



# مبدأ عدم جواز الازدواج فى توقيع العقوبة التأديبية "دراسة مقارنة"

**الباحث**

**حمدي السيد خلف**

**باحث دكتوراه**

**مستشار بمجلس الدولة**

**mkhalafjudge@yahoo.com**

## مقدمة:

تعدد المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية سواء في مرحلة توقيعها أو أثناء ظهور آثارها، وترجع بعض تلك المبادئ إلى نصوص تشريعية قائمة تنظم في الأصل توقيع العقوبة الجنائية، ثم رأى القضاء الإدارى ضرورة مدها للنظام التأديبي، والبعض الآخر كانت مبادئ سنها القضاء الإدارى فيما أصدره من أحكام، وقد كانت غاية تلك المبادئ - مجتمعة - فاعلية وضمأن العقوبة التأديبية التي تنزلها سلطة التأديب، فلا يضار المرفق من مخالفة الموظف دون توقيع العقوبة الملائمة لمخالفته للحيلولة دون استهتاره وغيره من الموظفين بالوظيفة والعصف بالمصلحة العامة التي يرنو المرفق لتحقيقها، ومن ناحية أخرى لا يصل الجزاء التأديبي إلى حد القسوة المفرطة فلا يصلح الموظف ولا يعود بخير على المرفق بعد أن ترتعش أيادى الموظفين عن مباشرة اختصاصاتهم خشية العقاب والبطش من جانب سلطة التأديب.

ويجمع بين تلك المبادئ أنه لا يجوز لسلطة التأديب أن تغفل أو تتغاضى عنها حال مباشرة اختصاصها في توقيع الجزاء التأديبي، وإلا كان مصير العقوبة التأديبية الموقعة الإلغاء أو التعديل لتتنفق مع مضمونها، ولم يفرق القضاء - هنا - بين ما إذا كانت سلطة التأديب الملتزمة بمراعاة تلك المبادئ هي السلطة الرئاسية أم السلطة القضائية - أو ما يشبهها - بل يجب أن تضع كافة سلطات التأديب تلك المبادئ نصب أعينها حال توقيع العقوبة التأديبية، ومن تلك المبادئ مبدأ عدم جواز الأزواج في توقيع العقوبة التأديبية.

وهو مبدأ عام يحكم كافة أنواع العقوبات، وتصل أهميته أحياناً إلى اعتباره من المبادئ فوق الدستورية، والتي كرستها من نصوص الاتفاقيات الدولية، ومن هنا تعددت التطبيقات القضائية لهذا المبدأ، ويتضح من تلك التطبيقات شروط اعمال المبدأ، ومن ثم فإن الالتزام بهذا المبدأ ليس إلزاماً مطلقاً، وإنما هو مشروط بتحقق ضوابط وشروط اعماله، والتي إن اجتمعت غدا من غير المشروع توقيع عقوبة تأديبية أخرى عن ذات الفعل وعلى ذات الموظف.

### أسباب اختيار موضوع البحث وأهميته: -

إن مبدأ عدم جواز الأزواج في توقيع العقوبة التأديبية من المبادئ الأساسية التي لا يجوز لسلطة التأديب أن تغفل عنها حال مباشرة اختصاصها بتوقيع الجزاء التأديبي، غير أن شروط اعمال المبدأ ليس من السهولة بمكان استخلاص توافرها في كل الأحوال، ومن هنا كان من المفيد تسليط الضوء على مضمون المبدأ وشروط تطبيقه بغية تحديد نطاق اعماله .

