق فى التعويض عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون بمضى خمسة عشر سنة"^(٢).

وإذا كان الأمر كذلك، فإن التساؤل يثور عن شروط رفع الموظف دعوى التعويض عن الضرر الذى يعيبه من تنفيذ القرار الإدارى التأديبى المعيب؟

فى الواقع أن مسؤولية الجهة الإدارية عن القرارات الإدارية -غير المشروعة- الصادرة عنها يتمثل فى وجود خطأ من جانبها، يتمثل فى أن القرار غير المشروع قد شابه عيب أو أكثر من العيوب التى تشوب القرارات الإدارية، ففى هذه الحالة يحق للموظف ليس فقط الطعن بالإلغاء فى القرار الإدارى المعيب وإنما -أيضاً- رفع دعوى تعويض عما أصابه من ضرر^(٣) من جراء تنفيذ هذا القرار عليه.

وهذا ما استقر عليه القضاء الإدارى -سواء فى فرنسا أو مضر- حيث أصدرت المحكمة الإدارية العليا فى مصر العديد من الأحكام فى هذا الصدد، ومنها ما ذهب فيه إلى أن "الإدارة لا تسأل عن القرارات التى تصدر منها إلا فى حالة وقوع خطأ من جانبها، بأن تكون هذه القرارات غير مشروعة، أى مشوبة بعيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها، وهذه العيوب هى عيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل، أو عيب مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بشرط أن يتحقق الضرر الناجم عنه وأن تقوم رابطة السببية بين الخطأ والضرر، فإذا برئت من هذه العيوب كانت سليمة مشروعة، ومطابقة للقانون، فلا تسأل الإدارة عن نتائجها مهما بلغت جسامة الضرر المترتب عليها لانقضاء ركن الخطأ، إذ لا مندوحة من أن يتحمل الأفراد فى سبيل المصلحة العامة نتائج نشاط الإدارة المشروع، أى المطابق للقانون"^(٤).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٦٧ لسنة ٢٩ق، جلسة ١٩٨٥/١٢/١٥، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٣٩، ص ١٩٥.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٠٤٣ لسنة ٤٣ق، جلسة ٢٠٠٠/١١/١٩، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠ حتى آخر سبتمبر سنة ٢٠٠١، السنة ٤٧، الجزء الأول، ص ١٤٥.

(٣) د. جورجى شفيق سارى: مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها، قضاء التعويض، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٢٠٥، د. معوض عبد التواب: دعوى التعويض الإدارية، ص ٢٨٧، د. محمد إبراهيم الدسوقي على: حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٤٥٦، ٤٥٧.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١١٥ لسنة ٩ق، جلسة ١٩٦٤/٣/٧، مجموعة سمير أبو شادى فى عشر سنوات ١٩٥٥-١٩٦٥، الجزء الأول، ص ١١٢٩.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد -أيضاً- بأن "مسئولية الإدارة عن القرارات الإدارية الصادرة منها، مناطها وجود خطأ من جانبها، بأن يكون القرار غير مشروع لعيب من عيوب عدم المشروعية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، وأن يلحق بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر"^(١).

وبالإضافة إلى مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ -سواء كان خطأ مرفقياً أم خطأ شخصياً- تتعدّد المسؤولية -أيضاً- دون خطأ "مسئولية المخاطر، المسؤولية طبقاً لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة".

فبجانب المسؤولية على أساس الخطأ أنشأ مجلس الدولة الفرنسي نوعاً آخر من المسؤولية لا علاقة له بفكرة الخطأ، بمعنى أنه قرر مبدأ التعويض عن أضرار نجمت عن تصرف مشروع من جانب الإدارة ولا تشويه شائبة، إلا أنه أقام المسؤولية على ركنين فقط من أركانها هما الضرر وعلاقة السببية بينه وبين تصرف الإدارة^(٢).

وما لا شك فيه أن هذا الاتجاه يستجيب لدواعي العدالة، التي تتأذى من عدم تعويض الشخص المضار من نشاط الإدارة بدعوى أن هذا النشاط لا يعتبر عملاً خاطئاً أو غير مشروع^(٣).

فإذا كانت مسؤولية الإدارة التي يعتبر الخطأ أساساً لها تقوم على ثلاثة أركان هي: الخطأ، الضرر، علاقة السببية بين الخطأ والضرر، فإن مسؤولية الإدارة بدون خطأ تقوم على ركنين فقط هما الضرر وعلاقة السببية بينه وبين تصرف الإدارة^(٤).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥١٤٨ لسنة ٤٣ ق، جلسة ٢٠٠١/١/١٣. مشار إليه بمؤلف د. المستشار/ محمد ماهر أبو العينين: جديد أحكام وفتاوى مجلس الدولة، الكتاب الأول، دار أبو المجد للطباعة، ٢٠٠١، ص ٤٩٤ وما بعدها، د. محمد إبراهيم الدسوقي: المرجع السابق، ص ٤٥٧.

وأنظر في تفاصيل ذلك مؤلفنا: مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، المرجع السابق، ص ٢٤٦ وما بعدها.

(٢) د. سليمان الطماوى: المرجع السابق، ص ٢١١.

وأنظر في تفاصيل ذلك مؤلفنا: مسؤولية الدولة، المرجع السابق، ص ٣٩٤ وما بعدها.

(٣) د. جابر جاد نصار: المرجع السابق، ص ٢٦٤.

(٤) انظر في تفاصيل ذلك: مؤلفنا: مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية "قضاء التعويض"، الطبعة الثانية، ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦، ص ٣٩٤ وما بعدها.

ويلاحظ في هذا الصدد أن مجلس الدولة المصري قد أخذ في أحكام قليلة بمسئولية الإدارة بدون خطأ، مثال ذلك: حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٣٠٢ لسنة ٢٠٢ ق، جلسة ١٩٤٩/٤/٢٨، في حالة فصل الموظف فصلاً مشروعاً. مشار إليه بمجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة الثالثة، ص ٦٥٧.

ومن هذه الأحكام كذلك: حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٢١ لسنة ٤ ق، السنة الرابعة، ص ١٩٠٤.

كما أخذت المحكمة الإدارية العليا -أيضاً- في بعض أحكامها بالمسئولية دون خطأ، ومثال ذلك حكمها في الطعن رقم ٧٢٤ لسنة ٣ ق، جلسة ١٩٥٧/١/١٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة، ص ٥٣٣.

ثانياً: اختصاص المحكمة التأديبية بنظر الطعن في قرارات التحميل:

قد تنتهي جهة الإدارة في التحقيق الذي تجريه مع الموظف المتهم إلى ثبوت مسؤوليته المدنية، إلى جانب مسؤوليته التأديبية، وبذلك لا تكفى جهة الإدارة بتوقيع الجزاء التأديبي عن المخالفة التأديبية، بل تعتمد إلى تحميل الموظف المتهم بجانب الجزاء التأديبي بقيمة التعويض عن الضرر، وقد تكفى بتحميل الموظف بقيمة التعويض عن الضرر، ولا توقع عليه أى جزاء تأديبي^(١).

ويُقصد بقرار التحميل -كما ذهب بعض الفقه- أنه إجراء بمقتضاه تقوم الإدارة بتقدير التعويض الذي رأت أنها تستحقه عما لحقها من ضرر نشأ عن خطأ صادر عن العامل - الموظف- فالإدارة تلجأ بك إلى أسلوب التنفيذ المباشر لاقتضاء مبلغ التعويض بالرجوع على العامل -الموظف- والخصم من مستحقاته لديها^(٢).

وفى هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "جرى قضاء هذه المحكمة على أن إلزام العامل بقيمة ما تحملته جهة عمله من أعباء مالية بسبب التقصير المنسوب إليه، وإن لم يكن فى ذاته من الجزاءات التأديبية المقررة قانوناً، إلا أنه يرتبط ارتباطاً بالأصل بالفرع، لقيامه على أساس المخالفة التأديبية المنسوبة إلى العامل، وهو ذات الأساس الذى يقوم عليه قرار الجزاء عن هذه المخالفة فيما لو قدرت الجهة أعمال سلطتها التأديبية قبل العامل عن المخالفة المذكورة.

حيث أضفت صفة المشروعية عن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضى به إذا كان نابغاً من اعتبارات تتصل بالصالح العام مع الاعتراف بالحق للمضرور فى الحصول على تعويض عن الأضرار التى لحقت به نتيجة هذا الامتناع.

وبالرغم من هذه الأحكام القليلة، إلا أن الاتجاه العام لمجلس الدولة المصرى هو رفض إقامة مسؤولية الإدارة دون خطأ، حيث أصدر -فى هذا الصدد- العديد من الأحكام، منها على سبيل المثال: حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٥٦/٤/٤. مشار إليه بمؤلف د. سليمان الطماوى: القضاء الإدارى، المرجع السابق، ص ٤٤١، ٤٤٢.

وحكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٥٦/١٢/١٥، المجموعة، السنة الثانية، ص ٢١٥. ومشار إليه -أيضاً- بمؤلف د. سليمان الطماوى: القضاء الإدارى، المرجع السابق، ص ٤٤٢ : ٤٤٤.

وحكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٦٢/٥/١٩، المجموعة، السنة السابعة، ص ٨٩، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٦٨/٦/٢٢، المجموعة، السنة ١٣، ص ١٠٥٩، حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٨٣٢ لسنة ٢٩، جلسة ١٩٨٩/١/٨، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ٣٨، حكم المحكمة الإدارية فى الطعن رقم ٢٤٩٩ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٩٠/١٢/٢٩، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٣٩، ص ١٧، وحكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٩١ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٩٣/١/٣١، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ٧.

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٣٧١.

(٢) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: المسؤولية المدنية للعاملين بالحكومة والقطاع العام، ١٩٨٩، ص ١٢٣، د. محسن الحارثى: المرجع السابق، ص ٢٨٥، د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٧١.

وبهذه المثابة وباعتبار أن قاضى الأصل هو قاضى الفرع، ينعقد للمحكمة التأديبية الاختصاص بالفصل فى مدى التزام العامل بما ألزمته به جهة العمل، من مبالغ بسبب هذه المخالفة، يستوى فى ذلك أن يكون طلب العامل فى هذا الخصوص إلى المحكمة التأديبية مقترناً بطلب إلغاء الجزاء التأديبي الذى تكون الجهة قد أوقعتة على العامل، أو أن يكون قد قُدم إليها على استقلال وبغض النظر عما إذا كان التحقيق مع العامل قد تمخض عن جزاء تأديبي أم لم يتمخض عن ثمة جزاء^(١).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا اختصاص المحاكم التأديبية بنظر المنازعة فى قرار التحميل، سواء كان مقترناً بطلب إلغاء الجزاء التأديبي الموقع على العامل، أو قُدم إليها على استقلال^(٢).

وعلى ذلك فإنه يجب على المحكمة التأديبية - فى هذا الصدد - أن يقوم حكمها بتأييد قرار جهة الإدارة بتحميل الموظف المتهم بما تحملته من أعباء بسبب التقصير المنسوب إليه، على أساس من الواقع أو القانون وإلا تعرض للإلغاء^(٣).

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا - فى هذا الصدد - بأنه "ومن حيث إن الثابت من الأوراق وبصفة خاصة تقرير اللجنة التى شكّلت لفحص عملية توزيع المعونة المذكورة أن المطعون ضده تسلم ١١٥ بنظولاً والثابت بكشوف توزيع هذه المعونة أنه تم توزيع ١١١ بنظولاً فقط، أما البنظونات الأربعة الأخرى فتعتبر مفقودة من عهدة المطعون ضده ويكون مسئولاً عن قيمتها، سيما وأنه لم يرد بالأوراق أو فى دفاع المطعون ضده ما يفيد أن فقدتها كان لسبب أجنبي أو نتيجة قوة قاهرة وبذلك يتعين تحميل المطعون ضده بقيمتها فقط يضاف إليها ١٠% مصاريف إدارية.... أما ما جاوز ذلك فلا أساس له من الواقع أو القانون لتحميل المطعون ضده به، ويتعين إلغاء قرار التحميل المطعون فيه فى نطاق هذا المبلغ الأمر الذى يتعين معه تعديل الحكم المطعون فيه بإلغاء قرار التحميل فى حدود المبلغ المشار إليه"^(٤).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعين رقمى ٥٢٤، ٥٢٧ لسنة ٣٠ق، جلسة ١٩٨٦/٤/٢٢، الموسوعة الإدارية للأستاذ حسن الفكهاى، ص ٧٣٣، ٧٣٤، وأنظر: د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٧١، ٣٧٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٧١٤ لسنة ٣٧ق، جلسة ١٩٩٧/٣/٢٩. مشار إليه بمؤلف د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٧٢.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٧٢.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٩٢٨ لسنة ٤٠ق، جلسة ١٩٩٩/١/٢٣. مشار إليه بمؤلف د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٧٢، ص ٣٧٣.

ثانياً: الاختصاص الولائي للمحاكم التأديبية:

لقد خص المشرع المحاكم التأديبية بالإضافة إلى الاختصاص القضائي، اختصاصاً تبعياً في موضوعين يتصلان بالتأديب بصلة قوية هما^(١):

١ - اختصاص المحكمة التأديبية بصرف جزء من مرتب العامل -الموظف- الموقوف عن العمل احتياطياً.

٢ - اختصاص المحكمة التأديبية بمد وقف العامل -الموظف- عن عمله احتياطياً. وسوف نبين هذين الاختصاصين على النحو التالي:

١ - اختصاص المحكمة التأديبية بصرف جزء من مرتب العامل -الموظف- الموقوف عن العمل احتياطياً:

لقد عرفت المحكمة الإدارية العليا الوقف الاحتياطي عن العمل بأنه "إسقاط ولاية الوظيفة إسقاطاً مؤقتاً عن الموظف، فلا يتولى سلطة ولا يباشر لوظيفته عملاً"^(٢).

ويمكن تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل بأنه إبعاد الموظف المتهم عن عمله بصفة مؤقتة، وكف يده عن مباشرة مهامه ومسئولياته الوظيفية، إذا تطلبت ذلك مصلحة التحقيق الذي يجرى معه، ويستوى في ذلك أن يكون التحقيق الذي يجرى مع الموظف المتهم جنائياً تتولاه النيابة العامة، أو إدارياً تباشره جهات الإدارة المختصة أو النيابة الإدارية^(٣).

وتنص المادة ٦٣ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية -التي تقابل المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى- على أن "لكل من السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها، ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف. ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف المتبقي من أجره، فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف كامل أجره حتى تقرر المحكمة ما يُتبع في شأنه. وعلى المحكمة التأديبية أن تُصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً. فإذا بُرئ الموظف أو حُفظ التحقيق معه أو جُوزى بجزء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام صرف إليه

(١) أنظر: د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٧٣ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥١ لسنة ١٢ ق، جلسة ١٩٦٨/٢/١٧، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، ص ٤٠٠٢، ٤٠٠٣.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٥٢٨.

ما يكون قد أوقف صرفه من أجره، فإن جُوزى بجزء أشد تقرر السلطة التي وقعت الجزء ما يُتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه، فإن جُوزى بجزء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ولا يجوز أن يُسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صُرف له من أجر".

وتنص المادة ١٠ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أنه "لمدير النيابة الإدارية أو أحد الوكيلين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك. ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص، فإذا لم يوافق الرئيس المختص على وقف الموظف وجب عليه إبلاغ مدير النيابة الإدارية بمبررات امتناعه وذلك خلال أسبوع من طلبه. ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة. ويترتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف مرتبه ابتداءً من اليوم الذي أوقف فيه ما لم تقرر المحكمة صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة إلى أن تقرر عند الفصل في الدعوى التأديبية ما يُتبع في شأن المرتب عن مدة الوقف سواء بحرمان الموظف منه أو بصرفه إليه كله أو بعضه"^(١).

ويتضح -مما سبق- أن المشرع قد منح السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية - فقط- دون تفويض سلطة وقف الموظف المتهم المحال إلى التحقيق احتياطياً عن العمل، فلا بد من وجود تحقيق مع المتهم سواء أكان هذا التحقيق إدارياً أم جنائياً في مخالفة مالية أو إدارية منسوبة إليه، على أن يكون الوقف لمصلحة هذا التحقيق الجارى، أو المزمع إجراؤه داخل إطار التأديب^(٢)، وألا تزيد مدته عن ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة

(١) الجدير بالذكر في هذا الصدد أنه لا يجوز للجهة الإدارية إصدار قرار الوقف الاحتياطي في المخالفات التي تختص بها النيابة الإدارية وجوباً دون غيرها، إذ يجب مراعاة قواعد الاختصاص الوجوبي باعتبارها من النظام العام. أنظر: د. المستشار/ سمير عبد الله سعد: شرح أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، طبعة ٢٠١٨، منشأة المعارف بالأسكندرية، ٢٠١٨، ص ٤١١، د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: خصوصية إجراءات التحقيق التأديبي، المرجع السابق، ص ٦٧.

حيث خص المشرع النيابة الإدارية وحدها -باختصاصات منفردة وجوبية- دون غيرها -كما سبق القول- بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به، وكذلك التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها من الجهات الإدارية.

كما تختص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات التأديبية التي تتضمنها البلاغات الواردة إليها من الجهات الخاضعة لولايتها، أو من أي جهة رسمية أو رقابية أو شكاوى العاملين بالجهات أو غيرهم من آحاد الناس.

أنظر: د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ٢٢٢.

ومن ثم فإذا أصدرت جهة الإدارة -السلطة المختصة- قراراً بوقف الموظف التابع لها عن العمل، وباشرت معه التحقيق في مخالفة مالية -أو غيرها مما تختص النيابة الإدارية بالتحقيق فيها -دون غيرها- تختص النيابة الإدارية بالتحقيق فيها، كانت إجراءات الجهة الإدارية -السلطة المختصة- معيبة بعبء عدم الاختصاص، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء.

أنظر: د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٥٣٤.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٥٣٠.

التأديبية المختصة للمدة التي تحددها، ويترتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف نصف أجره من تاريخ الوقف، وعلى أن يعرض الأمر فوراً وخلال عشرة أيام على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره^(١).

ويجب على المحكمة التأديبية المختصة -في هذه الحالة- أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه المدة يُصرف الأجر كاملاً.

وإذا لم يعرض أمر وقف الموظف المتهم على المحكمة التأديبية المختصة خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف كل أجره حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه.

وإذا بُرئ الموظف أو حفظ التحقيق معه أو جُوزى بجزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره، فإذا جُوزى الموظف المتهم بجزاء أشد تقرر السلطة التي وقعت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه. فإذا جُوزى الموظف المتهم بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ولا يجوز أن يُسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر.

والجدير بالذكر -هنا- أن القرار الصادر بوقف الموظف المتهم عن عمله احتياطياً يكون قابلاً للطعن فيه أمام القضاء الإداري، حيث إنه يعد قراراً إدارياً نهائياً لسلطة تأديبية، تختص بنظر الطعن فيه المحكمة التأديبية باعتبارها صاحبة الولاية العامة التي تتناول الدعاوى التأديبية^(٢). وكذلك يجوز الطعن في قرار استمرار الوقف الذي يصدر من المحكمة التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا التي تختص وحدها بنظر الطعون فيما تقرر المحاكم التأديبية^(٣).

(١) يُلاحظ في هذا الصدد أنه يترتب على وقف الموظف المتهم عن عمله احتياطياً -بالإضافة وقف نصف أجره -مترتباً- من تاريخ الوقف - إبعاده عن عمله -مؤقتاً- طوال مدة الوقف فهو لا يتقلد ولايته الوظيفية طوال مدة الوقف، كما يترتب أيضاً على هذا الوقف عدم جواز ترقية الموظف خلال مدة الوقف، وذلك وفقاً ما تنص عليه المادة ٦٥ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية التي تنص على أنه "لا يجوز ترقية الموظف المُحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوف عن العمل مدة الإحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز وظيفة للموظف. وإذا بُرئ الموظف المُحال أو قضى بحكم نهائي بمعاقبته بالإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام وجب ترقيته اعتباراً من التاريخ الذي كانت ستتم فيه الترقية لو لم يُحال إلى المحاكمة، ويُمنح أجر الوظيفة المرقى إليها من هذا التاريخ. وفي جميع الأحوال، لا يجوز تأخير ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين".

(٢) د. محمد فتحى حسانين: الحماية الدستورية للموظف العام، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة الزقازيق، ١٩٩٩، ص ٦٠٧، د. محمد إبراهيم الدسوقي: حماية الموظف العام إدارياً، المرجع السابق، ص ٣٣٤.

(٣) د. محمد فتحى حسانين: المرجع السابق، ص ٦٠٧، د. محمد إبراهيم الدسوقي: المرجع السابق، ص ٣٣٤، د. عادل عبد الفتاح: النظام القانوني لوقف الموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٩٧، ص ٢٥٣ وما بعدها.

حيث تُعد القرارات الصادرة من المحكمة التأديبية للوقف الاحتياطي ابتداءً أو بمدد مدة الوقف، أو تقرير صرف أو عدم صرف نصف المرتب الموقوف أحكاماً قضائية، ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا^(١).

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ومن حيث إن القرارات التي تصدرها المحاكم التأديبية في شأن طلبات مدة الوقف عن العمل وصرف نصف المرتب الموقوف بسبب الوقف عن العمل، تعتبر أحكاماً قضائية، يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الميعاد المقرر قانوناً، لارتباط هذه الطلبات بالدعوى التأديبية ارتباط الفرع بالأصل"^(٢).

ويقتصر عرض أمر الوقف الاحتياطي ابتداءً أو أمر مد مدة الوقف الاحتياطي عن العمل، أو تقرير ما يتبع في شأن مرتب الموقوف، على المحكمة التأديبية التي تختص بمحاكمة الموظف المطلوب مد مدة وقفه عن العمل فقط^(٣).

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "النعي بعدم اختصاص المحكمة التأديبية بنظر الدعوى مثار الطعن بدعوى أن المحكمة التأديبية لا تختص وفقاً لأحكام قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ إلا بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية، وأنه إذ لم يصدر ثمة قرار إداري نهائي للسلطات التأديبية في شأن وقف صرف مرتب المدعين المطالب به. وكان هذا الوقف تنفيذاً لحكم القانون فإن المحكمة التأديبية لا يكون لها اختصاص بنظر الدعوى، أن هذا النعي مردود ذلك أن طلب العامل الموقوف عن العمل صرف مرتبه الموقوف كله أو بعضه يرتبط بالدعوى التأديبية ويتفرع عنها، ويستتبع ذلك بحكم اللزوم انعقاد الاختصاص بالفصل في هذا الطلب للمحكمة التأديبية المختصة بنظر الدعوى التأديبية باعتبار أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع"^(٤).

والجدير بالذكر في هذا الصدد أن المشرع قد خول في المادة ١٦ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ رئيس المحكمة التأديبية المختصة الفصل في طلبات صرف المرتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف وذلك في الحدود المقررة قانوناً، وهي الطلبات التي أوجب القانون على السلطات المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية عرضها في المواعيد المقررة على المحكمة التأديبية المختصة، حيث تنص هذه المادة على أن "يصدر رئيس

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٥٣٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٥٧ لسنة ٣٤ق، جلسة ١٩٩١/٥/٢٥، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا من ١٩٩١/٣/١ حتى ١٩٩١/٩/٣٠، السنة ٣٦ق، العدد الثاني، ص ١٣٠٢ وما بعدها.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٥٣٧.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٨٣ لسنة ١٩ق، جلسة ١٩٧٥/٦/٢٨، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، ص ٢٨٠، ٢٨١.

المحكمة قراراً بالفصل في..... صرف المرتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف وذلك في الحدود المقررة قانوناً".

ومؤدى هذا، كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا، "أن المشرع ناط بالمحاكم التأديبية ولاية التأديب وما يتفرع عنها بما لا يسوغ معه النعى بعدم اختصاص المحكمة التأديبية في الطلبات المقدمة من العاملين الموقوفين عن العمل بطلب صرف مرتباتهم الموقوفة صرفها بالمخالفة لأحكام القانون، ويكون الدفع المثار والأمر كذلك على غير أساس سليم من القانون جديراً بالرفض"^(١).

وتُعد القرارات التي تصدرها المحاكم التأديبية في شأن طلبات مد الوقف عن العمل، وصرف نصف المرتب الموقوف صرفه بسبب الوقف الاحتياطي عن العمل -كما سبق القول- أحكاماً قضائية يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الميعاد المقرر قانوناً، إذا شابها أى وجه من أوجه البطلان، وذلك لارتباط هذه الطلبات بالدعوى التأديبية ارتباط الفرع بالأصل^(٢).

وينتهى الوقف الاحتياطي بانتهاء مدته، والتي حددتها جهة الإدارة أو المحكمة التأديبية المختصة^(٣).

٢ - اختصاص المحكمة التأديبية بمد وقف العامل عن عمله احتياطياً:

منح المشرع -كما سبق القول- السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية حق تقرير وقف الموظف المتهم عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر.

ولا يجوز مد مدة وقف الموظف المتهم عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة وذلك إذا اقتضت مصلحة التحقيق استمرار وقفه أكثر من ثلاثة أشهر^(٤).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٨٣ لسنة ١٩٩٠ق، جلسة ١٩٧٥/٦/٢٨، سابق الإشارة إليه.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٧٦.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٥٣٩.

(٤) الجدير بالذكر في هذا الصدد أن المحكمة التأديبية ليس من شأنها وقف الموظف المتهم المحال إلى التحقيق -ابتداءً- سواء من السلطة المختصة أو النيابة الإدارية، حيث إن المشرع قد منح حق وقف هذا الموظف احتياطياً عن عمله ابتداءً للسلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية وذلك وفقاً لاختصاص كل منهما -حسب الأحوال- ويترتب البطلان على مخالفة هذه القواعد وذلك لصراحة النص، وأنه لا اجتهاد مع صراحة النص، ويمتنع على غير السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية وقف الموظف عن العمل ابتداءً.

وحق السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية يقتصر على وقف الموظف احتياطياً عن العمل مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، سواء أكانت متتالية أو متقطعة، ومعنى ذلك أن السلطة المختصة أو رئيس هيئة النيابة الإدارية -تستطيع- أو يستطيع- وقف الموظف المتهم لأية مدة في خلال الأشهر الثلاثة، كما تستطيع -أو يستطيع- مد الوقف لمرات عديدة بشرط ألا يجاوز مجموع مدد الوقف الحد الأقصى المحدد قانوناً وهو ثلاثة أشهر.

ويُلاحظ في هذا الصدد أن المشرع في المادة ٦٣ من القانون رقم القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية لم يقيد سلطة المحكمة التأديبية المختصة في مد مدة وقف الموظف المتهم احتياطياً عن عمله بأجل معين، وإنما منحها هذا الحق مطلقاً ما دام أن مصلحة التحقيق تقتضى هذا الوقف، حيث تنص هذه المادة على أنه "..... ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها".

حيث تملك المحكمة التأديبية المختصة في هذا الصدد حرية مطلقة في مد مدة الوقف احتياطياً دون قيد زمني، أو رفض طلب الإدارة -السلطة المختصة- أو رئيس هيئة النيابة الإدارية وفقاً لظروف التحقيق والمساءلة التأديبية وذلك بصرف النظر عن صحة أو بطلان القرار الصادر من الجهة الإدارية -أو من رئيس هيئة النيابة الإدارية- لأن اختصاص المحكمة التأديبية بمد وقف الموظف، وكذلك تقرير صرف الباقي من مرتبه عن مدة الوقف، مرده إلى حكم القانون الذي لم يقيد اختصاصها في هذا الشأن بصحة أو بطلان القرار الصادر من الجهة الإدارية -السلطة المختصة- أو رئيس هيئة النيابة الإدارية بالوقف ابتداءً. إذ أن هذا الأمر هو بذاته المعروض على المحكمة التأديبية لتصدر حكمها فيه، فيتحدد على مقتضاه مركز الموظف الموقوف عن العمل، وما أوقف صرفه من مرتبه^(١).

والجدير بالذكر في هذا الصدد أن المشرع قد خول في المادة ١٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ رئيس المحكمة التأديبية المختصة الفصل في طلبات وقف أو مد وقف الموظفين المتهمين عن العمل، وهي الطلبات التي أوجب القانون على السلطات المختصة عرضها في المواعيد المقررة على المحكمة التأديبية المختصة، حيث تنص هذه المادة على أن "يصدر رئيس المحكمة قراراً بالفصل في طلبات وقف أو مد وقف الأشخاص المشار إليهم في المادة السابقة عن العمل.....".

فإذا رأت جهة الإدارة -السلطة المختصة- أو رئيس هيئة النيابة الإدارية ضرورة لوقف الموظف المتهم لأكثر من ثلاثة أشهر، فإنه ينبغي عليها اللجوء للمحكمة التأديبية المختصة بطلب مد الوقف قبل انقضاء الأشهر الثلاثة التي حددها النص، بحيث يصدر قرار المحكمة في هذا الشأن قبل انقضاء مدة الوقف الإداري -أو الوقف من رئيس هيئة النيابة الإدارية- أو عقبها مباشرة، ويعد باطلاً وقف العامل -الموظف- لأكثر من ثلاثة أشهر دون أن تقره المحكمة التأديبية المختصة. أنظر:

د. محسن غالب عبد الله الحارثي: المرجع السابق، ص ٢٥٧، ٢٥٨. د. محمد أحمد مصطفى: الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه -كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٤٧ وما بعدها. د. مليكة الصروخ: المرجع السابق، ص ٢٨٨، ٢٨٩. د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٥٣٦.

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٥٣٦، ٥٣٧.

ومؤدى هذا - كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا - "أن المشرع ناط بالمحاكم التأديبية ولاية التأديب وما يتفرع عنها"^(١)، بما لا يسوغ معه النعى بعدم اختصاص المحكمة التأديبية بالفصل فى طلبات وقف أو مد وقف الموظفين المتهمين عن العمل.

وتُعد القرارات التى تصدرها المحاكم التأديبية فى شأن طلبات مد وقف الموظف المتهم عن العمل أحكاماً قضائية يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا فى الميعاد المقرر قانوناً إذا شابها أى وجه من أوجه البطلان، وذلك لارتباط هذه الطلبات بالدعوى التأديبية ارتباطاً الفرع بالأصل^(٢).

ومن ثم فإذا أصدرت المحكمة التأديبية حكماً بمد وقف الموظف الموقوف احتياطياً عن العمل على ذمة التحقيق، واستندت فى هذا المد إلى تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات، وليس إلى تحقيق أجرته السلطة المختصة مع الموظف الموقوف ثبت من خلاله اقتضاء مصلحة التحقيق مد وقفه، فيكون حكمها معيباً، ويجوز الطعن فيه بالإلغاء وإلغاءه أمام المحكمة الإدارية العليا^(٣). وفى هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ومن حيث إن وقف العامل احتياطياً عن العمل منوط ليس فقط بإجراء تحقيق معه، بل أن تقضى مصلحة التحقيق معه هذا الوقف كذلك، أى أو وقف العامل عن العمل احتياطياً لا يكون إلا إذا أسندت إليه مخالفات، ويدعو الأمر إلى الاحتياط والتصون للعمل العام الموكول إليه بكف يده عنه، وإقصائه عنه، ليجرى التحقيق معه فى جو خال من مؤثراته ويعيد عن سلطاته.

ومن حيث إن قرار إيقاف الطاعن عن عمله، وكذا قرار مده إيقافه صدر بمناسبة تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات، ولم يتضح من الأوراق أن ثمة تحقيق أُجرى مع الطاعن اقتضت مصلحته اتخاذ قرار الإيقاف أو مده، لذا فإن قرارى الوقف والمد يكونان قد اتخذا على غير ما يقضى به القانون.

وبناءً على ما سبق فإن القرار المطعون فيه يكون صدر على خلاف أحكام القانون جديراً بالإلغاء"^(٤).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٩٨٣ لسنة ١٩٩٠ ق، جلسة ١٩٧٥/٦/٢٨، سابق الإشارة إليه.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٧٦.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٣٧٦، ٣٧٧.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٩٥٧ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٩١/٥/٢٥، مجموعة المبادئ التى أقرتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر عام ١٩٩٠ حتى آخر فبراير عام ١٩٩١، السنة السادسة والثلاثون، الجزء الثانى، ص ١٣٠٢ وما بعدها.

ويُلاحظ في هذا الصدد أنه يقتصر عرض أمر الوقف الاحتياطي ابتداءً أو أمر مد مدة الوقف الاحتياطي عن العمل، أو تقرير ما يتبع في شأن مرب الموقوف، على المحكمة التأديبية التي تختص بمحاكمة الموظف المطلوب مد مدة وقفه عن العمل فقط^(١).

والجدير بالذكر في هذا الصدد أنه لا يجوز للجهة الإدارية -السلطة المختصة- أو رئيس هيئة النيابة الإدارية -التدخل بأى صورة، أو اتخاذ أى إجراء من شأنه التأثير في قرار المحكمة التأديبية الصادر بمد مدة الوقف، سواء بإنهاء الوقف أو تقصير مدته، وذلك لتحديد المشرع دور تلك الجهة - أو رئيس هيئة النيابة الإدارية- في صدد الوقف الاحتياطي وأعطى المحكمة التأديبية ما يتعدى ذلك الدور^(٢).

ومن ثم فإذا عرض على المحكمة طلب المد فإنها لا تكون ملزمة بالموافقة التلقائية، وإنما يكون لها فحص طلب المد للوقوف على مدى الحاجة إليه، وأن قرارها الصادر بعد ذلك يكون ملزماً دون تعقيب من الجهة الإدارية -أو رئيس هيئة النيابة الإدارية- والتي عليها -أو عليه- أن ترجع -أو يرجع- إلى المحكمة إذا رأت -أو رأى- عدم الحاجة إلى استمرار الوقف، هذا فضلاً عن أن سحب أو إلغاء القرار لا يتخذ إلا من السلطة التي أصدرته، أى من المحكمة التأديبية إلى أصدرت قرار مد وقف الموظف احتياطياً^(٣).

وينتهى الوقف الاحتياطي بانتهاء مدته، والتي حددتها جهة الإدارة -السلطة المختصة أو رئيس هيئة النيابة الإدارية- أو المحكمة التأديبية المختصة^(٤).

- موقف المحاكم التأديبية من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية:

بعد أن بينا -باختصار- نشأة وتكوين وتشكيل واختصاص المحاكم التأديبية، فإننا سوف نبين موقف هذه المحاكم من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية.

في الواقع أنه إذا كانت المحاكم التأديبية -كإحدى السلطات التأديبية- تُمارس اختصاصها القضائي -كما سبق القول- إما بشكل مبتدأ كمحكمة موضوع، أو بشكل تعقيبي كمحكمة طعن، فإن التساؤل يثور حول أثر تحويل النيابة الإدارية ولاية التأديب على نطاق الاختصاص القضائي المبتدأ للمحاكم التأديبية؟ بمعنى هل يُفصى منح النيابة الإدارية سلطة التأديب بموجب نص المادة ١٩٧ من دستور عام ٢٠١٤ -والمادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٥٣٧.

(٢) د. محمد أحمد مصطفى: الإجراءات الاحتياطية لتأديب، المرجع السابق، ص ٢٨٦، د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٥٣٨.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٥٣٨، ٥٣٩.

(٤) د. عبد العظيم عبد السلام: المرجع السابق، ص ٥٣٩.

٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية- إلى تقليص نطاق الاختصاص القضائي المبتدأ للمحاكم التأديبية وتحويلها إلى مجرد محاكم طعن^(١)؟

في الواقع أنه -كما ذهب رأى في الفقه بحق- أن من أهم الآثار المترتبة على تحويل النيابة الإدارية بموجب المادة ١٩٧ من دستور عام ٢٠١٤ والماد ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية -التي تقابل المادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن الخدمة المدنية الملغى- تقليص الاختصاص القضائي المبتدأ للمحاكم التأديبية إلى حد كبير بحيث ستتحول هذه المحاكم من الناحية العملية -وليس النظرية- إلى محاكم طعن بالنسبة للجزاءات التي تملك النيابة الإدارية توقيعها على الخاضعين لولايتها التأديبية المستحدثة، ومن ثم فلن تمارس تجاههم من الناحية العملية اختصاصها القضائي المبتدأ بنظر الدعاوى التأديبية إلا فيما يتعلق بعقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة بالنسبة لكافة الموظفين^(٢)، والخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية بالنسبة فقط- للموظفين شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية.

وتفسير ذلك أن النيابة الإدارية طالما تملك توقيع الجزاءات التأديبية الأخرى التي تملكها السلطة المختصة -وهي جزاءات الإنذار، الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تجاوز ستين يوماً في السنة، الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل، تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين، الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة بالنسبة للموظفين من غير شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، (طبقاً للفقرة الأولى من المادة ٦١ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية)، وجزائى التنبيه واللوم الواردين بالبند ١، ٢ من الفقرة الثانية من المادة ٦١ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية^(٣)، بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية.

ومن ثم فما الذى يدعو النيابة الإدارية من الناحية العملية إلى إحالة الموظفين المتهمين الخاضعين لولايتها التأديبية إلى المحكمة التأديبية المختصة طالما قدرت -أى النيابة الإدارية - أن المخالفة أو المخالفات المرتكبة من قبل هؤلاء الموظفين لا تستحق جزاء أشد من الجزاءات التي تملك توقيعها بموجب سلطتها التأديبية المستحدثة، الأمر الذى سيجتنب عليه بالضرورة فقدان المحكمة التأديبية عملياً اختصاصها القضائي بنظر الدعوى التأديبية المبتدأة في أمثال تلك الحالة وتحويلها إلى مجرد محكمة طعن بالنسبة لما تملك النيابة الإدارية توقيعها من جزاءات على الخاضعين لولايتها التأديبية المستحدثة، وهو ما نعتقد -كما ذهب رأى في الفقه- لم يدر بخلد

(١) أنظر: د. شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة الإدارية، المرجع السابق، ص ١٨٧.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٨٨.

(٣) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٨٩.

المشروع الدستوري لدى وضعه لهذا النص -نص المادة ١٩٧ من دستور عام ٢٠١٤- الدستوري الشاذ والغريب^(١).

ونعتقد كذلك -كما ذهب رأى فى الفقه بحق^(٢)- أنه لا يغير من الأمر شئ، كما لن يجدى نفعاً، ما أورده المشروع فى البند الرابع من المادة ٦٢ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى - التى تقابل البند الرابع من المادة ٥٩ من القرار بقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٥ بشأن الخدمة المدنية الملغى- من أن "٤- للمحكمة التأديبية المختصة توقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها فى هذا القانون...."، لأن هذا النص سيبقى أمراً نظرياً لن يجد طريقه إلى التطبيق العملى بالنسبة لما تملك النيابة الإدارية توقيع من جزاءات على الخاضعين لولايتها التأديبية -على النحو السابق ذكره- باستثناء جزائى الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة، والخفض إلى وظيفة فى المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذى كان عليه قبل الترقية، بحيث سينحصر فى نطاقها اختصاصها القضائى المبتدأ، دون غيرها من الجزاءات، كنتيجة لسلوك المشرعين الدستوري والتشريعي -العادي- اللذين أشركا بمقتضاه النيابة الإدارية مع السلطة الرئاسية والمحكمة التأديبية فى توقيع بعضاً من الجزاءات التأديبية الواردة بالمادة ٦١ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية (التى تقابل المادة ٩ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن الخدمة المدنية الملغى).

ولما كان الأمر كذلك، وإزاء فقدان المحاكم التأديبية -من الناحية العملية- اختصاصها القضائى المبتدأ بنظر الدعاوى التأديبية التى تملك النيابة الإدارية- وفقاً لسلطتها التأديبية المستحدثة -توقيع الجزاءات التأديبية التى تملكها السلطة المختصة سواء بالنسبة للموظفين من غير شاغلى الوظائف القيادية والإدارية والإشرافية، أو بالنسبة للموظفين من شاغلى الوظائف القيادية والإدارية والإشرافية- على النحو السابق ذكره -بالنسبة للموظفين المتهمين الخاضعين لولايتها التأديبية وتحولها -أى المحاكم التأديبية- إلى مجرد محاكم طعن بالنسبة لما تملكه النيابة الإدارية فى هذا الصدد، فقد اتخذت المحاكم التأديبية موقفاً صارماً شديداً تجاه هذه السلطة التأديبية المستحدثة للنيابة الإدارية، وتجاه القرارات الجزائية الصادرة من لجان التأديب بالمكتب الفنى للنيابة الإدارية فيما يتعلق بهذه السلطة التأديبية، وتجاه القرارات الصادرة من جهة الإدارة تنفيذاً لقرارات لجان التأديب المذكورة، حيث ذهبت فى العديد من أحكامها إلى بطلان قرارات لجان التأديب المشكلة من هيئة النيابة الإدارية، وانعدام قرارات الجزاء الصادرة عنها، ولا يُشترط

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٨٨، ١٨٩.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٨٩.

التظلم من قرارات هذه اللجان أو اللجوء إلى لجان فض المنازعات قبل الطعن على القرارات التأديبية الصادرة منها لأنها قرارات منعقدة ولا ترتب أى أثر قانونى. ومن هذه الأحكام ما يلى:
أولاً: حكم المحكمة التأديبية ببورسعيد الصادر فى ٢٩/١/٢٠١٧ فى الطعن رقم ٧٧ لسنة ٤٤ق، المقام من..... ضد/ ١- محافظ بورسعيد "بصفته".

٢ - مدير عام مديرية الشؤون الصحية ببورسعيد "بصفته".

٣ - رئيس لجنة التأديب بالنيابة الإدارية بصفته.

حيث تتلخص الوقائع فى أن الطاعن أقام طعنه المائل بموجب عريضة أودعت قلم كتاب المحكمة بتاريخ ١١/٦/٢٠١٦ طالباً فى ختامها الحكم بقبول الطعن شكلاً وفى الموضوع بإلغاء قرار الجزاء رقم ١٧ لسنة ٢٠١٦ الصادر من النيابة الإدارية بشأن القضية رقم ٤٨٣ لسنة ٢٠١٥ نيابة ببورسعيد فيما تضمنته من مجازاته بخضم خمسة أيام من راتبه، وما يترتب على ذلك من آثار.

وذكر الطاعن شارحاً لطحنه أنه يعمل مراقب مالى بحى الزهور حالياً وكان يعمل مدير حسابات بمديرية الشؤون الصحية ببورسعيد وعلم بصدور القرار رقم ١٧ لسنة ٢٠١٦ بناءً على قرار لجنة التأديب رقم ١٢٤ لسنة ٢٠١٦ فى ٥/٣/٢٠١٦م بمجازاته بخضم أيام من راتبه على سند من القول أنه أهمل فى الإشراف على الأستاذة/..... مما أدى إلى عدم إمساكها سجل إثبات قسائم التحصيل وكافة بياناتها بالمخالفة لنص المادة ٤١٢ من اللائحة المالية للموازنة والحسابات، فتظلم من هذا القرار دون جدوى، الأمر الذى حدا به إلى إقامة طعنه المائل مختتماً إياه بطلباته سألقة البيان.

ونظرت المحكمة الطعن على النحو الثابت بمحاضر جلسات المرافعة وقد قدم الحاضر عن الطاعن حافظة مستندات بينما قدم نائب الدولة مذكرة بدفاعه وحافظة مستندات وبحلصة ٢٤/١٢/٢٠١٦ قررت المحكمة إصدار الحكم بجلسة اليوم، وبها صدر وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه ومنطوقه لدى النطق به.

حيث ذهبت المحكمة إلى أنه "ومن حيث إن الطاعن يهدف إلى الحكم -وفقاً للتكليف القانونى السليم- بقبول الطعن شكلاً وفى الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه رقم ١٧ لسنة ٢٠١٦ الصادر فى ٥/٣/٢٠١٦ من مدير الشؤون الصحية ببورسعيد بناءً على قرار لجنة التأديب رقم ١٢٤ لسنة ٢٠١٦ فيما تضمنته من مجازاته بخضم خمسة أيام من راتبه مع ما يترتب على ذلك من آثار.

ومن حيث إنه عن شكل الطعن، فإنه يتعين إرجاء الفصل فيه لحين البحث فى مدى مشروعية القرار المطعون فيه، وتحديد ما إذا كان القرار مخالفاً للقانون على وجه جسيم يهوى بالقرار إلى درك الانعدام، فلا يتقيد الطعن بإلغائه بالمواعيد المقررة قانوناً لدعاوى الإلغاء، أم كان

مخالفاً للقانون على وجه بسيط، ومن ثم يتقيد إلغائه بالمواعيد المقررة قانوناً، ويصبح حصيناً من الإلغاء بفوات المواعيد المقررة قانوناً للطعن بالإلغاء.

ومن حيث إنه عن موضوع الطعن: فإن دستور جمهورية مصر العربية المعدل - الصادر في ١٨ يناير ٢٠١٤ الجريدة الرسمية العدد ٣ مكرر أ- ينص في المادة (١٠١) منه على أن "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور".

وتنص المادة (١٢١) من الدستور على أن: "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه، وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوى الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً.

وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس.

كما تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الوارد في الدستور، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور، مكمله له".

وتنص المادة (١٥٦) من الدستور على أن: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل تأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك. إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

وتنص المادة (١٧٠) من الدستور على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها".

وتنص المادة (١٨٥) من الدستور ذاته على أن: "تقوم كل جهة أو هيئة قضائية على شئونها، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها، ويكون لكل منها موازنة مستقلة،

يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها فى الموازنة العامة للدولة رقماً واحداً، ويؤخذ رأيها فى مشروعات القوانين المنظمة لشئونها".

وتتص المادة (١٩٠) من الدستور ذاته فى الفصل الثالث منه سالف الذكر وفى الفرع الثالث منه والمعنون "قضاء مجلس الدولة" على أن: "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل فى المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل فى الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى وحده الإفتاء فى المسائل القانونية للجهات التى يحددها القانون، ومراجعة، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، ومراجعة وصياغة مشروعات العقود التى تكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

وتتص المادة (١٩٧) من الدستور ذاته على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً".

وتتص المادة (٢٢٤) من الدستور ذاته على أن: " كل ما قرره القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور، يبقى نافذاً، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقاً للقواعد، والإجراءات المقررة فى الدستور....".

ومن حيث إن المادة (٥٧) من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية تنص على أن: تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى وظائف الإدارة العليا وفى المخالفات المالية التى ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به.

كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات أو الحفظ.

وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريره من تحقيق فى واقعة ما أو وقائع أو ما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك".

ومن حيث إن المادة الثالثة من مواد إصدار القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية تنص على أن: يصدر رئيس مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية للقانون

المرافق، خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل به، وإلى أن تصدر هذه اللائحة، يستمر العمل باللوائح والقرارات القائمة حالياً فيما لم يتعارض وأحكام القانون المرافق".

ومن حيث إن قرار مجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بعدم إقرار القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية واعتماد نفاذه حتى ٢٠١٦/١/٣٠ نص في المادة الأولى منه على أن " قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠، وما يترتب على ذلك من آثار".

ومن حيث إن قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ينص في المادة (١) منه -والمعدلة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩- على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل.

وتشكل الهيئة من رئيس ومن عدد كاف من نواب الرئيس ومن الوكلاء العامين الأولين والوكلاء العامين ورؤساء النيابة من الفئتين (أ، ب) ووكلاء النيابة من الفئة الممتازة ووكلاء النيابة ومساعدوها ومعاونيها. وأعضاء النيابة الإدارية يتبعون رؤسائهم بترتيب درجاتهم وهم جميعاً يتبعون وزير العدل، وللوزير حق الرقابة والإشراف على النيابة وأعضائها. ولرئيس الهيئة حق الرقابة والإشراف على جميع أعضاء النيابة".

وتنص المادة (٢) من القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ -والمعدلة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩- على أن "تتكون النيابة الإدارية من إدارات ونيابات وفروع لها يعين عددها واختصاصها ومقر كل منها بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح رئيس الهيئة، وبعد أخذ رأى المجلس الأعلى للنيابة الإدارية".

وتنص المادة (٢ مكرراً) من القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ -والمضافة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩- على أن "يشكل مجلس أعلى أعلى للنيابة الإدارية برئاسة رئيس الهيئة وعضوية أقدم ستة من نواب الرئيس، وعند غياب أحدهم أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من نواب الرئيس ثم الوكلاء العامين الأولين.

ويختص هذا المجلس بنظر كل ما يتعلق بتعيين أعضاء النيابة الإدارية وترقيتهم ونقلهم وإعارتهم وندبهم وكذلك سائر شئونهم على الوجه المبين في هذا القانون. على أن يكون نظر ما يتعلق منها بالتعيين والترقية بطلب من وزير العدل بناءً على اقتراح رئيس الهيئة.

ويؤخذ رأى المجلس في مشروعات القوانين التي تنظم شئون النيابة الإدارية".

وتنص المادة ٢ (مكرراً -١) من القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ -والمضافة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩- على أن "يجتمع المجلس الأعلى للنيابة الإدارية بمقرها أو بوزارة

العدل بدعوة من رئيسه أو من وزير العدل، وتكون جميع مداولاته سرية، وتصدر القرارات بأغلبية أعضائه.

ويضع المجلس لائحة بالقواعد التي يسير عليها في مباشرة اختصاصاته، ويجوز له أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو أكثر وأن يفوضها في بعض اختصاصاته عدا ما يتعلق منها بالتعيين أو الترقية أو النقل".

ومن حيث إن الفصل الرابع -المعنون (في التصرف في التحقيق) -من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ينص في المادة (١٢) منه -والمعدلة بالقرار بقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١- على أن: "إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها.

ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية إذا رأت مبرراً لذلك.

وفي جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التي يتبعها العامل بالإحالة.

وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء.

فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة.

ويجب على الجهة الإدارية أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها في الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية".

ومن حيث إن المادة الخامسة من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية تنص على أن "يصدر وزير العدل قراراً باللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وقراراً بتعيين إدارات النيابة الإدارية واختصاص كل منها على أن يستمر العمل بقراري رئيس الجمهورية رقمي ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ و ١٢٧٢ لسنة ١٩٦٦ إلى أن يصدر وزير العدل قراراته في هذا الشأن".

ومن حيث إن قرار وزير العدل رقم ١١٢٦١ لسنة ٢٠١٠ في شأن تعيين الإدارات والنيابات بالفروع التي تتكون منها النيابة الإدارية واختصاصاتها ومقر كل منها ينص في المادة (١) منه على أن: "تتكون النيابة الإدارية من الإدارات والفروع والنيابات المبين عددها واختصاص ومقر كل منها في المواد التالية....".

ومن حيث إن هيئة النيابة الإدارية قد أصدرت القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ في شأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منهما. (والمنشور بالوقائع المصرية العدد ١٨٠

"تابع" في ٩ أغسطس سنة ٢٠١٥). وقد نص في المادة (١) منه على أن: "للنيابة الإدارية السلطات المقررة للسلطة المختصة في الحفظ وتوقيع الجزاءات على العاملين المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ وذلك بالنسبة للمخالفات التي تحال إليها من الجهة الإدارية.

ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الاختصاص المخول للسلطة المختصة في إصدار قرارات الجزاء والحفظ، وله دون غيره إصدار القرارات بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية. وللجان التأديب المبينة بهذا القرار وفي حدود النصاب المحدد لها توقيع الجزاءات والحفظ بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف كبير، وكذا شاغلي وظائف المستوى الأول "أ" فما دونها الذين لا يشغلون وظائف الإدارة التنفيذية".

وتنص المادة (٢) من القرار ذاته على أن: "تشكل بمكتب فني رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات، وبالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية لجان تأديب تؤلف من عدد كاف من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن رئيس نيابة. ويرأس كل منها أقدم أعضائها على ألا تقل درجته عن وكيل عام ويلحق بها عدد كاف من أمناء السر والكتابة.

ويصدر بتشكيل هذه اللجان واختصاصات كل منها قرار من رئيس الهيئة. كما يتولى مدير المكتب أو الفرع المختص إصدار القرارات الخاصة بإلحاق أمناء السر والكتابة بهذه اللجان. ويجب على كل لجنة الاجتماع مرتين أسبوعياً على الأقل للمناقشة، وتكون مناقشاتها سرية، وتصدر قراراتها بأغلبية الآراء".

وتنص المادة (٣) من القرار ذاته على أنه: "للجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية إصدار قرارات الحفظ أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز أربعين يوماً في السنة.....".

وتنص المادة (١٥) من القرار ذاته على أن: "يجوز للموظف الذي صدر قرار بتوقيع الجزاء عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية، أو من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية التظلم من هذا القرار وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ علمه به".

وتنص المادة (٢٦) من القرار ذاته على أن: "لا يجوز لأي من رؤساء أو أعضاء لجان التأديب والتظلمات الاشتراك في إصدار القرار في القضية أو التظلم إذا توافر فيه سبب من أسباب عدم الصلاحية المقررة قانوناً، أو إذا كان قد سبق له المشاركة بالتحقيق أو الفحص أو إبداء الرأي أو إصدار القرار المتظلم منه بحسب الأحوال".

وتنص المادة (٣٨) من القرار ذاته على أن: "تتولى فروع الدعوى التأديبية مباشرة الطعون على قرارات الجزاء الصادرة من النيابة الإدارية وفقاً لأحكام المادة "٥٧" من قانون

الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ أمام المحكمة التأديبية المختصة، ويصدر بتنظيم مباشرة هذا الاختصاص وإجراءاته قرار من رئيس الهيئة".

ومن حيث إن المحكمة الإدارية العليا -دائرة توحيد المبادئ- قد انتهت إلى أنه من المقرر أن الحقوق التي كفلها الدستور ومنها حق التقاضى، وحق الدفاع، فإنها ليست حقوقاً مطلقة، وإنما يجوز تنظيمها تشريعياً بما لا ينال من محتواها إلا بالقدر وفى الحدود التى ينص عليها الدستور، وأن المشرع أصدر التشريعات المنظمة لحق التقاضى وحق الدفاع، وتنظيم الوظيفة القضائية وتحديد الهيئات القضائية واختصاصاتها وإجراءات الالتجاء إلى القضاء.

(يراجع فى ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا دائرة توحيد المبادئ فى الطعن رقم ٧٤٠٢ لسنة ٤٤٤ ق عليا بجلسة ٢٠٠٣/٧/٣).

كما انتهت المحكمة الإدارية العليا -دائرة توحيد المبادئ- إلى أنه لا يكون للجهات الإدارية أن تضع شروطاً أو تتطلب أوضاعاً تقيد من تطبيق أى نص دستورى أو قانونى بل لا يكون لها أن تضع ما لم يتضمنه القانون أو ما لم يسمح به.

(يراجع فى ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا دائرة توحيد المبادئ فى الطعن رقم ٥٠٤٦ لسنة ٥١ ق عليا بجلسة ٢٠١٠/١/٢).

ومن حيث إن المستفاد مما تقدم أن: أولاً: الدستور قد أكد على أن كل ما قرره القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور يبقى نافذاً، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقاً للقواعد، والإجراءات المقررة فى الدستور.

ثانياً: قرر الدستور أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون".

وبذلك فقد أضيف للنيابة الإدارية اختصاصاً مستحدثاً بأن جعل لها بالنسبة للمخالفات التى تحال إليها السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية وفقاً لما ينظمه القانون، أى لا بد أن يتم تنظيم مباشرة هذا الاختصاص عن طريق قانون وليس قرار.

ثالثاً: جعل الدستور سلطة إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين -بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها- فى يد رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه، واستثنى من ذلك أن يحدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه.

ويموجب حكم المادة الخامسة من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، فقد

أصبح وزير العدل هو المختص بإصدار اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وكذلك يختص بتعيين إدارات النيابة الإدارية واختصاص كل منها.

ولما كان ذلك، وكان قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ سالف الذكر قد تناول بالتنظيم كيفية مباشرة الاختصاص المستحدث لهيئة النيابة الإدارية طبقاً لحكم المادة (١٩٧) من الدستور سالف ذكرها، ومن ثم يكون هذا القرار قد لحقت به مخالفة جسيمة للدستور تمثلت في غصب اختصاص محجوز للسلطة التشريعية، حيث إنه كان يتعين طبقاً للنص الدستوري أن يتم تنظيم هذا الاختصاص بقانون وليس بقرار، الأمر الذي ينحدر معه هذا القرار إلى مجرد عمل مادي منعدم الأثر قانوناً.

ولا ينال من ذلك أن هذا الرأي قد استند -في ديباجته- إلى المادة (٥٧) من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن الخدمة المدنية والذي لم يتم إقراره من قبل مجلس النواب وتم اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠، وما يترتب على ذلك من آثار، حيث إن هذه المادة قد جاءت تكررًا لما ورد إجمالاً بالدستور دون أن تتضمن أي تنظيم أو تفصيل لكيفية مباشرة الاختصاص المستحدث لهيئة النيابة الإدارية.

وعلى فرض أنه يجوز تنظيم هذه المسألة بموجب قرار -وهذا غير صحيح ومخالف للدستور طالما لم يصدر قانون ينظم تلك المسألة- فإن المنوط به إصدار هذا القرار هو وزير العدل وليس رئيس هيئة النيابة الإدارية طبقاً للمادة الخامسة من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ سالف الذكر.

ومن حيث إنه متى كان الأمر كذلك، وكان الثابت أن قرار السيد المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتنظلمات وتحديد اختصاص كل منها قد شابه عيوب جسيمة طبقاً لما سلف بيانه تمثلت في غصب اختصاص السلطة التشريعية مما يوصمه بعدم المشروعية وينحدر به إلى درجة الانعدام، وبالتالي فإن جميع القرارات الصادرة عن تلك اللجان تعد باطلة بطلاناً مطلقاً وتعتبر مجرد أعمال مادية وتتحدر هي الأخرى إلى درجة الانعدام، الأمر الذي يستوجب القضاء بإلغائها نزولاً على الشرعية وسيادة الدستور والقانون، هذه السيادة التي يتعين أن تعلو إرادة كل فرد وكل جماعة وكل سلطة في الدولة وأنه يخضع لها كل تصرف أو قرار إداري.

ومن حيث إنه إعمالاً لما تقدم فإن الثابت من الأوراق أن الطاعن كان يعمل بوظيفة مدير إدارة الحسابات بمديرية الشئون الصحية ببورسعيد وحالياً مراقب مالي بحى الزهور بمحافظة بورسعيد بدرجة كبير باحثين، وبناءً على ما نسب إليه من إهماله في الإشراف على/.....

مما ترتب عليه عدم إمساكها سجل اثبات أرقام قسائم التحصيل وكافة بياناتها فقد صدر القرار المطعون عليه رقم ١٢٤ لسنة ٢٠١٦م الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٣/٥م من لجنة التأديب فى القضية رقم ٤٨٣ لسنة ٢٠١٥م ببورسعيد ثالث المتضمن مجازاة الطاعن بخصم خمسة أيام من راتبه، وتنفيذاً لذلك أصدرت مديرية الشؤون الصحية ببورسعيد القرار التنفيذى رقم ١٧ لسنة ٢٠١٦م الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٣/٢٩م، ولما كان قرار لجنة التأديب المطعون عليه بمجازاة الطاعن بخصم خمسة أيام من راتبه وقد صدر من النيابة الإدارية يكون صادراً من سلطة غير مختصة وهو ما يتعين معه القضاء ببطلانه دون أن ينال من ذلك صدور قرار تنفيذى بتاريخ ٢٠١٦/٣/٢٩م بمديرية الشؤون الصحية ببورسعيد إذ أن القرار الصادر لا يعدو أن يكون قراراً تنفيذياً للقرار الصادر من النيابة الإدارية التى لا تختص أصلاً بإصداره حسبما سلف الإيضاح، الأمر الذى يكون معه القرار المطعون فيه -فيما تضمنه من مجازاة الطاعن بخصم شهر من راتبه- قد صدو معدوماً ومخالفاً لصحيح حكم القانون والدستور.

ومن حيث إنه عن شكل الطعن: فإن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقام على أنه لما كان القرار المنعقد لا يتحصن بفوات ميعاد الطعن عليه، فإنه أيضاً لا يُشترط التظلم منه قبل رفع الدعوى، فالقرار المنعقد لا يعتبر قراراً إدارياً، وأنه يتأبى على الذوق القضائى السليم أن يُعفى الطعن على مثل هذا القرار من شرط الميعاد دون إعفائه من شرط سابق عليه وهو التظلم، فكلا الشرطين يجمعهما أصل مشترك هو أنهما من الشروط المطلوبة لقبول الدعوى شكلاً.

(حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٩٤ لسنة ٢٩ق. عليا، جلسة ١٩٨٥/١١/٢٣ - دفع وعوارض الدعوى الإدارية للمستشار/ سمير يوسف البهى - طبعة ٢٠٠٧ - ص ٤١٤).

ولما كان القرار المطعون فيه قد صدر منعدياً على النحو المشار إليه، ومن ثم فإن الطعن عليه لا يتقيد بالمواعيد المقررة لرفع دعوى الإلغاء، وكذا لا يتقيد بوجود سابقة التظلم واللجوء إلى لجنة التوفيق فى بعض المنازعات المختصة، وإذ استوفى هذا الطعن سائر أوضاعه الشكلية، ومن ثم يتعين الحكم بقبوله شكلاً.

ومن حيث إنه لا يغير من ذلك القول بأن قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥م فيما تضمنه من قواعد تنظيمية عامة بشأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منهما يستهدف تفعيل الدور الدستورى المستحدث لهيئة النيابة الإدارية، فذلك مردود بأن هذا الأمر يجب أن يتم من خلال الأساليب والوسائل الدستورية والقانونية، وذلك لا يتأتى إلا عن طريق تدخل مجلس النواب بتشريع يوافق عليه ثلثى عدد أعضائه لكونه تشريعاً مكماً للدستور حيث يتعلق بهيئة قضائية هى النيابة الإدارية، وذلك بعد وجود رأى هيئة النيابة الإدارية فى مشروع القانون المنظم لشؤونها، وكذلك بعد وجوب قيام مجلس الدولة بمراجعة

وصياغة مشروع ذلك القانون. كما أن الدستور جعل سلطة إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين -بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها- فى يد رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه، واستثنى من ذلك أن يحدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه، ولم يمنح الدستور أو القانون تلك السلطة إلى رئيس هيئة النيابة الإدارية.

(يراجع فى ذلك المعنى حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ١٩٨ لسنة ٢٣ قضائية. دستورية بجلسة ٢ يناير ٢٠١١، وكذلك حكمها فى القضية رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية "دستورية" بجلسة ٣ يونيه ٢٠٠٠، وكذلك حكمها فى القضية رقم ٦٨ لسنة ٢٥ قضائية. دستورية بجلسة ١٠ يونيه ٢٠٠٧، وكذلك حكمها فى القضية رقم ٧٤ لسنة ٢٣ قضائية. دستورية بجلسة ١٥ يناير ٢٠٠٦).

كما لا ينال من ذلك أيضاً القول بأن ما صدر عن رئيس هيئة النيابة الإدارية بالقرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ هو من قبيل التعليمات العامة الداخلية للنيابات وهى بهذه المثابة مجرد تعليمات موجهة لأعضاء النيابة الإدارية. ولا ترقى إلى مرتبة القرارات الإدارية التى يجوز الطعن عليها، فذلك مردود بأن قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ قد أنشأ لجاناً مستحدثة للتأديب وأخرى للتظلمات وحدد اختصاصات لكل منهما، وبناءً عليه صدر القرار المطعون فيه من إحدى هذه اللجان، وبذلك يكون قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية سالف الذكر قد وضع قواعد عامة تنظيمية بقرار إدارى، وبذلك يكون الإفصاح عن الإرادة الملزمة الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية سواء صاغها فى شكل منشور أو تعليمات أو أوامر إدارية فى حقيقته قرار إدارى تنظيمى مما يخضع لرقابة المشروعية أمام مجلس الدولة طبقاً لأحكام المادة (١٩٠) من الدستور ووفقاً لنصوص قانون مجلس الدولة.

(يراجع فى هذه المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٧٤٨ لسنة ٣٢ ق عليا بجلسة ١٩/١/١٩٩١، وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا -دائرة توحيد المبادئ- فى الطعن رقم ٧٠٤٢ لسنة ٤٤ ق عليا بجلسة ٣/٧/٢٠٠٣).

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة: بقبول الطعن شكلاً، وببطلان القرار المطعون فيه رقم ١٢٤ لسنة ٢٠١٦م الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٣/٥م من لجنة التأديب فى قضية النيابة الإدارية ببورسعيد ثالث رقم ٤٨٣ لسنة ٢٠١٦ فيما تضمنه من مجازاة الطاعن بخصم خمسة أيام من راتبه- والصادر تنفيذاً له قرار مديرية الشئون الصحية ببورسعيد رقم ١٧ لسنة ٢٠١٦م الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٣/٢٩ وما يترتب على ذلك من آثار^(١).

ثانياً: حكم المحكمة التأديبية بدمياط الصادر فى ٢٠١٨/٤/١٠ فى الطعن رقم ٧١ لسنة ٧ق المقام من السيدة/.....، ضد:

- ١ - رئيس لجنة التأديب الثالثة بالمكتب الفنى لهيئة النيابة الإدارية بدمياط بصفته
- ٢ - رئيس هيئة النيابة الإدارية بصفته
- ٣ - وزير التجارة والصناعة بصفته
- ٤ - رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات بالقاهرة بصفته
- ٥ - رئيس الإدارة المركزية للهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات بفرع دمياط بصفته
- ٦ - رئيس الإدارة المركزية للموارد البشرية بالهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات بالقاهرة بصفته
- ٧ - مدير الإدارة العامة لشئون العاملين بالهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات بالقاهرة بصفته
- ٨ - مدير عام المعامل الغذائية بالهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات بفرع دمياط بصفته

حيث أوضحت المحكمة فى حيثيات هذا الحكم، والقاضى ببطلان قرار لجنة التأديب بالمكتب الفنى لهيئة النيابة الإدارية رقم ١٩٣ لسنة ٢٠١٧ فيما تضمنه من مجازاة الطاعن بخصم خمسة أيام من راتبها، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إلغاء قرار جهة الإدارة رقم ٩٠٢ لسنة ٢٠١٧ الصادر تنفيذاً لقرار لجنة التأديب المذكور، أنه:

(١) حكم المحكمة التأديبية ببورسعيد فى الطعن رقم ٧٧ لسنة ٤ق، جلسة ٢٠١٧/١/٢٩.

مشار إليه لى: أ. علاء رضوان: مفاجأة بطلان كافة القرارات الجزائية الصادرة من لجان التأديب بالمكتب الفنى للنيابة الإدارية، صوت الأمة، ٢٠١٨/٥/١٢.

- تعد صارخ على مبدأ الفصل بين السلطات

وجاء بأسباب الحكم أن القرار ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ م نموذجاً مثالياً لعيب عدم الاختصاص الجسيم الذى ينحدر بالقرار إلى حد الانعدام و يفقده كل قيمة قانونية و لا يعد سوى عملاً مادياً لا تترتب عليه أية آثار قانونية، ويمثل إهدار لفكرة الدولة القانونية التى تقوم على احترام الدولة وسلطاتها للدستور و القانون، و يعتبر تعد صارخ على مبدأ الفصل بين السلطات - التشريعية و التنفيذية و القضائية - وعدم تدخل أى منهم فى عمل الآخر، وهو ما يتعين معه و لازمه بطلان تشكيل لجان التأديب والتظلمات المشكلة طبقاً له و كذا انعدام ما تم أمامها من إجراءات وما تأخذ من قرارات أو تصرفات ومنها القرار المطعون فيه الذى يعد عملاً مادياً معدوم الأثر - بحسبان أن ما بنى على باطل فهو باطل - و من ثم يغدو القرار الطعين باطلاً بطلاناً مطلقاً، و ما يترتب عليه من آثار أخصها القرار التنفيذى الصادر من جهة الإدارة تنفيذاً لقرار لجنة التأديب المذكور.

وقالت المحكمة فى حيثيات الحكم إن الدستور هو القانون الأساسى الأعلى الذى يرسى القواعد والأصول التى يقوم عليها نظام الحكم ويقرر الحريات والحقوق العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ويحدد لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وظائفها وصلاحياتها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها بما يحول دون تدخل أى منها فى أعمال السلطة الأخرى أو مزاحمتها فى ممارسة اختصاصاتها التى ناطها الدستور بها.

(يراجع فى ذلك حكم المحكمة الدستورية فى الدعوى رقم ١٣ لسنة ١٢ق دستورية جلسة ٢/٢/١٩٩٢).

وأكدت حيثيات الحكم إن دولة القانون، هى التى تتقيد فى ممارستها لسلطاتها - أياً كانت وظائفها أو غاياتها بقواعد قانونية تعلق عليها، وتردها على أعقابها إن هى جاوزتها، فلا تتحلل منها، ذلك أن سلطاتها هذه وآيا كان القائمون عليها - لا تعتبر امتيازاً شخصياً لمن يتولونها، ولا هى من صنعهم بل أسستها إرادة الجماهير فى تجمعاتها على امتداد الوطن، وضبطتها بقواعد أمرة لا يجوز النزول عنها، ومن ثم تكون هذه القواعد قيدياً على كل أعمالها وتصرفاتها، فلا تأتيها إلا فى الحدود التى رسمها الدستور، وبما يرمى مصالح مجتمعها.

وأشارت إلى أن مضمون القاعدة القانونية التى تعتبر إطاراً للدولة القانونية، تسمو عليها وتقيدها إنما يتحدد من منظور المفاهيم الديمقراطية التى يقوم نظام الحكم عليها على ما تقضى به المواد من الدستور على ضوء المعايير التى التزمها الدول الديمقراطية فى ممارستها لسلطاتها

واستقر العمل فيها بينها على انتهاجها باطراد في مجتمعاتها، فلا يكون الخضوع لها إلا ضماناً لحقوق مواطنيها وحررياتهم بما يكفل فيها انتهاجها باطراد في مجتمعاتها.

وأكدت المحكمة أن دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ أوكل سلطة التشريع- بحسب الأصل- إلى مجلس النواب المنتخب، وأجاز- على سبيل الاستثناء- لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة التشريع في إطار الضوابط المنصوص عليها في المادة ١٥٦، كما جاء بالفصل الثالث من الدستور تنظيمياً متكاملاً للسلطة القضائية من حيث تحديد الهيئات التي تمثل في مجموعها هذه السلطة واختصاص كل منها، ومن ضمنها هيئة النيابة الإدارية التي تختص بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وتتولى أمانة تحريك ومباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بمجلس الدولة، والتي أضاف لها الدستور الحالي اختصاص جديد وهو سلطة توقيع الجزاءات التأديبية.

- اغتصاب اختصاص محجوز للسلطة التشريعية

وأضافت الحثيات أن الدستور الحالي قد خلا من ثمة نص ينظم لجان التأديب والتظلمات المشار إليها-صراحة أو ضمناً- أو يمنح رئيس هيئة النيابة الإدارية الاختصاص بتنظيمها، كما أن القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية، وإن كان أعطى لهيئة النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاء إلا أنه لم يتضمن آلية ممارسة النيابة الإدارية لهذا الاختصاص، فضلاً عن خلو قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية من أى نص بشأن ممارسة هيئة النيابة الإدارية لسلطة توقيع الجزاء، الأمر الذي يتعين معه أن لجان التأديب والتظلمات المشكلة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦م تتطوى على اغتصاب اختصاص محجوز للسلطة التشريعية.

- عيب عدم الاختصاص

وأوضحت الحثيات أن الدستور وقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وقانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ لم يتضمنوا تنظيم ممارسة النيابة الإدارية لسلطة توقيع الجزاء، كما أنه لم يصل إلى علم المحكمة صدور أى قانون-من السلطة المختصة- في هذا الشأن، فمن ثم يكون رئيس هيئة النيابة الإدارية-في هذا المقام- قد مارس سلطة التشريع، وهو ما يجعل من القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ نموذجاً مثالياً لعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي ينحدر بالقرار إلى حد الانعدام ويفقده كل قيمة قانونية، ولا يعد سوى عملاً مادياً لا تترتب عليه أية آثار قانونية.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع ببطلان قرار لجنة التأديب بالمكتب الفنى لهيئة النيابة الإدارية رقم ١٩٣ لسنة ٢٠١٧ فيما تضمنه من مجازاة الطاعنة بخمس خمسة أيام من راتبها، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إلغاء قرار جهة الإدارة رقم ٩٠٢ لسنة ٢٠١٧ الصادر تنفيذاً لقرار لجنة التأديب المذكور^(١).

ثالثاً: حكم المحكمة التأديبية بدمياط فى الطعن رقم ٨٩٠ لسنة ٥ق:

وفى حكم مماثل صدر من المحكمة التأديبية بدمياط فى الطعن رقم ٨٩ لسنة ٥ق ذهبت المحكمة إلى أن القرار الطعين - قرار الجزاء - قراراً منعديماً، ويعتبر عملاً مادياً لا حصانة له، مما لا يتقيد الطعن عليه بميعاد معين ولا يُشترط سبق التظلم منه أو اللجوء إلى لجنة التوفيق فى بعض المنازعات.

وتابعت، أنه خلا كلاً منهما - أى دستور ٢٠١٤ والقرار بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن الخدمة المدنية- من ثمة نص ينظم عمل لجان التأديب والتظلمات المشار إليها صراحة أو ضمناً أو منح رئيس هيئة النيابة الإدارية الاختصاص بتنظيمها، فضلاً عن خلو القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية، والمحاكمات التأديبية من أى نص بشأن ممارسة النيابة الإدارية لسلطة توقيع الجزاء التأديبى، الأمر الذى يتبين منه أن لجان التأديب، والتظلمات المشكلة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ ليس لها أصل من الدستور أو القانون، ومن ثم يكون رئيس هيئة النيابة الإدارية، اغتصب اختصاص محجوز للسلطة التشريعية الأمر الذى ينحدر معه قرار تشكيل لجان التأديب المشار إليها إلى حد الانعدام، ويعتبر عملاً مادياً لا يرتب أية آثار قانونية^(٢).

رابعاً: حكم المحكمة التأديبية بسوهاج فى الطعن رقم ٧٩ لسنة ٣ق:

قضت المحكمة التأديبية بسوهاج فى الطعن رقم ٧٩ لسنة ٣، بإلغاء قرار اللجنة التأديبية لاغتصابها سلطة التأديب ولصدوره من جهة لا اختصاص لها قانوناً بإصداره، مما شابه بعبء عدم الاختصاص الجسيم.

(١) حكم المحكمة التأديبية بمحافظة دمياط برأس البر الصادر فى ٢٠١٨/٤/١٠ فى الطعن رقم ٧١ لسنة ٧ق، جلسة ٢٠١٨/٤/١. مشار إليه لدى:

www.facebook.com/dr.moataz_badr

(٢) حكم المحكمة التأديبية بمحافظة دمياط برأس البر فى الطعن رقم ٨٩٠ لسنة ٥ق. مشار إليه لدى: أ. علاء رضوان: مفاجأة بطلان كافة القرارات الجزائية، المرجع السابق الإشارة إليه. ومشار إليه أيضاً لدى:

www.facebook.com/dr.moatazbadr

وأضافت المحكمة: أن القرار المطعون فيه صدر متعدياً حدود النص الدستوري وتجاوز قيوده، لأنه صدر دون الاستناد إلى التنظيم القانوني لسلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاء التأديبي والذي جعله الدستور شرطاً لإنفاذ هذه السلطة، بما يجعل القرار مشوباً بعدم المشروعية الدستورية، معيباً بعبث عدم الاختصاص الجسيم لاغتصابه سلطة تأديبية دون سند قانوني ودون مراعاة الأوضاع المقررة دستورياً، الأمر الذي يفقد القرار كيانه، ويجرده من صفاته ويزيل عنه مقوماته كتصرف قانوني، وينحدر به إلى درك الانعدام، ومن حيث إنه من المقرر أن القرار المنعدم لا يتحصن بفوات ميعاد الطعن عليه، ولا يتقيد الطعن عليه بالميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء المنصوص عليه في قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، كما لا يُشترط التظلم من القرار المنعدم ولا اللجوء إلى لجنة التوفيق في بعض المنازعات بشأنه قبل ولوج سبيل التقاضي، لأن تلك الشروط يجمعها أصل مشترك هو أنها من الشروط المطلوبة لقبول الدعوى شكلاً^(١).

خامساً: حكم المحكمة التأديبية بأسوان في الدعوى رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٦ ق:

أكدت المحكمة التأديبية بطلان الجزاءات الصادرة عن لجان تأديب النيابة الإدارية، والكتاب الدوري الصادر عن رئيس هيئة النيابة الإدارية بشأن إحالة القضايا الصادر بشأنها أحكام أو قرارات أو فتاوى بإلغاء قرارات النيابة الإدارية بالجزاء التأديبي لعدم الاختصاص إلى المحكمة التأديبية المختصة.

وأكدت المحكمة أن تحقيق الصالح العام لا يتأتى بإحالة العامل إلى محاكمة تأديبية عن مخالفة قدرت جهة التحقيق (النيابة الإدارية) أنها تستحق إحدى الجزاءات المقررة للجهة الإدارية، خاصة وأنها قامت بالفعل - وعلى غير سند من القانون - من خلال لجان التأديب التابعة لها بتوقيع هذا الجزاء، وبالتالي لا يسوغ قانوناً للنيابة الإدارية أن تستند إلى بطلان قرار الجزاء بمقتضى الحكم القضائي لإحالة المتهمين إلى المحكمة التأديبية.