### اشكاليات البحث:

تبدو اشكاليات البحث في أن المشرع قد حدد العقوبات التي يجوز للجهة الإدارية انزال احداها بالموظف حال ارتكابه مخالفة تأديبية، وإذا كان مقتضى مبدأ عدم جواز الأزواج في العقوبة التأديبية يفرض منطقاً عدم جواز توقيع أكثر من عقوبة من تلك العقوبات عن ذات

المخالفة، إلا أن المشرع من ناحية أخرى قد وضع فى تنظيمه التشريعى العديد من الإجراءات الداخلية والاحترازية التى يجوز للجهة الإدارية أن تلجأ إليها فى إطار علاقتها اللائحية بالموظف، والتى يمكن أن تلجأ إليها جهة الإدارة حال نسبة مخالفة تأديبية له، كما أن تعدد سلطات التأديب قد أفرز تطبيقات عملية لتوقيع العقوبة من أكثر من سلطة عن ذات المخالفة، ومن هنا كان لابد من تحديد أحوال عدم مشروعية العقوبة التأديبية فى تلك الأحوال، كما برزت العديد من الصعوبات العملية لإعمال المبدأ، والحكم بشرعية العقوبة التأديبية فى تلك الأحوال .

**خطة البحث:**

ويقتضى بحث هذا المبدأ استقصاء ظروف نشأته، وتحديد مضمونه، بالإضافة لبيان شروط اعماله، وعلى أساس ذلك سنقسم هذا البحث لمبحثين، وذلك على الوجه الآتى:

**المبحث الأول: نشأة المبدأ ومضمونه**

**المبحث الثانى: شروط إعمال المبدأ**

**المطلب الأول: شرط وحدة المخالفة التأديبية .**

**المطلب الثانى: شرط وحدة النظام العقابى بالنسبة للعقوبتين.**

**المطلب الثالث: شرط انتماء العقوبتين إلى طائفة العقوبات التأديبية الأصلية.**

**المطلب الرابع: شرط توقيع العقوبة الأولى من السلطة المختصة بإجراءات سليمة .**

## المبحث الأول نشأة المبدأ ومضمونه

يُعد هذا المبدأ من المبادئ الهامة والتي استقر الفقه والقضاء الإداري - سواء في مصر أو فرنسا - على الأخذ بها<sup>١</sup>، وذلك قبل أن يتولى المشرع النص عليه صراحة، لاستقرار العرف الإداري على وجوب الالتزام به، بل إن المحكمة الدستورية العليا وضعت في مصاف المبادئ الدستورية، وأرجعته لسيادة القانون واحترام الحريات الشخصية للمواطنين التي كفلتها نصوص الدستور، فقد حكمت بأن "خضوع الدولة للقانون محدد على ضوء مفهوم ديمقراطي، مؤداه ألا تخل تشريعاتها بالحقوق التي يعتبر التسليم بها في الدول الديمقراطية مفترضاً أولاً لقيام الدولة القانونية، وضمانة أساسية لصون حقوق الإنسان وكرامته وشخصيته المتكاملة . ويندرج تحتها طائفة من الحقوق تعد بالنظر إلى مكوناتها، وثيقة الصلة بالحرية الشخصية، من بينها أن عقوبة الجريمة لا يتحملها إلا من أدين كمسئول عنها، وهي بعد عقوبة يجب أن تتوازن "وطأتها" مع "خصائص ووزن الجريمة موضوعها"، ... وأن "شخصية العقوبة" "وتناسبها مع الجريمة محلها" the principle of proportionality مرتبطين بمن يعد قانوناً "مسئولاً عن ارتكابها" وبوجه خاص لايجوز أن تكون العقوبة التي تفرضها الدولة بتشريعاتها مهينة في ذاتها، أو كاشفة عن قسوتها، أو منطوية على تقييد الحرية الشخصية بغير انتهاج الوسائل القانونية السليمة، أو متضمنة معاقبة الشخص أكثر من مرة عن فعل واحد double jeopardy".<sup>٢</sup>

وقد أضافت المحكمة الدستورية العليا في حكمها أيضاً أن "مرد هذه القاعدة الأخيرة - التي كفلتها النظم القانونية جميعها، وصاغتها المواثيق الدولية باعتبارها مبدأ مستقراً بين الدول a universal maxim أن الجريمة الواحدة لا تزر وزرين، وأنه وإن كان الأصل أن يُفرد المشرع لكل جريمة العقوبة التي تناسبها، إلا أن توقيعها على مرتكبها، واستيفاءها، يعنى أن القصاص

١ - انظر في موقف الفقه والقضاء من هذا المبدأ والأخذ به د/ محمد النحاس، المرجع السابق، ص ٧٠ وما بعدها.