وأضافت المحكمة أن رئيس هيئة النيابة الإدارية أصدر الكتاب الدوري رقم ٣ لسنة ٢٠١٨ في أول أغسطس ٢٠١٨، ونص في مادته الأولى على إحالة كافة القضايا الصادر بشأنها أحكام تأديبية بإلغاء قرارات النيابة الإدارية الصادرة بالجزاء التأديبي، بإحالتها إلى المحكمة التأديبية المختصة، ونص في مادته الثانية على أن "على فرع الدعوى التأديبية تحريك ومباشرة الدعوى التأديبية بشأن هذه القضايا على أن يشار إلى سبب الإحالة، وهو الإلغاء الشكلي للقرار التأديبي وعدم الفصل في الموضوع.

(١) حكم المحكمة التأديبية بسوهاج في الطعن رقم ٧٩ لسنة ٢٠١٦ ق. مشار إليه لدى: أ. علاء رضوان: المرجع السابق الإشارة إليه.

وتضمن الحكم الصادر فى الدعوى التأديبية رقم ٢٩ لسنة ٦ قضائية المقامة ضد ٣ مسئولين بمديرية الشباب والرياضة بأسوان عدم قبول الدعوى التأديبية بعد ثبوت بطلان قرار الإحالة للمحاكمة لصدوره مفقداً لشرائط صحته، استناداً أن سبب الإحالة إلى المحاكمة التأديبية الالغاء الشكلى لقرار الجزاء، وأرقت به حكم المحكمة التأديبية بأسوان فى الطعن ٢٧ لسنة ٥ المقام من المتهم الثانى طعناً على قرار مجازاته الصادر من لجان تأديب النيابة الادارية والمضى فيه ببطلان القرار المطعون فيه الصادر بمجازاته.

وأكدت المحكمة أن النيابة الإدارية سبق وأن انتهت إلى تقدير المخالفة المنسوبة للمتهمين بأنها ليست على قدر من الجسامة وأن الجزاء الملائم لهذه المخالفة لا ينفك عن تلك الجزاءات المقررة قانوناً للجهة الإدارية التى يتبعها المتهم، ثم قامت - على غير سند من القانون - بتوقيع إحدى الجزاءات المقررة قانوناً للجهة الإدارية، وهو ما يفصح بجلاء بأن النيابة الإدارية ارتأت أن تلك المخالفة لا تستأهل إحالة المتهمين إلى المحاكمة التأديبية وأن المجازاة إدارياً هو أمر كافٍ وراذعٌ للمتهمين، الأمر الذى يتنافى مع أصول وقواعد العدالة إتخاذها لإجراء لاحق بإحالة المتهمين إلى المحاكمة التأديبية بعدما أفصحت صراحة وقررت رسمياً بتحقيقاتها أن هذه المخالفة لا تستأهل بأى حال من الأحوال الإحالة للمحاكمة التأديبية وتدخل فى إطار الجزاءات المقررة قانوناً للجهة الإدارية.

ووقر فى وجدان المحكمة أن قرار النيابة الإدارية بإحالة المتهمين إلى المحاكمة التأديبية عن ذات المخالفات التى انتهت فى ختام تحقيقاتها إلى مجازاتهم إدارياً قد خالف ضوابط الحق المخول لها قانوناً، ف جاء هذا القرار فيما تضمنه من توجيه بإحالة جميع القضايا الصادر بحقها أحكام قضائية ببطلان قرارات الجزاء مصطدماً بوجه المصلحة العامة التى يتغياها قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية مناهضاً لصحيح حكم القانون، وما نص عليه صراحة فى المادتين ١٢ و ١٤ من قانون النيابة الادارية، إذ حدد المشرع فيهما صراحة شروط إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية وهو ارتكابه لمخالفة تستوجب توقيع جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية، وبالتالي فإن إحالة جميع القضايا على اختلاف المخالفات المرتكبة فى كل منها دون تحديد للضوابط التى تحكم هذه الإحالة ومدى ملائمة المخالفة للإحالة من عدمه خرج بها عما تغياه المشرع من تمكين الجهة الإدارية بتوقيع بعض الجزاءات التى تتناسب مع المخالفات المرتكبة من العاملين بقصد سرعة البت فى هذه المخالفات وما يترتب عليه من استقرار وضع العامل الوظيفى والجهة الإدارية وعدم تعليق الأمر لفترة من الزمن بإحالته إلى المحاكمة عن مخالفة قدرت من قبل جهة التحقيق بأنها ليست بالجسيمة.

ونوهت المحكمة بأن ذلك يساهم فى وضع المتهم فى موضع المسؤولية مسلطاً عليه سيف الاتهام لسنوات لأسباب خارجة عن إرادته، على خلاف الأصل العام بأن المتهم برئ حتى

تثبت إدانته، فتارة يجازى بقرارات من لجان تأديب يُقضى ببطانها وما يترتب على هذا القرار الباطل من أثار مالية ووظيفية، ثم يُسحب هذا القرار تنفيذاً للحكم القضائي فيجد نفسه في موضع الاتهام من جديد محالاً للمحاكمة التأديبية لمعاقبته مرة أخرى عن ذات المخالفة دونما سند من القانون، وما يلحق ذلك من تأثير سلبي على المركز القانوني للموظف، وهو ما يؤدي إلى عدم تحقيق الأمان الوظيفي بعدم استقرار الوضع القانوني للموظف العام والتشتت بين المجازاة والإحالة وهو الأمر الذي تراه المحكمة -عظيماً- لأن الاستقرار الوظيفي أمراً يعد بلاريب أحد روافد الحق في العمل ذاته المصون دستورياً والذي ينعكس بأثره الإيجابي في أداء الموظف مهام وظيفته.

وانتهت المحكمة إلى أن قرار النيابة الادارية بإحالة المتهمين للمحاكمة التأديبية بعد انتهائها إلى عدم جسامه المخالفة المرتكبة منهم أضحي يشكل استفاداً لولايتها القانونية في الإحالة ولا يجوز لها بعد ذلك الرجوع فيه أو العدول عنه وفقاً لما استقر عليه مجلس الدولة قضاءً وافتاءً بحكم المحكمة الادارية العليا رقم ١٧٩٨ لسنة ٣٤ ق.ع، وفتوى الجمعية العمومية ملف ٩٨١/٣/٨٦.

وجاء بأسباب الحكم أن النيابة الإدارية في القضية محل الدعوى الماثلة انتهت إلى مجازاة المتهمين إدارياً، الأمر الذي رأت معه المحكمة أن النيابة الادارية استفذت سلطتها بتقريرها بمجازاة المتهمين إدارياً، الأمر الذي يكون معه طلبها بإحالتهم للمحاكمة التأديبية جاء مفقداً لشرائط صحته فأصبح هشياً تذروه الرياح وبات القضاء ببطلانه في يقين المحكمة حتماً مقضياً، فأصدرت المحكمة حكمها المتقدم بعدم قبول الدعوى التأديبية لبطلان قرار الاحالة^(١).
سادساً: حكم المحكمة التأديبية بالمنوفية في الدعوى رقم ٢٨٨ لسنة ١٨ ق بتاريخ ٢٠١٩/٥/٢٨:

صدر هذا الحكم في هذه الدعوى المقامة من النيابة الإدارية ضد السيد/.....
ويتضح من هذا الحكم أن المحكمة التأديبية قد قضت بعدم قبول دعوى النيابة الإدارية بإحالة الموظف الحاصل على حكم بإلغاء الجزاء الموقع عليه من النيابة الإدارية - من إحدى لجان التأديب التابعة لها- للمحكمة التأديبية مرة أخرى ببطلان قرار الإحالة، وذلك على أساس أن المحكمة التأديبية بعد أن أحاطت بكل أوراق الدعوى عن بصر وبصيرة وكان الثابت من الأوراق أن النيابة الإدارية في ختام تحقيقاتها ومذكرة تصرفها في القضية محل الدعوى الماثلة كانت قد انتهت إلى مجازاة المحال إدارياً بإحدى الجزاءات المقررة قانوناً للجهة الإدارية، الأمر

(١) حكم المحكمة التأديبية بأسوان في الدعوى رقم ٢٩ لسنة ٢٦ ق. مشار إليه لدى: أ/ جودت عيد: بطلان محاكمة الموظفين السابق مجازاتهم بمعرفة لجان التأديب بالنيابة الإدارية، بوابة أخبار اليوم، ٢٠١٩/٣/٣١.

الذى ترى معه هذه المحكمة إعلاءً لكلمة القانون وقالة الحق وصدعاً به أن النيابة الإدارية قد استنفذت ولايتها المخولة لها قانوناً، الأمر الذى يغدو معه طلبها بإحالاته إلى هذه المحكمة لمحاكمته تأديبياً عن تلك المخالفة المذكورة بتقرير الاتهام قد جاء مفقداً لشرائط صحته مما يصم قرار الإحالة بالبطلان، الأمر الذى تقضى معه المحكمة بعدم قبول الدعوى التأديبية لبطلان قرار الإحالة^(١).

سابعاً: قضت المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا، بعدم قبول دعوى اتهام ٣ مسئولين بالهيئة العامة للسد العالى وخزان أسوان، بارتكاب مخالفات أدت للمساس بالمال العام، لاغتصاب النيابة الإدارية سلطة جهة الإدارة توقيع جزاءات على المحالين دون سند من القانون. وكانت النيابة الادارية أصدرت قرار من لجنة التأديب تضمن مجازاة كل من مدير الشؤون المالية والإدارية بالهيئة العامة للسد العالى وخزان أسوان، ورئيس قسم الاستحقاقات، بخصم ٥ أيام من راتب كل منهما، ومجازاة رئيس قسم شئون الخدمة بالهيئة بخصم ١٠ أيام من راتبه .

وارتأت النيابة الإدارية بعد التحقيق مع المحالين، الاكتفاء بمجازاتهم إدارياً، وأن المخالفات المنسوبة إليهم لا تستوجب إحالتهم إلى المحكمة التأديبية لتوقيع جزاءات أشد مما تملكه جهة عملهم فى هذا الشأن، إلا أنها اغتصبت سلطة جهة الإدارة وقامت بتوقيع الجزاءات عليهم دون أى سند من القانون، وبالتالي يكون قرار الجزاء هو والعدم سواء.

ورأت المحكمة أنه لا يغل يد الجهة الإدارية عن مجازاة المحالين تأديبياً إن رأت لذلك وجه، وإذ استنفذت النيابة الإدارية ولايتها بالنسبة للاتهامات المنسوبة للمحالين بمجرد انتهائها إلى الاكتفاء بمجازاتهم إدارياً، فمن ثم يكون قرارها بإحالة المحالين إلى هذه المحكمة لمحاكمتهم عن ذات الاتهامات ليس له أى سند من القانون، على نحو يتعين معه القضاء بعدم قبول هذه الدعوى^(٢).

(١) حكم المحكمة التأديبية بالمنوفية فى الدعوى رقم ٢٨٨ لسنة ١٨ ق، جلسة ٢٨/٥/٢٠١٩، مشار إليه لدى: قانون مصر - الموسوعة القانونية للتشريعات والأحكام المصرية

<https://egyptionlaw.com>

(٢) حكم المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا. مشار إليه لدى: أ/ محمود الشوريجى: بطلان جزاءات النيابة الإدارية لمسئولين بالسد العالى، مصراوى، ١/٤/٢٠٢٠.

<http://www.masrawy.com/news/news-cases/details/2020/4/1/1755419/>

بطلان - جزاءات - النيابة - الإدارة - لمسئولين - بالسد - العالى -

أ. محمد عبد الهادى: التأديبية تبطل جزاءات النيابة الإدارية لمسئولين بالسد العالى، اليوم السابع، ١/٤/٢٠٢٠.

<https://www.youm7.com>

ثامناً: ألغت المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا قرار لجنة التأديب بالنيابة الإدارية رقم ١٣٣ لسنة ٢٠١٩ الصادر بخضم يوم واحد من راتب مدير عام إحدى المستشفيات، لما نسب إليه من ارتكاب بعض المخالفات الوظيفية.

حيث قام رئيس الأمانة للمراكز الطبية المتخصصة بتنفيذ هذا القرار الجزائي - الصادر من لجنة التأديب بالنيابة الإدارية المشار إليه- وصدر القرار الجزائي. وثبت أن الطاعن كان يعمل بوظيفة مدير مستشفى تخصصى سابقاً، ويشغل منصباً قيادياً حالياً، وقد صدر قرار لجنة التأديب التابعة لهيئة النيابة الإدارية رقم ١٣٣ لسنة ٢٠١٩ متضمناً مجازاته بخضم يوم واحد من راتبه، لما نسب إليه بتحقيقات النيابة الإدارية فى القضية رقم ١٩٩ لسنة ٢٠١٩.

واستندت المحكمة لنص المادة (١٩٧) من الدستور الصادر فى ٢٠١٤/١/١٨ -فيما تضمنته من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية عن المخالفات الإدارية والمالية التى تحال إليها أو تختص بالتحقيق فيها، إلا أن النص الدستورى جعل إنفاذ تلك السلطة فى توقيع الجزاءات التأديبية رهيناً بصدور قانون ينظم هذا الأمر، وحيث أنه لم يصدر ثمة تشريع يحدد وينظم اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية، ومن ثم فإن القرار المطعون عليه الصادر من لجنة التأديب التابعة لهيئة النيابة الإدارية، يكون قد تعدى حدود النص الدستورى وتجاوز قيوده، ويجب إلغاؤه^(١).

وهكذا يتضح من الأحكام السابقة أن المحاكم التأديبية قد قضت ببطلان القرارات الجزائية الصادرة من لجان التأديب بالمكتب الفنى للنيابة الإدارية، وإلغاء القرارات الصادرة من جهات الإدارة تنفيذاً للقرارات التأديبية الصادرة من لجان التأديب المذكورة، وذلك على أساس أن هذه القرارات تعد اغتصاباً للاختصاص المحجوز للسلطة التشريعية. ويعد القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية بشأن لجان التأديب والتظلمات نموذجاً مثالياً لعيب عدم الاختصاص الجسيم الذى ينحدر به إلى حد الانعدام ويفقده كل قيمة قانونية ولا يعد سوى عملاً مادياً لا تترتب عليه أية آثار قانونية. ويعد إهداراً لفكرة الدولة القانونية التى تقوم على احترام الدولة وسلطاتها للدستور والقانون، ويعتبر تعدٍ صارخ على مبدأ الفصل بين السلطات -التشريعية والتنفيذية والقضائية- وعدم تدخل أى منهم فى عمل الآخر، وهو ما يتعين

(١) حكم المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا. مشار إليه لدى: الإدارية العليا تلغى قرار خصم يوم من راتب مدير مستشفى، المصرى اليوم، ٢٠٢١/٣/١٨.

معه ولازمه بطلان تشكيل لجان التأديب والتظلمات المشكلة طبقاً له. وكذا انعدام ما تم أمامها -أى لجان التأديب- من إجراءات وما اتخذته من قرارات أو تصرفات كسلطة تأديبية بإصدار قرارات جزائية، حيث تعد هذه القرارات أعمالاً مادية معدومة الأثر -بحسبان أن ما بُنى على باطل فهو باطل- ومن ثم تعد باطلة بطلاناً مطلقاً، وما يترتب عليها من آثار أخصها إلغاء القرارات التنفيذية الصادرة من جهات الإدارة تنفيذاً لقرارات لجان التأديب المذكورة.

وإذا كان الدستور الحالى الصادر عام ٢٠١٤ قد منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية إلا أنه قد خلا من ثمة نص ينظم لجان التأديب والتظلمات بالنيابة الإدارية -المشار إليها- صراحة أو ضمناً أو يمنح رئيس هيئة النيابة الإدارية الاختصاص بتنظيمها، كما أن القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، بشأن الخدمة المدنية الحالى ومن قبله القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى وإن كانا قد أعطا هيئة النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاء التأديبي إلا أنهما لم يتضمنا آلية ممارسة النيابة الإدارية لهذا الاختصاص، فضلاً عن خلو قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية من أى نص بشأن ممارسة هيئة النيابة الإدارية لهذا الاختصاص، ومن ثم فإن القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ -المشار إليه- ينطوى على اغتصاب محجوز للسلطة التشريعية التى أناط بها الدستور سلطة إصدار القانون المنظم لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية، وذلك وفقاً للمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ التى تنص فى الفقرة الأخيرة على أن ".... وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون.....".

وعلى ذلك يتضح أن دستور عام ٢٠١٤ وقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وقانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ لم يتضمنوا تنظيم ممارسة النيابة الإدارية لسلطة توقيع الجزاءات التأديبية، كما أن السلطة التشريعية -أى مجلس النواب حالياً- لم تصدر أى قانون فى هذا الشأن، ومن ثم يكون رئيس هيئة النيابة الإدارية- فى هذا المقام- قد مارس سلطة التشريع، وهو ما يجعل القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات نموذجاً مثالياً لعيب عدم الاختصاص الجسيم الذى ينحدر بالقرار إلى حد الانعدام ويفقده كل قيمة قانونية، ولا يعد سوى عملاً مادياً لا تترتب عليه أية آثار قانونية.

المبحث الثانى

موقف الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة

من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية

على الرغم من صدور العديد من الأحكام من المحاكم التأديبية -السابق الإشارة إليها- فيما يتعلق بسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية بانعدام قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن لجان التأديب بالنيابة الإدارية المشكلة تطبيقاً لقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥، وقراره رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ فى حالات الموظفين المتظلمين من توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من تلك اللجان وعدم الاعتداد بها وعدم جواز التظلم من تلك القرارات أمام لجان التظلمات المؤلفة من أعضاء النيابة الإدارية طبقاً لهذين القرارين.

إلا أن حالة الجدل استمرت وازدادت وتيرة الخلاف بين النيابة الإدارية ومجلس الدولة حتى حسم قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة حالة الجدل التى أثارها القرار الذى عممته هيئة النيابة الإدارية على المحافظين بأنها "سلطة تحقيق.... واتهام.... وتوقيع الجزاء والتظلم منه"، الأمر الذى دفع المحافظين إلى طلب رأى مجلس الدولة والذى أفتى بأن مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص الأصيل للمحاكمات التأديبية والتظلم منها، وأن هيئة النيابة الإدارية "سلطة تحقيق" طبقاً للدستور وليس من اختصاصها توقيع "الجزاءات التأديبية" على الموظفين أو تشكيل "لجان تأديب" لتوقيع تلك الجزاءات.... وأن توقيع الجزاء ينعقد للسلطة المختصة بالجهة التى يتبعها الموظف طبقاً لقانون الخدمة المدنية عدا ما تحيله السلطة المختصة بالمحافظة إلى النيابة الإدارية^(١).

وقد حسمت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة -فى فتواها الصادرة فى ٢٣/٥/٢٠١٨- برئاسة المستشار يحيى راغب دكرورى النائب الأول لرئيس المجلس اللغظ الدائر بين موظفى الدولة من اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات على الموظفين وتشكيلها لمجالس تأديب لتوقيع تلك الجزاءات والتى انتهت بتأييد رأى إدارة فتوى مجلس الدولة لوزارة التنمية المحلية برئاسة المستشار حسن عبد العزيز نائب رئيس المجلس فيما يلى:

(١) أ/ علاء رضوان: بعد ٧٣٠ يوماً على الخلاف لماذا ألغت النيابة الإدارية اختصاص "معاقبة الموظفين"، صوت الأمة، ٢٠٢٠/٩/٦.

<https://www.soutalomma.com>

ومشار إليها أيضاً لدى:

خلافات بين مجلس الدولة والنيابة الإدارية حول "تأديب الموظفين"، الأهرام، ٢٠١٨/٦/١٥.

<https://gate.ahram.org.eg/daily/News/202679/27/656356>

أولاً: إنعدام قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن لجان التأديب بالنيابة الإدارية المشكلة تطبيقاً لقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥، وقراره رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ فى حالات الموظفين المتظلمين من توقيع الجزاء التأديبى عليهم من النيابة الإدارية وعدم الاعتداد بها وعدم جواز التظلم من تلك القرارات أمام لجان التظلمات المؤلفة من أعضاء النيابة الادارية طبقاً لهذين القرارين.

ثانياً: أن الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين بالمحافظات -محافظة البحيرة- والجهات التابعة لها ينعقد للسلطات المختصة بهذه الجهات طبقاً لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، فيما عدا المخالفات التى تقدر السلطة المختصة بالمحافظة إحالتها إلى هيئة النيابة الإدارية، فيكون الاختصاص بتوقيع الجزاء التأديبى فيها أو الحفظ للسيد الأستاذ المستشار/ رئيس الهيئة، دون غيره.

ثالثاً: عدم التزام محافظ البحيرة بإصدار أى منشورات بشأن إلزام الجهات التابعة للمحافظة بالتظلم من قرارات لجان التأديب المشار إليها إلى لجان التظلمات بالنيابة الإدارية.

أن هيئة النيابة الادارية طبقا للدستور هى سلطة تحقيق وأن من ضمانات التحقيق الراسخة هى عدم الجمع بين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة توقيع الجزاء.

وذهبت الفتوى إلى أنه لا ينال من ذلك ما نصت عليه المادة ١٩٧ من الدستور والتي منحت النيابة الإدارية السلطة المقررة للجهة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية فضلا عن سلطة التحقيق حيث إن النص الدستورى قد فرق بين نوعين من المخالفات التى تجرى التحقيق فيها وتوقيع الجزاء وهى المخالفات التى تُحال إليها فقط من الجهة الإدارية ولا يجوز تفعيل ومباشرة هذه الاختصاصات إلا بموجب قانون يقره مجلس النواب - وهو مالم يحدث - ومن ثم ينعدم قرار رئيس هيئة النيابة الادارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بتعديل اختصاصات الهيئة لتكون سلطتى تحقيق ومحاكمة.

إن المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية أصدر القرار رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه استناداً إلى قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، واكتفى مجلس النواب باعتماد نفاذ هذا القانون فقط حتى ٢٠/١/٢٠١٦، ومن ثم يكون هذا القانون قد سقط بانقضاء هذه المدة، وصار كأن لم يكن، ويمتد ذلك بطبيعة الحال إلى اللوائح والقرارات الصادرة استناداً إلى هذا القانون^(١).

وجاء فى اسباب الفتوى:- أن المادة (١٩٧) من الدستور الحالى تنص على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تُحال

(١) د. عادل عمر: دور النيابة الإدارية، المرجع السابق الإشارة إليه.

إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً."

وأن المادة (٣) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية تنص على أن: "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتى:

(١) إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية.
(٢) فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة .

(٣) إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية والمختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها...."، وأن المادة (١٢) منه - والمعدلة بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٧١) لسنة ١٩٨١ - تنص على أن: "إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التى تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها. ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك.

وفى جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التى يتبعها العامل بالإحالة. وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ، أو بتوقيع الجزاء. فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة.

ويجب على الجهة الإدارية أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها فى الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية"، وأن المادة (٤٦) منه تنص على أن: "لا تسرى أحكام هذا القانون على الموظفين الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة".

وتابعت الفتوى أن المادة (٢) من القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية تنص على أن: "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص الرقابة الإدارية بالآتى: أ-... ب-... ج - الكشف عن المخالفات الإدارية

والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها... د-
... هـ- كشف وضبط الجرائم التي تستهدف الحصول أو محاولة الحصول على أى ربح أو
منفعة باستغلال صفة أحد الموظفين العموميين المدنيين أو أحد شاغلي المناصب العامة
بالجهات المدنية أو اسم إحدى الجهات المدنية..."، وأن المادة (٨) منه تنص على أن: "يجوز
لهيئة الرقابة الإدارية، كلما رأت مقتضى لذلك، أن تجرى التحريات فيما يتعلق بالجهات المدنية".
وإذا أسفرت التحريات عن أمور تستوجب التحقيق تُحال الأوراق إلى النيابة الإدارية أو
النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة، بحسب الأحوال بعد موافقة رئيس الهيئة أو نائبه،
وتقوم النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة بإفادة الهيئة بما انتهى إليه
التحقيق".

وتبين لها أيضاً، أن المادة (الأولى) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٨) لسنة
٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية (الذى لم يقره مجلس النواب) تنص على أن: " يعمل
بأحكام القانون المرافق فى شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف فى الوزارات
ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية...". وأن الفقرة الأولى من المادة (٥٧)
من قانون الخدمة المدنية المشار إليه تنص على أن: "تختص النيابة الإدارية دون غيرها
بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات
المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به"، وأن الفقرة الثانية
منها تنص على أن: "كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها ويكون لها
بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات والحفظ". وأن
المادة (الأولى) من قرار مجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن عدم إقرار القرار بقانون رقم
(١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية واعتماد نفاذه، حتى ٢٠١٦/١/٢٠ تنص على
أن: " قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة
المدنية، مع اعتماد نفاذه فى الفترة من تاريخ صدوره فى ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠...".
وأن المادة (١) من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية (الحالى) تنص
على أن: "يُعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف
فى الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية...". وأن الفقرة الأولى من
المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه تنص على أن: "تختص النيابة الإدارية دون
غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات
المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها"، وأن الفقرة
الثانية من المادة ذاتها تنص على أن: "كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تُحال

إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ.

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (١) من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ في شأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها قبل إلغائه بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ كانت تنص على أن: "للنيابة الإدارية السلطات المقررة للسلطة المختصة في الحفظ وتوقيع الجزاءات على العاملين المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ وذلك بالنسبة للمخالفات التي تُحال إليها من الجهة الإدارية. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الاختصاص المخول للسلطة المختصة في إصدار قرارات الجزاء والحفظ، وله دون غيره إصدار القرارات بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية. وللجان التأديب الميمنة بهذا القرار وفي حدود النصاب المحدد لها توقيع الجزاءات والحفظ بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف كبير، وكذا شاغلي وظائف المستوى الأول (أ) فما دونها الذين لا يشغلون وظائف الإدارة التنفيذية"، وأن المادة (١٥) منه كانت تنص على أن: "يجوز للموظف الذي صدر قرار بتوقيع الجزاء عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية، أو من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية التظلم من هذا القرار وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ علمه به"، وأن المادة (١٧) منه كانت تنص على أن: "يُشكل بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات لجنة للتظلمات تؤلف من عدد كافٍ من الأعضاء الذين لا تقل درجاتهم عن وكيل عام يرأسها مدير أو أحد وكلاء المكتب، ويلحق بها عدد كافٍ من أمناء السر والكتابة. وتختص هذه اللجنة بما يلي: ١- فحص تظلمات الموظفين من قرارات الجزاء الصادرة ضدهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية إعمالاً لحكم المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون (١٨) لسنة ٢٠١٥... ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الهيئة....، وأن المادة (١٨) من القرار ذاته كانت تنص على أن: "يُشكل بكل مكتب فني أو فرع للدعوى التأديبية لجنة للتظلمات تؤلف من عدد كافٍ من الأعضاء الذين لا تقل درجاتهم عن وكيل عام يرأسها مدير أو أحد وكلاء المكتب، أو الفرع ويلحق باللجنة عدد كافٍ من أمناء السر والكتابة.

وتختص هذه اللجنة بالفصل في التظلمات من قرارات الجزاء الصادرة من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية حسب الأحوال. ويصدر بتشكيل هذه اللجان وتحديد اختصاص كل منها قرار من رئيس الهيئة"، وأن المادة (١) من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦، الصادر بتاريخ ١٤/٤/٢٠١٦، تنص على أن: "للنيابة الإدارية السلطات التأديبية المقررة للسلطة المختصة بمقتضى القانون في توقيع الجزاءات التأديبية أو حفظ التحقيق، وذلك فيما تباشره من تحقيقات مع العاملين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون

العاملين المدنيين بالدولة. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية ولجان التأديب ومديرى النيابة كل فيما يخصه، سلطة توقيع الجزاءات التأديبية أو حفظ التحقيق وإصدار القرارات التأديبية واعتمادها على النحو المبين فى هذا القرار. ولمديرى النيابة بالنسبة للعاملين بالجهات المشار إليها سلطة حفظ التحقيق عدا الحفظ القطعى لعدم الأهمية، وذلك فى القضايا الخاصة بالمتهمين شاغلى درجة كبير فما دونها، شريطة عدم وجود متهمين بالقضية من شاغلى وظائف الإدارة العليا"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "تشكل بمكتب فنى رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات والمكاتب الفنية وبفروع الدعوى التأديبية لجان تأديب تؤلف كل منها برئاسة نائب رئيس هيئة، وعضوية اثنين من الأعضاء لا تقل درجة كل منهم عن وكيل عام، ويلحق بها عدد كافٍ من الموظفين الإداريين والكتابيين، ويصدر بتشكيل هذه اللجان وتوزيع العمل بينها وفقاً لصالح العمل وإلحاق الموظفين بها قرار من مدير المكتب الفنى أو مدير الفرع، كل فى حدود اختصاصه. ويخطر بهذا القرار مدير المكتب الفنى لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات، ومدير إدارة التفتيش والأمانة العامة"، وأن المادة (٤) منه تنص على أن: "تختص لجان التأديب بمكتب فنى رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات بحفظ التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها فى القانون عدا ما تختص به المحاكم التأديبية، وإصدار القرارات التأديبية فيها، وذلك فى القضايا الخاصة بالعاملين بالجهات المشار إليها بالمادة (١) من هذا القرار للمتهمين من شاغلى وظيفتى وكيل وزارة ووكيل أول وزارة وما يعادلها وقت تصرف النيابة فى القضية، ويعتمد تقرير فحص اللجنة وقرار الجزاء الصادر من اللجنة التأديبية من رئيس الهيئة، وله طلب استيفاء التحقيق أو تعديل الرأى أو القيد أو الوصف.

فإذا قدرت لجنة التأديب المختصة إحالة متهم أو أكثر إلى المحكمة التأديبية تأسيساً على أن المخالفة المنسوبة إلى أى منهم تستوجب توقيع جزاء أشد مما تملك سلطة توقيعه أو لأسباب أخرى تراها، تعد تقرير بالاتهام وقائمة بأدلة الثبوت للمتهمين التى قررت إحالتهم إلى المحكمة التأديبية، ثم عرضها على رئيس اللجنة لمراجعتها واعتمادها وإصدار القرار التأديبى لغيرهم من المخالفين فى القضية، والتى قدرت اللجنة عدم إحالتهم إلى المحكمة التأديبية"، وأن المادة (٦) منه تنص على أن: "تختص لجان التأديب بفروع إدارة الدعوى التأديبية والمكاتب الفنية التى تباشر اختصاصات فرع الدعوى التأديبية بالنسبة للقضايا الخاصة بالمتهمين العاملين بالجهات المشار إليها فى المادة (١) من هذا القرار، بحفظ التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها فى القانون عدا ما تختص به المحاكم التأديبية، وإصدار القرارات التأديبية فيها، وذلك فى القضايا المعروضة من النيابة مباشرة على الفرع أو المكتب الذى يباشر اختصاصه إعمالاً للمادة ١/١٩١ من التعليمات العامة للنيابات، وذلك كله إذ تقرر عدم إحالة كل أو بعض المتهمين إلى المحاكمة التأديبية، مع مراعاة ما تقضى به المادة (٢١٣) من

التعليمات العامة للنيابات"، وأن المادة (١٩) منه تنص على أن: "يجوز للموظف الذى صدر قرار بتوقيع الجزاء عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية أو من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية التظلم من هذا القرار وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ علمه به"، وأن المادة (٢١) منه تنص على أن: "يُشكل بالمكتب الفنى لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات لجنة تظلمات تؤلف من عدد كافٍ من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام يرأسها أحد وكلاء المكتب، ويُلق بها عدد كافٍ من السكرتارية والكتابة. وتختص هذه اللجنة بفحص التظلمات المقدمة من: (١) العاملين بالجهات المبينة بالمادة (١) من هذا القرار، من قرارات الجزاء الصادرة ضدّهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية. (٢) العاملين بالنيابة الإدارية، من قرارات الجزاء الصادرة ضدّهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية والرؤساء المختصين. ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الهيئة، كما يتولى مدير المكتب الفنى إصدار القرارات اللازمة بإلحاق السكرتارية والكتابة بها"، وأن المادة (٢٢) منه تنص على أن: "يُشكل بكل مكتب فنى أو فرع للدعوى التأديبية لجنة للتظلمات تؤلف من عدد كافٍ من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام يرأسها مدير أو أحد وكلاء المكتب أو الفرع، ويُلق بها عدد كافٍ من السكرتارية والكتابة. ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاص كل منها وإلحاق السكرتارية والكتابة بها قرار من مدير المكتب أو الفرع بحسب الأحوال. وتختص هذه اللجنة بالفصل فى التظلمات من قرارات الجزاء الصادرة من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية حسب الأحوال".

واستعرضت الجمعية العمومية إفتاءها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٨/٤/١١ - ملف رقم ٢٤١/١/٥٨ - والذى استظهرت فيه أن المشرع أسند إلى النيابة الإدارية بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه العديد من الاختصاصات، من بينها الاختصاص بإجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية، والتحقيق فى المخالفات التى تكشف عنها هذه الرقابة، والاختصاص بالتحقيق مع الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها، بيد أنه بصدر القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية آل الاختصاص المعقود للنيابة الإدارية بإجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية إلى هيئة الرقابة الإدارية، إعمالاً للمادة (٢) من هذا القانون .

ولدى تعديل قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى) وذلك بالقانون رقم (١١٥) لسنة ١٩٨٣ أسند المشرع للنيابة الإدارية وحدها الاختصاص بالتحقيق مع العاملين بالوحدات التى تطبق عليها أحكام هذا القانون فى مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على الموازنة العامة للدولة، والتحقيق فى الإهمال، أو التقصير

الذى يقع من أى منهم، ويترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة، كما أسند لها وحدها الاختصاص بالتحقيق مع شاغلى الوظائف العليا من هؤلاء العاملين بصرف النظر عن طبيعة المخالفة المنسوبة إليهم، وما إذا كانت مخالفة مالية، أو إدارية.

كما تبين للجمعية العمومية من استعراض إفتائها المشار إليه، وما قضت به المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠١٨/٤/٢١ فى الطعن رقم (٥٨٩٣) لسنة ٦٣ ق. عليا، أن الدستور الحالى تناول فى الفصل الثالث من الباب الخامس منه تنظيم السلطة القضائية، واختص كلاً من هيئة قضايا الدولة، وهيئة النيابة الإدارية بفصل مستقل. تضمنت المادة(١٩٧) منه النص على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة".

كما تضمنت تحديد الاختصاصات المعقودة لها ومنها الاختصاص بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، والتحقيق فى المخالفات التى تُحال إليها من جهة الإدارة ويكون لها بالنسبة إلى هذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ومن خلال استعراض نص المادة (١٩٧) من الدستور التى وسدت هذا الاختصاص لهيئة النيابة الإدارية يتضح أمران: أولهما: أن النص ربط ممارسة هيئة النيابة الإدارية هذا الاختصاص، وغيره من الاختصاصات التى ناطها بها الدستور، بالتنظيم الذى يضعه القانون، إعمالاً لصريح عبارة "وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون" الواردة بالنص، ومن ثم لا يتأتى ممارستها السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية إلا بعد تدخل المشرع، وإصدار القانون الذى يتضمن تنظيم اضطلاعها بهذا الاختصاص، وفى الحدود التى رسم الدستور تخومها، مما يتعين معه الالتفات عن أى تنظيم يجرى وضعه فى هذا الشأن من غير المشرع، أو بأداة أدنى مما نص عليه الدستور، وهى القانون، إذ إن مثل هذا التنظيم هو والعدم سواء؛ لأنه محض غصب لسلطة المشرع فلا ينتج أثراً، ولا يصح البتة اتخاذه وحده ركيزة لممارسة هيئة النيابة الإدارية السلطات المقررة للجهة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية. وثانيهما : أن الدستور فى المادة (١٩٧) المشار إليها مازى فى الحكم بين سلطة هيئة النيابة الإدارية فى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية الذى تستمد الاختصاص بالتحقيق فيها مباشرة من القانون الذى يصدر بتنظيم هذا الاختصاص، حيث لم يعهد إليها الدستور - فى هذه الحال - ممارسة سلطة جهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية المقررة قانوناً عند ثبوت المخالفة، وسلطتها فى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها من جهة الإدارة، إعمالاً للسلطة التقديرية التى تتمتع بها هذه الجهة، إذ عقد الدستور لهيئة النيابة الإدارية فى هذه المخالفات فقط ممارسة السلطات المقررة

جهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، على الوجه الذى ينظمه القانون، وفى هذه الحدود .
ومرد هذه المغايرة فى الحكم، أن الاختصاص الأصيل بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظف
المخالف ينعقد قانوناً للسلطات المختصة بذلك بالجهة الإدارية، طبقاً لما ينص عليه القانون،
بحسبانها المسؤولة عن حسن سير العمل بالمرفق العام الذى تقوم عليه، وأنها الأقدر من غيرها
على تحديد مدى جسامة المخالفة التى ارتكبها الموظف، والجزاء التأديبي المناسب لها، وهو ما
تؤكدته المادة (١٢) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه .

يدعم ذلك أن هيئة النيابة الإدارية بحسب أصل اختصاصها طبقاً للدستور والقانون هى
سلطة تحقيق، وأن من ضمانات التأديب الراسخة عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام، والتحقيق،
وسلطة توقيع الجزاء ما لم يقرر الدستور، أو ينص القانون على خلاف ذلك - فى حدود ما
يسمح به الدستور - وحال وجود هذا النص يتعين الالتزام به، دون قياس عليه، أو توسع فى
تفسيره.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع تنفيذاً للمادة (١٩٧) من الدستور،
تناول بموجب قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ - الذى لم
يقره مجلس النواب، واكتفى باعتماد نفاذه خلال الفترة من ٢٠١٥/٣/١٢، حتى ٢٠١٦/١/٢٠ -
تنظيم الاختصاص الذى يعقده الدستور لهيئة النيابة الإدارية بالتحقيق فى المخالفات الإدارية
والمالية، وممارسة سلطات الجهة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية، حيث جاء هذا التنظيم
موافقاً ما سبق بيانه من مفاد لحكم المادة (١٩٧) من الدستور، فقد فرقت المادة (٥٧) من هذا
القانون بين حكمين: أولهما: الحكم الوارد فى الفقرة الأولى منها، والذى يقضى باختصاص هيئة
النيابة الإدارية - دون غيرها - بالتحقيق مع شاغلى الوظائف القيادية من الموظفين الخاضعين
لأحكام هذا القانون، واختصاصها كذلك - دون غيرها - بالتحقيق مع الموظفين الخاضعين لهذه
الأحكام فى المخالفات المالية المنسوبة إلى أى منهم، والتى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق
المالية للوحدة، أو المساس به، وثانيهما: الحكم الوارد فى الفقرة الثانية من المادة ذاتها، والذى
ناط بهيئة النيابة الإدارية التحقيق فى المخالفات الأخرى - غير المنصوص عليها فى الفقرة
الأولى من تلك المادة - وهى المخالفات التى لا تختص هيئة النيابة الإدارية بالتحقيق فيها،
وإنما تحال إليها من الجهة الإدارية - إذ قدرت ذلك - ويكون لهيئة النيابة الإدارية بالنسبة إلى
المخالفات المذكورة أخيراً فقط السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات، أو الحفظ،
وهو الحكم ذاته الذى أعادت المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية (الحالي) ترديده. وإزاء
سكوت النص فى هذين القانونين فى - المجال الزمنى لسريان كل منهما - عن تحديد السلطة
المنوط بها ممارسة الاختصاص بتوقيع الجزاء داخل هيئة النيابة الإدارية، فإن ممارسته تغدو

معقودة للسيد الأستاذ المستشار/ رئيس هيئة النيابة الإدارية -دون غيره - بحسبانه السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة فى الجهات الإدارية (الوزير المختص، أو المحافظ المختص، أو رئيس الهيئة) نزولاً على صحيح قواعد التفسير، دون تفويض فى هذا الاختصاص، التزاماً بما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، وإفتاء الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى هذا الشأن، وذلك فى غياب النص الذى يجيز له إجراء هذا التفويض .سواء من واقع قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه، أو غيره من القوانين، وبناء عليه يكون قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه فيما يتضمنه من تأليف لجان تأديب تختص بتوقيع الجزاءات التأديبية على بعض الموظفين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ فاقداً سند إصداره، ومغتصباً سلطة المشرع فى تنظيم ممارسة هيئة النيابة الإدارية الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية، بالإضافة إلى خروجه على الحدود التى رسمها الدستور والقانون لممارسة هذا الاختصاص، التى تقتصر على المخالفات التى ترى الجهة الإدارية إحالتها إلى هيئة النيابة الإدارية للتحقيق فيها، دون غيرها من المخالفات، حسبما سبق بيانه، وأن سلطة توقيع الجزاء فى هذه الحال تتعدد للسيد الأستاذ المستشار/ رئيس الهيئة دون غيره، التزاماً بحكم الفقرة الثانية من كل من المادة (٥٧)، (٦٠) من قانون الخدمة المدنية سالفى الذكر، وبمراعاة، أنه لا يجوز له التفويض فى ممارسة هذا الاختصاص فى غياب النص الذى يرخص بذلك.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن السيد المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية أصدر القرار رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه استناداً إلى قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، بحسبانه تنفيذاً لحكم المادة (٥٧) منه، وإذ لم يقر مجلس النواب هذا القانون، وإنما اكتفى باعتماد نفاذه خلال الفترة من ٢٠١٥/٣/١٢، حتى ٢٠١٦/١/٢٠، ومن ثم يكون هذا القانون قد سقط بانقضاء هذه المدة، وصار كأن لم يكن، وينبسط ذلك بطبيعة الحال إلى اللوائح والقرارات الصادرة استناداً إلى هذا القانون، أو تنفيذاً لأحكامه، ومن بينها قرار هيئة النيابة الإدارية المشار إليه، مما لا يتأتى معه قانوناً الارتكان إليه فى توقيع أى جزاءات تأديبية على الموظفين المعروضة حالاتهم، لفقدان لجان التأديب المنصوص عليها به لسند تشكيلها، هذا فضلاً عن أنه لا اختصاص لها من حيث الأصل بتوقيع أى جزاءات تأديبية على هؤلاء الموظفين فى المخالفات التى تقدر الجهات الإدارية إسناد إجراء التحقيق فيها إلى هيئة النيابة الإدارية وكذلك الحال بالنسبة إلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦، بالنظر إلى أن هذا القرار صدر بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤ فى المجال الزمنى للعمل بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر

بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى) الذى كان يخلو من أى تنظيم لممارسة هيئة النيابة الإدارية للاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون، على الوجه الذى يتطلبه الدستور، على ما تقدم بيانه.

ولا ينال من ذلك، الدفع بأن قرارى رئيس هيئة النيابة الإدارية أنفى الذكر صدر استناداً إلى حكم المادة (١٩٧) من الدستور، وليس استناداً إلى قانون الخدمة المدنية الذى لم يقره مجلس النواب أو قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه - على الترتيب - إذ إنه فضلاً عن أن ذلك يخالف الثابت من نصوص القرارين صراحة، فإن أداة تنظيم مباشرة الاختصاص المعقود لهيئة النيابة الإدارية بموجب المادة المذكورة هى القانون، وليس أداة أدنى فى سلم تدرج القواعد القانونية. يضاف إلى ذلك أن القرار المذكور أولاً لم يصادف بدء سريان حكم المادة الثالثة من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، فيما يقره من استمرار العمل باللوائح والقرارات القائمة حالياً فيما لا يتعارض وأحكام قانون الخدمة المدنية المرافق له، بالنظر إلى أن اللوائح والقرارات المقصودة فى هذا الشأن هو ما صدر منها استناداً إلى أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، والذى تم إلغاؤه بنص المادة الأولى من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، المشار إليه، هذا فضلاً عن أن القرار المذكور ثانياً - رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ - لا سند له البتة من أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة سالف الذكر^(١).

وعلى الرغم من صدور فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى ٢٣/٥/٢٠١٨ -السابق الإشارة إليها- فقد أكد مصدر قضائى بالنيابة الإدارية استمرار لجان التأديب بالنيابة الإدارية فى عملها، رغم الفتوى القضائية التى انتهت إليها الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة برئاسة المستشار/ يحيى دكرورى "بانعدام قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن تلك اللجان المشكلة طبقاً لقرارى رئيس هيئة النيابة -آنذاك- المستشار/ سامح كمال، رقمى ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ و ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ وعدم الاعتداد بها وعدم جواز التظلم من تلك القرارات أمام لجان التأديب المؤلفة طبقاً لهذين القرارين"^(٢).

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ملف رقم ٤٧٣/١/٥٨، الصادرة فى ٢٣/٥/٢٠١٨، سابق الإشارة إليها.

(٢) أ/ أحمد عجاج: مصدر قضائى: لجان التأديب بالنيابة الإدارية مستمرة فى عملها لحين إصدار القانون الجديد، بوابة الشروق، ١٦/٦/٢٠١٨.

وأضاف المصدر - الذى فضل عدم نشر اسمه- فى تصريحات لـ"الشروق"، أن هذه اللجان مشكلة طبقاً للدستور الذى منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاء التأديبي، بالإضافة إلى نص المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥، والتي منحت النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام المخاطب بأحكام القانون، والذي يترتب عليهما إنشاء اللجان التأديبية.

وأوضح ذلك المصدر أن المبادئ الدستورية تنص على أن من يحقق فى واقعة لا يجوز له الفصل فيها، فكان لزاماً استحداث نظام قضائى بالنيابة الإدارية، لذلك جرى إنشاء لجان تأديبية تنظر فى القضايا المنظورة أمامها، ولها ولاية إصدار قرارات بتوقيع الجزاء على الموظف العام أو الحفظ، مؤكداً أنها مغايرة للمحاكم التأديبية التى تكون تحت اختصاص مجلس الدولة.

وتضمن قرار إنشاء اللجان التأديبية ٤١ مادة مقسمة على ٣ أبواب، الباب الأول خاص بلجان التأديب ويتضمن الأحكام العامة، وتشكيل واختصاصات لجان التأديب، وواجبات وصلاحيات لجان التأديب، والباب الثانى خاص بلجان التظلمات، ويتضمن الأحكام العامة، وأشكال التظلمات وألية قبولها أو رفضها، والباب الثالث خاص بالسجلات والملفات الفرعية والإحصائيات والنماذج.

وقال المصدر إن الهيئة فى انتظار إقرار مجلس النواب لقانون النيابة الإدارية الجديد الذى يستهدف الحفاظ على المال العام ويخص الهيئة دون غيرها بالتحقيق فى جميع المخالفات المالية التى يترتب عليها الإضرار بالمال العام أو إهداره أو اختلاسه أو الاستيلاء عليه، لافتاً إلى أن الدستور نص فى المادة ١٩٧ على أن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، وأضيف إليها مجموعة من الاختصاصات حتى تتمكن من أداء رسالتها لمكافحة الفساد، الأمر الذى باتت معه حتمية إصدار قانون جديد للنيابة الإدارية لإنفاذ هذه الاختصاصات والأحكام التى نص عليها الدستور^(١).

وعلى الرغم مما ذهب إليه المصدر القضائى بالنيابة الإدارية -السابق الإشارة إليه- إلا أنه وبعد صدور فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى ٢٣/٥/٢٠١٨ - السابق الإشارة إليها- وأيضاً بعض أحكام المحاكم التأديبية -السابق الإشارة إليها- أقرت النيابة الإدارية بعدم اختصاصها بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الخاضعين لأحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، فيما يُحال إليها من مخالفات إدارية أو فرض أى جزاءات تأديبية عليهم، مكتفية بإحالة ما يأتى إليها من مخالفات إلى المحكمة التأديبية المختصة.

(١) أ/ أحمد عجاج: مصدر قضائى، المرجع السابق الإشارة إليه.

حيث إنه بعد عدة أشهر من الجدل بشأن اختصاصات أجهزة الدولة - النيابة الإدارية والسلطة المختصة والمحاكم التأديبية ومجالس التأديب- بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين صدر منشور عن النيابة الإدارية يفيد بإحالة كافة القضايا الصادرة بشأنها أحكام تأديبية أو قرارات إدارية أو فتاوى بإلغاء قرارات النيابة الإدارية الصادرة بالجزاءات التأديبية لعدم الاختصاص إلى المحكمة التأديبية المختصة.

حيث إنه وفقاً للكتاب الدورى رقم ٣ لسنة ٢٠١٨ الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية -المستشارة أمانى الرفاعي- والذي سلمته عدد من الجهات الحكومية، أقرت النيابة الإدارية بعدم اختصاصها بالنظر فيما يحال إليها من مخالفات إدارية أو فرض أى جزاءات تأديبية على الموظف العام، مكتفية بإحالة ما يأتى إليها من مخالفات إلى المحكمة التأديبية المختصة.

حيث تضمن الكتاب الدورى رقم ٣ لسنة ٢٠١٨ الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٨/١ - المشار إليه- أنه انطلاقاً من دور النيابة فى تفعيل اختصاصها الدستورى والقانونى فى إطار سيادة القانون وعدم تعطيل أحكامه وتحقيق العدالة الناجزة وبما يكفل وضع منظومة العدالة التأديبية فى مكانها الصحيح على نحو ما أولاه وتغياها الدستور القائم للنيابة الإدارية كهيئة قضائية مستقلة من اختصاص تأديبى، ضمماً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام.

ونزولاً على الالتزام بتطبيق الثوابت القانونية والقضائية التى تشدد على عدم إفلات مخالف من العقاب، لما فى هذا الإفلات من غياب العدالة وإيلاء للضمير الإنسانى.

ونظراً لما صدر من أحكام قضائية وإفتاء مجلس الدولة، وقبول تظلمات إدارية بإلغاء القرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية، بمقتضى اختصاصها الدستورى والقانونى ضد بعض العاملين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية السارى استناداً إلى عدم اختصاص النيابة الإدارية بإصدار تلك القرارات التأديبية وفقاً للتشريعات المعمول بها حالياً.

وبمناسبة طلب الجهاز المركزى للمحاسبات بالمنصورة من بعض الجهات الإدارية إصدار قرارات تأديبية تتفق وصحيح القانون فيما قضت به الأحكام القضائية بانعدام القرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية -فضلاً عما ورد بهذا المضمون من جهات أخرى- ولحين انتهاء اللجنة المشكلة بقرار رئيس الهيئة رقم ٢٧١ لسنة ٢٠١٨ من عملها، وما عرضته علينا هذه اللجنة فى هذا الخصوص، وفى ظل هذه الظروف ولحين استقرار الأوضاع القانونية المنظمة لاختصاص النيابة الإدارية بالتأديب وفقاً للوجهتين الدستورية والقانونية الصحيحة وتغلياً للمصلحة العامة. لذلك:

أولاً: إحالة كافة القضايا الصادر بشأنها أحكام تأديبية أو قرارات إدارية أو فتاوى الصادرة بإلغاء قرارات النيابة الإدارية الصادرة بالجزاء التأديبي لعدم الاختصاص إلى المحكمة التأديبية المختصة.

ثانياً: على فرع الدعوى التأديبية المختص تحريك ومباشرة الدعاوى التأديبية بشأن هذه القضايا وفقاً للتعليمات العامة على أن يُشار إلى سبب الإحالة وهو الإلغاء الشكلى للقرار التأديبي وعدم الفصل في الموضوع.

ثالثاً: إلغاء الكتاب الدورى رقم ٣ لسنة ٢٠١٧ الصادر فى ٢٠١٧/٣/١٣ فيما تضمنه من إحالة هذه القضايا إلى الجهة الإدارية.

وفى هذا الصدد ذهب المستشار/ محمد الحسينى -نائب رئيس هيئة النيابة الإدارية آنذاك- إلى القول: إن المحاكم التأديبية دأبت إلى الحكم بإلغاء قرارات الجزاء الصادرة من النيابة الإدارية بموجب ولايتها فى توقيع الجزاءات التأديبية التى نص عليها الدستور الجديد ونص عليها قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فى المادة ٦٠ من القانون^(١).

وأضاف أن القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ نظم اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات بمعرفة لجان التأديب بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية إلا أن المحاكم التأديبية ومفوضى الدولة فى المحافظات المختلفة انتهوا إلى إلغاء قرارات الجزاء الصادرة من النيابة الإدارية، ما من شأنه إفلات المخالفين من العقاب التأديبي، ما حدا بالمستشارة رئيس هيئة النيابة الإدارية إلى التدخل السريع وإصدار الكتاب الدورى رقم ٣ لسنة ٢٠١٨.

وناشد المستشار/ الحسينى رئيس الجمهورية ومجلس النواب بسرعة إصدار التعديلات الواردة فى قانون النيابة الإدارية الصادر بالقانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨، بما يتواءم مع ما منحه الدستور وقانون الخدمة المدنية الحالى من ولاية دستورية وقانونية للنيابة الإدارية فى ضبط أداء المرافق العامة وضمان سيرها بانتظام وإطراد حتى يتسنى لها إصلاح ما أعوج فى سلوك الموظف العام الذى تسول له نفسه مخالفة القانون أو التعليمات المصلحية بما يحقق منظومة الإصلاح الوظيفى.

(١) تصريح المستشار/ محمد الحسينى: مشار إليه لدى: أ/ محمد عبد الحميد: النيابة الإدارية تصدر الكتاب الدورى الثالث للدعاوى التأديبية، الوفد، ٢٠١٨/٨/١٠.

وأضاف المستشار/ الحسينى أن الكتاب الدورى رقم ٣ لسنة ٢٠١٨ قد لاقى قبولاً لدى كافة المؤسسات الحكومية التى كانت مضطربة بسبب إلغاء المحاكم التأديبية للجزاءات التأديبية الموقعة على العاملين بالجهاز الإدارى للدولة.

وذهب المستشار/ الحسينى إلى أنه منذ تولى المستشار/ أمانى الرافعى رئاسة الهيئة لم تدخر جهداً فى سبيل إصدار قانون النيابة الإدارية المنظم لولايتها وتفعيل دورها فى محاربة الفساد والاستبداد الإدارى أو إجراء تعديل لبعض نصوص القانون الحالى السارى منذ ١٩٥٨ ولم يواكب التعديلات الدستورية الواردة فى المادة ١٩٧ من دستور مصر المعدل فى ٢٠١٤، أو النص الحالى فى المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الذى قرر سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية دون قيد أو شرط سوى ما نظمته المواد ٦٠ و ٦١ و ٦٢ وهى نصوص واجبة النفاذ من تاريخ سريان الدستور والقانون.

واختتم المستشار/ الحسينى كلامه بالقول إنه: تقابل ذلك مع حجر عثرة فى قضاء المحاكم التأديبية والإدارية العليا بإلغاء قرارات الجزاء الصادرة من النيابة الإدارية بزعم أنه بدون ظهير قانونى ينظم كيفية إصدار قرارات الجزاء، ما حدا بالمستشار رئيس الهيئة إلى تفعيل دور النيابة الإدارية فى إقامة الدعوى التأديبية وإحالة القضايا التى قضى أو تقرر فيها إلغاء قرارات الجزاء الصادرة من النيابة إلى المحكمة التأديبية حتى لا يفلت متهم من العقاب التأديبى^(١).

ثم أصدر رئيس هيئة النيابة الإدارية المستشار/ أمانى الرافعى القرار رقم ٤٦٢ لسنة ٢٠١٨ بتاريخ ٢٠١٨/١١/١٢ بتعديل نص المادتين رقمى ٢٧ و ٤١ من قرار رئيس الهيئة رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات^(٢).

مما يعنى استمرار لجان التأديب والتظلمات فى القيام بعملها فى مجال إصدار القرارات التأديبية والتظلم منها.

ومما يؤكد استمرار تلك اللجان فى عملها صدور قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٢٢٣ لسنة ٢٠١٩ فى ٢٠١٩/٨/٢١ والذى عدل نظام العمل داخل لجان التأديب بأن يكون قرار الجزاء الصادر عنها لا يزيد عن خصم ٧ أيام أو الإنذار وذلك للعاملين شاغلي الدرجة الوظيفية دون مدير عام، وجزاء التنبيه لدرجة مدير عام فما فوقها وذلك كله لحين صدور قانون النيابة الإدارية.

(١) /أ/ محمد عبد الحميد: النيابة الإدارية تصدر الكتاب الدورى الثالث للدعوى التأديبية، المرجع السابق الإشارة إليه.

(٢) أنظر فى تفاصيل هذا القرار ما سبق أن بيناه فى المبحث الأول من الفصل الأول من هذا البحث.

فإذا قدرت لجنة التأديب المختصة أن المخالفة تستأهل عقوبة أكثر من النصاب المقرر لها فى الفقرة السابقة، إما لجسامة الواقعة أو لصفة المتهم الوظيفية أو لأسباب أخرى تراها فعلياً إعداد تقرير اتهام وقائمة بأدلة الثبوت وإحالة الأوراق لفرع الدعوى التأديبية لإقامة الدعوى ومباشرتها.

وفى فتوى أخرى للجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بشأن طلب الإفادة بالرأى عن الجهة المختصة بنظر وفحص التظلمات من قرارات الجزاء الصادرة عن لجان التأديب بهيئة النيابة الإدارية، كان حاصل الوقائع -حسبما يبين من الأوراق- أنه ورد إلى وزارة التنمية المحلية كتاب السيد محافظ المنيا رقم (٧) المؤرخ فى ٢ من يناير عام ٢٠١٨م، لاستطلاع رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لتحديد الجهة المختصة بنظر وفض التظلمات المقدمة من ذوى الشأن طعنأ فى قرارات الجزاء الصادرة عن لجان التأديب بالنيابات الإدارية بمحافظة المنيا، وهل هى لجان التظلمات المشكلة بالمكتب الفنى للنيابة الإدارية بالمنيا أم مكتب السيد المستشار/ مفوض الدولة لدى المحافظة، بالنظر إلى وجود تنازع إيجابى بين هاتين الجهتين، وقد أرفق بهذا الكتاب تقرير السيد الأستاذ المستشار/ مفوض الدولة لمحافظة المنيا فى التظلم رقم (٦١٣) لسنة ٢٠١٦، المقدم من السيد.... من قرار الجزاء الصادر عن لجنة التأديب بالنيابة الإدارية بالمنيا رقم (٤٨٩) لسنة ٢٠١٦ بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٦، وقرار محافظ المنيا التنفيذى رقم (١٠٠٩) لسنة ٢٠١٦ بمجازاته بخصم ثلاثة أيام من راتبه، والذى انتهى الرأى فيه إلى: أولاً: عدم اختصاص لجان التظلمات بالمكتب الفنى للنيابة الإدارية بفحص التظلمات المقدمة طعنأ على القرارات التأديبية الصادرة عن لجان التأديب بالنيابة الإدارية بشأن العاملين بمختلف الوحدات المحلية ومديريات الخدمات وفقاً لصريح نصوص الدستور المصرى. ثانياً: قبول التظلم شكلاً، وفى الموضوع سحب القرار المتظلم منه رقم (٤٨٩) لسنة ٢٠١٦ فيما تضمنه من مجازاة المتظلم بخصم ثلاثة أيام من راتبه، مع ما يترتب على ذلك من آثار، وبناءً عليه أصدر محافظ المنيا قراره رقم (١٠٠٣) لسنة ٢٠١٧ المؤرخ ٢٠/٨/٢٠١٧ بسحب القرار المتظلم منه، كما وردت رفق ذاك الكتاب مذكرة المكتب الفنى للنيابة الإدارية بالمنيا التى تضمنت أن فحص التظلمات من قرارات لجان التأديب يكون أمام لجان التظلمات بالمكتب الفنى للنيابة الإدارية، باعتبارها جهات رئاسية للجان التأديب حسب التدرج الرئاسى للنيابة الإدارية، وفقاً للتعليمات المنظمة للعمل الفنى بالنيابة الإدارية الصادرة بالقرار رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦، وإزاء هذا الخلاف فى الرأى طلبتم استطلاع رأى الجمعية....

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ١٢ من سبتمبر عام ٢٠١٨م، الموافق ٢ من محرم عام ١٤٤٠، فتبين لها أن

المادة (١٩٧) من الدستور الحالى تنص على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً". وأن المادة (٣) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية تنص على أنه: "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق، تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتى: ١. إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية. ٢. فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أية جهة رسمية عن مخالفات القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة. ٣. إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها....."، وأن المادة (١٢) منه والمعدلة بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٧١) لسنة ١٩٨١ تنص على أنه: "إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التى تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها. ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية إذا رأت مبرراً لذلك. وفى جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التى يتبعها العامل بالإحالة. وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء. فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى لنيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة. ويجب على الجهة الإدارية أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها فى الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية". وأن المادة (٤٦) منه تنص على أنه: "لا تسرى أحكام هذا القانون على الموظفين الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة". وتابعت الفتوى أن المادة (٢) من القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية تنص على أن: "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص الرقابة الإدارية بالآتى: أ-... ب-... ج- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها... د-... ه- كشف وضبط الجرائم التى تستهدف الحصول أو محاولة الحصول على أى ربح أو منفعة باستغلال صفة أحد الموظفين العموميين المدنيين أو أحد

شاغلي المناصب العامة بالجهات المدنية أو اسم إحدى الجهات المدنية..."، وأن المادة (٨) منه تنص على أن: "يجوز لهيئة الرقابة الإدارية، كلما رأت مقتضى لذلك، أن تجرى التحريات فيما يتعلق بالجهات المدنية. وإذا أسفرت التحريات عن أمور تستوجب التحقيق تحال الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة، بحسب الأحوال بعد موافقة رئيس الهيئة أو نائبه، وتقوم النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة بإفادة الهيئة بما انتهى إليه التحقيق."

وتبين لها أيضاً، أن المادة (الأولى) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية (الذي لم يقره مجلس النواب) تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية...". وأن الفقرة الأولى من المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه تنص على أن: "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به"، وأن الفقرة الثانية منها تنص على أن: "كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات والحفظ". وأن المادة (الأولى) من قرار مجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية واعتماد نفاذه، حتى ٢٠١٦/١/٢٠ تنص على أن: "قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠...". وأن المادة (١) من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية (الحالي) تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية...". وأن الفقرة الأولى من المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه تنص على أن: "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها"، وأن الفقرة الثانية من المادة ذاتها تنص على أن: "كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ."

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (١) من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ فى شأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها قبل إلغائه بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ كانت تنص على أن: "للنيابة الإدارية السلطات المقررة للسلطة المختصة فى الحفظ وتوقيع الجزاءات على العاملين المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ وذلك بالنسبة للمخالفات التى تحال إليها من الجهة الإدارية. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الاختصاص المخول للسلطة المختصة فى إصدار قرارات الجزاء والحفظ، وله دون غيره إصدار القرارات بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية. وللجان التأديب الميينة بهذا القرار وفى حدود النصاب المحدد لها توقيع الجزاءات والحفظ بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف كبير، وكذا شاغلي وظائف المستوى الأول (أ) فما دونها الذين لا يشغلون وظائف الإدارة التنفيذية"، وأن المادة (١٥) منه كانت تنص على أن: "يجوز للموظف الذى صدر قرار بتوقيع الجزاء عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية، أو من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية التظلم من هذا القرار وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ علمه به"، وأن المادة (١٧) منه كانت تنص على أن: "يشكل بالمكتب الفنى لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات لجنة للتظلمات تؤلف من عدد كافٍ من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام يرأسها مدير أو أحد وكلاء المكتب، ويلحق بها عدد كافٍ من أمناء السر والكتابة. وتختص هذه اللجنة بما يلى: ١- فحص تظلمات الموظفين من قرارات الجزاء الصادرة ضدهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية إعمالاً لحكم المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون (١٨) لسنة ٢٠١٥... ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الهيئة....، وأن المادة (١٨) من القرار ذاته كانت تنص على أن: "يشكل بكل مكتب فنى أو فرع للدعوى التأديبية لجنة للتظلمات تؤلف من عدد كافٍ من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام يرأسها مدير أو أحد وكلاء المكتب، أو الفرع ويلحق باللجنة عدد كافٍ من أمناء السر والكتابة. وتختص هذه اللجنة بالفصل فى التظلمات من قرارات الجزاء الصادرة من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية حسب الأحوال. ويصدر بتشكيل هذه اللجان وتحديد اختصاص كل منها قرار من رئيس الهيئة"، وأن المادة (١) من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤، تنص على أن: "للنيابة الإدارية السلطات التأديبية المقررة للسلطة المختصة بمقتضى القانون فى توقيع الجزاءات التأديبية أو حفظ التحقيق، وذلك فيما تباشره من تحقيقات مع العاملين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية ولجان التأديب ومديرى النيابة كل فيما يخصه، سلطة توقيع الجزاءات التأديبية أو حفظ التحقيق وإصدار القرارات التأديبية واعتمادها على النحو المبين فى هذا القرار. ولمديرى النيابة

بالنسبة للعاملين بالجهات المشار إليها سلطة حفظ التحقيق عدا الحفظ القطعي لعدم الأهمية، وذلك فى القضايا الخاصة بالمتهمين شاغلى درجة كبير فما دونها، شريطة عدم وجود متهمين بالقضية من شاغلى وظائف الإدارة العليا"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "تشكل بمكتب فى رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات وبالمكاتب الفنية وبفروع الدعوى التأديبية لجان تأديب تؤلف كل منها برئاسة نائب رئيس هيئة، وعضوية اثنين من الأعضاء لا تقل درجة كل منهم عن وكيل عام، ويلحق بها عدد كاف من الموظفين الإداريين والكتابيين، ويصدر بتشكيل هذه اللجان وتوزيع العمل بينها وفقاً لصالح العمل وإلحاق الموظفين بها قرار من مدير المكتب الفنى أو مدير الفرع، كل فى حدود اختصاصه. ويخطر بهذا القرار مدير المكتب الفنى لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات، ومدير إدارة التفتيش والأمانة العامة"، وأن المادة (٤) منه تنص على أن: " تختص لجان التأديب بمكتب فى رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات بحفظ التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها فى القانون عدا ما تختص به المحاكم التأديبية، وإصدار القرارات التأديبية فيها، وذلك فى القضايا الخاصة بالعاملين بالجهات المشار إليها بالمادة (١) من هذا القرار للمتهمين من شاغلى وظيفتى وكيل وزارة ووكيل أول وزارة وما يعادلها وقت تصرف النيابة فى القضية، ويعتمد تقرير فحص اللجنة وقرار الجزاء الصادر من اللجنة التأديبية من رئيس الهيئة، وله طلب استيفاء التحقيق أو تعديل الرأى أو القيد أو الوصف.

فإذا قدرت لجنة التأديب المختصة إحالة متهم أو أكثر إلى المحكمة التأديبية تأسيساً على أن المخالفة المنسوبة إلى أى منهم تستوجب توقيع جزاء أشد مما تملك سلطة توقيعه أو لأسباب أخرى تراها، تعد تقرير بالاتهام وقائمة بأدلة الثبوت للمتهمين التى قررت إحالتهم إلى المحكمة التأديبية، ثم عرضها على رئيس اللجنة لمراجعتها واعتمادها وإصدار القرار التأديبى لغيرهم من المخالفين فى القضية، والتى قدرت اللجنة عدم إحالتهم إلى المحكمة التأديبية"، وأن المادة (٦) منه تنص على أن: "تختص لجان التأديب بفروع إدارة الدعوى التأديبية وبالمكاتب الفنية التى تباشر اختصاصات فرع الدعوى التأديبية بالنسبة للقضايا الخاصة بالمتهمين العاملين بالجهات المشار إليها فى المادة (١) من هذا القرار، بحفظ التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها فى القانون عدا ما تختص به المحاكم التأديبية، وإصدار القرارات التأديبية فيها، وذلك فى القضايا المعروضة من النيابة مباشرة على الفرع أو المكتب الذى يباشر اختصاصه إعمالاً للمادة ١/١٩١ من التعليمات العامة للنيابات، وذلك كله إذ تقرر عدم إحالة كل أو بعض المتهمين إلى المحاكمة التأديبية، مع مراعاة ما تقضى به المادة (٢١٣) من التعليمات العامة للنيابات"، وأن المادة (١٩) منه تنص على أن: "يجوز للموظف الذى صدر قرار بتوقيع الجزاء عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية أو من لجان التأديب المختصة بالمكاتب

الفنية وفروع الدعوى التأديبية التظلم من هذا القرار وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ علمه به"، وأن المادة (٢١) منه تنص على أن: "يشكل بالمكتب الفنى لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات لجنة تظلمات تؤلف من عدد كاف من الأعضاء الذين لا نقل درجاتهم عن وكيل عام يرأسها أحد وكلاء المكتب، ويلحق بها عدد كاف من السكرتارية والكتابة. وتختص هذه اللجنة بفحص التظلمات المقدمة من: (١) العاملين بالجهات المبينة بالمادة (١) من هذا القرار، من قرارات الجزاء الصادرة ضدّهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية. (٢) العاملين بالنيابة الإدارية، من قرارات الجزاء الصادرة ضدّهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية والرؤساء المختصين. ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الهيئة، كما يتولى مدير المكتب الفنى إصدار القرارات اللازمة بإلحاق السكرتارية والكتابة بها"، وأن المادة (٢٢) منه تنص على أن: "يشكل بكل مكتب فنى أو فرع للدعوى التأديبية لجنة للتظلمات تؤلف من عدد كاف من الأعضاء الذين لا نقل درجاتهم عن وكيل عام يرأسها مدير أو أحد وكلاء المكتب أو الفرع، ويلحق بها عدد كاف من السكرتارية والكتابة. ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاص كل منها وإلحاق السكرتارية والكتابة بها قرار من مدير المكتب أو الفرع بحسب الأحوال. وتختص هذه اللجنة بالفصل فى التظلمات من قرارات الجزاء الصادرة من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية حسب الأحوال."

واستعرضت الجمعية العمومية إفتاءها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٨/٤/١١ - ملف رقم ٢٤١/١/٥٨ - والذي استظهرت فيه أن المشرع أسند إلى النيابة الإدارية بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه العديد من الاختصاصات، من بينها الاختصاص بإجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية، والتحقيق فى المخالفات التى تكشف عنها هذه الرقابة، والاختصاص بالتحقيق مع الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها، بيد أنه بصدر القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية آل الاختصاص المعقود للنيابة الإدارية بإجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية إلى هيئة الرقابة الإدارية، إعمالاً للمادة (٢) من هذا القانون. ولدى تعديل قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى) وذلك بالقانون رقم (١١٥) لسنة ١٩٨٣ أسند المشرع للنيابة الإدارية وحدها الاختصاص بالتحقيق مع العاملين بالوحدات التى تطبق عليها أحكام هذا القانون فى مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على الموازنة العامة للدولة، والتحقيق فى الإهمال، أو التقصير الذى يقع من أى منهم، ويترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، أو المساس بمصلحة

من مصالحها المالية، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة، كما أسند لها وحدها الاختصاص بالتحقيق مع شاغلي الوظائف العليا من هؤلاء العاملين بصرف النظر عن طبيعة المخالفة المنسوبة إليهم، وما إذا كانت مخالفة مالية، أو إدارية.

كما تبين للجمعية العمومية من استعراض إفتائها المشار إليه، وما قضت به المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠١٨/٤/٢١ فى الطعن رقم (٥٨٩٣) لسنة ٦٣ ق. عليا، أن الدستور الحالى تناول فى الفصل الثالث من الباب الخامس منه تنظيم السلطة القضائية، واختص كلاً من هيئة قضايا الدولة، وهيئة النيابة الإدارية بفصل مستقل. تضمنت المادة (١٩٧) منه النص على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة". كما تضمنت تحديد الاختصاصات المعقودة لها ومنها الاختصاص بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، والتحقيق فى المخالفات التى تحال إليها من جهة الإدارة ويكون لها بالنسبة إلى هذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ومن خلال استعراض نص المادة (١٩٧) من الدستور التى وسدت هذا الاختصاص لهيئة النيابة الإدارية يتضح أمران: أولهما: أن النص ربط ممارسة هيئة النيابة الإدارية هذا الاختصاص، وغيره من الاختصاصات التى ناطها بها الدستور، بالتنظيم الذى يضعه القانون، إعمالاً لصريح عبارة "وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون" الواردة بالنص، ومن ثم لا يتأتى ممارستها السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية إلا بعد تدخل المشرع، وإصدار القانون الذى يتضمن تنظيم اضطلاعها بهذا الاختصاص، وفى الحدود التى رسم الدستور تخومها، مما يتعين معه الالتفات عن أى تنظيم يجرى وضعه فى هذا الشأن من غير المشرع، أو بأداة أدنى مما نص عليه الدستور، وهى القانون، إذ إن مثل هذا التنظيم هو والعدم سواء؛ لأنه محض غصب لسلطة المشرع فلا ينتج أثراً، ولا يصح البتة اتخاذه وحده ركيزة لممارسة هيئة النيابة الإدارية السلطات المقررة للجهة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية. وثانيهما: أن الدستور فى المادة (١٩٧) المشار إليها مايز فى الحكم بين سلطة هيئة النيابة الإدارية فى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية الذى تستمد الاختصاص بالتحقيق فيها مباشرة من القانون الذى يصدر بتنظيم هذا الاختصاص، حيث لم يعهد إليها الدستور - فى هذه الحال - ممارسة سلطة جهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية المقررة قانوناً عند ثبوت المخالفة، وسلطتها فى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها من جهة الإدارة، إعمالاً للسلطة التقديرية التى تتمتع بها هذه الجهة، إذ عقد الدستور لهيئة النيابة الإدارية فى هذه المخالفات فقط ممارسة السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، على الوجه الذى ينظمه القانون، وفى هذه الحدود . ومرد هذه المغايرة فى الحكم، أن الاختصاص الأصيل بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف ينعقد قانوناً للسلطات المختصة بذلك بالجهة

الإدارية، طبقاً لما ينص عليه القانون، بحسابها المسئولة عن حسن سير العمل بالمرفق العام الذى تقوم عليه، وأنها الأقدر من غيرها على تحديد مدى جسامته المخالفة التى ارتكبها الموظف، والجزاء التأديبى المناسب لها، وهو ما تؤكدته المادة (١٢) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه . يدعم ذلك أن هيئة النيابة الإدارية بحسب أصل اختصاصها طبقاً للدستور والقانون هى سلطة تحقيق، وأن من ضمانات التأديب الراسخة عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام، والتحقيق، وسلطة توقيع الجزاء ما لم يقرر الدستور، أو ينص القانون على خلاف ذلك - فى حدود ما يسمح به الدستور - وحال وجود هذا النص يتعين الالتزام به، دون قياس عليه، أو توسع فى تفسيره.

كما استعرضت الجمعية العمومية إفتائها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٣/٥/٢٠١٨ - ملف رقم ٤٧٣/١/٥٨ والذى استظهرت فيه أن المشرع تنفيذاً للمادة (١٩٧) من الدستور، تناول بموجب قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ - الذى لم يقره مجلس النواب، واكتفى باعتماد نفاذه خلال الفترة من ١٢/٣/٢٠١٥، حتى ٢٠/١/٢٠١٦ - تنظيم الاختصاص الذى يعقده الدستور لهيئة النيابة الإدارية بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وممارسة سلطات الجهة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية، حيث جاء هذا التنظيم موافقاً ما سبق بيانه من مفاد لحكم المادة (١٩٧) من الدستور، فقد فرقت المادة (٥٧) من هذا القانون بين حكمين: أولهما: الحكم الوارد فى الفقرة الأولى منها، والذى يقضى باختصاص هيئة النيابة الإدارية - دون غيرها - بالتحقيق مع شاغلى الوظائف القيادية من الموظفين الخاضعين لأحكام هذا القانون، واختصاصها كذلك - دون غيرها - بالتحقيق مع الموظفين الخاضعين لهذه الأحكام فى المخالفات المالية المنسوبة إلى أى منهم، والتى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة، أو المساس به، وثانيهما: الحكم الوارد فى الفقرة الثانية من المادة ذاتها، والذى ناط بهيئة النيابة الإدارية التحقيق فى المخالفات الأخرى - غير المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من تلك المادة - وهى المخالفات التى لا تختص هيئة النيابة الإدارية بالتحقيق فيها، وإنما تحال إليها من الجهة الإدارية - إذ قدرت ذلك - ويكون لهيئة النيابة الإدارية بالنسبة إلى المخالفات المذكورة أخيراً فقط السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات، أو الحفظ، وهو الحكم ذاته الذى أعادت المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية (الحالى) ترديده. وإزاء سكوت النص فى هذين القانونين فى - المجال الزمنى لسريان كل منهما - عن تحديد السلطة المنوط بها ممارسة الاختصاص بتوقيع الجزاء داخل هيئة النيابة الإدارية، فإن ممارسته تغدو معقودة للسيد الأستاذ المستشار/ رئيس هيئة النيابة الإدارية - دون غيره- بحسابه السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة فى الجهات الإدارية (الوزير المختص، أو المحافظ المختص، أو

رئيس الهيئة) نزولاً على صحيح قواعد التفسير، دون تفويض في هذا الاختصاص، التزاماً بما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، وإفتاء الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع في هذا الشأن، وذلك في غياب النص الذي يجيز له إجراء هذا التفويض. سواء من واقع قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه، أو غيره من القوانين، وبناء عليه يكون قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه فيما يتضمنه من تأليف لجان تأديب تختص بتوقيع الجزاءات التأديبية على بعض الموظفين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ فاقداً سند إصداره، ومغتصباً سلطة المشرع في تنظيم ممارسة هيئة النيابة الإدارية الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية، بالإضافة إلى خروجه على الحدود التي رسمها الدستور والقانون لممارسة هذا الاختصاص، والتي تقتصر على المخالفات التي ترى الجهة الإدارية إحالتها إلى هيئة النيابة الإدارية للتحقيق فيها، دون غيرها من المخالفات، حسبما سبق بيانه، وأن سلطة توقيع الجزاء في هذه الحال تتعدّد للسيد الأستاذ المستشار/ رئيس الهيئة دون غيره، التزاماً بحكم الفقرة الثانية من كل من المادة (٥٧)، (٦٠) من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر، وبمراعاة، أنه لا يجوز له التفويض في ممارسة هذا الاختصاص في غياب النص الذي يرخص بذلك.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن السيد المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية أصدر القرار رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه استناداً إلى قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، بحسبانه تنفيذاً لحكم المادة (٥٧) منه، وإذ لم يقر مجلس النواب هذا القانون، وإنما اكتفى باعتماد نفاذه خلال الفترة من ٢٠١٥/٣/١٢، حتى ٢٠١٦/١/٢٠، ومن ثم يكون هذا القانون قد سقط بانقضاء هذه المدة، وصار كأن لم يكن، وينبسط ذلك بطبيعة الحال إلى اللوائح والقرارات الصادرة استناداً إلى هذا القانون، أو تنفيذاً لأحكامه، ومن بينها قرار هيئة النيابة الإدارية المشار إليه، مما لا يتأتى معه قانوناً الارتكان إليه في توقيع أى جزاءات تأديبية على الموظفين المعروضة حالاتهم، لفقدان لجان التأديب المنصوص عليها به لسند تشكيلها، هذا فضلاً عن أنه لا اختصاص لها من حيث الأصل بتوقيع أى جزاءات تأديبية على هؤلاء الموظفين في المخالفات التي تقدر الجهات الإدارية إسناد إجراء التحقيق فيها إلى هيئة النيابة الإدارية وكذلك الحال بالنسبة إلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦، بالنظر إلى أن هذا القرار صدر بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤ في المجال الزمني للعمل بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى) الذي كان يخلو من أى تنظيم لممارسة هيئة النيابة الإدارية للاختصاص بتوقيع

الجزاء التأديبية على العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون، على الوجه الذى يتطلبه الدستور، على ما تقدم بيانه.