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في عام ١٩٥٨ الاعتراف بهذا المبدأ دون وجود نص صريح بذلك، وقرر أن عدم العقاب التأديبي مرتين عن فعل واحد هو من المبادئ العامة للقانون التي يتعين احترامها، حتى في غياب نص صريح بها في المجال التأديبي. انظر د/ شيماء عبد الغنى محمد - مدى اعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية، دار النهضة، ٢٠٠٢، ص ٩٥ .

٢ - أنظر حكمها في القضية رقم ٨ لسنة ١٦ ق.دستورية - جلسة ١٩٩٥/٨/٥ .  
وما فتئ قضاء المحكمة مؤكداً على هذا المبدأ وأهميته التي ترتفع إلى مصاف المبادئ الدستورية رغم عدم النص عليه، ومن ذلك حكمها في القضية رقم ٣ لسنة ١٠ ق.دستورية - جلسة ١٩٩٣/١/٣، وحكمها في القضية رقم ٥٥ لسنة ٢٧ ق.دستورية - جلسة ٢٠٠٦/١٢/١٠، وحكمها في القضية رقم ١٢ لسنة ٤٢ ق.دستورية - جلسة ٢٠٢١/١/٢ .

قد اكتمل باقتضائها، وليس لأحد بعدئذ على فاعلها من سبيل. ولا يجوز من ثم أن يتعرض الشخص لخطر ملاحظته باتهام جنائي أكثر من مرة عن الجريمة عينها، ولا أن تعيد الدولة بكل سلطاتها ومواردها، محاولتها إدانته عن جريمة تدعى ارتكابه لها، لأنها إذ تفعل، فإن ما تبقىها قلقاً مضطرباً، مهدداً بنزواتها، تمد إليه بأسها حين تريد، ليغدو محاطاً بألوان من المعاناة لا قبل له بها، مبدداً لموارده المالية في غير مقتض، متعثر الخطى، بل إن ادانته -ولو كان بريئاً- تظل أكثر احتمالاً، كلما كان الاتهام الجنائي متتابعاً عن الجريمة ذاتها.<sup>١</sup>

ولم يفت المحكمة الإدارية العليا التأكيد على عمومية هذا المبدأ وحتمية تطبيقه في نظام التأديب، فقررت أن "تكرار مجازاة العامل تأديبياً عن ذات الجرائم - فضلاً عن انعدام سنده القانوني - يعد مخالفاً للنظام العام العقابي لإهداره لسيادة القانون أساس الحكم في الدولة، ولحقوق الانسان التي تقضى بشخصية العقوبة وتحتم فوريتها وعدم تكرارها، فالجزاء التأديبي المتكرر عن ذات الفعل على ذات العامل يكون باطلاً ومنعدم الأثر سواء صدر من السلطة الرئاسية أو التأديبية".<sup>٢</sup>

وقد أكد الفقه والقضاء الإداري - سواء في مصر أو فرنسا - على ارتباط هذا المبدأ بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية<sup>٣</sup>، وبرر البعض ذلك بأن مقتضى قاعدة لا عقوبة إلا بنص أنه لا يمكن توقيع عقوبة إلا إذا كانت واردة ضمن النصوص، وبناءً على ذلك فإن تعدد العقوبات - الذي لا يجيزه القانون - هو انشاء لعقوبة غير مقررة في القانون مما يمثل خروجاً على قاعدة "لا عقوبة إلا بنص"، كما يستند هذا المبدأ - من وجهة نظر البعض - إلى قاعدة حجية الأمر المقضى به إذا كان توقيع العقوبة التأديبية الأولى بحكم قضائي، أو حجية الشئ المقرر إذا تم توقيعها بقرار إداري، ولا أثر لاختلاف الحجية في كلتا الحالتين، ففي كل الأحوال التي يصدر

١ - انظر حكمها السابق.