ولا ينال من ذلك، الدفع بأن قرارى رئيس هيئة النيابة الإدارية أنفى الذكر صدر استناداً إلى حكم المادة (١٩٧) من الدستور، وليس استناداً إلى قانون الخدمة المدنية الذى لم يقره مجلس النواب أو قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه - على الترتيب - إذ إنه فضلاً عن أن ذلك يخالف الثابت من نصوص القرارين صراحة، فإن أداة تنظيم مباشرة الاختصاص المعقود لهيئة النيابة الإدارية بموجب المادة المذكورة هي القانون، وليس أداة أدنى فى سلم تدرج القواعد القانونية. يضاف إلى ذلك أن القرار المذكور أولاً لم يصادف بدء سريان حكم المادة الثالثة من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، فيما يقره من استمرار العمل باللوائح والقرارات القائمة حالياً فيما لا يتعارض وأحكام قانون الخدمة المدنية المرافق له، بالنظر إلى أن اللوائح والقرارات المقصودة فى هذا الشأن هو ما صدر منها استناداً إلى أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، والذى تم إلغاؤه بنص المادة الأولى من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، المشار إليه، هذا فضلاً عن أن القرار المذكور ثانياً - رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ - لا سند له البتة من أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة سالف الذكر.

وترتيباً على ما تقدم، وإذ سقط قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها بما شابه من عوار على النحو سالف البيان، بانتهاء فترة اعتماد نفاذ قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، فى ٢٠/١/٢٠١٦، كما أن قراره رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ صدر من حيث الأصل فاقداً صحيح سنده، مغتصباً سلطة المشرع فى تنظيم ممارسة هيئة النيابة الإدارية اختصاص جهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية فى المخالفات التى تقدر جهة الإدارة إحالتها إلى الهيئة للتحقيق فيها، ومن ثم فإنه لا يتأتى بأى حال من الأحوال اتخاذ أى من هذين القرارين سنداً لتأليف لجان التأديب المشار إليها، أو لإسناد أى اختصاص لهذه اللجان فى توقيع أى جزاء تأديبى على العاملين الذين كانوا يخضعون لقانون نظام العاملين بالدولة قبل إلغائه، أو الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، بحسبان ممارسة هذا الاختصاص رهيناً بصدور قانون ينظم هذا الأمر. وأن سلطة توقيع الجزاء فى هذه الحالة منوط بالسيد الأستاذ المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية -دون غيره- بوصفه السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة فى الجهات الإدارية التى يخضع الموظفون فيها لهذا القانون -القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦- مما تغدو معه القرارات الصادرة عن تلك اللجان بتوقيع جزاءات تأديبية قد صدرت

دون سند، مشوية بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذى يهدرها ويفقدھا آثارھا فى مواجهة الجهة الإدارية، وكل ذى شأن -حيث لا تحوز أية حجية فى مواجهتهم- ويجعل منها مجرد عقبة مادية يجوز للجميع إزالة شبهة وجودھا.

وانتهت الجمعية العمومى لقسمى الفتوى والتشريع، إلى: أولاً: إنعدام قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن لجان التأديب بالنيابة الإدارية المشكلة تطبيقاً لقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ فى الحالة المعروضة، وعدم الاعتداد بها وعدم جواز التظلم من تلك القرارات أمام لجان التظلمات المؤلفة من أعضاء النيابة الادارية - طبقاً لهذا القرار.

ثانياً: أن الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين بمحافظة المنيا والجهات التابعة لها ينعقد للسلطات المختصة بهذه الجهات طبقاً لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، فيما عدا المخالفات التى تقدر السلطة المختصة بالمحافظة إحالتها إلى هيئة النيابة الإدارية، فيكون الاختصاص بتوقيع الجزاء التأديبى فيها أو الحفظ للسيد الأستاذ المستشار/ رئيس الهيئة، دون غيره^(١).

ويُلاحظ على هذه الفتوى، والفتوى السابقة للجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ما يلى:

١ - أن الفتوى صالحة لجميع الجهات الحكومية الخاضعة للقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية لأن أسبابها توضح ذلك.

٢ - أن سلطة رئيس هيئة النيابة الإدارية وحده فى توقيع الجزاء تكون فى الحالة الثانية التى أشرنا إليها فقط، وهى حالة المخالفات التى تقدر الجهة الإدارية إحالتها إلى هيئة النيابة الإدارية.

٣ - لا يكون للجان التأديب المشكلة فى النيابة الإدارية أى سلطة فى توقيع جزاء ملزم ضد الموظفين (فى أى قطاع حكومى) وذلك سواء فى الحالة الأولى أو الثانية المشار إليهما. واستندت الفتوى وكذلك الفتاوى السابقة- إلى أنه لم يصدر قانون ينظم اختصاصات التحقيق المباشر للنيابة فى مخالفات بعينها، وأن قرارات تشكيل لجان التأديب فى النيابة والتظلم منها صدرت مغتصبة سلطة القانون ومنعدمة^(٢).

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم ١٢٩٦ لسنة ٢٠١٨ رقم الملف ٢٠٠٥/٤/٨٦ بتاريخ ٢٠١٨/٩/٣٠، تاريخ الجلسة ٢٠١٨/٩/٣٠. مشار إليه لدى: الفتاوى الإدارية (مجلس الدولة)، شبكة قوانين الشرق.

<https://www.eastlaws.com/data/fatwa/app/1/1854799>

بطلان الجزاء الصادر من لجان تأديب النيابة الإدارية، قوانين العرب، ٢٠١٩/٤/١٧

https://www.law4arabs.com/2019/04/blog-post_17.html

(٢) بطلان الجزاء الصادر من لجان تأديب النيابة الإدارية، المرجع السابق الإشارة إليه.

وفى فتوى أخرى للجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بشأن طلب الإفادة بالرأى عن:

أولاً: الجهة المختصة قانوناً بنظر وفحص التظلمات من قرارات الجزاء الصادرة عن لجان التأديب بهيئة النيابة الإدارية المشكلة بقرار رئيس الهيئة رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥.

ثانياً: الجهة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين بالمحافظة حال سحب أو إلغاء أو بطلان قرار الجزاء الصادر عن لجان التأديب من مفوض الدولة أو المحكمة التأديبية.

ثالثاً: مدى جواز تنفيذ قرار لجنة التأديب رقم (٥٨٥) المؤرخ فى ٢٠١٧/٤/١٥ بعد سحبه من السيد المستشار مفوض الدولة.

وكان حاصل الوقائع -حسبما يبين من الأوراق- أنه عُرض على محافظ المنوفية كتاب النيابة الإدارية (نيابة شبين الكوم - القسم الثانى) الذى يفيد بأن بعض الموظفين الصادر بشأنهم قرارات جزاء عن لجان التأديب المختصة بالنيابة الإدارية، ومنهم السيد/.....، مدير الإدارة الهندسية بحى غرب شبين الكوم، والسيد/.....، مدير التنظيم بالحى ذاته، يقدمون تظلماتهم من هذه القرارات إلى الجهات الإدارية التابعين لها، ويقوم السيد المستشار/ مفوض الدولة فى هذه الجهات بفحصها ثم يصدر قراراً من الجهة الإدارية بسحبها، وهو الأمر الذى يترتب عليه الإخلال باختصاصات هيئة النيابة الإدارية باعتبارها هيئة قضائية أوكل إليها الدستور والقانون مكافحة الفساد وتوقيع الجزاءات التأديبية، وبالنظر إلى أنه لدى هيئة النيابة الإدارية لجان للتظلمات بالمكتب الفنى لرئيس الهيئة، فقد طلبت نيابة شبين الكوم إصدار منشور من محافظة المنوفية لجميع الإدارات بديوان عام المحافظة، والمديريات التابعة لها، بضرورة الالتزام أولاً: بأن يكون التظلم من قرارات لجان التأديب بالمكتب الفنى للنيابة الإدارية بشبين الكوم أمام لجنة التظلمات المختصة بهذا المكتب فى المواعيد المقررة قانوناً. ثانياً: أن يكون التظلم من قرارات لجان التأديب بفرع الدعوى التأديبية بشبين الكوم أمام لجنة التظلمات المختصة بفرع الدعوى التأديبية بشبين الكوم فى المواعيد المقررة قانوناً. ثالثاً: التوجيه فى حال سحب القرار التأديبى من جانب الجهة الإدارية تحت أى سبب من الأسباب (برغم النعى عليها بمخالفة القانون) بضرورة إعادة الأوراق برمتها إلى النيابة الإدارية حرصاً على عدم إفلات المتهمين من العقاب، وإعلاء مبدأ المحاسبة والمساءلة التأديبية، والنظر فى ملاحقة المخالفين وفقاً لما تراه النيابة الإدارية، باعتبار أن من شأن صدور تلك القرارات من جانب الجهة الإدارية أن يعود بالمتهمين إلى الوضع الذى كانوا عليه قبل صدورها.

خامساً: تنفيذ قرار لجنة التأديب رقم (٥٨٥) فى ٢٠١٧/٤/١٥ بمجازاة المخالفين وإلغاء جميع القرارات المخالفة له، ويعرض هذا الأمر على السيد المستشار مفوض الدولة بمحافظة المنوفية أفاد بأن القوانين المنظمة للجزاء التأديبية خلت من أى نص يمنح النيابة الإدارية الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية، وتلقى التظلم منها، ويعرض طلب الرأى المائل على المجلس الخاص بمجلس الدولة بجلسته المعقودة بتاريخ ٢٠١٨/١٠/١٥ قرار إحالته إلى الجمعية العمومية لإبداء الرأى.

ونفيد: أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ١٢ من يونيو عام ٢٠١٩م الموافق ٨ من شوال عام ١٤٤٠هـ، فتبين لها أن المادة (١٩٧) من الدستور الحالى تنص على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً". وأن المادة (٣) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية تنص على أنه: "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق، تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتى: ١. إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية. ٢. فحص الشكاوى التى تُحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أية جهة رسمية عن مخالفات القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة. ٣. إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها....."، وأن المادة (١٢) منه والمعدلة بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٧١) لسنة ١٩٨١ تنص على أنه: "إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التى تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها. ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية إذا رأت مبرراً لذلك. وفى جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التى يتبعها العامل بالإحالة. وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء. فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى

أمام المحكمة التأديبية المختصة. ويجب على الجهة الإدارية أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها فى الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية". وأن المادة (٤٦) منه تنص على أنه: "لا تسرى أحكام هذا القانون على الموظفين الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة". وتابعت الفتوى أن المادة (٢) من القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية تنص على أن: "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكوى والتحقيق تختص الرقابة الإدارية بالآتى: أ-... ب-... ج- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها... د-... ه- كشف وضبط الجرائم التى تستهدف الحصول أو محاولة الحصول على أى ربح أو منفعة باستغلال صفة أحد الموظفين العموميين المدنيين أو أحد شاغلى المناصب العامة بالجهات المدنية أو اسم إحدى الجهات المدنية...".، وأن المادة (٨) منه تنص على أن: "يجوز لهيئة الرقابة الإدارية، كلما رأت مقتضى لذلك، أن تجرى التحريات فيما يتعلق بالجهات المدنية. وإذا أسفرت التحريات عن أمور تستوجب التحقيق تحال الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة، بحسب الأحوال بعد موافقة رئيس الهيئة أو نائبه، وتقوم النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة بإفادة الهيئة بما انتهى إليه التحقيق."

وتبين لها أيضاً، أن المادة (الأولى) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية (الذى لم يقره مجلس النواب) تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف فى الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية...". وأن الفقرة الأولى من المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه تنص على أن: "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى وظائف الإدارة العليا وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به"، وأن الفقرة الثانية منها تنص على أن: "كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات والحفظ". وأن المادة (الأولى) من قرار مجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية واعتماد نفاذه، حتى ٢٠/١/٢٠١٦ تنص على أن: "قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه فى الفترة من تاريخ صدوره فى ١٢/٣/٢٠١٥ إلى ٢٠/١/٢٠١٦...". وأن المادة (١) من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية (الحالى) تنص

على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف فى الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية و وحدات الإدارة المحلية...". وأن الفقرة الأولى من المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه تنص على أن: "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها"، وأن الفقرة الثانية من المادة ذاتها تنص على أن: "كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات أو الحفظ."

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (١) من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ فى شأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها قبل إلغائه بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ كانت تنص على أن: "للمنابة الإدارية السلطات المقررة للسلطة المختصة فى الحفظ وتوقيع الجزاءات على العاملين المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ وذلك بالنسبة للمخالفات التى تحال إليها من الجهة الإدارية. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الاختصاص المخول للسلطة المختصة فى إصدار قرارات الجزاء والحفظ، وله دون غيره إصدار القرارات بالنسبة للموظفين شاغلى وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية. وللجان التأديب الميينة بهذا القرار وفى حدود النصاب المحدد لها توقيع الجزاءات والحفظ بالنسبة للموظفين شاغلى وظائف كبير، وكذا شاغلى وظائف المستوى الأول (أ) فما دونها الذين لا يشغلون وظائف الإدارة التنفيذية"، وأن المادة (١٥) منه كانت تنص على أن: "يجوز للموظف الذى صدر قرار بتوقيع الجزاء عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية، أو من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية التظلم من هذا القرار وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ علمه به"، وأن المادة (١٧) منه كانت تنص على أن: "يشكل بالمكتب الفنى لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات لجنة للتظلمات تؤلف من عدد كافٍ من الأعضاء الذين لا تقل درجاتهم عن وكيل عام يرأسها مدير أو أحد وكلاء المكتب، ويلحق بها عدد كافٍ من أمناء السر والكتابة. وتختص هذه اللجنة بما يلى: ١- فحص تظلمات الموظفين من قرارات الجزاء الصادرة ضدهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية إعمالاً لحكم المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون (١٨) لسنة ٢٠١٥... ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الهيئة...". وأن المادة (١٨) من القرار ذاته كانت تنص على أن: "يشكل بكل مكتب فنى أو فرع للدعوى التأديبية لجنة للتظلمات تؤلف من عدد كافٍ من الأعضاء الذين لا تقل درجاتهم عن وكيل عام يرأسها مدير أو

أحد وكلاء المكتب، أو الفرع ويلحق باللجنة عدد كافٍ من أمناء السر والكتابة. وتختص هذه اللجنة بالفصل في التظلمات من قرارات الجزاء الصادرة من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية حسب الأحوال. ويصدر بتشكيل هذه اللجان وتحديد اختصاص كل منها قرار من رئيس الهيئة"، وأن المادة (١) من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦، الصادر بتاريخ ١٤/٤/٢٠١٦، تنص على أن: "للنيابة الإدارية السلطات التأديبية المقررة للسلطة المختصة بمقتضى القانون فى توقيع الجزاءات التأديبية أو حفظ التحقيق، وذلك فيما تباشره من تحقيقات مع العاملين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية ولجان التأديب ومديرى النيابة كل فيما يخصه، سلطة توقيع الجزاءات التأديبية أو حفظ التحقيق وإصدار القرارات التأديبية واعتمادها على النحو المبين فى هذا القرار. ولمديرى النيابة بالنسبة للعاملين بالجهات المشار إليها سلطة حفظ التحقيق عدا الحفظ القطعى لعدم الأهمية، وذلك فى القضايا الخاصة بالمتهمين شاغلى درجة كبير فما دونها، شريطة عدم وجود متهمين بالقضية من شاغلى وظائف الإدارة العليا"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "تشكل بمكتب فنى رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات وبالمكاتب الفنية وبفروع الدعوى التأديبية لجان تأديب تؤلف كل منها برئاسة نائب رئيس هيئة، وعضوية اثنين من الأعضاء لا تقل درجة كل منهم عن وكيل عام، ويلحق بها عدد كاف من الموظفين الإداريين والكتابيين، ويصدر بتشكيل هذه اللجان وتوزيع العمل بينها وفقاً لصالح العمل وإلحاق الموظفين بها قرار من مدير المكتب الفنى أو مدير الفرع، كل فى حدود اختصاصه. ويخطر بهذا القرار مدير المكتب الفنى لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات، ومدير إدارة التفتيش والأمانة العامة"، وأن المادة (٤) منه تنص على أن: "تختص لجان التأديب بمكتب فنى رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات بحفظ التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها فى القانون عدا ما تختص به المحاكم التأديبية، وإصدار القرارات التأديبية فيها، وذلك فى القضايا الخاصة بالعاملين بالجهات المشار إليها بالمادة (١) من هذا القرار للمتهمين من شاغلى وظيفتى وكيل وزارة ووكيل أول وزارة وما يعادلها وقت تصرف النيابة فى القضية، ويعتمد تقرير فحص اللجنة وقرار الجزاء الصادر من اللجنة التأديبية من رئيس الهيئة، وله طلب استيفاء التحقيق أو تعديل الرأى أو القيد أو الوصف.

فإذا قدرت لجنة التأديب المختصة إحالة متهم أو أكثر إلى المحكمة التأديبية تأسيساً على أن المخالفة المنسوبة إلى أى منهم تستوجب توقيع جزاء أشد مما تملك سلطة توقيعه أو لأسباب أخرى تراها، تعد تقرير بالاتهام وقائمة بأدلة الثبوت للمتهمين التى قررت إحالتهم إلى المحكمة التأديبية، ثم عرضها على رئيس اللجنة لمراجعتها واعتمادها وإصدار القرار التأديبى لغيرهم من المخالفين فى القضية، والتى قدرت اللجنة عدم إحالتهم إلى المحكمة التأديبية"، وأن

المادة (٦) منه تنص على أن: "تختص لجان التأديب بفروع إدارة الدعوى التأديبية وبالمكاتب الفنية التي تباشر اختصاصات فرع الدعوى التأديبية بالنسبة للقضايا الخاصة بالمتهمين العاملين بالجهات المشار إليها في المادة (١) من هذا القرار، بحفظ التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القانون عدا ما تختص به المحاكم التأديبية، وإصدار القرارات التأديبية فيها، وذلك في القضايا المعروضة من النيابة مباشرة على الفرع أو المكتب الذي يباشر اختصاصه إعمالاً للمادة ١/١٩١ من التعليمات العامة للنيابات، وذلك كله إذ تقرر عدم إحالة كل أو بعض المتهمين إلى المحاكمة التأديبية، مع مراعاة ما تقضى به المادة (٢١٣) من التعليمات العامة للنيابات"، وأن المادة (١٩) منه تنص على أن: "يجوز للموظف الذي صدر قرار بتوقيع الجزاء عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية أو من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية التظلم من هذا القرار وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ علمه به"، وأن المادة (٢١) منه تنص على أن: "يشكل بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات لجنة تظلمات تؤلف من عدد كاف من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام يرأسها أحد وكلاء المكتب، ويلحق بها عدد كاف من السكرتارية والكتابة. وتختص هذه اللجنة بفحص التظلمات المقدمة من: (١) العاملين بالجهات المبينة بالمادة (١) من هذا القرار، من قرارات الجزاء الصادرة ضدّهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية. (٢) العاملين بالنيابة الإدارية، من قرارات الجزاء الصادرة ضدّهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية والرؤساء المختصين. ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الهيئة، كما يتولى مدير المكتب الفني إصدار القرارات اللازمة بإلحاق السكرتارية والكتابة بها"، وأن المادة (٢٢) منه تنص على أن: "يشكل بكل مكتب فني أو فرع للدعوى التأديبية لجنة للتظلمات تؤلف من عدد كاف من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام يرأسها مدير أو أحد وكلاء المكتب أو الفرع، ويلحق بها عدد كاف من السكرتارية والكتابة. ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاص كل منها وإلحاق السكرتارية والكتابة بها قرار من مدير المكتب أو الفرع بحسب الأحوال. وتختص هذه اللجنة بالفصل في التظلمات من قرارات الجزاء الصادرة من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية حسب الأحوال".

واستعرضت الجمعية العمومية إفتاءها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٨/٤/١١ - ملف رقم (٢٤١/١/٥٨) - والذي استظهرت فيه أن المشرع أسند إلى النيابة الإدارية بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه العديد من الاختصاصات، من بينها الاختصاص بإجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية، والتحقيق في المخالفات التي تكشف عنها هذه الرقابة، والاختصاص بالتحقيق مع الموظفين

الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها، بيد أنه بصور القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية آل الاختصاص المعقود للنيابة الإدارية بإجراء الرقابة والتحريرات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية إلى هيئة الرقابة الإدارية، إعمالاً للمادة (٢) من هذا القانون. ولدى تعديل قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى) وذلك بالقانون رقم (١١٥) لسنة ١٩٨٣ أسند المشرع للنيابة الإدارية وحدها الاختصاص بالتحقيق مع العاملين بالوحدات التى تطبق عليها أحكام هذا القانون فى مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على الموازنة العامة للدولة، والتحقيق فى الإهمال، أو التقصير الذى يقع من أى منهم، ويترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية، أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك بصفة مباشرة، كما أسند لها وحدها الاختصاص بالتحقيق مع شاغلى الوظائف العليا من هؤلاء العاملين بصرف النظر عن طبيعة المخالفة المنسوبة إليهم، وما إذا كانت مخالفة مالية، أو إدارية.

كما تبين للجمعية العمومية من استعراض إفتائها المشار إليه، وما قضت به المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢١/٤/٢٠١٨ فى الطعن رقم (٥٨٩٣) لسنة ٦٣ ق. عليا، أن الدستور الحالى تناول فى الفصل الثالث من الباب الخامس منه تنظيم السلطة القضائية، واختص كلاً من هيئة قضايا الدولة، وهيئة النيابة الإدارية بفصل مستقل. فتضمنت المادة (١٩٧) منه النص على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة". كما تضمنت تحديد الاختصاصات المعقودة لها ومنها الاختصاص بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، والتحقيق فى المخالفات التى تحال إليها من جهة الإدارة ويكون لها بالنسبة إلى هذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ومن خلال استعراض نص المادة (١٩٧) من الدستور التى وسدت هذا الاختصاص لهيئة النيابة الإدارية يتضح أمران: أولهما: أن النص ربط ممارسة هيئة النيابة الإدارية هذا الاختصاص، وغيره من الاختصاصات التى ناطها بها الدستور، بالتنظيم الذى يضعه القانون، إعمالاً لصريح عبارة "وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون" الواردة بالنص، ومن ثم لا يتأتى ممارستها السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية إلا بعد تدخل المشرع، وإصدار القانون الذى يتضمن تنظيم اضطلاعها بهذا الاختصاص، وفى الحدود التى رسم الدستور تخومها، مما يتعين معه الالتفات عن أى تنظيم يجرى وضعه فى هذا الشأن من غير المشرع، أو بأداة أدنى مما نص عليه الدستور، وهى القانون، إذ إن مثل هذا التنظيم هو والعدم سواء؛ لأنه محض غصب لسلطة المشرع فلا ينتج أثراً، ولا يصح البتة اتخاذه وحده ركيزة لممارسة هيئة النيابة الإدارية السلطات المقررة للجهة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية.

وثانيهما: أن الدستور فى المادة (١٩٧) المشار إليها مايز فى الحكم بين سلطة هيئة النيابة الإدارية فى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية الذى تستمد الاختصاص بالتحقيق فيها مباشرة من القانون الذى يصدر بتنظيم هذا الاختصاص، حيث لم يعهد إليها الدستور - فى هذه الحال - ممارسة سلطة جهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية المقررة قانوناً عند ثبوت المخالفة، وسلطتها فى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها من جهة الإدارة، إعمالاً للسلطة التقديرية التى تتمتع بها هذه الجهة، إذ عقد الدستور لهيئة النيابة الإدارية فى هذه المخالفات فقط ممارسة السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، على الوجه الذى ينظمه القانون، وفى هذه الحدود . ومرد هذه المغايرة فى الحكم، أن الاختصاص الأصيل بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف ينعقد قانوناً للسلطات المختصة بذلك بالجهة الإدارية، طبقاً لما ينص عليه القانون، بحسبانها المسئولة عن حسن سير العمل بالمرفق العام الذى تقوم عليه، وأنها الأقدر من غيرها على تحديد مدى جسامة المخالفة التى ارتكبها الموظف، والجزاء التأديبية المناسب لها، وهو ما تؤكدته المادة (١٢) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه . يدعم ذلك أن هيئة النيابة الإدارية بحسب أصل اختصاصها طبقاً للدستور والقانون هى سلطة تحقيق، وأن من ضمانات التأديب الراسخة عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام، والتحقيق، وسلطة توقيع الجزاء ما لم يقرر الدستور، أو ينص القانون على خلاف ذلك - فى حدود ما يسمح به الدستور - وحال وجود هذا النص يتعين الالتزام به، دون قياس عليه، أو توسع فى تفسيره.

كما استعرضت الجمعية العمومية إفتائها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٣/٥/٢٠١٨ - ملف رقم (٤٧٣/١/٥٨)، وإفتائها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ١٢/٩/٢٠١٨ (ملف رقم ٢٠٠٥/٤/٨٦)، وكذلك إفتائها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٨ (ملف رقم ١٩٦٥/٤/٨٦) والتى استظهرت فيه أن المشرع تنفيذاً للمادة (١٩٧) من الدستور، تناول بموجب قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ - الذى لم يقره مجلس النواب، واكتفى باعتماد نفاذه خلال الفترة من ١٢/٣/٢٠١٥، حتى ٢٠/١/٢٠١٦ - تنظيم الاختصاص الذى يعقده الدستور لهيئة النيابة الإدارية بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وممارسة سلطات الجهة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية، حيث جاء هذا التنظيم موافقاً ما سبق بيانه من مفاد لحكم المادة (١٩٧) من الدستور، فقد فرقت المادة (٥٧) من هذا القانون بين حكمين: أولهما: الحكم الوارد فى الفقرة الأولى منها، والذى يقضى باختصاص هيئة النيابة الإدارية - دون غيرها - بالتحقيق مع شاغلى الوظائف القيادية من الموظفين الخاضعين لأحكام هذا القانون، واختصاصها كذلك - دون غيرها - بالتحقيق مع الموظفين الخاضعين لهذه الأحكام

فى المخالفات المالية المنسوبة إلى أى منهم، والتي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة، أو المساس به، وثانيهما: الحكم الوارد فى الفقرة الثانية من المادة ذاتها، والذي ناط بهيئة النيابة الإدارية التحقيق فى المخالفات الأخرى - غير المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من تلك المادة - وهى المخالفات التى لا تختص هيئة النيابة الإدارية بالتحقيق فيها، وإنما تحال إليها من الجهة الإدارية - إذ قدرت ذلك - ويكون لهيئة النيابة الإدارية بالنسبة إلى المخالفات المذكورة أخيراً فقط السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات، أو الحفظ، وهو الحكم ذاته الذى أعادت المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية (الحالي) ترديده. وإزاء سكوت النص فى هذين القانونين فى - المجال الزمنى لسريان كل منهما - عن تحديد السلطة المنوط بها ممارسة الاختصاص بتوقيع الجزاء داخل هيئة النيابة الإدارية، فإن ممارسته تغدو معقودة للسيد الأستاذ المستشار/ رئيس هيئة النيابة الإدارية - دون غيره - بحسبانه السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة فى الجهات الإدارية (الوزير المختص، أو المحافظ المختص، أو رئيس الهيئة) نزولاً على صحيح قواعد التفسير، دون تفويض فى هذا الاختصاص، التزاماً بما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، وإفتاء الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى هذا الشأن، وذلك فى غياب النص الذى يجيز له إجراء هذا التفويض. سواء من واقع قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه، أو غيره من القوانين، وبناء عليه يكون قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه فيما يتضمنه من تأليف لجان تأديب تختص بتوقيع الجزاءات التأديبية على بعض الموظفين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ فاقداً سند إصداره، ومغتصباً سلطة المشرع فى تنظيم ممارسة هيئة النيابة الإدارية الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية، بالإضافة إلى خروجه على الحدود التى رسمها الدستور والقانون لممارسة هذا الاختصاص، والتي تقتصر على المخالفات التى ترى الجهة الإدارية إحالتها إلى هيئة النيابة الإدارية للتحقيق فيها، دون غيرها من المخالفات، حسبما سبق بيانه، وأن سلطة توقيع الجزاء فى هذه الحال تتعقد للسيد الأستاذ المستشار/ رئيس الهيئة دون غيره، التزاماً بحكم الفقرة الثانية من كل من المادة (٥٧)، (٦٠) من قانون الخدمة المدنية سالفى الذكر، وبمراعاة، أنه لا يجوز له التفويض فى ممارسة هذا الاختصاص فى غياب النص الذى يرخص بذلك.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن السيد المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية أصدر القرار رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه استناداً إلى قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، بحسبانه تنفيذاً لحكم المادة (٥٧) منه، وإذ لم يقر مجلس النواب هذا القانون، وإنما اكتفى باعتماد نفاذه خلال الفترة من ٢٠١٥/٣/١٢، حتى

٢٠١٦/١/٢٠، ومن ثم يكون هذا القانون قد سقط بانقضاء هذه المدة، وصار كأن لم يكن، وينبسط ذلك بطبيعة الحال إلى اللوائح والقرارات الصادرة استناداً إلى هذا القانون، أو تنفيذاً لأحكامه، ومن بينها قرار هيئة النيابة الإدارية المشار إليه، مما لا يتأتى معه قانوناً الارتكان إليه في توقيع أى جزاءات تأديبية على الموظفين المعروضة حالاتهم، لفقدان لجان التأديب المنصوص عليها به لسند تشكيلها، هذا فضلاً عن أنه لا اختصاص لها من حيث الأصل بتوقيع أى جزاءات تأديبية على هؤلاء الموظفين فى المخالفات التى تقدر الجهات الإدارية إسناد إجراء التحقيق فيها إلى هيئة النيابة الإدارية وكذلك الحال بالنسبة إلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦، بالنظر إلى أن هذا القرار صدر بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤ فى المجال الزمنى للعمل بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى) الذى كان يخلو من أى تنظيم لممارسة هيئة النيابة الإدارية للاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون، على الوجه الذى يتطلبه الدستور، على ما تقدم بيانه.

ولا ينال من ذلك، الدفع بأن قرارى رئيس هيئة النيابة الإدارية أنفى الذكر صدرا استناداً إلى حكم المادة (١٩٧) من الدستور، وليس استناداً إلى قانون الخدمة المدنية الذى لم يقره مجلس النواب أو قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه - على الترتيب - إذ إنه فضلاً عن أن ذلك يخالف الثابت من نصوص القرارين صراحة، فإن أداة تنظيم مباشرة الاختصاص المعقود لهيئة النيابة الإدارية بموجب المادة المذكورة هى القانون، وليس أداة أدنى فى سلم تدرج القواعد القانونية. يضاف إلى ذلك أن القرار المذكور أولاً لم يصادف بدء سريان حكم المادة الثالثة من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، فيما يقره من استمرار العمل باللوائح والقرارات القائمة حالياً فيما لا يتعارض وأحكام قانون الخدمة المدنية المرافق له، بالنظر إلى أن اللوائح والقرارات المقصودة فى هذا الشأن هو ما صدر منها استناداً إلى أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، والذى تم إلغاؤه بنص المادة الأولى من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، المشار إليه، هذا فضلاً عن أن القرار المذكور ثانياً - رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ - لا سند له البتة من أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة سالف الذكر.

وترتيباً على ما تقدم، وإذ سقط قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها - بما شابه من عوار على النحو سالف البيان، بانتهاء فترة اعتماد نفاذ قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، فى ٢٠١٦/١/٢٠، كما أن قراره رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ صدر - من حيث

الأصل- فاقداً صحيح سنده، مغتصباً سلطة المشرع فى تنظيم ممارسة هيئة النيابة الإدارية اختصاص جهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية فى المخالفات التى تقدر جهة الإدارة إحالتها إلى الهيئة للتحقيق فيها، ومن ثم فإنه لا يتأتى بأى حال من الأحوال اتخاذ أى من هذين القرارين سندا لتأليف لجان التأديب المشار إليها، أو لإسناد أى اختصاص لهذه اللجان فى توقيع أى جزاء تأديبى على العاملين الذين كانوا يخضعون لقانون نظام العاملين بالدولة قبل إلغائه، أو الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، بحسبان ممارسة هذا الاختصاص رهيناً بصدور قانون ينظم هذا الأمر. وأن سلطة توقيع الجزاء فى هذه الحالة منوطة بالسيد الأستاذ المستشار/ رئيس هيئة النيابة الإدارية -دون غيره- بوصفه السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة فى الجهات الإدارية التى يخضع الموظفون فيها لهذا القانون -القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦- مما تغدو معه القرارات الصادرة عن تلك اللجان بتوقيع جزاءات تأديبية قد صدرت دون سند، مشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذى يهدرها ويفقد أثارها فى مواجهة الجهة الإدارية، وكل ذى شأن -حيث لا تحوز أية حجية فى مواجهتهم- ويجعل منها مجرد عقبة مادية يجوز للجميع إزالة شبهة وجودها، مما لا مجال معه للنظر فى الموافقة على ما تطالب به النيابة الإدارية بشبين الكوم فى الحالة المعروضة من تنفيذ قرار لجنة التأديب رقم (٥٨٥) المؤرخ فى ٢٠١٧/٤/١٥ بمجازاة المخالفين وإلغاء جميع القرارات المخالفة له بعد سحبه من السيد المستشار مفوض الدولة.

وانتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى:

أولاً: إنعدام قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن لجان التأديب بالنيابة الإدارية المشكلة تطبيقاً لقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥، وقراره رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ فى الحالة المعروضة، وعدم الاعتداد بها، وعدم جواز التظلم من تلك القرارات أمام لجان التظلمات المؤلفة طبقاً لهذين القرارين.

ثانياً: أن الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين بمحافظة المنوفية والجهات التابعة لها ينعقد للسلطات المختصة بهذه الجهات طبقاً لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، فيما عدا المخالفات التى تقدر السلطة المختصة بالمحافظة إحالتها إلى هيئة النيابة الإدارية، فىكون الاختصاص بتوقيع الجزاء التأديبى فيها، أو الحفظ للسيد الأستاذ المستشار/ رئيس الهيئة، دون غيره.

ثالثاً: عدم التزام محافظ المنوفية بإصدار أى قرارات لتنفيذ قرار لجنة التأديب رقم (٥٨٥) المؤرخ فى ٢٠١٧/٤/١٥^(١).

وفى فتوى أخرى للجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بشأن طلب إبداء الرأى فى مدى جواز إصدار صندوق التأمين الاجتماعى للعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص قرارات تنفيذية لقرارات لجان التأديب الصادرة عن هيئة النيابة الإدارية، ومدى حجية قرارات لجان التأديب الصادرة عن النيابة الإدارية قبل الجهة.

وبعد أن استعرضت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع كافة النصوص القانونية، سواء ما ورد فى دستور ٢٠١٤، والقرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المعدل، والقرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الملغى، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية الحالى، وذلك بشأن سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية. وأيضاً ما ورد فى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ فى شأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها الذى تم إلغائه بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ -المطبق حالياً- الصادر فى ٢٠١٦/٤/١٤ بشأن لجان التأديب والتظلمات. وذلك على النحو الذى سارت عليه فى فتاويها السابقة -التي سبق لنا ذكرها- فيما يتعلق بسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية.

وقد انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع -بعد هذا الاستعراض للنصوص الدستورية والقانونية والقرارات المشار إليها- إلى إنعدام قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن لجان التأديب بالنيابة الإدارية المشكلة تطبيقاً لقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥، وقراره رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ فى الحالة المعروضة، وعدم الاعتداد بها، وعدم جواز إصدار قرارات تنفيذية لتلك القرارات^(٢).

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم ٩٩٠ لسنة ٢٠١٩، رقم الملف ٥١٦/١/٥٨ بتاريخ ٢٠١٩/٧/٢٧، تاريخ الجلسة، ٢٠١٩/٦/١٢. مشار إليه لدى: الفتاوى الإدارية لمجلس الدولة، شبكة قوانين الشرق.

<https://www.eastlaws.com/data/fatwa/app/1/1854799>

أ/ محمد زهير: مجلس الدولة: المحكمة التأديبية المسئولة عن نظر تظلمات الموظفين من النيابة الإدارية، مرجع سابق الإشارة إليه.

أ/ محمد عبد القادر: مجلس الدولة: للسلطات المختصة بكل محافظة وحدها حق توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين، بوابة الأهرام، ٢٠١٩/٨/٢١.

<http://gatealahram.org.eg/news/2254913.aspx>

(٢) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم ١٠٦٨ لسنة ٢٠١٩ رقم الملف ٥١٥/١/٥٨ بتاريخ ٢٠١٩/٩/٤ تاريخ الجلسة ٢٠١٩/٦/٢٦. مشار إليها لدى: الفتاوى الإدارية، مجلس الدولة، شبكة قوانين الشرق.

<https://www.eastlaws.com/data/fatwa/app/1/1854799>

ويُلاحظ في هذا الصدد أنه إذا كانت المحاكم التأديبية أو الجمعية العمومية لقسى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة قد ذهبت إلى القول بانعدام القرارات الصادرة عن لجان التأديب بالنيابة الإدارية والمشكلة وفقاً لقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥- الملغى بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦- وقراره رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦، وعدم جواز التظلم من تلك القرارات أمام لجان التظلمات المؤلفة طبقاً لهذين القرارين، وإنما يكون الطعن فيها أمام المحاكم التأديبية المختصة مباشرة.

ولا يُشترط التظلم من قرارات تلك اللجان التأديبية أو اللجوء إلى لجان فض المنازعات قبل الطعن عليها، وذلك لأنها قرارات منعقدة ولا ترتب أى أثر قانونى، ولا تلتزم الجهات الإدارية بإصدار أية قرارات لتنفيذ قرارات لجان التأديب المذكورة، وذلك على أساس أن القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ فاقد سنده إصداره، ومغتصباً سلطة المشرع فى تنظيم ممارسة هيئة النيابة الإدارية الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية، بالإضافة إلى خروجه على الحدود التى رسمها الدستور والقانون لممارسة هذا الاختصاص، هذا فضلاً عن أن القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ قد صدر من حيث الأصل فاقداً صحيح سنده، ومغتصباً -أيضاً- سلطة المشرع فى تنظيم ممارسة هيئة النيابة الإدارية اختصاص جهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية فى المخالفات التى تقدر جهة الإدارة إحالتها إلى الهيئة للتحقيق فيها، ومن ثم فإنه لا يتأتى بأى حال من الأحوال اتخاذ أى من هذين القرارين سندا لتشكيل لجان التأديب المشار إليها، أو لإسناد أى اختصاص لهذه اللجان فى توقيع أى جزاء تأديبى على العاملين الذين كانوا يخضعون لقانون نظام العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قبل إلغائه، أو الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، بحسبان أن ممارسة هذا الاختصاص رهيناً بصدور قانون ينظم هذا الأمر - وهو ما لم يحدث حتى الآن- وأن سلطة توقيع الجزاء فى هذه الحالة منوط بالسيد الأستاذ المستشار/ رئيس هيئة النيابة الإدارية دون غيره -ودون تفويض فيه- بوصفه السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة فى الجهات الإدارية التى يخضع الموظفون فيها لهذا القانون -القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦- مما تغدو معه القرارات الصادرة عن تلك اللجان بتوقيع جزاءات تأديبية قد صدرت دون سند -على النحو السابق الإشارة إليه- ومشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذى يهدرها ويفقدها آثارها فى مواجهة الجهة الإدارية -وكل ذى شأن -حيث لا تحوز أية حجية فى مواجهتهم، ويجعل منها مجرد عقبة مادية يجوز للجميع إزالة شبهة وجودها.

وهكذا يتضح -مما سبق- أن المحاكم التأديبية والجمعية العمومية لقسى الفتوى والتشريع لم ينكرا حق النيابة الإدارية -المقررة دستورياً وقانونياً- فى توقيع الجزاءات التأديبية

التي تملك السلطة المختصة توقيعها أو الحفظ بشأن المخالفات التي تحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة وفقاً لسلطتها التقديرية دون المخالفات التي تختص النيابة الإدارية بالتحقيق فيها ابتداءً وذلك على النحو السابق الإشارة إليه- وإن كانت قد قصرت حق توقيع هذه الجزاءات على رئيس هيئة النيابة الإدارية فقط- دون لجان التأديب -المشار إليها سابقاً- باعتباره السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة في الجهات الإدارية التي يخضع الموظفون فيها لقانون الخدمة المدنية -الحالي- رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦. ولا يكون للجهة الإدارية في هذه الحالة إلا تنفيذ ما ورد إليها من رئيس هيئة النيابة الإدارية أو أن تعيد الأوراق للنيابة الإدارية لإحالة الموضوع للمحكمة التأديبية المختصة إذا رأت السلطة المختصة أن قرار رئيس الهيئة غير مناسب، وذلك حتى يصدر القانون المنظم لممارسة هيئة النيابة الإدارية الاختصاص بتوقيع تلك الجزاءات التأديبية أو الحفظ.

أما فيما يتعلق بالمخالفات الأخرى -المخالفات المالية والإدارية التي يسند القانون للنيابة الإدارية وحدها التحقيق فيها، والمخالفات التي يرتكبها شاغلو الوظائف القيادية، فإنه لما كان المشرع لم يصدر قانوناً بتنظيم اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية أو الحفظ بشأنها -تنفيذاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ -السابق الإشارة إليه- فإن النيابة الإدارية تظل هي جهة توصية بالحفظ أو بالجزاء مما تملكه الجهة الإدارية، ولا يصدر قرار الجزاء -أو الحفظ- إلا من السلطة المختصة لأنها المسؤولة بحسب الأصل عن إدارة العمل وانضباط موظفيها، التي يجب عليها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها من النيابة الإدارية- بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء، ويجب عليها إبلاغ النيابة الإدارية بقرار بالحفظ أو الجزاء خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرارها بالجزاء أو الحفظ. وهذا طبعاً لا يخل بحق النيابة الإدارية بأن تحيل تلك المخالفات للمحكمة التأديبية المختصة مباشرة، إن كانت الجزاءات المتعلقة بتلك المخالفات أشد مما تملكه السلطة المختصة، أي إذا رأت مبرراً لذلك.

وفي الواقع أن الصراع بين هيئة النيابة الإدارية من ناحية ومجلس الدولة -وأيضاً الجهاز المركزي للمحاسبات- من ناحية أخرى، والذي بدأ قبل إقرار دستور ٢٠١٤ الحالي عندما طُرح منح النيابة الإدارية الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية التي تملك السلطة المختصة توقيعها أو الحفظ، مازال موجوداً حتى يومنا هذا، وكل طرف من طرفي الصراع يتمسك بموقفه.

حيث ترى النيابة الإدارية أن الدستور وكذلك القانون منحها سلطة توقيع الجزاءات التأديبية -المشار إليها- في حين أن مجلس الدولة -سواء في ذلك المحاكم التأديبية أو الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع- يذهب إلى انعدام القرارات الصادرة عن اللجان التأديبية

المشكلة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ الملغى، وقراره رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ الحالى، لأنهما فاقدان للسند القانونى، وأنه لا يجوز التظلم من قرارات تلك اللجان أمام لجان التظلمات المشكلة وفقاً لهذين القرارين، ولا يشترط التظلم من هذه القرارات أمام لجان فض المنازعات لأنها قرارات منعدمة، وأن المختص بإصدار القرارات التأديبية فى المخالفات الإدارية والمالية التى تحال إلى هيئة النيابة من الجهات الإدارية وفقاً لسلطتها التقديرية هو رئيس هيئة النيابة الإدارية دون غيره.

وفى الواقع أن هذا الوضع يعد مضيعة للوقت والجهد والمال -سواء المال العام للدولة أو المال الخاص للمتقاضين- ولذلك فإننا نطالب المشرع العادى بإصدار القانون المنظم لاختصاص هيئة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية التى تملك السلطة المختصة توقيعها أو الحفظ، على أن تقتصر هذه السلطة على المخالفات المالية والإدارية التى تحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة وفقاً لسلطتها التقديرية، دون المخالفات الأخرى التى تملك النيابة الإدارية سلطة التحقيق فيها ابتداءً، وهى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها، وكذلك المخالفات التى يرتكبها شاغلو الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية.

ونطالب المشرع العادى كذلك بتعديل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وكذلك كافة القوانين المتعلقة بالتأديب كى تتوافق مع الاختصاص المستحدث للنيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية.

وإن كنا نرى أنه من الأفضل وإنهاءً للصراع والمشكلات التى ترتبت على منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية أن يقوم المشرع الدستورى، وكذلك المشرع العادى، بالعدول عن تحويل النيابة الإدارية هذه السلطة، وقصر دورها على التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية وتحريك ومباشرة الدعوى التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، واتخاذ الإجراءات القانونية لمعالجة أوجه القصور فى أداء المرافق العامة مثلما كان منصوصاً عليه فى المادة ١٨٠ من دستور ٢٠١٢ التى كانت تنص على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية، وتحريك ومباشرة الدعوى التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، واتخاذ الإجراءات القانونية لمعالجة أوجه القصور فى أداء المرافق العامة، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى....".

وذلك لأن هذا هو الأكثر اتساقاً مع الهدف من إنشاء النيابة الإدارية، وطبيعة الدور الذى تقوم به، فى إصلاح الجهاز الإدارى للدولة واقتراح سبل معالجة أوجه الخلل والقصور التى

تعتبر أداؤه والقضاء على ما يصيبه من أخطاء الموظفين الناجمة عن الإهمال أو سوء القصد بما يكفل انتظام سير العمل والعاملين به.

وإلى أن يتم هذا التعديل الدستوري والقانوني فإننا نطالب -بالإضافة إلى ما سبق من التوصيات أو الطلبات التي طالبنا بها- بأن يتم إلغاء كافة القرارات الصادرة من رؤساء هيئة النيابة الإدارية بشأن لجان التأديب والتظلمات وخاصة القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ الحالي بشأن نظام العمل بلجان التأديب- الذي أنشأ هذه اللجان -لأنها قرارات فاقدة لسندها القانوني وتعد غصباً لاختصاص السلطة التشريعية -مجلس النواب- التي خولها الدستور سلطة إصدار القانون المنظم لاختصاص النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية، باعتبار أن تلك القرارات تعتبر تعد على الدستور وممارسة لسلطة لم يمنحها الدستور ولا القانون لرؤساء هيئة النيابة الإدارية في إصدار القرارات بإنشاء تلك اللجان. فهي قرارات منعدمة لا يترتب عليها أية آثار قانونية ولا يعتد بها.

وإلى أن يتم ذلك فإننا نرى أنه يجب أن تقتصر سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الخاضعين لأحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية على السيد المستشار/ رئيس هيئة النيابة الإدارية باعتباره السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة في الجهات الإدارية التي يخضع الموظفون فيها لهذا القانون -القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦- على أن تقتصر هذه السلطة على المخالفات التي تحال إلى هيئة النيابة الإدارية والتي تقدر الجهات الإدارية المختلفة إحالتها إليها، دون المخالفات التي تختص النيابة الإدارية بالتحقيق فيها ابتداءً وهي المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها، وكذلك المخالفات التي يرتكبها شاغلو الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية.

ومما لا شك فيه أن ما نطالب به إنما هدفه إنهاء الصراع وعلاج المشكلات التي نجمت -من الناحيتين القانونية والعملية- عن منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية والمساهمة في تلافى السلبات التي نجمت عن هذا الأمر، وحفاظاً على المال العام للدولة والمال الخاص للمتقاضين وتوفيراً للوقت والجهد، بما يؤدي لعدالة ناجزة وسرعة في المحاكمات التأديبية، وتوفير الضمانات اللازمة للموظفين، حيث تؤدي سرعة توقيع الجزاء التأديبي -مع توافر كافة الضمانات القانونية- إلى وضوح أثره، وظهور ثمرته في إصلاح حال العاملين أو الموظفين في الجهاز الإداري للدولة.

الفصل الخامس

موقف الجهاز المركزى للمحاسبات

من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية

سوف نبين -هنا- أولاً: اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة على المخالفات المالية، ثم نبين ثانياً: أثر منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة والتعقيب على القرارات التأديبية الصادرة بشأن المخالفات المالية، وذلك فى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة على المخالفات المالية.
المبحث الثانى: أثر منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة والتعقيب على القرارات التأديبية الصادرة بشأن المخالفات المالية.

المبحث الأول اختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات فى الرقابة على المخالفات المالية

قبل أن نبين هذا الاختصاص فإننا سوف نبين باختصار ماهية المخالفة المالية.

- ماهية المخالفة المالية:

لم يتطرق المشرع فى أى من القوانين المنظمة للوظيفة العامة، وآخرها القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، لتعريف المخالفة التأديبية إدارية كانت أم مالية نظراً لعدم خضوع الجريمة أو المخالفة التأديبية عموماً لمبدأ الشرعية^(١) - مبدأ لا جريمة إلا بنص- بعكس الجريمة الجنائية التى تخضع لهذا المبدأ، ومرد ذلك ومرجعها يعود لصعوبة حصر المخالفات التأديبية إدارية كانت أم مالية^(٢).

وإذا كان المشرع لم يحدد ماهية المخالفة التأديبية إدارية كانت أم مالية إلا أنه يورد بعض الأمثلة لهذه المخالفات، مثال ذلك فيما يتعلق بالمخالفات المالية نص الفقرة الأولى من المادة ١١ - فقرة أولى- من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ بشأن الجهاز المركزى للمحاسبات التى تنص على أنه "يُعتبر من المخالفات المالية فى تطبيق أحكام هذا القانون ما يأتى:

- ١- مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها فى الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها.
- ٢- مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة وبضبط الرقابة على تنفيذها.
- ٣- مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وشئون المخازن، وكذا كافة القواعد والإجراءات والنظم المالية والمحاسبية السارية.
- ٤ - كل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو الهيئات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية".

(١) د. سليمان الطماوى: القضاء الإدارى - الكتاب الثالث "قضاء التأديب"، المرجع السابق، ص ٧٦، ص ٧٧، د. رمضان محمد بطيخ: المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال فقهاً وقضاءً، المرجع السابق، ص ١٠٥، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٧٢.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٧٢.

ونظراً لأن المشرع لم يتطرق إلى تعريف المخالفة المالية فقد عرفها الفقه والقضاء الإداري.

فقد عرفها بعض الفقه بأنها إخلال العامل بقاعدة مالية مقررة^(١).

وعرفه البعض الآخر بأنها كل إخلال بالقواعد والأحكام المالية المقررة، أو كل إهمال أو تقصير يترتب عليه مباشرة ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو كان من شأنه أن يؤدي مباشرة إلى ذلك^(٢).

وذهب البعض إلى تعريفها بأنها كل مخالفة لقاعدة أو نص مالي ورد في الدستور أو القانون أو اللوائح والأوامر الرئاسية التي تتصف بالعمومية والتجريد وتطبق على الرؤساء ومرؤوسيههم سواء ترتب على ذلك ضياع حق مالي للدولة أو الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أم لا^(٣).

كما ذهب البعض إلى تعريفها بأنها إخلال الموظف أو العامل بقاعدة مالية مقررة أيّاً كان موضع النص عليها، سواء ترتب على هذا الإخلال ضرر فعلى للجهة التي يتبعها الموظف أو العامل أم لا^(٤).

أما عن القضاء فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المخالفة المالية بأنها "كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات العامة الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو من شأنه أن يؤدي إلى ذلك"^(٥).

وفي الواقع أن كافة التعريفات السابقة تعد عناصر يكمل بعضها بعضاً لتعريف المخالفة المالية.

(١) د. عبد الوهاب البنداري: الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، ١٩٧٠ - ١٩٧١، ص ٢٠٤.

(٢) د. محمد مختار محمد عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٣٢٧.

(٣) د. ثروة محمود عوض: التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٩٤، ص ٢٠٥.

(٤) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٧٤.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٤ لسنة ٨ق، جلسة ١٩٩٦/٢/٢٦، مجموعة أحكام السنة الحادية عشرة، ص ٤٥١.

تأسس الجهاز المركزي للمحاسبات سنة ١٩٤٢ كأداة للتحكيم في المالية العامة، وكان -في البداية- يُسمى ديوان المحاسبة، ثم تغيير اسمه إلى الجهاز المركزي للمحاسبات عام ١٩٦٤.

أنظر: د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، هامش ١ ص ٣٣٦.

وعلى ذلك فإننا يمكننا تعريف المخالفة المالية بأنها "كل مخالفة عن عمد أو إهمال أو تقصير من جانب الموظف سواء كان رئيساً أو مرئوساً لقاعدة مالية مقررة أو إجراء مالى أياً كان موضع النص عليه سواء كان فى الدستور أو القوانين أو اللوائح، يترتب عليه ضرر يتمثل فى صرف مبلغ من أموال الدولة أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو الوحدة (الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومى أو المحافظة أو الهيئة العامة) أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات (الواردة فى المادة الثالثة من قانونه) أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية أو من شأنه أن يؤدى إلى ذلك، أم لم يترتب على هذه المخالفة ضرر للدولة أو إحدى هذه الجهات أو تلك".

وفى الواقع أن ما نذهب إليه من تعريف للمخالفة المالية التى تقع بمجرد مخالفة إحدى القواعد المالية المقررة، أو أحد الإجراءات المالية، أياً كان موضع النص عليها، سواء ترتب عليها ضرر للدولة أو إحدى الجهات التى يتبعها الموظف أو العامل المذكورة أعلاه أو إحدى الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات أم لا، هو المستفاد من نص المادة الحادية عشرة من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨-السابق الإشارة إليه- لأن المخالفة المالية تقع طبقاً لهذا النص بمجرد مخالفة إحدى القواعد المالية أو الإجراءات المالية أياً كان موضع النص عليها، حتى ولو لم يترتب على ذلك ثمة ضرر بالنسبة للدولة أو إحدى الجهات أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات.

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا، حيث ذهبت إلى أن "عدم ترتب أضرار مالية بالخزانة العامة على المخالفة المنسوبة إلى الموظف لا ينفى عن المخالفة حتماً طبيعتها المالية، وليس من شأنه تغيير وصف التهمة"^(١).

وبعد أن بينا - باختصار - ماهية المخالفة المالية، فإننا سوف نبين باختصار - أيضاً - اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة على المخالفات المالية.

تنص المادة الأولى من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ على أن "الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها فى هذا

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٠٨٧ لسنة ٣٨ ق.ع، جلسة ١٩٩٦/٢/٢٧، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٤٢، ص ٤٦٦.

القانون، كما تعاون مجلس الشعب فى القيام بمهامه فى هذه الرقابة، وذلك على النحو المبين فى هذا القانون".

وتنص المادة الثانية من ذات القانون على أن "يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية:

١- الرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى.

٢- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.

٣- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية".

وتنص المادة الثالثة من ذات القانون على أنه "يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية:

١- الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة، ووحدات الحكم المحلى.

٢- الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأى منها فى الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقاً للقوانين الخاصة بكل منها.

٣- الشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام والتى يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها.

٤- النقابات والاتحادات المهنية والعمالية.

٥- الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية.

٦- الجهات التى تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز.

٧- أى جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة".

ويتضح من هذه النصوص أن المشرع قد منح الجهاز المركزى للمحاسبات سلطة الرقابة المالية على أموال الدولة والأشخاص العامة والجهات الخاضعة لاختصاصه، وتتجلى هذه الرقابة فيما يملكه الجهاز من رقابة محاسبية وأخرى قانونية تنصب على القرارات التأديبية الصادرة فى شأن المخالفات المالية سواء من خلال الكشف عن هذه المخالفات، أو من خلال التعقيب على قرارات الجزاءات الصادرة بشأنها^(١):

(١) أنظر فى تفاصيل ذلك:

د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٧٠ وما بعدها.

١- فيما يتعلق بدور الجهاز المركزي للمحاسبات في الكشف عن المخالفة المالية، فطبقاً لنص المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته، فإن الجهاز يباشر اختصاصاته في الرقابة المنصوص عليها في المادة الثانية من ذات القانون سواء في مجال الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني، أو في مجال الرقابة على الأداء، ومتابعة تنفيذ الخطة، أو في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، أو في مجال مراقبة الشركات التي لا تعد من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها، ومن ثم فإذا تكشف للجهاز أثناء الفحص وجود مخالفة لما تقضى به القواعد والتعليمات المالية فإن الجهاز يطلب إحالة هذه المخالفة المالية للنيابة الإدارية أو الجهة الإدارية التي يتبعها العامل أو وقعت فيها المخالفة.

فدور الجهاز المركزي للمحاسبات في هذه المرحلة يقتصر على الكشف عن المخالفات المالية في الجهات الخاضعة لرقابته وطلب التحقيق فيها، وذلك للتعرف على أوجه الخلل والقصور الذي يعتري النظم المالية المعمول بها والتي سهلت وقوع المخالفات المالية والعمل على تلافيتها، فضلاً عن محاسب مرتكبي هذه المخالفات بما يحقق الزجر والردع لهم حفاظاً على المال العام^(١).

٢- فيما يتعلق بدور الجهاز المركزي للمحاسبات في التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في مجال المخالفات المالية، فقد ورد النص على هذا الاختصاص بالبند الثالث من المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل، والتي نصت على أن: يباشر الجهاز اختصاصاته في الرقابة المنصوص عليها في المادة (٢) من هذا القانون على الوجه الآتي:

أولاً:.....

ثانياً:.....

ثالثاً: في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية:

يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد أُتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسؤولية عنها قد حُددت وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها. ويتعين موافاة

(١) د. صلاح العطيفي محمود: المخالفة المالية بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، ١٩٨٢، ص ٥٦، د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٧٥.

الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع ولرئيس الجهاز ما يأتي:

١ - أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز إذا رأى وجهاً لذلك تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة المختصة بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

٢- أن يطلب من الجهة الإدارية مصدرة القرار في شأن المخالفة المالية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النظر في قرارها، وعليها أن توافي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد خلال الثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز، فإذا لم تستجب الجهة الإدارية لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوماً التالية أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية وعلى الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

٣ - أن يطعن في القرارات أو الأحكام الصادرة من جهات التأديب في شأن المخالفات المالية، وعلى القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة من القرارات والأحكام الصادرة في شأن المخالفات المالية فور صدورها".

ويصدد المخالفة المالية فقد نص المشرع -أيضاً- في المادة ٦٦ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالي على أنه " لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته.

ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة للدولة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها. ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تتجاوز عشرة أضعاف أجره الوظيفي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة، وذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية والتزامه برد قيمة الحق، واستثناءً من أحكام قانون التأمين الاجتماعي المشار إليه، تُستوفى الغرامة المشار إليها بالفقرة السابقة من المعاش بما لا يتجاوز ربعه، أو بطريق الحجز الإداري".

ونصت المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أن "يُخطر رئيس ديوان المحاسبة بالقرارات الصادرة من الجهة الإدارية في شأن المخالفات المالية والمشار إليها في المادة السابقة.

ولرئيس الديوان خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار أن يطلب تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية. وعلى النيابة الإدارية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال خمسة عشر يوماً التالية".

ويُلاحظ في هذا الصدد أن المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية المشار إليها، قد نصت على المدة التي يجب خلالها على رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، بعد إخطاره بالقرارات الصادرة من الجهة الإدارية في شأن المخالفات المالية، إذا رأى وجهاً لذلك، تقديم الموظف أو العامل إلى المحاكمة التأديبية المختصة وهي خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بهذه القرارات.

في حين أن المادة الخامسة -البند الثالث- من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ -المشار إليه- قد حددت هذه المدة بثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة من الجهة الإدارية للجهاز المركزي للمحاسبات.

كما أن المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المشار إليه قد نصت على المدة التي يجب خلالها على النيابة الإدارية في هذه الحالة -حالة طلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات إحالة الموظف أو العامل للمحاكمة التأديبية المختصة- مباشرة الدعوى التأديبية وهي خمسة عشر يوماً. في حين أن المادة الخامسة -البند الثالث- من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المشار إليه قد حددت هذه المدة بثلاثين يوماً تالية لطلب الإحالة.

ولذلك فإننا نطالب بتعديل المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية لكي تصبح المدة ثلاثون يوماً في الحالتين المذكورتين بحيث يصبح نص المادة كالتالي: "يخطر رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات الصادرة من الجهة الإدارية في شأن المخالفات المالية والمشار إليها في المادة السابقة.

ولرئيس الجهاز خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار أن يطلب تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية. وعلى النيابة الإدارية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية".

خلاصة القول أن اختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات بشأن التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته بشأن المخالفات المالية اختصاصاً عاماً وشاملاً

بحيث يشمل كافة القرارات التأديبية أياً كانت الجهة الى يتبعها الموظف أو العامل ما دامت خاضعة لرقابته^(١).

كما أن رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات بهذا الصدد تعد رقابة ملاءمة بالنظر إلى ما يملكه من سلطة تقديرية إزاء القرار التأديبي الصادر من السلطة التأديبية المختصة بشأن المخالفات المالية التي تقع في الجهات الخاضعة لرقابته، وهو ما يتضح بجلاء من نص البند الثالث من المادة الخامسة من قانونه رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المشار إليه، حيث يملك إقرار الجهة الإدارية -أو الجهة التي يتبعها العامل أو الموظف بالنسبة للجهات الأخرى الخاضعة لرقابته في مجال المخالفات المالية -على قرار الجزاء متى استبان له مناسبه للمخالفة المرتكبة، أو أن يطلب منها إعادة النظر في هذا القرار بما يعنيه ذلك من الرغبة في تشديد الجزاء، أو أن يطلب إحالة الموظف أو العامل مرتكب المخالفة إلى المحاكمة التأديبية إذا قدر أن المخالفة قد بلغت حداً من الجسامه يستوجب توقيع جزاءً أشد مما تملكه الجهة التي يتبعها الموظف أو العامل^(٢).

وقد مد المشرع سلطة الجهاز المركزي للمحاسبات في التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في مجال المخالفات المالية لتشمل حق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادر من المحاكم التأديبية، وكذا قرارات مجالس التأديب الخاصة ببعض طوائف العاملين أو الموظفين بالبراءة أو بتوقيع جزاءات تأديبية لا تتناسب من جهة نظر الجهاز مع جسامه المخالفة المالية المرتكبة^(٣)، حيث يعد رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات من ذوى الشأن في الطعن على أحكام المحاكم التأديبية طبقاً لنص البند الثالث من المادة الخامسة من قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المشار إليه، وكذلك المادة ٤٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ التي تنص على أنه ".... ويجب على ذوى الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا خزانه المجلس كفالة مقدارها عشرة جنيهات تقضى دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن، ولا يسرى هذا الحكم على الطعون التي ترفع من الوزير المختص وهيئة مفوضى الدولة ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية" (رئيس هيئة النيابة الإدارية).

(١) د. ثروت عبد العال أحمد: النظام القانوني للمخالفات المالية، المرجع السابق، ص ١٦٦، ١٦٧، د. شعبان أحمد

رمضان: المرجع السابق، ص ١٧٧.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٧٧، ١٧٨.

(٣) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٧٨.

ويتضح - مما سبق - رغبة المشرع فى تمكين الجهاز المركزى للمحاسبات من القيام بدور رقابى فعال بشأن المخالفات المالية التى تقع من الجهات الخاضعة لرقابته بما يكفل حماية ناجحة لأموال الدولة وإحكام الرقابة عليها^(١).

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٧٨.

المبحث الثانى

أثر منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية

على اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة والتعقيب على القرارات التأديبية

الصادرة بشأن المخالفات المالية

يثور -فى هذا الصدد- التساؤل عن أثر منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة والتعقيب على القرارات التأديبية بشأن المخالفات المالية، فهل تفضى سلطة النيابة الإدارية -هنا- إلى تقليص دور الجهاز المركزى للمحاسبات فى هذا الصدد أم لا؟

وهل تمتد سلطة الجهاز التعقيبى لتشمل القرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية بشأن المخالفات المالية وذلك بموجب ولايتها التى منحها لها دستور ٢٠١٤ فى المادة ١٩٧ منه، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالى فى المادة ٦٠ منه أم لا^(١)؟

فى الواقع أنه بادئ ذى بدء فإننا نرى أن سلطة النيابة الإدارية التى منحها لها دستور ٢٠١٤، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فى توقيع الجزاءات التأديبية -أو الحفظ- التى تملكها الجهة الإدارية أو السلطة المختصة، إنما تقتصر فقط -كما سبق القول- على المخالفات التى تحال إليها من الجهات الإدارية أو السلطة المختصة وأن المختص بإصدار القرارات التأديبية فى هذه الحالة هو المستشار/ رئيس هيئة النيابة الإدارية دون غيره، ومن ثم فإنها لا تشمل المخالفات التى تباشر النيابة الإدارية التحقيق فيها ابتداءً كما هو الشأن بالنسبة لشاغلى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، أو المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة، أو تلك التى تتولى التحقيق فيها عن طريق شكاوى الأفراد والهيئات، أو تلك التى تسفر عنها الرقابة^(٢)، والتى يجب من وجهة نظرنا أن تقتصر سلطة النيابة الإدارية بشأن هذه المخالفات -الأخيرة- على التحقيق دون توقيع الجزاء، حيث يجب عليها بعد انتهاء التحقيق فيها بإحالة الموضوع إلى الجهة الإدارية التى يتبعها الموظف المتهم التى يكون لها الأخذ أو عدم الأخذ بتوصية النيابة الإدارية بالحفظ أو توقيع عقوبة مما تدخل فى اختصاصها.

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٧٨.

(٢) إن الرقابة على أعمال الإدارة أو أعمال المرفق العام قد تكون عامة من المواطنين المتعاملين معها تتجسد فى الإبلاغ عن أى تقصير أو إهمال من الموظف فى أداء الخدمة، كما قد تكون ذاتية من الإدارة بنفسها أو عن طريق إدارات أو هيئات تحقيق داخلها، كما قد تكون الرقابة خارجية من خلال الأجهزة الرقابية فى الدولة ومنها الرقابة الإدارية أو الجهاز المركزى للمحاسبات أو غيرها من أجهزة السلطة التنفيذية، وقد تكون أجهزة قضائية تتمثل فى النيابة الإدارية أو النيابة العامة. أنظر:

د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ١٧٩.

ولكن رغم ما نذهب إليه إلا أن العمل قد جرى في النيابة الإدارية منذ صدور قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتظلمات الملغى، ثم قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والمعمول به حالياً في النيابة الإدارية، على أن سلطتها في توقيع الجزاءات التأديبية التي تملك الجهة الإدارية أو السلطة المختصة سلطة توقيعها أو الحفظ تشمل جميع المخالفات التي تباشر التحقيق فيها سواء ما يدخل في سلطتها ابتداءً أو ما يُحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة.

وعلى ذلك - كما ذهب رأى في الفقه بحق - فإن الاختصاص التعقيبي للجهاز المركزي للمحاسبات على القرارات التأديبية بشأن المخالفات المالية يمتد ليشمل القرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية بشأن المخالفات المالية وذلك بموجب ولايتها التأديبية المستحدثة بالمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ الحالي، وذلك للأسباب التالية^(١):

١ - أن قرار النيابة الإدارية الصادر بتوقيع جزاء تأديبي بشأن المخالفات المالية - بل كافة المخالفات التأديبية - يعد قراراً إدارياً، وليس قراراً أو حكماً قضائياً، ومن ثم فإنه يجب إخضاعه للاختصاص التعقيبي للجهاز المركزي للمحاسبات شأنه شأن القرار التأديبي الصادر من الجهة الإدارية - وغيرها من الجهات الخاضعة لولايته الرقابية - سواء بسواء.

٢ - أن المغايرة في الحكم بين القرار التأديبي الصادر من النيابة الإدارية، وذاك الصادر من الجهة الإدارية - وغيرها من الجهات الخاضعة لولاية الجهاز المركزي للمحاسبات - بشأن المخالفات المالية فيما يتعلق بالخضوع للسلطة التعقيبية للجهاز المركزي للمحاسبات بهذا الشأن سوف يؤدي إلى نتائج متعارضة بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة بصدد نوع واحد من المخالفات دون مبرر أو مسوغ منطقي. وتفسير ذلك أنه من ناحية: هناك جهات لا تخضع لولاية النيابة الإدارية تحقيقاً وتأديباً. وفي هذه الحالة تملك الجهة الإدارية كامل السلطة على عاملها أو موظفيها تحقيقاً وتأديباً، حيث تملك التحقيق معهم وإصدار القرارات التأديبية بشأن المخالفات التي يرتكبونها، ومن بين هذه القرارات بالطبع القرارات التأديبية بشأن المخالفات المالية، والتي سوف تخضع بالضرورة لسلطة الجهاز المركزي للمحاسبات التعقيبية عليها. ومن ناحية أخرى: هناك جهات تخضع لولاية النيابة الإدارية بشأن المخالفات المالية تحقيقاً وتأديباً، ومن ثم فإن القرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية بخصوصها تخرج - إذا تبيننا المغايرة في الحكم - عن سلطة الجهاز المركزي للمحاسبات التعقيبية. الأمر الذي يجعلنا أمام وضع متناقض يتمثل في تفعيل دور الجهاز الرقابي والتعقيبي بالنسبة للقرارات التأديبية لبعض الجهات

(١) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٨١ وما بعدها.

وتعطيله بالنسبة للقرارات التأديبية للبعض الآخر من الجهات رغم وحدة طبيعة المخالفة -وهى المخالفة المالية- دون مبرر مقبول أو سبب معقول.

٣ - أن رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات يُعد طبقاً لصريح نص المادة ٤٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، والبند الثالث من المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، من ذوى الشأن فى الطعن على أحكام المحاكم التأديبية الصادرة بشأن المخالفات التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا إذا قدر أن الحكم الصادر بالبراءة أو بعقوبة تأديبية لا تتناسب من وجهة نظره مع جسامة المخالفة المرتكبة. فإذا كان للجهاز المركزى للمحاسبات هذه السلطة التعقيبية بشأن الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، فإنه يملك من باب أولى التعقيب على القرارات الصادرة من النيابة الإدارية بتوقيع جزاءات تأديبية بشأن المخالفات المالية بموجب ولايتها المستحدثة. الأمر الذى ننتهى معه إلى مطالبة المشرع بتعديل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية بحيث يضيف إليه نصاً صريحاً يجعل للجهاز المركزى للمحاسبات سلطة التعقيب على القرارات الصادرة من النيابة الإدارية بتوقيع جزاءات تأديبية بشأن المخالفات المالية، وإذا تم استبدال القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ -المذكور- بقانون جديد فإننا نطالب بتضمينه ذات النص الصريح الذى اقترحنه بشأن تعديل هذا القانون (القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨).

كما أننا نقترح تعديل قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ بحيث يتضمن نصاً صريحاً بالأمر ذاته، وذلك إذا ظل الحال كما هو من حيث الإبقاء على سلطة النيابة الإدارية التأديبية طبقاً للمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤، والمادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، وإن كنا نفضل عدول المشرع الدستورى، وبالتالي المشرع العادى عن هذا الوضع برمته وقصر سلطة النيابة الإدارية على التحقيق دون التأديب.

وفى الواقع أن ما ننادى به - فى هذا الصدد - إنما يتفق والدور الرئيسى الذى أنشأت النيابة الإدارية من أجله وهو الفحص والتحقيق فى المخالفات المالية والإدارية التى تقع من الفئات الخاضعة لولايتها بهدف حماية المال العام، وضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق العدالة التأديبية واكتشاف أوجه الخلل والقصور فى النظم والإجراءات الإدارية والمالية.

فهى النائبة عن المجتمع فى هذا الصدد، كما أنها الأمانة على الدعوى التأديبية تتولى إقامتها ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، كما تتولى الطعون فى أحكام هذه المحاكم ومباشرة كافة الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا^(١).

(١) د. المستشار/ عائشة سيد أحمد: المرجع السابق، ص ١٩٨.

وهذا بدلاً من الصراع مع مجلس الدولة من ناحية -على النحو السابق ذكره- ومع الجهاز المركزي للمحاسبات من ناحية أخرى.

حيث وصل الصراع أو الخلاف بين النيابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات إلى درجة كبيرة، لدرجة أن تقوم كل جهة بالرد على ما تقوله الجهة الأخرى.

وفى الواقع أنه قد تفجرت الأزمة -من جديد- بين الجهاز المركزي للمحاسبات والنيابة الإدارية بعد أن أصدر المستشار/ سامح كمال رئيس هيئة النيابة الإدارية -آنذاك- قراراً بعدم إخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بتصرف هيئة النيابة الإدارية فيما يُحال إليها من مخالفات مالية، واستند فى قراره إلى المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤، حيث إنه لا رقابة على قرارات النيابة الإدارية^(١)، الصادرة بتوقيع الجزاءات بواسطة اللجان التأديبية المشكلة بها، أو الحفظ وليس للجهاز المركزي للمحاسبات أو أى جهة أخرى، سوى الطعن عليها أمام المحكمة التأديبية المختصة.

وفى الواقع أن سر اشتعال الأزمة من جديد بين الجهاز المركزي للمحاسبات وبين النيابة الإدارية هو القرار الذى عممته "هيئة النيابة الإدارية" على الجهات الإدارية بأنها "سلطة تحقيق" و"اتهام" وتوقيع الجزاء والتنظلم منه" الأمر الذى دفع الجهاز المركزي للمحاسبات إلى الاحتكام لمجلس الدولة ورفع دعوى قضائية أمامه - أمام محكمة القضاء الإدارى- باعتبار المجلس صاحب الاختصاص الأصيل لمحاكمات القرارات الإدارية التى تصد عن أى من الجهات الإدارية ومنها مدى أحقية سلطة الجهاز المركزي للمحاسبات فى الإشراف والرقابة ومتابعة المخالفات التى تقع فيها الجهات الإدارية والمسئولون عن هذه المخالفات وملاحقتهم تأديبياً وتصويب الأخطاء^(٢).

وزادت الأزمة اشتعالاً مع بدء هيئة النيابة الإدارية تفعيل قرار المستشار/ سامح كمال رئيس هيئة النيابة الإدارية الأسبق رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ بالتنبيه على جميع فروع النيابة الإدارية

(١) أ/ إيمان إبراهيم: "المركزى للمحاسبات" يستعد لمقاضاة "النيابة الإدارية" بسبب قرار "رقابة التصرفات"، الوفد، ٢٠١/٢/٢٣.

<https://alwafd.news>

الجدير بالذكر أن الخلاف حول منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية كان قائماً بين الجهاز المركزي للمحاسبات -وكذلك مجلس الدولة- من ناحية، والنيابة الإدارية من ناحية أخرى من قبل، وأثناء المناقشات لوضع دستور ٢٠١٤ الذى منح فى المادة ١٩٧ هذه السلطة للنيابة الإدارية.

(٢) أ/ حسام الجداوى: خلافات النيابة الإدارية والمركزى للمحاسبات تصل إلى منصات القضاء، الأهرام اليومى، ٢٠١٨/٩/١٥.