وقد قررت هذا المبدأ بعض الدول في دساتيرها، ومن ذلك الدستور الأمريكي الذي كرس هذا المبدأ - Double Jeopardy - في تعديله الخامس .

٢ - حكمها في الطعن رقم ١٠٤١ لسنة ٤١ ق.ع - جلسة ١٩٩٨/٥/٣١، مجموعات اليوبيل الماسي - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع الصادرة في التأديب ٢٠٢٢ - الجزء الرابع - ص ٣٨٨٨ .

٣ - انظر د / حمدي أبو النور، تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦، بدون دار نشر، ٢٠٢٢، ص ٥٩ . و د/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الثالث "قضاء التأديب - دراسة مقارنة"، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥ - ص ٢٦٣ . والمستشار / أسامة أحمد محمود مبارك، الضمانات التأديبية للموظف العام وتطبيقاتها القضائية وفقاً لقانون الخدمة المدنية المصري والكويتي، درا النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ١٦٢ .

فيها جزاء عن جريمة معينة فإنه لا يجوز توقيع عقوبة أخرى عن نفس الجريمة، إعمالاً لحجية الحكم أو القرار الصادر بالجزاء<sup>١</sup>.

وهذا الارتباط أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا في غير حكم، حيث حكمت بأن "القاعدة هي عدم جواز العقاب عن الفعل الواحد مرتين، وهذه القاعدة هي إحدى تطبيقات مبدأ شرعية العقوبة، والتي من مقتضاها أنه لا يجوز معاقبة العامل عن الذنب الإداري الواحد مرتين بجزأين أصليين، ما لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما، أو بجزأين لم يقصد اعتبار أحدهما تابعاً للآخر، وهذا من البدايات التي تقتضيها العدالة الطبيعية، إذ إنه من الأصول المسلمة في القانون الجزائي أنه لا يجوز معاقبة المتهم عن جرم واحد مرتين"<sup>٢</sup>.

وقد نصت على هذا المبدأ المادة (١٦٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، فقررت أنه "لا يجوز معاقبة الموظف تأديبياً عن ذات الفعل أكثر من مرة"، إلا أنها لم تحدد مفهوم هذا المبدأ، والذي تولى الفقه والقضاء الإداري من قبل تحديد مضمونه، وقد حدد البعض مضمونه بأنه "عدم إمكان توقيع أكثر من عقوبة واحدة على الموظف بسبب نفس الخطأ وخلال نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها ما لم يوجد نص قانوني

---

١ - د / عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٧٩، ص ٤٥٢.

وتأكيداً لذلك الرأي حكمت المحكمة الإدارية العليا - في حكمها في الطعن رقم ١٣٧٢٥ لسنة ٦٥ ق.ع بجلسة ٢٠٢٠/٦/١٣ - بأن "مجلس التأديب قد إستنفذ ولايته بإصداره حكمه بجلسة ٢٠ / ١١ / ٢٠١٦ بمجازاة الطاعن بالوقف عن العمل ستة أشهر مع صرف نصف الأجر، وصار هذا الحكم باتاً بعدم الطعن عليه في المواعيد المقررة قانوناً، وحيث إن كل من الدعويين الصادر بشأنها حكم مجلس التأديب بتاريخ ٢٠ / ١١ / ٢٠١٦ ثم حكم مجلس التأديب الطعين بجلسة ٤ / ١١ / ٢٠١٨ قد إتحدوا في الموضوع والطلبات وأطرافها، وبالتالي تتقيد هذه المحكمة بحجية الحكم المشار إليها، بما يمتنع معه معاودة بحثه مجدداً بحسبان الحكم له حجية في مواجهة أطراف الخصومة والكافة على حد سواء، وحيث إن الطلبات في كل من الطعن وتلك الدعوى المشار إليها متحدة وقائمة من ذات الخصوم ولنفس السبب، مما كان يستوجب على مجلس التأديب القضاء بعدم جواز نظر الدعوى التأديبية لسابقة الفصل فيها بحكم مجلس التأديب الصادر بجلسة ٢٠ / ١١ / ٢٠١٦ بوقفه عن العمل لمدة ستة أشهر مع صرف نصف الأجر، بحسبان أن الأوراق قد خلّت مما يفيد إلغاءه بحكم قضائي".

٢ - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٣٦٢ لسنة ٤٩ ق.ع - جلسة ٢٠٠٧/٢/٣، وحكمها في الطعن رقم ٨٨٣٢ لسنة ٤٩ ق.ع - جلسة ٢٠٠٧/٢/٣.

واضح يصرح بغير ذلك، فلا يجوز توقيع عقوبتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانونى واحد عن نفس الخطأ بالنسبة للشخص ذاته وخلال الفترة الزمنية ذاتها المرتكب فيها الخطأ<sup>١</sup> .  
ومما يجدر ذكره فى هذا الشأن أن جانباً كبيراً من الفقه يرادف بين هذا المبدأ ومبدأ وحدة الجزاء التأديبى<sup>٢</sup>، وعلى أساس ذلك أضاف البعض إلى مدلول المبدأ وجوب وحدة الجزاء عن الفعل المشكل لعدة جرائم أو جملة الأفعال المرتبطة ببعضها من أجل غرض واحد، ويكون الجزاء الواجب هنا الجزاء المقرر للجريمة الأشد<sup>٣</sup> .

---

١ - د/ مصطفى عفيفى، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٦٧، ص ١٩١ .

وقد ساق أيضاً تعريفاً للمبدأ من جانب الفقه الفرنسى بأنه "لا يجوز أن يكون الموظف محلاً لاجرائين أو دعويتين تأديبيتين بسبب نفس الخطأ . انظر ص ١٩١ وهامشها .

وقد سبق للمحكمة الإدارية العليا أن حددت مضمون المبدأ بأنه "لا تجوز معاقبة العامل عن الذنب الإدارى الواحد مرتين بجرائين أصليين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما، أو بجرائين لم يقصد المشرع اعتبار أحدهما تبعياً للآخر" . انظر أحكامها فى الطعون ٦٨٦ لسنة ٣ ق.ع. بجلسة ١٤/١٢/١٩٥٧، و١٣٣٠ لسنة ٧ ق.ع. بجلسة ١٢/١/١٩٦٣، وحكمها فى الطعن رقم ١ لسنة ١ "دمشق" فى ٢١/٩/١٩٦٠، مشار إليها جميعاً لدى المستشار / عبد الوهاب البندارى، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوى الكادرات الخاصة "دراسة فقهة قضائية"، دار الفكر العربى، القاهرة، بدون سنة طبع - ص ٤٩ وهامشها .

٢ - انظر د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفه، ضمانات التأديب فى التحقيق الإدارى والمحاكمة التأديبية، بدون دار نشر، ٢٠٠٣ ص ٤٧ . ود / أيمن سيد خليل حجر، موسوعة ابن حجر فى التأديب "فقهياً وعملاً"، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٦٩ . ود / محمد النحاس، الجزاءات التأديبية المقننة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٧٠ .

٣- انظر المستشار/ عبد الوهاب البندارى، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوى الكادرات الخاصة "دراسة فقهة قضائية"، مرجع السابق، ص ٥١ . ود / عبد العزيز عبد المنعم خليفه، ضمانات التأديب فى التحقيق الإدارى والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ٥١ .