<https://gate.ahram.org.dailynews/2027701670995/>

بعدم إحالة قضايا الفساد والقرارات التي تُتخذ بشأنها للجهاز المركزي للمحاسبات للرقابة والتعليق عليها وإعادتها في حالة عدم رضاه عن العقوبة^(١).

وقد استند رئيس هيئة النيابة الإدارية الأسبق في ذلك القرار إلى مادة ١٩٧ من الدستور التي نصت على أن الهيئة ليست "جهة إدارية" لإحالة القرارات التي تنتهي إليها للجهاز المركزي للمحاسبات للتعقيب عليها كما أن قرارات النيابة ليست نهائية، فالقرار تتم إحالته للمحكمة التأديبية المختصة، لنظره حيث إن الكتاب الدوري رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ الصادر عن إدارة التفتيش بهيئة النيابة الإدارية نص على أنه نفاذاً لأحكام المادة ١٩٧ من الدستور المصري فإنه لا رقابة للجهاز المركزي للمحاسبات أو أي جهة أخرى على قرارات النيابة الإدارية الصادرة بالحفظ أو توقيع الجزاء، وإنما يكون لذوى الشأن الطعن على تلك القرارات أمام المحكمة التأديبية المختصة.^(٢)

ولم يقف الجهاز المركزي للمحاسبات برئاسة المستشار/ هشام بدوى -آنذاك- مكتوف الأيدي أمام قرار هيئة النيابة الإدارية ورفضه جملة وتفصيلاً، مؤكداً أن النيابة تخطت اختصاصاتها وجارت على اختصاصات الجهاز المنصوص عليها في الدستور أيضاً، ومضوحاً أن البند الثالث من المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات -رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨- يلزم الجهات الإدارية الخاضعة لرقابته بموافاة الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات المتعلقة بالمخالفات المالية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها، مصحوبة بكافة أوراق الموضوع. وأكد رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات في دعواه التي أقامها أمام محكمة القضاء الإداري أن قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية يخالف ما نص عليه قانون الجهاز من اختصاصه بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته بشأن المخالفات المالية التي تقع بها، وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد أُتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسؤولية عنها قد حُددت وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها^(٣).

وأوضح رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات أمام المحكمة أن القانون فرق بين حالتين يمكن لرئيس الجهاز أن يتصرف في المخالفة وفقاً لهما عقب ورود الأوراق إليه، أولاهما أن يطلب تقديم العامل للمحاكمة التأديبية، وفي هذه الحالة يكون على الجهة المختصة بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية مباشرة خلال الثلاثين يوماً التالية. أما الحالة الثانية، فيحق فيها لرئيس الجهاز أن يطالب الجهة الإدارية مصدرة القرار في شأن المخالفة المالية، بإعادة النظر في قرارها، وفي هذه الحالة تلتزم الجهة الإدارية بموافاة الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد، فإذا لم تستجب لطلب

(١) / أ/ حسام الجداوى: المرجع السابق الإشارة إليه.

(٢) / أ/ حسام الجداوى: المرجع السابق الإشارة إليه.

(٣) / أ/ حسام الجداوى: المرجع السابق الإشارة إليه.

الجهاز، يحق لرئيس الجهاز أن يطلب تقديم العامل للمحاكمة التأديبية، وتلتزم الجهة التأديبية المختصة بمباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية. ومن جهتها، أصدرت محكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة قرارها بالتأجيل لجلسة ٥ يناير المقبل فى الدعوى التى حملت رقم ٣٤٠٥٥ لسنة ٧٠ قضائية^(١).

وفى الواقع أن هذه سابقة هى الأولى من نوعها أن تقف هيئتان رقابيتان: هيئة النيابة الإدارية، والجهاز المركزى للمحاسبات، أمام منصة قضاء مجلس الدولة للفصل فى أحقية كل منهما فى كشف وواد الفساد والمسئولين عنه وملاحقتهم تأديبياً^(٢).

وقد وصف أ/ إبراهيم يسرى، رئيس نادى أعضاء الجهاز المركزى للمحاسبات -آنذاك- قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية -المشار إليه- بأنه مخالف للدستور، حيث يخالف المادة ٢٢٤ منه التى تنص على أن "كل ما قرره القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور يبقى نافذاً أو لا يجوز تعديلها ولا إلغاؤها إلا وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة فى الدستور، وتلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام الدستور"، كما أن ذلك القرار يخالف أيضاً قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ الذى ينص فى المادة ٣/٥ من الباب الثانى فى مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى المخالفات المالية على أنه "يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته فى شأن المخالفات المالية التى تقع بها، وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد أتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسئولية عنها قد حُددت وتمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها، ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع"^(٣).

وأضاف أن نادى أعضاء الجهاز المركزى للمحاسبات سبق وأن حذر خلال فترة إعداد الدستور، بل اعترض على المادة ١٩٧، التى تسلب من الجهاز المركزى للمحاسبات سلطة عمله الرقابى والذى يعود إلى أكثر من ٥٠ عاماً^(٤).

وحدث الأمر نفسه حيث اعترض الجهاز المركزى للمحاسبات على المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ أثناء مرحلة إعداد هذا القانون.

وفى هذا الإطار فقد قضت الدائرة الأولى بمحكمة القضاء الإدارى بتأجيل الدعوى التى رفعها رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات التى تطالب بإلغاء قرار رئيس هيئة النيابة الأسبق بغل

(١) أ/ حسام الجداوى: المرجع السابق الإشارة إليه.

(٢) أ/ حسام الجداوى: المرجع السابق الإشارة إليه.

(٣) أنظر: أ/ إيمان إبراهيم: المركزى للمحاسبات، المرجع السابق الإشارة إليه.

(٤) أنظر: أ/ إيمان إبراهيم: المرجع السابق الإشارة إليه.

يد الجهاز المركزي للمحاسبات أو أى جهة أخرى عن رقابة القرارات التى تصدرها الهيئة، سواء بالحفظ أو الجزاء، وقصر الطعن على تلك القرارات أمام المحكمة التأديبية على ذوى الشأن دون غيرهم لجلسة ٢٣ يناير ٢٠١٨^(١).

وقد ذهب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات فى هذه الدعوى، رقم ٣٤٠٥٥ لسنة ٧٠ قضائية، إلى أن قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية -الأسبق- يخالف ما نص عليه قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، والذي نص على اختصاص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته فى شأن المخالفات المالية التى تقع بها، وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد أتخذت بالنسبة بتلك المخالفات وأن المسئولية عنها قد حُددت وتمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها^(٢).

وأشارت الدعوى إلى أن ذات النص يلزم الجهات المشار إليها بموافاة الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات المتعلقة بتلك المخالفات خلال شهر من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع^(٣).

وقد قضت محكمة القضاء الإدارى مرة أخرى بتأجيل الدعوى إلى ٢٠١٩/١/١٥^(٤). و بجلسة ٢٠١٩/٣/٢ قررت المحكمة إصدار الحكم بجلسة ٢٠١٩/٤/٢٧ مع مذكرات خلال أسبوعين، وقد انقضى أجل المذكرات دون تقديم شئ، وبذلك الجلسة قررت المحكمة مد أجل النطق بالحكم لعدة جلسات كان آخرها لجلسة الأربعاء الموافق ٢٠١٩/١٠/٣٠ لإتمام المداولة وبها صدر الحكم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به.

وفى هذا الصدد -وفى إطار دفاعها عن موقف هيئة النيابة الإدارية- ذهبت المستشارة/ نجوى صادق -نائب رئيس هيئة النيابة الإدارية آنذاك- إلى أنه وفقاً للدستور والقانون فإننا نرصد الملاحظات الآتية: أولاً: من حيث إن المادة ١٩٧ من الدستور المصرى لسنة ٢٠١٤، والتي نصت على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية و المالية وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة...". كما أن هذا النص الدستوري المذكور لم يورد أى اختصاص للجهاز المركزي

(١) أنظر: تأجيل الخلاف بين النيابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات لـ ٢٣ يناير، صوت الأمة، ٢٠١٧/١٠/٣.

<http://www.soutalomma.com>

(٢) أ/ حسام الجداوى: المرجع السابق الإشارة إليه.

(٣) أ/ حسام الجداوى: المرجع السابق الإشارة إليه.

(٤) أنظر: أ/ مهنى أنور: متى يتم حسم الخلاف بين النيابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات، مجلة أكتوبر، ٢٠١٨/٩/٢١.

<http://octobremageg.com>

للمحاسبات بالرقابة من قريب أو بعيد على قرارات النيابة الإدارية المذكورة، وإنما حدد هذا النص الدستوري بطريقة صريحة وقاطعة أن الطريق الوحيد للرقابة على قرارات النيابة الإدارية الصادرة بالجزاء أو الحفظ بشأن المخالفات المالية، هو الأسلوب القضائي بالطعن على هذه القرارات أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة؛ وتنفيذاً للنص الدستوري السابق، فقد قررت الفقرة الثانية من المادة - ٦٠ - من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ أن النيابة الإدارية تتولى التحقيق فى المخالفات التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات أو الحفظ. وعلى الجهة الادارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرّبه من تحقيق فى واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها"، ثانياً: أن الدستور المصرى الصادر سنة ٢٠١٤ نص على مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي فإنه تنفيذاً لهذا النص الدستورى لا يجوز لأى سلطة من السلطات أن تتدخل فى أمور سلطة أخرى، فإذا ما جاء الجهاز المركزى للمحاسبات وذهب إلى رقابته على قرارات النيابة الادارية بالجزاء أو الحفظ فى المخالفات المالية، فيكون ذلك تغولاً من سلطة رقابية على اختصاص هيئة قضائية، وهو ما يشكل مخالفة صارخة للدستور المصرى، والنيابة الادارية لا تخضع لرقابة المركزى للمحاسبات، ثالثاً: أن ما ذهب إليه الجهاز المركزى للمحاسبات، من أنه مختص بالرقابة على قرارات الجزاء أو الحفظ الصادرة من النيابة الادارية فى المخالفات المالية فهذا الرأى مردود عليه من شقين: الأول: أن الدستور المصرى حدد فى المادة ٢١٩ منه الجهات التى يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات الرقابة عليها، وليس من ضمنها النيابة الادارية حيث نصت المادة المذكورة على أن: "يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة والاشخاص الاعتبارية العامة والجهات الأخرى التى يحددها القانون ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة ومراجعة حساباتها الختامية"، الشق الثانى: أن المادة الثانية من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم - ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ - حددت الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى على سبيل الحصر وليس من ضمنها النيابة الادارية^(١).

(١) رأى المستشار/ نجوى صادق، مشار إليه لدى:

أ.مريد صبحى: قرارات النيابة الإدارية بالجزاء أو الحفظ فى ميزان المشروعية، الأهرام اليومى، ٢١/٩/٢٠١٨.

<https://gate.ahram.org.eg/daily/News/202776/107/671855>

الجدير بالذكر فى هذا الصدد- أنه قد صدر الكتب الدورى رقم ٩ لسنة ٢٠١٦ من رئيس هيئة النيابة الإدارية -آنذاك- تضمن حظر اشتراك الأعضاء فى البرامج الإذاعية المسموعة أو المرئية أو الإذلاء بأحاديث للصحف أو تداول الآراء على مواقع التواصل الاجتماعى، بدون إذن كتابى مسبق من رئيس الهيئة شخصياً.

وقد كشف مصدر قضائى بهيئة النيابة الإدارية تفاصيل أسباب هذا الكتاب الدورى، الذى رفض نشر اسمه، أن القرار صدر بعد تكرار الأخبار المنقولة عن مستشارى النيابة عن طريق مواقع التواصل الاجتماعى دون تحرى الدقة، بحسب تعبيره، وبعد

وإذا نظرنا إلى الدعوى رقم ٣٤٠٥٥ لسنة ٧٠ ق المقامة من رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ضد رئيس هيئة النيابة الإدارية، نجد أن وقائعها تتلخص في أن "المدعى أقام بصفته الدعوى الماثلة بموجب صحيفة أودعت قلم كتاب المحكمة بتاريخ ٢٦/٦/٢٠١٦، وطلب في ختامها بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه "الكتاب الدورق رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية" وفي الموضوع بإلغاء هذا القرار مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إلزام المدعى عليه بإخطار كافة الجهات الإدارية التي تم إخطارها بمضمون

انتشار أخبار عن الصراعات بين النيابة والهيئات والجهات الأخرى، مما أدى لسوء العلاقة بتلك الجهات خاصة بعد الصراع الذي نشأ ضد الجهاز المركزي للمحاسبات ووصل لظوره القضائي، إلى جانب الغضب الشديد الذي ساد بين أعضاء النيابة بعد صدور حيثيات حكم المحكمة الإدارية لرئاسة الجمهورية بمجلس الدولة بإلغاء إعلان تعيين موظفي الهيئة.

وأوضح المصدر أن الخلاف مع الجهاز المركزي للمحاسبات بدأ أثناء مناقشة قانون الخدمة المدنية بسبب تصميم الجهاز على الرقابة على التقارير النهائية التي تعدها الهيئة في المخالفات المالية الخاصة بالموظفين العموم الذين يشملهم قانون الخدمة المدنية الجديد، واحتدم الخلاف بعدما أصدرت النيابة الإدارية كتاباً دورياً حمل رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ في فبراير الماضي، بعدم عرض قراراتها على الجهاز المركزي للمحاسبات.

وجاء بالقرار أن النيابة الإدارية كهيئة قضائية مستقلة بموجب نص الدستور الجديد الصادر عام ٢٠١٤ لا تلتزم بإرسال صورة من قرارات التصرف في المخالفات المالية للجهاز المركزي للمحاسبات وانعدام اختصاص الجهاز بذلك بموجب المادة ١٩٧ من الدستور المصري الجديد، وأن اختصاصه ينصرف فقط إلى الجهات الإدارية والمقصود بها المرافق العامة الداخلة في تكوين الجهاز الإداري للدولة، والنيابة ليست من بين هذه الأجهزة وأن هذه المادة تصطدم مع النص الدستوري الذي رسخ لاستقلال النيابة الإدارية كهيئة قضائية.

وساعت علاقة النيابة بالجهاز أكثر بعدما رفع الأخير دعوى قضائية أمام الدائرة الأولى بمحكمة القضاء الإداري، تطالب بإلغاء الكتاب الدوري المذكور بحجة أنه يغفل يد «المركزي للمحاسبات» عن رقابة القرارات التي تصدرها الهيئة سواء بالحفظ أو الجزاء، ويقتصر الطعن على تلك القرارات أمام المحكمة التأديبية على ذوى الشأن دون غيرهم..

أما الأزمة الثانية فهي حيثيات حكم المحكمة الإدارية لرئاسة الجمهورية بمجلس الدولة، والذي صدر برئاسة المستشار/ عادل لحظي وأبطل بموجبه الإعلان الأخير عن وظائف النيابة الإدارية الصادر في أواخر ديسمبر من العام ٢٠١٥، حيث أشارت حيثيات إلى أن النيابة الإدارية فرطت في الدستور والقانون بتمييزها بين المواطنين على أساس جغرافي، وأنها تمادت في تمييزها في ذلك.

وذكر المصدر أن الصيغة التي كتبت بها حيثيات هذا الحكم أغضبت الكثيرين من أعضاء النيابة واعتبرها البعض منها إهانة للنيابة وتجاوزاً في حقها من قبل مجلس الدولة، وانطلقت تصريحات وأحاديث لوسائل الإعلام وعلى مواقع التواصل تتنمر من حيثيات الحكم، وتندد بما جاء به من ألفاظ غير لائقة في حق هيئة قضائية مستقلة وعريقة كالنيابة الإدارية.

أما السبب الثالث لصدور القرار الأخير، فوصفه المصدر بـ«الانفلات الاعلامي» متمثلاً في نشر عدة أخبار من على صفحات خاصة بأعضاء النيابة، تحتوي آراء شخصية وسياسية في بعض الأحيان، وأيضاً تفصيلات قانونية عن عدة قضايا، ونقل عنهم ذلك بعض الصحفيين سواء بنسبها لمصادرهم أو تجهيلها.

أنظر: أ/ أحمد الجمل: مصدر بالنيابة الإدارية يكشف ٣ أسباب لقرار "حظر الحديث للإعلام وإبداء الرأي على مواقع التواصل الاجتماعي"، الشروق ٢٠/٩/٢٠١٦.

<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=20092016&id=8cb468c4-cde6-41fa-a28f-4758f33edfe0>

الكتاب الدورى المطعون فيه بإلغاء هذا الكتاب وزوال مضمونه وإلزام المدعى عليها المصروفات.

وذكر المدعى بصفته شرحاً للدعوى أن المدعى عليه بصفته أصدر الكتاب الدورى رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ متضمناً أولاً عدم تضمين مذكرات التصرف فى القضايا وقرارات لجان التأديب والتظلمات بشأن القضايا التى تنطوى على مخالفة مالية تنبيه الجهة التى وقعت بها المخالفة بإخطار الجهاز المركزى للمحاسبات. ثانياً: بالنسبة للقضايا التى عقب الجهاز المركزى للمحاسبات على القرارات الصادرة بشأنها من لجان التأديب بالنيابة وطلب إحالتها إلى المحكمة التأديبية يتم إعادتها بحالتها إلى الجهة الإدارية المختصة لتنفيذ القرارات التأديبية الصادرة عن لجان التأديب والتظلمات وفقاً لقرار رئيس الهيئة رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ ونعى المدعى على هذا القرار مخالفته للدستور والقانون الأمر الذى حدها إلى إقامة الدعوى الماثلة بالطلبات سالفه البيان.

تداول نظر الشق العاجل من الدعوى على النحو المبين بمحاضر الجلسات حيث أودع الحاضر عن المدعى بصفته عريضة معلنه بإضافة طلب جديد "وقف تنفيذ وإلغاء قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ وما يترتب على ذلك من آثار فضلاً عن ثلاث حواظ مستندات، كما قدم الحاضر عن الدولة مذكرة دفاع، وبجلسة ٢٠١٦/١٠/٤ قررت المحكمة إحالة الدعوى إلى هيئة مفوضى الدولة لإعداد تقرير بالرأى القانونى فيها وقد أعدت الهيئة تقريراً فى الدعوى ارتأت فيه الحكم بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى دون إحالة وإلزام المدعى بصفته المصروفات.

تداول نظر الدعوى أمام المحكمة على النحو الثابت بمحاضر الجلسات حيث أودع الحاضر عن الدولة مذكرة دفاع مشفوعة بحافظة المستندات كما قدم الحاضر عن المدعى بصفته حافظة مستندات وبجلسة ٢٠١٩/٣/٢ قررت المحكمة إصدار الحكم بجلسة ٢٠١٩/٤/٢٧ مع مذكرات خلال أسبوعين وقد انقضت أجل المذكرات دون تقديم شئ- وبذلك الجلسة قررت المحكمة مد أجل النطق بالحكم لعدة جلسات كان آخرها لجلسة اليوم لإتمام المداولة وبها صدر الحكم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به.

وقد ذهبت المحكمة إلى أنه "وحيث إن المدعى بصفته يطلب الحكم أولاً بقبول الدعوى شكلاً ثانياً بوقف تنفيذ ثم إلغاء الكتاب الدورى رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية وما يترتب على ذلك من آثار. ثالثاً وقف تنفيذ وإلغاء قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ وما يترتب على ذلك من آثار.

ومن حيث إنه عن دفع الحاضر عن النيابة الإدارية بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى لانعقاد الاختصاص بنظرها للجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فإنه دفع سديد.

حيث إن المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص على أن: "تختص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بإبداء الرأى فى المسائل والموضوعات الآتية:

(أ)..... (ب)..... (ج)..... (د) المنازعات التى تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض. ويكون رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى هذه المنازعات ملزماً للجانبين.

وحيث إن قضاء هذه المحكمة جرى على أن المشرع فى قانون مجلس الدولة قد أفرد فى المادة (٦٦/د) منه نظاماً خاصاً لحسم المنازعات التى تنشأ بين الوزارات أو المصالح العامة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الهيئات المحلية فيما بينها، وهو كون الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع تختص بالفصل فى مثل هذه المنازعات، وهو نظام بديل للاختصاص القضائى المنوط بالمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، حيث اقتضت اعتبارات التنظيم الإدارى للدولة والمصلحة العام النأى بهذه المنازعات عن اختصاص القضاء، لثُحسم بالرأى الذى تصدره الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فيها، ويكون له صفة الإلزام لكلا الطرفين المتنازعين، فإذا كانت المنازعة ليست محض منازعة بين جهات عامة، بل كان من بين أطرافها أحد الأفراد، فإن نص المادة (٦٦) المشار إليه لا يستبعد فى هذه الحالة الاختصاص القضائى المقرر قانوناً للمحاكم بنظر تلك المنازعة.

"فى هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٧١٠٣ لسنة ٥٤ ق جلسة ٢٠١٦/١/١٦".

كما أن دائرة توحيد المبادئ انتهت إلى أن الاختصاص المعقود للجمعية العمومية بنظر المنازعات الإدارية طبقاً لنص المادة ٦٦/د من قانون مجلس الدولة هو اختصاص مانع لا تشاركها فيه أى جهة قضائية أخرى وهو اختصاص أصيل ولائى يتعلق بولاية فصل فى أنزعة ذات طبيعة خاصة.

"حكمها فى الطعن رقم ٥٧٨١٨ لسنة ٦٠ ق، جلسة ٢٠١٩/٥/٤".

ومن حيث إنه لما كان ما تقدم، وكان الجهاز المركزى للمحاسبات أقام الدعوى الماثلة بغية القضاء له أولاً بوقف تنفيذ وإلغاء الكتاب الدورى رقم ٢ لسنة ٢٠١٦، والذى قرر أنه لا رقابة للجهاز المركزى للمحاسبات أو أى جهة أخرى على قرار النيابة الإدارية الصادر بالحفظ أو

الجزاء، وإنما يكون لذوى الشأن الطعن على القرارات أمام المحكمة التأديبية المختصة وأنه يتعين على كافة النيابة والمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية ولجان التأديب والتظلمات مراعاة الآتى:

أولاً: عدم تضمين مذكرات التصرف فى القضايا وقرارات لجان التأديب والتظلمات بشأن القضايا التى تنطوى على مخالفات مالية تنبيه الجهة التى وقعت فيها المخالفة بإخطار الجهاز المركزى للمحاسبات، ثانياً: بالنسبة للقضايا التى عقب الجهاز المركزى للمحاسبات على القرارات الصادرة بشأنها من لجان التأديب بالنيابة وطلب إحالتها إلى المحكمة التأديبية يتم إعادتها بحالتها إلى الجهة الإدارية المختصة لتنفيذ القرارات التأديبية الصادرة من لجان التأديب والتظلمات وفقاً لقرار المستشار رئيس الهيئة رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥، ثالثاً: بوقف تنفيذ وإلغاء القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ فى شأن لجان التأديب والتظلمات.

وحيث إن الجهاز المركزى للمحاسبات - وهو هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة ٢ من قانونه رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ - ينازع النيابة الإدارية فى إصدارها للقرارين المشار إليهما لمخالفتهما اختصاصات الجهاز المنصوص عليها بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية والمعدل بالقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١ وكذا المنصوص عليها فى المادة ٥ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، ومن ثم فإنه ينازع هيئة النيابة الإدارية فى إصدارها لهذين القرارين لتعديدها على الاختصاص المنوط به قانوناً وعلى ذلك يكون التداعى المائل ما هو إلا نزاع بين الهيئتين المشار إليهما والذى تختص بنظره الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بالمجلس عملاً بحكم المادة ٦٦/د من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الدولة، وينحسر عن محاكم مجلس الدولة نظر مثل هذه المنازعات وهو ما يتعين معه القضاء بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى دون إحالة، حيث إن الإحالة لا تكون إلا بين المحاكم أو الجهات ذات الاختصاص القضائى ولما كانت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع لا تعد محكمة بالمفهوم القانونى المقرر قانوناً، فإن الإحالة لا تجوز إليها.

دون أن ينال مما تقدم القول بأن النيابة الإدارية أصبحت بموجب المادة ١٩٧ من الدستور الحالى هيئة قضائية مستقلة وبالتالي لا يجوز عرض أنزعتها على الجمعية العمومية للفتوى والتشريع فهذا القول غير سديد ودليل ذلك أن الجمعية فصلت فى نزاع كانت النيابة الإدارية أحد أطرافه (نزاع بينها وبين محافظة الشرقية ملف رقم ٤٥٤٣/٢/٣٢ جلسة ٢٠١٨/٦/١٣) وفصلت أيضاً فى نزاع كان أحد أطرافه مجلس الدولة وهو جهة قضائية مستقلة والطرف الآخر وزارة العدل ملف رقم ١٤٦٠/٢/٣٢ جلسة ٢٠١٩/١٠/٩ ومن ثم فإن إصباغ

الصفة القضائية على جهة أو هيئة قضائية لا يمنع الجمعية من نظر الأنزعة التي تكون طرفاً فيها طالما أنها لا تدخل في صميم العمل القضائي وهو ما لا يتوافر في التداعي المائل. ومن حيث إن من خسر الطعن يُلزم بمصروفاته عملاً بحكم المادة ١٤٨ من قانون المرافعات.

فلهذه الأسباب

حكم المحكمة بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى وألزمت المدعى بصفته المصروفات^(١). وفي الواقع أننا نرى -كما سبق القول- أنه إذا كان للجهاز المركزي للمحاسبات سلطة تعقيبية بشأن الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بشأن المخالفات المالية، حيث يعد رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات طبقاً لصريح نص المادة ٤٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، والبند الثالث من المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، من ذوى الشأن فى الطعن على أحكام المحاكم التأديبية الصادرة بشأن المخالفات التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا إذا قدر أن الحكم الصادر بالبراءة أو بعقوبة تأديبية لا تتناسب من وجهة نظره مع جسامة المخالفة المرتكبة، فإنه يملك من باب أولى التعقيب على القرارات الصادرة من النيابة الإدارية بتوقيع جزاءات تأديبية بشأن المخالفات المالية بموجب ولايتها المستحدثة، هذا بالإضافة إلى الأسباب الأخرى التي سبق لنا ذكرها^(٢). وفي الواقع أنه إذا نظرنا إلى الأمر من بدايته نجد أنه لم يكن هنا داعٍ لأن ينص دستور ٢٠١٤ على منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية -على النحو السابق ذكره- وكان يجب الاكتفاء بالدور المنوط بها كسلطة فحص وتحقيق وعدم إيقال كاهلها بدور آخر تقوم به سلطات تأديبية أخرى رئاسية وقضائية ومجالس تأديب، ألا وهو توقيع الجزاءات التأديبية. ولذلك فإننا نطالب -كما سبق القول- بإلغاء نص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ ليعود الوضع كما كان عليه قبل صدوره، وذلك حتى يعود للنيابة الإدارية رونقها وبريقها الذى فقدته نتيجة للصراع أو الخلاف بينها وبين مجلس الدولة من ناحية، والجهاز المركزي للمحاسبات من ناحية أخرى، وإنهاءً لهذا الصراع أو هذا الخلاف، وعدم إهدار الوقت والمال. وفي الواقع أنه مما زاد من الآثار المترتبة على تحويل دستور ٢٠١٤ فى المادة ١٩٧ منه للنيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية، والوصول إلى الوضع القائم حالياً هو ما قام به المستشار/ سامح كمال رئيس هيئة النيابة الإدارية الأسبق، الذى لم ينتظر صدور القانون الذى ينظم هذه السلطة، حسبما نص على ذلك دستور ٢٠١٤ فى المادة ١٩٧ منه^(٣).

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٣٤٠٥٥ لسنة ٧٠ق، جلسة ٢٠١٩/١٠/٣٠.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان: المرجع السابق، ص ١٨٣.

(٣) أنظر: أ/ عاطف فاروق: لماذا تعدى سامح كمال على سلطة المشرع؟ (٢)، فيتو، ٢٠٢٠/٧/٧.

وكان رئيس هيئة النيابة الإدارية الأسبق المستشار/ سامح كمال أصدر القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ استناداً إلى قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥، وإذ لم يقر مجلس النواب هذا القانون، وإنما اكتفى باعتماد نفاذه خلال الفترة من ١٢ مارس ٢٠١٥ حتى ٢٠ يناير ٢٠١٦.

ومن ثم يكون هذا القانون قد سقط بانقضاء هذه المدة، وينبسط ذلك بطبيعة الحال على اللوائح والقرارات الصادرة استناداً إلى هذا القانون، ومن بينها القرار عاليه، مما لا يتأتى معه قانوناً الإرتكان إليه فى توقيع أى جزاءات تأديبية على الموظفين لفقدان لجان التأديب لسند تشكيلها.

وفضلاً عن ذلك لا اختصاص للنيابة الإدارية من حيث الأصل بتوقيع أى جزاءات على الموظفين فى المخالفات التى تقدر الجهات الإدارية إسناد إجراء التحقيق فيها إلى هيئة النيابة الإدارية، وكذلك الحال بالنسبة إلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦. بالنظر إلى أن هذا القرار صدر بتاريخ ١٤ أبريل ٢٠١٦ فى المجال الزمنى للعمل بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (الملغى) الذى كان يخلو من أى تنظيم لممارسة النيابة الإدارية الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون.

ومن أوجه تصرف النيابة الإدارية فى التحقيقات التى تجريها ما نصت عليه المادة ١٢ من قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المستبدلة بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١ من أنه إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التى تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها، كما أن النيابة الإدارية، طبقاً لحكم المادة ١٤ من ذات القانون، إذا رأت أن المخالفة تستوجب جزاءً أشد - مما تملكه الجهة الإدارية- أحالت الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التى يتبعها العامل أو الموظف بالإحالة، ومن ثم تكون النيابة الإدارية قد استنفدت سلطتها.

والمشرع أراد للنيابة الإدارية أن تكون وسيلة لإصلاح الإدارة العامة تتولى إحكام الرقابة على الموظفين فى قيامهم على تنفيذ القوانين على نحو يكفل تحقيق الصالح العام فجعل لها إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى تصل إلى علمها من أية وسيلة سواء تم ذلك من جانب الجهة الإدارية أو مما تتلقاه من بلاغات وشكاوى الأفراد والهيئات، وهذا الاختصاص الذى أوكله القانون للنيابة الإدارية، اختصاص ولاية تتولاه النيابة الإدارية بنص القانون ولا تنوب فى مباشرتها عن الجهة الإدارية.

وعلى ذلك فإن النيابة تحقق في المخالفات التي تتكشف لها وتنتهي فيها إلى إقامة الدعوى التأديبية ولو كان ذلك على عكس ما ترضاه الجهة الإدارية أو تقبل به، أما إذا رأت النيابة الإدارية أن الأمر لا يستوجب توقيع جزاء أشد ويتعين والحال كذلك وجوب الاعتداد بها مع اعتبارها مما تنتجه هذه التحقيقات من توصيات بمجازاتهم إدارياً منتجة لأثرها القانوني، ولا يتعين أن تعدل عن تصرفها وأن تطالب بإحالة المتهمين إلى المحاكمة التأديبية، لا سيما إذا كانت الأوراق قد أجدبت عن وجود أية مستجدات تصلح سنداً لقيامها بالعدول عن قرارها الأول بالمجازاة وطلب الإحالة إلى المحاكمة.

يأتى ذلك لأن تحقيق الصالح العام لا يتأتى بإحالة العامل -الموظف- إلى محاكمة تأديبية عن مخالفة قدرت النيابة الإدارية أنها تستحق أحد الجزاءات المقررة للجهة الإدارية، لا سيما وأنها قامت بالفعل -وعلى غير سند من القانون- من خلال لجان التأديب التابعة لها بتوقيع هذا الجزاء وبالتالي لا يسوغ قانوناً للنيابة الإدارية أن تستند إلى بطلان قرار الجزاء بمقتضى الحكم القضائي لإحالة المتهمين إلى المحاكمة التأديبية.

والمعلوم أن آثار أحكام البطلان المقضى به ينصرف إلى الإجراء الباطل الذى شاب توقيع الجزاء، أما ما سبق ذلك من إجراءات تمت فى ميدان التحقيق الإدارى وما تبعها من مذكرة الرأى بالتصرف فى التحقيق، فتبين أنها تمت وفقاً لصحيح القانون وفى إطار السلطة المخولة لها.

وفى الواقع أن الوضع القائم بالنسبة لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية، وعدم تنظيم هذه السلطة بقانون كما ورد فى المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ أدى إلى أن تسيطر حالة من الارتباك على الإجراءات القضائية والحكومية لتأديب موظفى الدولة الخاضعين لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ منذ صدوره متضمناً نصاً يسند إلى هيئة النيابة الإدارية التحقيق فى المخالفات التى تُحال إليها، وأن يكون لها السلطات المقررة للجهات الحكومية فى توقيع الجزاءات أو حفظ التحقيق، وذلك قبل وصول القضايا إلى المحكمة التأديبية بمجلس الدولة.

والسبب المباشر لهذا الارتباك هو الفراغ التشريعى، بعدم وجود قانون ينظم إجراءات التحقيق وتوقيع الجزاء بواسطة النيابة الإدارية بالصورة التى نص عليها قانون الخدمة المدنية، فقانون النيابة الإدارية السارى رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ يقتصر على تنظيم إجراءات التحقيق وإقامة الدعوى التأديبية ضد الموظفين أمام المحكمة التأديبية فقط، ولا يمتد لإجراءات توقيع الجزاء. وعلى الرغم من إصدار المستشار/ سامح كمال، الرئيس الأسبق للنيابة الإدارية، قراراً بإنشاء لجان قضائية مستحدثة داخل النيابة الإدارية باسم "لجان التأديب" لتتولى الفصل فى المخالفات

المنسوبة للموظفين بعد التحقيق فيها من قبل الفروع والإدارات المختصة بالنيابة الإدارية، إلا أن الفراغ التشريعي أدى إلى تكديس آلاف القضايا.

وبلغت الأزمة حد إلغاء المحاكم التأديبية لعدد ضخم من قرارات النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات، واستندت أحكام الإلغاء فى حيثياتها إلى "عدم صدور قانون ينظم عمل اللجان التأديبية بالنيابة الإدارية وتمثيلها أمام القضاء" وهو ما يغفل يد النيابة الإدارية عملياً عن توقيع الجزاءات وعن التنفيذ الحرفى للمادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية، بحسب مصدر قضائى بالهيئة.

ويضيف المصدر أن الفراغ التشريعي أيضا تسبب فى إرباك الإجراءات البسيطة المعتادة لمباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، فقد كان المعتاد أن يحضر أعضاء النيابة الإدارية أمام المحكمة بأنفسهم لمباشرة الدعوى التى حركتها الهيئة ضد الموظف المتهم، أما بعد إنشاء لجان التأديب فلم يعد جائزاً أن يحضر أعضاء النيابة الإدارية بأنفسهم لتمثيل الادعاء، لأنهم فى الواقع خصوم للموظف المتهم.

فأدى هذا للمرة الأولى فى التاريخ إلى استعانة النيابة الإدارية بهيئة قضايا الدولة لتمثيل لجان التأديب أمام المحاكم التأديبية، أسوة بتمثيلها أى جهة أو مصلحة حكومية، وذلك لحين إجراء التعديلات التشريعية المنظمة لعمل تلك اللجان، ولضمان تطبيق قراراتها وحمايتها من البطلان الشكلى.

ويؤكد المصدر أن موقف مجلس النواب من المشروع المقدم من هيئة النيابة الإدارية لتعديل قانونها "مستغرب وغير مفهوم" لأن تعديل القانون بما يتوافق مع الدستور كان واجباً على المجلس من دور الانعقاد الأول، باعتباره قانوناً مكماً للدستور، ويمس مصالح ملايين المواطنين من العاملين الإداريين بالدولة وذويهم.

ويشير المصدر إلى أن عدم تنظيم إجراءات لجان التأديب يعد عقبة فى تنفيذ أفكار المشرع بإسناد سلطة توقيع الجزاء التأديبى للنيابة الإدارية، مما أدى إلى تكرار مطالبات الهيئة وأعضائها بسرعة إقرار تعديلات القانون.

وحصلت "الشروق" على نسخة من كتاب دورى أصدرته المستشار/ فريال قطب، رئيسة هيئة النيابة الإدارية - آنذاك - فى ١٠ أكتوبر ٢٠١٧، يؤكد فى ديباجته وجود فراغ تشريعي "أدى إلى عدم السماح لأعضاء النيابة الإدارية بتمثيل الادعاء ضمن تشكيل المحكمة التأديبية فى الطعون التى يقيمها الموظفون على قرارات لجان التأديب الجديدة المنشأة بقانون الخدمة المدنية، مما أدى إلى مخاطبة هيئة قضايا الدولة لمباشرة تلك الطعون" بحسب نص الديباجة^(١).

(١) / أحمد الجمل: فراغ تشريعي يربك إجراءات تأديب موظفى الدولة، بوابة الشروق، ١٧/١٠/٢٠١٧،

وفى هذا الصدد ذهب اللواء/ د. محمد العبودى إلى أن دستور ٢٠١٤ قد أنشأ مركزاً دستورياً جديداً للنيابة الإدارية غير مسبوق فى الدساتير المصرية، بالنص صراحة فى المادة ١٩٧ منه على "أن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية، وكذا التى تحال إليها، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية..."^(١).

"وأضاف أنه لم تتحدث الدساتير السابقة عن النيابة الإدارية بصفة هيئة قضائية مستقلة وإنما تحدثت عنها تحت مسمى "الجهات القضائية" كما ورد بنص المادة -١٦٧- من دستور ١٩٧١، والتى أحالت إلى القانون لتنظيم شئون هذه الجهات، كما أنه لم يسبق منحها سلطة توقيع الجزاءات.

وبناءً على هذا الاستحقاق الدستورى، أصدر المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية بتاريخ ٢٦/٧/٢٠١٥ القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥، بإنشاء لجان التأديب والتظلمات، مغتصباً سلطة المشرع فى تنظيم هذا الأمر وفقاً للمادة ١٩٧ من الدستور.

وقام وكلاء النيابة الإدارية بتطبيق هذا القرار على جميع القضايا الإدارية التى يباشرونها، وأصدرت لجان التأديب العديد من قرارات الجزاء ضد بعض العاملين - الموظفين - بعد انتهاء التحقيقات إلى إدانتهم، إلا أن بعض هؤلاء العاملين - الموظفين - أقاموا دعاوى أمام المحاكم التأديبية لإلغاء هذه القرارات، وبالفعل قضت جميع المحاكم لصالحهم، واستندت فى أحكامها لبطان إنشاء لجان التأديب بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية، لأنه وإن كان الدستور قد منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات، إلا أنه كان يجب أن ينظم القانون هذا الأمر، وهو ما لم يصدر حتى الآن، مما ترتب على هذا الوضع الشائك أمر فى غاية الخطورة، وذلك فى حالة إلغاء قرار الجزاء على النحو السابق بيانه، فأين حق الجهة الإدارية، وهى التى تم الاعتداء عليها بارتكاب العامل - الموظف - الصادر ضده قرار الجزاء إحدى المخالفات التأديبية، وأيضاً أين حق من وقع عليه الاعتداء، وأعتقد أن هذا الأمر يحتاج لاتخاذ إجراءات متلازمين:-
الأول: البدء فى إجراءات إصدار القانون الذى ينظم هذا الحق الدستورى للنيابة الإدارية.