وقد كان هذا الرأى استناداً إلى بعض الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا فى هذا الشأن، وعلى سبيل المثال حكمها فى الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ٣٢ ق.ع. - جلسة ١٠/٦/١٩٨٩، وحكمها فى الطعن رقم ٨٨٣٢ لسنة ٤٩ ق.ع. - جلسة ٣/٢/٢٠٠٧، وقد قررت فى حكمها الأخير أن "لا يجوز معاقبة العامل عن الذنب الإدارى الواحد مرتين بجزاعين أصليين ما لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما أو بجزاعين لم يقصد باعتبار أحدهما تابعاً للآخر، إذ أنه من الأصول المسلمة فى القانون الجزائى أنه لا يجوز معاقبة المتهم عن جرم واحد مرتين، بل إن المتهم إذا ارتكب فعلاً يكون عدة جرائم أو جملة أفعال مرتبطة ببعضها ببعض من أجل غرض واحد لا يعاقب عن كل فعل على حدة بعقوبة مستقلة، بل يعاقب بعقوبة واحدة على الفعل المكون للجريمة الأشد" .

إلا أن الباحث يرى - من جانبه - أن هناك تمييزاً بين المبدئين، ويتلخص ذلك في أن مبدأ وحدة الجزاء التأديبي يدخل ضمن مبدأ عدم جواز الإزدواج في توقيع العقوبة التأديبية، وذلك في حال إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية عن عدة أفعال كانت محلّاً لتحقيق واحد أو التصرف في هذا التحقيق عن طريق السلطة الرئاسية من لديها، فلا يجوز توقيع أكثر من عقوبة تأديبية عن كل الأفعال المنسوبة للموظف، وذلك نزولاً على مبدأ وحدة الجزاء التأديبي الذي قررت المحكمة الإدارية العليا الأخذ به في نظام التأديب رغم عدم العمل بهذا المبدأ في النظام الجنائي - خلافاً لمبدأ عدم جواز معاقبة الشخص عن ذات الفعل أكثر من مرة المعمول به جنائياً وتأديبياً - ويعنى ذلك أنه طالما أن المخالفات المنسوبة للموظف لم تكن محلّاً لتحقيق واحد فلا مجال لإعمال المبدأ، ويجوز توقيع عقوبة عن كل مخالفة طالما استقلت عن المخالفات السابق مجازاة الموظف عنها .

وتأكيداً لذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن "تعدد المخالفات التأديبية التي تنسب إلى الموظف العام المحال إلى المحاكمة التأديبية والتي تكون موضوعاً لبلاغ واحد من الجهة الإدارية لا تقتضي تعدد الجزاءات التأديبية التي توقع عليه - كما الحال في العقاب الجنائي - فمناط الجزاء التأديبي يقوم في جوهره على إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته الذي قد يتمثل في اقترافه مخالفة واحدة أو عدة مخالفات مرتبطة كانت أو غير مرتبطة طالما انتظمها بلاغ واحد للسلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق أو المحاكمة التأديبية لتكون معاً موضوعاً لدعوى تأديبية واحدة، بحسبان أنها ترد جميعاً إلى التزام عام بعدم إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو مقتضياتها والذي تتحدد جسامته وتبعاً لذلك وزن العقاب المكافئ بما يتناسب مع جسامته ونوعية المخالفة أو المخالفات والتي بسند منها يتم اختيار الجزاء الأوفى لها من بين الجزاءات التي حددها القانون الواجب التطبيق، بما لازمه أنه لا يترتب على تعدد المخالفات التي تنسب إلى الموظف والتي يتضمنها بلاغ واحد أن تفرد سلطة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية لكل مخالفة دعوى تأديبية على حدة، وإنما الأثر المترتب على ذلك هو إحالتها جميعاً بدعوى واحدة إلى المحكمة التأديبية المختصة وذلك لاختيار الجزاء المناسب لها جميعاً أو لما ثبت منها في جانب الموظف من بين الجزاءات المتدرجة الواردة في القانون".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٢٦٧٣ وأخرى لسنة ٦٥ ق.ع - جلسة ٢٠٢٠/٦/١٣، مجموعات اليوبيل الماسي - مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ثلاثين عاماً من ١٠/١/١٩٩١ حتى ٢٠٢١/٩/٣٠ - ج ٦ - ص ٣٩٧٦ وما بعدها . وقد سبق للمحكمة أن قررت هذا المبدأ في أحكامها في الطعون ٢٥٩ لسنة ٣٢ ق.ع - جلسة ١٩٩٢/١١/٧ و ٥٨٧ لسنة ٤٦ ق.ع - جلسة ٢٠٠١/١١/٤ و ٥٣٥١ لسنة ٥٤ ق.ع - جلسة ٢٠١٦/١٢/١٨ .