ثانياً: إصدار قرار من رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بتنظيم كيفية التصرف فى قرارات الجزاءات التى ألغتها المحاكم، لأنه وإن كانت المحاكم التأديبية قد رأت عدم اختصاص لجان التأديب؛ فإن الثابت أن النيابة الإدارية قد انتهت بصفتها سلطة

<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=>

(١) رأى اللواء/ د. محمد العبودى: مشار إليه لدى: أ/ مريد صبحى: اشتباك قضائى ينتظر تدخلاً تشريعياً - سلطة النيابة فى توقيع الجزاءات.. وأحكام قضائية بالغائها، الأهرام اليومى، ١٣/٤/٢٠١٨.

<https://gate.ahram.org.eg/daily/News/202615/107/646399>

تحقيق "لا منازع فيها" إلى إدانة العامل، والحكم ببطلان لجان التأديب لا يعنى ضياع حق الدولة في محاسبة من أخطأ من موظفيها"^(١).

وفي الواقع أننا نرى أنه، إنهاءً لكافة الآثار المترتبة على منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية، يجب إلغاء المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤، ومن ثم المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وقصر سلطة النيابة الإدارية على التحقيق دون التأديب، والسير على نفس ما كان قائماً قبل صدور هذا النص الدستوري، وذلك النص القانوني.

(١) رأى اللواء د. محمد العبودي. مشار إليه لدى: أ/ مريد صبحي: المرجع السابق الإشارة إليه.

خاتمة

تعرضنا من خلال هذا البحث لحدود سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية، ولقد قسمنا هذا البحث إلى خمسة فصول، الفصل الأول: اختصاص النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية، وقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين: المبحث الأول: نشأة النيابة الإدارية وتطور اختصاصاتها، والمبحث الثانى: الخاضعون لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية.

أما الفصل الثانى فقد تناولنا فيه: الجزاءات التى تملك النيابة الإدارية توقيعها كسلطة تأديبية، وقد قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث: المبحث الأول: المخالفات التى تملك النيابة الإدارية توقيع الجزاءات التأديبية بشأنها، المبحث الثانى: أنواع الجزاءات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية، والمبحث الثالث: الطعن فى القرارات الصادرة من النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية.

أما الفصل الثالث فقد تناولنا فيه: طبيعة سلطة النيابة الإدارية كسلطة تأديبية مستحدثة والطبيعة القانونية للقرارات الصادرة منها كسلطة تأديبية، وقسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول: طبيعة سلطة النيابة الإدارية كسلطة تأديبية، المبحث الثانى: الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من النيابة الإدارية كسلطة تأديبية.

أما الفصل الرابع فقد تناولنا فيه: موقف مجلس الدولة من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية، وقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول: موقف المحاكم التأديبية من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية، والمبحث الثانى: موقف الجمعية العمومية لسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية.

أما الفصل الخامس فقد تناولنا فيه: موقف الجهاز المركزى للمحاسبات من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية، وقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول: اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة على المخالفات المالية، والمبحث الثانى: أثر منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة والتعقيب على القرارات التأديبية الصادرة بشأن المخالفات المالية.

وقد لاحظنا من خلال هذه الدراسة ما يلى:

١ - أن هيئة النيابة الإدارية أنشئت لأول مرة بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤، ثم أُعيد تنظيمها بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المعدل بالقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ والقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩، لتمارس سلطتها فى الفحص والتحقيق طبقاً لأحكام الدستور والقانون. وهى وفقاً للمادة ١٩٧ من الدستور الحالى عام ٢٠١٤

هيئة قضائية مستقلة، وهي كذلك الأمانة على الدعوى التأديبية، تتولى إقامتها ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، كما تتولى الطعن في أحكام هذه المحاكم ومباشرة كافة الطعون أمام المحاكم التأديبية، وهي النائبة عن المجتمع في تعقب المخالفات التأديبية التي تقع من الفئات الخاضعة لولايتها مستهدفة حماية المال العام، وضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق العدالة التأديبية واكتشاف أوجه الخلل والقصور في النظم والإجراءات الإدارية والمالية.

فالنيابة الإدارية، منذ نشأتها، وحتى قبيل إقرار دستور ٢٠١٤ الحالي، كانت مجرد سلطة تحقيق بالنسبة للخاضعين لولايتها بهذا الصدد على نحو ما جاء بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وقوانين الوظيفة العامة بدءاً بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وحتى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالدولة -الملغى- فإن ولايتها بهذا الخصوص لم تثر ثمة مشكلات -ذات بال- على الصعيد العملي، بيد أن هذا الوضع قد تغير جملة وتفصيلاً على إثر تخويلها ولاية أو سلطة التأديب بمقتضى المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ الحالي، التي تنص على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً".

وعندما صدر القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية - الملغى- فقد قرر -أيضاً- ذات السلطة التأديبية للنيابة الإدارية، في المادة ٥٧ منه. ثم صدر قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب والتنظلمات، ثم صدر قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٥٠٤ لسنة ٢٠١٥ بتشكيل لجان التأديب والتنظلمات.

ثم صدر بعد ذلك قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتنظلمات وألغى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ -المشار إليه- وألغى أيضاً قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٥٠٤ لسنة ٢٠١٥ المشار إليه.

وعندما صدر القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالي قرر أيضاً اختصاص النيابة الإدارية -كسلطة تأديبية- بتوقيع الجزاءات التأديبية المقررة للسلطة المختصة أو الحفظ في المادة ٦٠ منه.

ثم صدر بعد ذلك العديد من القرارات من رؤساء هيئة النيابة الإدارية المتعاقبين في هذا الصدد، وآخرها قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٢٢٣ لسنة ٢٠١٩ في ٢١/٨/٢٠١٩، الذي عدل نظام العمل داخل لجان التأديب بأن يكون القرار الصادر عنها لا يزيد عن خصم أجر ٧ أيام للعاملين المدنيين بالدولة، والتنبيه لشاغلي الوظائف العليا، وإن كانت المخالفة جسيمة يحال المخالف للمحاكمة التأديبية.

٢- تملك النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على الخاضعين لولايتها في التحقيق، وذلك مع ملاحظة ما يأتي:

أ- أن أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بتنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية لا تسرى وفقاً لما نصت عليه المادة ٤٦ من هذا القانون على الموظفين الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة.

ب - أن الدستور المصري الحالي الصادر عام ٢٠١٤، القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية -الملغى- والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية الحالي قد ميزوا في الحكم بين أمرين:

أولاً: سلطة هيئة النيابة في التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تستند الاختصاص بالتحقيق فيها مباشرة من القانون الذي يصدر بتنظيم هذا الاختصاص، حيث لم يعهد إليها الدستور -في هذه الحالة- ممارسة سلطة جهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية المقررة قانوناً عند ثبوت المخالفة.

ثانياً: سلطة النيابة الإدارية في التحقيق في المخالفات الأخرى التي تُحال إليها من جهة الإدارة، إعمالاً للسلطة التقديرية التي تتمتع بها هذه الجهة، إذ عقد الدستور -وكذلك القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الملغى، والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية -الحالي- لهيئة النيابة الإدارية في هذه المخالفات فقط ممارسة السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية أو الحفظ على الوجه الذي ينظمه القانون، وفي هذه الحدود.

٣- لما كانت النيابة الإدارية طبقاً لنص المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية الحالي، تملك ما تملكه السلطة المختصة بصدد توقيع الجزاءات التأديبية على الخاضعين لولايتها التأديبية، وكانت السلطة المختصة تملك وفقاً للبند (٣) من المادة (٦٢) من القانون المذكور توقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من ١ إلى ٥ من الفقرة الأولى من المادة ٦١ من ذات القانون، أو حفظ التحقيق، بالنسبة للموظفين من غير شاغلي الوظائف القيادية أو الإدارة الإشرافية والمتمثلة في جزاءات الإنذار، والخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تجاوز ستين يوماً في السنة، والوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل، وتأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين، والخفض إلى

وظيفة فى المستوى الأدنى مباشرة، بالإضافة إلى الجزاءين الواردين بالبندين ١، ٢ من الفقرة الثانية من ذات المادة ٦١ من ذلك القانون بالنسبة للموظفين شاغلى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية وهما التنبيه واللوم، فإن النيابة الإدارية تملك توقيع ذات الجزاءات التى تملك السلطة المختصة توقيعها، سواء بالنسبة للموظفين من غير شاغلى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، أو الموظفين شاغلى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، أو الحفظ.

٤ - وفقاً للمادة ٦٦ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأى سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بُدئ فى التحقيق معه قبل انتهاء مدة خدمته. ويجوز فى المخالفات التى يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة للدولة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بُدئ فى التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها. ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تتجاوز عشرة أضعاف أجره الوظيفى الذى كان يتقاضاه فى الشهر عند انتهاء خدمته، وذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية والتزامه برد قيمة الحق، واستثناءً من أحكام قانون التأمين الاجتماعى، تُستوفى الغرامة المشار إليها بالفقرة السابقة من المعاش بما لا يتجاوز ربعه، أو بطريق الحجز الإدارى.

٥ - فيما يتعلق بالقرار الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء التأديبى -الذى نرى أنه السلطة الوحيدة المختصة بإصدار القرارات التأديبية بهيئة النيابة الإدارية على الموظفين الخاضعين لأحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية -وليس لجان التأديب المشار إليها- باعتباره السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة بالجهات الإدارية، وعلى أن تقتصر القرارات الصادرة من رئيس الهيئة هنا بالجزاءات التأديبية على المخالفات التى تحال إلى هيئة النيابة الإدارية من الجهات الإدارية وفقاً لسلطتها التقديرية، دون المخالفات الأخرى التى تختص النيابة الإدارية بالتحقيق فيها ابتداءً وهى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق مالى من حقوق الوحدة أو المساس به، وكذلك المخالفات الإدارية والمالية التى يرتكبها شاغلوا الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، فإنه يتم الطعن فيه مباشرة أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة دون أن يشترط سبق التظلم منها.

ومن ثم يجوز للموظف الصادر ضده قرار بتوقيع جزاء تأديبى عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية -فى حدود اختصاصه المشار إليه- الطعن فيه مباشرة أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، على أن تتبع القواعد والإجراءات المنصوص عليها فى قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن الطعن فى القرارات التأديبية أمام المحكمة التأديبية المختصة.

٦ - أن سلطة النيابة الإدارية التأديبية لا يمكن إدراجها تحت أى من أنظمة التأديب التقليدية المعروفة -الرئاسية والقضائية وشبه القضائية- كما لا يمكن انطوائها تحت لواء نظام تأديبى

مختلط من هذه النظم التأديبية، وذلك لعدم دقة وصواب هذا الطرح، وهو ما يعنى أن منح النيابة الإدارية ولاية -أو سلطة- التأديب من قبل المشرع الدستوري -مع بقاء سلطة الجهة الإدارية، ومجالس التأديب المختلفة، والمحاكم التأديبية قائمة- لا يعدو أن يكون بدعاً من الأمر، أو على أحسن الظن نظاماً تأديبياً فريداً من نوعه استثناه المشرع الدستوري لاعتبارات ليس شرطاً أن يكون قبلتها الصالح العام، ولعلها أقرب إلى الترضية لهيئة النيابة الإدارية من قبل اللجنة التي صاغت مشروع الدستور - دستور ٢٠١٤- منها إلى النظر القانوني السليم.

٧ - أن القرارات الصادرة من النيابة الإدارية - من رئيس الهيئة- بتوقيع الجزاءات التأديبية كسلطة تأديبية مستحدثة تُعد - من وجهة نظرنا- بناءً على ما ورد بالمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ الحالي، وطبقاً للمعيار المختلط في تمييز العمل القضائي عن العمل الإداري، قرارات إدارية، ومن ثم يطبق عليها كافة القواعد الحاكمة للقرارات الإدارية، حتى وإن كانت صادرة من هيئة وصفها الدستور بأنها هيئة قضائية.

٨ - قبل منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية وفقاً للمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ الحالي، حدث صراع على هذا النص الدستوري بين النيابة الإدارية ومجلس الدولة بشأن إنشاء جهة قضائية مستحدثة تسمى "القضاء التأديبي" والذي حُسم لصالح النيابة الإدارية بمنحها سلطة جديدة وهي سلطة توقيع الجزاءات التأديبية المقررة للجهة الإدارية المختصة أو الحفظ.

وفي الواقع أن ذلك الصراع لم ينتهي بمنح النيابة الإدارية تلك السلطة التأديبية وإنما استمر -حتى الآن- حيث صدرت العديد من الأحكام من المحاكم التأديبية المختصة بمجلس الدولة، وكذلك فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى بمجلس الدولة، والتي قررت:

أ - إنعدام قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن لجان التأديب بالنيابة الإدارية المشكلة طبقاً لقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ الملغى، وقراره رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ الحالي في حالات الموظفين المتظلمين من توقيع الجزاء التأديبي عليهم من تلك اللجان بالنيابة الإدارية وعدم الاعتداد بها وعدم جواز التظلم من تلك القرارات أمام لجان التأديب المشكلة من أعضاء النيابة الإدارية طبقاً لهذين القرارين.

ب - أن الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين بالمحافظات والجهات التابعة لها ينعقد للسلطات المختصة بهذه الجهات طبقاً لقانون الخدمة المدنية بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، فيما عدا المخالفات التي تقدر السلطة المختصة بالمحافظة إحالتها إلى هيئة النيابة الإدارية، فيكون الاختصاص بتوقيع الجزاء التأديبي فيها أو الحفظ للسيد المستشار/ رئيس هيئة النيابة الإدارية دون غيره.

ج- عدم التزام المحافظين بإصدار أية قرارات تنفيذية لقرارات لجان التأديب بالنيابة الإدارية، وعدم التزامهم بإصدار أية منشورات بشأن إلزام الجهات التابعة للمحافظة بالتظلم من قرارات لجان التأديب المشار إليها إلى لجان التظلمات بالنيابة الإدارية.

٩ - حدث صراع أو خلاف -أيضاً- بين الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة النيابة الإدارية، على أثر منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية المقررة واعتراض أعضاء الجهاز المركزي للمحاسبات على المادة ١٩٧ من هذا الدستور التي تسلب من الجهاز المركزي للمحاسبات سلطة عمله الرقابي والذي يعود إلى أكثر من ٥٠ عاماً، وحدث الأمر نفسه من الجهاز المركزي للمحاسبات بشأن المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، حيث اعترض الجهاز المركزي للمحاسبات على هذه المادة أثناء مرحلة إعداد هذا القانون.

وقد تفجرت الأزمة من جديد بين الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة النيابة الإدارية بعد أن أصدر المستشار/ سامح كمال رئيس هيئة النيابة الإدارية -آنذاك- قراراً بعدم إخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بتصرف هيئة النيابة الإدارية فيما يُحال إليها من مخالفات مالية، واستند في قراره إلى المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤، حيث إنه لا رقابة على قرارات النيابة الإدارية، الصادرة بتوقيع الجزاءات بواسطة اللجان التأديبية المشكلة بها، أو الحفظ وليس للجهاز المركزي للمحاسبات أو أي جهة أخرى، سوى الطعن عليها أمام المحكمة التأديبية المختصة.

وزادت الأزمة اشتعالاً مع بدء هيئة النيابة الإدارية تفعيل قرار - الكتاب الدوري- المستشار/ سامح كمال رئيس هيئة النيابة الإدارية الأسبق رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ بالتنبيه على جميع فروع النيابة الإدارية بعدم إحالة قضايا الفساد والقرارات التي تتخذ بشأنها للجهاز المركزي للمحاسبات للرقابة والتعليق عليها وإعادةتها في حالة عدم رضاه عن العقوبة.

ولم يقف الجهاز المركزي للمحاسبات برئاسة المستشار/ هشام بدوي -آنذاك- مكتوف الأيدي أمام قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية ورفضه جملة وتفصيلاً، مؤكداً أن النيابة الإدارية تخطت اختصاصاتها وجارت على اختصاصات الجهاز، المنصوص عليها في الدستور، أيضاً، وكذلك نص المادة الخامسة -البند الثالث- من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمُعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨، موضحاً أن ذات النص يلزم الجهات - المشار إليها- بموافاة الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات المتعلقة بالمخالفات المالية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع.

وقد قام الجهاز المركزي للمحاسبات بالطعن في ذلك القرار الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية أمام محكمة القضاء الإداري، وذلك بالدعوى التي حملت رقم ٣٤٠٥٥ لسنة ٧٠ قضائية، التي قضت فيها المحكمة بعدم اختصاصها ولائياً بنظرها وألزمت المدعى بصفته المصروفات.

وهكذا نرى أن منح هيئة النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية المقررة للسلطة المختصة أو الحفظ قد أثار العديد من المشاكل على الصعيد العملي، بين هيئة النيابة الإدارية من ناحية ومجلس الدولة والجهاز المركزي للمحاسبات من ناحية، وهو ما لا يجب أن يكون بين هيئات وجهات في الدولة، مما يؤثر في النهاية على المصلحة العامة ومصحة الموظفين العموميين الذين توقع تلك الجزاءات التأديبية عليهم.

في النهاية فإننا نوصي، إنهاءً لكافة الآثار المترتبة على منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية المقررة للسلطة المختصة أو الحفظ، بإلغاء المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤، ومن ثم المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وقصر سلطة النيابة الإدارية على التحقيق دون التأديب، والسير على نفس ما كان قائماً قبل صدور هذا النص الدستوري، وذلك النص القانوني.

ومما لا شك فيه أن ما نطالب به إنما هدفه إنهاء الصراع وعلاج المشكلات التي نجمت من الناحيتين القانونية والعملية- عن منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية والمساهمة في تلافى السلبات التي نجمت عن هذا الأمر، وحفظاً للوقت والجهد والمال، بما يؤدي إلى العدالة الناجزة، وسرعة في المحاكمات التأديبية، وتوفير الضمانات اللازمة للموظفين، حيث تؤدي سرعة توقيع الجزاء - مع توافر كافة الضمانات القانونية- إلى وضوح أثره، وظهور ثمرته في إصلاح حال العاملين أو الموظفين في الجهاز الإداري للدولة.

تم بحمد الله وعونه وتوفيقه،،،،

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

- أ/ أحمد الجمل: مصدر بالنيابة الإدارية يكشف ٣ أسباب لقرار "حظر الحديث للإعلام وإبداء الرأي على مواقع التواصل الاجتماعي"، الشروق ٢٠/٩/٢٠١٦.

<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=20092016&id=8cb468c4-cde6-41fa-a28f-4758f33edfe0>

- أ/ أحمد الجمل: فراغ تشريعي يريك إجراءات تأديب موظفي الدولة، بوابة الشروق، ١٧/١٠/٢٠١٧.

<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=>

- أ/ أحمد الجمل: خلاف قانوني حول طبيعة قرارات النيابة الإدارية بتأديب الموظفين، بوابة الشروق، ٥/١/٢٠١٨.

<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=05012018&id=987ade93-3fa6-498f-8ae9-32008ca95826>

- أ/ أحمد عجاج: مصدر قضائي: لجان التأديب بالنيابة الإدارية مستمرة في عملها لحين إصدار القانون الجديد، بوابة الشروق، ١٦/٦/٢٠١٨.

<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=0696b64-064b-4ba4b-5-8420-e748f09f67f5>

- أ/ إيمان إبراهيم: "المركزي للمحاسبات" يستعد لمقاضاة "النيابة الإدارية" بسبب قرار "رقابة التصرفات"، الوفد، ٢٣/٢/٢٠١٨.

<https://alwafd.news>

- أ/ جمال العطيفي: فتوى قضائية تلغى سلطة النيابة الإدارية فى محاسبة الموظفين،
٢٠١٩/١/٧.

<http://www.facebook.com/145097215673619/posts/1061670977349567/>

- أ/ جمال العطيفي: فتوى قضائية تلغى سلطة النيابة الإدارية فى محاسبة الموظفين،
٢٠١٩/١/٧.

<http://www.facebook.com/145097215673619/posts/1061670977349567/>

- أ/ جودت عيد: بطلان محاكمة الموظفين السابق مجازاتهم بمعرفة لجان التأديب بالنيابة الإدارية، بوابة أخبار اليوم، ٢٠١٩/٣/٣١.

<https://akbarelyom.com/news/newdetails/2827096/1>

- أ/ حسام الجداوى: خلاقات النيابة الإدارية والمركزي للمحاسبات تصل إلى منصات القضاء، الأهرام اليومي، ٢٠١٨/٩/١٥.

<https://gate.ahram.org.dailynews/2027701670995/>

- أ/ عادل المشهور: اختصاص النيابة الإدارية وسلطانها، وحالة هيئة النقل العام، قانون العرب، ١٦ أكتوبر ٢٠١٨.

<https://www.law4arabs.com/2018/10/blog-post-83.html>

- أ/ عاطف فاروق: لماذا تعدى سامح كمال على سلطة المشرع؟ (٢)، فيتو، ٢٠٢٠/٧/٧.

<https://www.fetogate.com>

- أ/ علاء رضوان: مفاجأة بطلان كافة القرارات الجزائية الصادرة من لجان التأديب بالمكتب الفنى للنيابة الإدارية، صوت الأمة، ٢٠١٨/٥/١٢.

<http://www.soutalomma.com>

- أ/ علاء رضوان: بعد ٧٣٠ يوماً على الخلاف لماذا ألغت النيابة الإدارية اختصاص "معاينة الموظفين"، صوت الأمة، ٢٠٢٠/٩/٦.

<http://www.soutaloma.com>

- أ/ محمد زهير: مجلس الدولة: المحكمة التأديبية المسئول عن نظر تظلمات الموظفين من النيابة الإدارية، صدى البلد، ٢٠١٩/٨/٢٦.

<http://www.elbalad.news/3955461>

- أ/ محمد عبد الحميد: النيابة الإدارية تصدر الكتاب الدورى الثالث للدعاوى التأديبية، الوفد، ٢٠١٨/٨/١٠.

– النيابة الإدارية- تصدر- الكتاب- الدورى- الثالث- للدعاوى /<https://alwafd.news/>

المحافظات-1965700التأديبية

- أ/ محمد عبد القادر: مجلس الدولة: للسلطات المختصة بكل محافظة وحدها حق توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين، بوابة الأهرام، ٢٠١٩/٨/٢١.

<http://gatealahram.org.eg/news/2254913.aspx>

- أ. محمد عبد الهادى: التأديبية تبطل جزاءات النيابة الإدارية لمسئولين بالسد العالى، اليوم السابع، ٢٠٢٠/٤/١. <https://www.youm7.com>

- أ/ محمد عيسى: "الفتوى": إنعدام قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن النيابة الإدارية، الوطن، ٢٠١٩/٨/٢١.

<https://m.elwatannews.com>

- أ/ محمود الشوريجى: بطلان جزاءات النيابة الإدارية لمسئولين بالسد العالى، مصراوى،
٢٠٢٠/٤/١.

<http://www.masrawy.com/news/news->

[cases/details/2020/4/1/1755419/](http://www.masrawy.com/news/news-cases/details/2020/4/1/1755419/) - بطلان - جزاءات - النيابة - الإدارة - لمسئولين -
بالسد - العالى -

- أ/ مريد صبحى: اشتباك قضائى ينتظر تدخلاً تشريعياً - سلطة النيابة فى توقيع الجزاءات
وأحكام قضائية بإلغائها، الأهرام اليومى، ٢٠١٨/٤/١٣.

<https://gate.ahram.org.eg/daily/News/202615/107/646399>

- أ. مريد صبحى: قرارات النيابة الإدارية بالجزاء أو الحفظ فى ميزان المشروعية، الأهرام
اليومى، ٢٠١٨/٩/٢١.

<https://gate.ahram.org.eg/daily/News/202776/107/671855>

- أ/ مهنى أنور: متى يتم حسم الخلاف بين النيابة الإدارية والجهاز المركزى للمحاسبات،
مجلة أكتوبر، ٢٠١٨/٩/٢١.

<http://octobremageg.com>

- أ/ هند عبد الحليم طنطاوى: المعيار المميز للعمل القضائى عن القرار الإدارى فى الفقه
والقضاء الفرنسى والعربى، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثانى، السنة التاسعة عشر،
١٩٧٥

- د. إبراهيم محمد على: القانون الإدارى - النشاط الإدارى، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨،
٢٠٠٩.

- د. إبراهيم محمد على: القضاء الإدارى (قضاء الإلغاء)، دار النهضة العربية.
- د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإدارى والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.
- د. القطب محمد طبلية: معيار العمل القضائى فى القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائى فى مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٦٥.
- د. أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإدارى، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- د. ثروة محمود عوض: التحقيق الإدارى ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٩٤.
- د. ثروت عبد العال أحمد: إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، دار النشر والتوزيع بجامعة أسيوط، ١٩٩٥.
- د. ثروت عبد العال أحمد: معيار تميز العمل القضائى وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧.
- د. ثروت عبد العال أحمد: النظام القانونى للمخالفات المالية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
- د. جابر جاد نصار: مسئولية الدولة عن أعمال غير التعاقدية "قضاء التعويض"، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
- د. جورجى شفيق سارى: مسئولية الدولة عن أعمال سلطاتها، قضاء التعويض، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
- د. رمزى طه الشاعر: المسئولية عن أعمال السلطة القضائية، الطبعة الأولى، ١٩٧٨.
- د. رمزى طه الشاعر: المسئولية عن أعمال السلطة القضائية، طبعة ١٩٨٣.

- د. رمزي طه الشاعر: المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الثالثة، ١٩٩٧.
- د. رمضان محمد بطيخ: المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- د. سعاد الشرقاوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨١.
- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، ١٩٦٦.
- د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري - الكتاب الثالث "قضاء التأديب"، دار الفكر العربي، ١٩٨٧.
- د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٢.
- د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب، دراسة مقارنة، ١٩٩٥.
- د. المستشار/ سمير عبد الله سعد: شرح أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، طبعة ٢٠١٨، منشأة المعارف بالأسكندرية، ٢٠١٨.
- د. شعبان أحمد رمضان: دور المحكمة التأديبية في توجيه إجراءات الدعوى التأديبية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
- د. شعبان أحمد رمضان: التنظيم الإداري وتطبيقاته في النظام القانوني المصري، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.

- د. شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة عليها -دراسة تحليلية نقدية لنص المادة ١٩٧ من الدستور والمادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن الخدمة المدنية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.
 - د. صبرى محمد السنوسى محمد: الموجز فى القانون الدستورى -شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام دستور ٢٠١٤، الطبعة الثالثة، ٢٠١٩ - ٢٠٢٠.
 - د. صلاح العطيفى محمود: المخالفة المالية بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، ١٩٨٢.
 - د. طعيمة الجرف: القانون الإدارى، دار النهضة العربية، ١٩٧٨.
 - د. عادل عبد الفتاح: النظام القانونى لوقف الموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٩٧.
 - د. عادل عمر: دور النيابة الإدارية فى مكافحة الفساد ينتظر قانوناً لم يصدره مجلس النواب!!!، ٢٠/٨/٢٠١٨.
- <http://www.elmashhad.online/post/details/91456>
- د. عادل عمر: ولاية النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية وفقاً لدستور ٢٠١٤، جريدة الديوان، ٢٣/٤/٢٠١٩. <File:///:/users/pc/downloads/>
- <Ps://aldewan.com>
- د.المستشارة/ عائشة سيد أحمد محمود: خصوصية إجراءات التحقيق التأديبى وضماناته التقليدية والالكترونية أمام النيابة الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠١٩.

- د. عبد الحميد كمال حشيش: دراسة لتطور أحكام القضاء الإدارى فى التكليف القانونى للقرارات الصادرة فى مجال التأديب، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثالث، ديسمبر ١٩٦٨.
- د. عبد الرازق السنهورى: الوسيط فى شرح القانون المدنى -٢- نظرية الالتزام بوجه عام - مصادر الالتزام- المجلد الثانى- العمل والإثراء بلا سبب والقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، ١٩٨١.
- د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى: الدعوى الإدارية وإجراءاتها وأحكامها، ١٩٩٣، مكتبة النصر بالزقازيق.
- د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى: الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار النهضة العربية، ٢٠١٦.
- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية فى الوظيفة العامة، منشأة المعارف بالأسكندرية، ٢٠٠٣.
- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: القانون الإدارى، النشاط الإدارى، ١٩٩٩.
- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: تأديب الموظف العام فى مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.
- د. عبد الفتاح بيومى: أصول التحقيق الابتدائى أمام النيابة الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
- د. عبد الفتاح حسن: التأديب فى الوظيفة العامة، ١٩٦٤.
- د. عبد الفتاح حسن: السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين فى التشريع المقارن والتشريع المصرى، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة -العدد الأول، أبريل ١٩٦٥.

- د. عبد الفتاح حسن: التسبيب كشرط شكلى فى القرار الإدارى، مجلة العلوم الإدارية، ١٩٦٦ - العدد ٢.
- د. عبد الفتاح حسن: قضاء التأديب، الطبعة الثانية، ١٩٧٩.
- د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: الضمانات التأديبية فى الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٧٩.
- د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: المسئولية المدنية للعاملين بالحكومة والقطاع العام، ١٩٨٩.
- د. عبد الله حنفى: القانون الإدارى - الكتاب الأول - التنظيم الإدارى "التعريف بالقانون الإدارى - الأشخاص المعنوية العامة - أساليب التنظيم الإدارى - التنظيم الإدارى فى مصر.
- د. عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف: مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية "قضاء التعويض"، الطبعة الثانية، ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦.
- د. عبد الوهاب البندارى: الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، ١٩٧٠ - ١٩٧١.
- د. عزيزة الشريف: النظام التأديبى وعلاقته بالأنظمة التأديبية الأخرى، ١٩٨٨.
- د. على جمعة محارب: التأديب فى الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٨٩.
- د. عمرو فؤاد بركات: السلطة التأديبية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٧٩.
- د. فتحى فكرى: مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.

- د. فهمى عزت: سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء- دراسة مقارنة، عالم الكتب، الطبعة الأولى، ١٩٨٤.
- د. فؤاد العطار: القضاء الإدارى، ١٩٦٦-١٩٦٧.
- د. فؤاد العطار: القانون الإدارى، دار النهضة العربية، ١٩٧٦.
- د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإدارى، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥.
- د. ماجد راغب الحلو: القانون الإدارى، ١٩٩٤.
- د. محسن غالب عبد الله الحارثى: سلطة تأديب الموظف العام فى القانون اليمنى والمقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ١٩٩٧.
- د. محمد إبراهيم الدسوقي على: حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- د. محمد أحمد مصطفى: الإجراءات الاحتياطية للتأديب فى الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ١٩٩٨.
- د. محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط فى القانون العام- القضاء الإدارى، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ١٩٩٠.
- د. محمد جودت الملط: المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ١٩٦٧.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. ماجد راغب الحلو: مبادئ القانون الإدارى، دار الجامعة الجديدة، ١٩٩٥.
- د. محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإدارى، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٧.
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد: القضاء الإدارى "دراسة مقارنة" ولايتا الإلغاء والتعويض، دار الثقافة العربية، ١٩٨٧-١٩٨٨.

- د. محمد عبد الحميد أبو زيد: القضاء الإدارى - مبداء المشروعية وتنظيم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤ - ١٩٩٥.
- د. محمد عبد الواحد الجميلى: قضاء التعويض "مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
- د. محمد عصفور: ضوابط التأديب فى نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الأول، يونيه ١٩٦٣.
- د. محمد عصفور: نحو نظرية عامة فى التأديب، عالم الكتاب، ١٩٦٧.
- د. محمد فتحى حسانين: الحماية الدستورية للموظف العام، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة الزقازيق، ١٩٩٩.
- د. محمد فؤاد مهنا: مبادئ أحكام القانون الإدارى، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٣.
- د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة "الرقابة القضائية"، الكتاب لثانى، دار النهضة العربية، ١٩٦٧ - ١٩٦٨.
- د. المستشار/ محمد ماهر أبو العينين: الضمانات والإجراءات التأديبية، الطبعة الثانية، دار الطباعة الحديثة، ١٩٩٤.
- د. المستشار/ محمد ماهر أبو العينين: التأديب فى الوظيفة العامة، منشأة المعارف بالأسكندرية، ١٩٩٩.
- د. المستشار/ محمد ماهر أبو العينين: جديد أحكام وفتاوى مجلس الدولة، الكتاب الأول، دار أبو المجد للطباعة، ٢٠٠١.
- د. المستشار/ محمد ماهر أبو العينين: قضاء التأديب فى الوظيفة العامة، الطبعة الثامنة عشر، ٢٠١٧.

- د. محمد محمود ندا: إنقضاء الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة، ١٩٨٠.
- د. محمد مختار محمد عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة- دراسة مقارنة، دار الفكر العربى، الطبعة الأولى، ١٩٧٣.
- د. محمود محمد حافظ: القضاء الإدارى فى القانون المصرى والمقارن، دار النهضة العربية، الطبعة الثامنة، ١٩٨٩.
- د. محمود محمد حافظ: القرار الإدارى، دراسة مقارنة، ١٩٩٣.
- د. محمود صالح العادلى: النيابة الإدارية فى مفترق الطرق، مناقشة موضوعية لمدى أهمية النيابة الإدارية وموقفها من الطبيعة القضائية، مع التعرض للاختصاص التأديبى بوجه عام، وملحق بالكتاب وثائق تاريخية، توضح البعد التاريخى للنيابة الإدارية وواقعها المعاش ومستقبلها المأمول، الطبعة الأولى، دار الكتاب الجامعى.
- د. محمود عاطف البنا: الوسيط فى القضاء الإدارى -تنظيم رقابة القضاء الإدارى- الدعوى الإدارية، دار الفكر العربى، ١٩٩٠.
- د. محمود عاطف البنا: الوسيط فى القضاء الإدارى، ١٩٩٩.
- د. مصطفى محمود عفيفى: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق -جامعة عين شمس، ١٩٧٦.
- د. مصطفى محمود عفيفى: السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، كلية الحقوق - جامعة طنطا، ١٩٨٣.
- د. معوض عبد التواب: دعوى التعويض الإدارية.
- د. مغاورى محمد شاهين: المساءلة التأديبية، عالم الكتاب، الطبعة الأولى، ١٩٧٤.

- د. مليكة الصروخ: سلطة التأديب فى الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٨٣.
- د. منصور محمد أحمد: مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية (قضاء التعويض)، ٢٠١٩.
- د. نصر الدين سعدى خليل: تعدد السلطات التأديبية وآثاره، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٩.
- د. نصر الدين مصباح القاضى: النظرية العامة للتأديب فى الوظيفة العامة فى القانون الليبي، دراسة مقارنة.
- د. وجدى راغب فهمى: النظرية العامة للعمل القضائى فى قانون المرافعات، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٧٤.
- د. يحيى الجمل: القضاء الإدارى، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.
- المستشار/ إسلام حسن: اتقوا الله فى النيابة الإدارية، اليوم السابع، ٢٠١٨/٢/٢.
- المستشار/ إسلام حسن: هل قرارات النيابة الإدارية ملزمة أم توصيات، الأهرام اليومى، عدد الجمعة ٢٠١٣/١١/٨.
- المستشار/ عبد الوهاب البندارى: العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوى الكادرات الخاصة، دار الفكر العربى.
- المستشار/ محمود فوزى عبد البارى: قرارات النيابة الإدارية ملزمة أم توصيات؟ حديث هادئ فى القانون، جريدة صوت الأمة، ٢٠١٣/١١/١٦.
- المستشار: عبد الرؤوف المتولى: تأديب العاملين بالشركات القابضة، مجلة الأهرام الاقتصادية - العدد ١٢٣٨، ١٥/١٠/١٩٩٢.

- المستشار: هانى الدرديرى: الدليل العلمى للإجراءات والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ١٩٨٠.

ثانياً: المراجع باللغة الفرنسية:

- Auby et Drago: Traité de contentieux administratif, T.3, Paris, 1962.
- Bonard (R): De la répression disciplinaire des fautes commis par les fonctionnaire publiques, thèse, Bordeaux, 1903.
- Carrée de Malberg (R): Contribution à la théorie générale de l'Etat, Sirey, Paris, T.1. 1920
- Catherine Ropert: Le fonctionnaire Français, édition sirey, Paris, 1973.
- Chapus (R): Qu'est –ce que' un juridiction? La répousse de la jurisprudence administrative, Mélanges Eisenman, éd. Qujas, 1975.
- Chapus (R): Droit administratif général, T2, 2ème édition, 1998.
- De Laubadère (A): Traité élémentaire de droit administratif, 2eme éd, 1957.
- De Laubadère (A) et Jean (C): droit administratif, 17ed, L.G.D.J, 2002.
- Duez (Paul) et Debeyre (Gug): Traité de droit administrative, Paris, 1952.
- Duguit: Droit constitutionnel, T.3, 1923.

- Duguit (L): Traité de droit administratif, 2ed, Paris, 1933.
- Duguit (L): La fonction juridictionnelle, R.D.P. 1992.
- Durand (C): Les rapports entre les juridictions administrative et judiciaire, thèse, Paris, 1956,
- Francis Délpérée: La élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, thèse, Paris, 1968
- Gelard: La Fonction publique en union soviétique, Revue d'administration, 1967.
- Gibert (M): La discipline des fonctions publiques, thèse, Paris, 1912.
- Guillien: L'acte juridictionnel et l'autorité de la chose jugé, thèse, Bordeaux, 1931.
- Haurio (M): précis de droit administratif, Paris, 1925.
- Jez (G): De la force de l'vérité légal attachée par la loi a l'acte juridictionnel, R.D.P., 1913.
- Jeze (G): L'acte juridictionnel et la classification des recours contentieux, R.D.P., 1909.
- Lampué: La notion d'acte juridictionnel, R.D.P., 1946.
- Rolland (L): précis de droit administratif, paris, 2ed, 1928.
- Serge Salon: Délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique, thèse, Paris, 1967.
- Solus et Perrot: Droit judiciaire privé, T.1, Sirey, Paris, 1961
- Vedel (G) et Délvolvé (P): Droit administratif, P.U.F. 1992.
- Waline (M): Droit administratif, 15ed, Paris, 1992.
- Waline (M): Du critère des actes juridictionnels, R.D.P. 1933.
- Waline (M): Manuel élémentaire de droit administratif, 1953.