وبينت المحكمة أن سند ذلك هو " أن المشرع وإن اعتنق مبدأ تفريد العقاب في المجال التأديبي، إلا أنه لم يحدد لكل مخالفة تأديبية جزاءً معيناً كما اعتنق في المجال الجنائي، إنما يرد سلوك الموظف في حال خروجه على القانون في المجال التأديبي إلى الخروج على واجبات وظيفته أو مقتضياتها فيكفي ذلك لقيام مسؤوليته التأديبية، الأمر الذي يسوغ أن يكون هذا الخروج بمخالفة واحدة أو مجموعة من المخالفات تكون محلاً لبلاغ واحد إلى الجهة المنوط بها الإحالة إلى المحاكمة التأديبية التي ليس لها من بعد تجزئة هذا البلاغ بافراد كل مخالفة على حدة تكون موضوعاً لدعوى تأديبية مستقلة، فيغدو المركز القانوني للموظف مضطرباً تحت سطوة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، ويظل سيف الاتهام مسلطاً على متهم الأصل فيه البراءة فيجمد وضعه الوظيفي فيبعد عن الترقية ويحرم من مكافآته ولا يسوغ منحه علاوات تشجيعية ولا تقبل استقالته ويتأثر تقرير أدائه ومرتبته كفايته ... ".<sup>١</sup>

ويلاحظ أن المشرع الفرنسي قد خرج صراحة في بعض الحالات عن مبدأ وحدة الجزاء التأديبي الذي تبناه مجلس الدولة المصري، وذلك من خلال ما تبناه من نظام وقف تنفيذ العقوبة التأديبية بالنسبة لطائفة العاملين بالبحرية التجارية، فقد أجاز - في المادة الثامنة عشرة من القانون التأديبي والجنائي الخاص بها - وقف تنفيذ العقوبة التأديبية، واعتبرها كأن لم تكن إذا لم يرتكب العامل خلال ستة أشهر أى خطأ تأديبي يستوجب مجازاته، فإذا ما ارتكب هذا الخطأ خلال مدة وقف التنفيذ وقع عليه الجزاء المناسب له بالإضافة للجزاء الموقوف تنفيذه من قبل، وقد رأى جانب من الفقه أنه ليس هناك إخلال بمبدأ عدم جواز تعدد الجزاء التأديبي.<sup>٢</sup>

---

<sup>١</sup> - انظر الحكم السابق .

<sup>٢</sup> - د / مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص ١٩٦ .

وقد نص قانون العاملين رقم ٨٤-١٦ الصادر في ١١ يناير سنة ١٩٨٤ على جواز وقف تنفيذ عقوبة الوقف عن العمل المؤدى إلى الحرمان من كل المرتب سواء وقفاً كلياً أو جزئياً .

## المبحث الثانى

### شروط اعمال المبدأ

ورغم أهمية مبدأ عدم جواز الازدواج فى توقيع العقوبة التأديبية، إلا أن تطبيقه لا يكون تلقائياً، بل لابد من توافر عدة شروط لإعماله والنزول على مقتضاه بالحيلولة دون مجازاة الموظف عن ذات المخالفة مرتين، وتتحصّر شروط اعمال هذا المبدأ فى أربعة شروط، نتناولها فى المطالب الآتية .

### المطلب الأول:

#### شروط وحدة المخالفة التأديبية

وهذا الشرط من الشروط البديهية الواجبة لإعمال مبدأ عدم جواز معاقبة الموظف عن ذات الفعل مرتين، فلا بد من اتحاد الركن المادى باتحاد الواقعة المشكّلة للمخالفة التأديبية التى يجازى عنها الموظف، وبانتفاء اتحاد تلك الواقعة يجوز مجازاة الموظف عن كل واقعة منها على استقلال طالما كانت مشكلة لمخالفة تأديبية، وذلك لاختلاف سبب الجزاء فى كلتا الحالتين، وهو ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسى<sup>١</sup> والمصرى على حد سواء، وفى ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا أن "إذا وقع جزاء على الموظف عن فعل ارتكبه، فلا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء عليه عن السلوك ذاته، مادام هو عين الجريمة التأديبية"<sup>٢</sup>. وتطبيقاً لذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن "موضوع المخالفة المعاقب عنها الطاعن بقرار الجزاء المشار إليه هو ذات موضوع المخالفة محل الدعوى التأديبية التى نظرتها المحكمة التأديبية، وحيث أنه بصدور القرار التأديبى تكون السلطة التأديبية الرئاسية قد إستنفدت سلطتها التقديرية فى تقدير الذنب الإدارى والجزاء الملائم له، ولا يجوز بعد ذلك إحالة العامل للمحاكمة التأديبية عن ذات الواقعة التى سبق أن جوزى عنها إدارياً، ومن ثم فإن الجزاء التأديبى المتكرر عن ذات الفعل لذات العامل يكون باطلاً منعدم الأثر"<sup>٣</sup>.

١ - انظر د / سليمان الطاوى، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٢٦٤ .

وقد دلل سيادته بحكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر بتاريخ ٢٢ ديسمبر ١٩٥٠ فى قضية

(Cauwerts)، وحكمه بتاريخ ٢١ فبراير ١٩٥٠ فى قضية (Klee)، وحكمه بتاريخ ٢٣ يناير ١٩٦٢ فى قضية (Vertongen) .

٢ - حكهما فى الطعن رقم ٦٨٦ لسنة ٣ق.ع - جلسة ١٤/١٢/١٩٥٧ - مكتب فنى س٣ - ج١ - ص ٣٨٢.

٣ - حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤١٦١٦ لسنة ٦٣ ق.ع - جلسة ١٨/١/٢٠٢٠ .

ويلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قضى بأن اختلاف الأوصاف يبرر تعدد العقاب عن ذات الأفعال، ولا يكون ذلك إلا إذا صدرت تشريعات مختلفة تضى على بعض الوقائع أوصافاً تخضعها لنظم مختلفة، وقد طبق ذلك في العديد من القضايا المنظورة أمامه<sup>١</sup>.

واعمالاً لهذا الشرط لم ير قضاء مجلس الدولة المصرى وجود ازدواج في العقوبة حال سبق مجازاة الموظف عن واقعة اختلاسه جزء من اجمالى المديونية المقدم عنها للمحاكمة التأديبية، إذا كانت المحاكمة التأديبية الجديدة عن الجزء الباقي من هذه المديونية، ولكن يتعين مراعاة ذلك عند تقدير الجزاء، فحكمت المحكمة الإدارية العليا بناءً على ذلك بأن "سبق صدور حكم على جزء من المبلغ المنسوب إلى الطاعن اختلاسه ليس من شأنه أن يجعل هناك سبق فصل في الاتهام المنسوب إليه، ... وعليه وفي ضوء حقيقة المبلغ المتهم باختلاسه فإنه من الواجب إعادة تقدير الجزاء الموقع عليه بوصف أنه سبق مجازاته عن اختلاس جزء من المبلغ المتهم باختلاسه".<sup>٢</sup>

وبناءً على هذا الشرط أيضاً استقام قضاء مجلس الدولة - مؤيداً في ذلك من فقه القانون الإدارى - على التفرقة بين المخالفات الوقتية والمستمرة في مجال أعمال هذا المبدأ، فإذا كانت المخالفات الأولى يجوز فيها المعاقبة عن الواقعة التي تشكلها مرة واحدة، ويستغلق بعدها الطريق أمام كافة السلطات التأديبية في إعادة مجازاة الموظف عنها، فإن الأمر مختلف في مجال

---

<sup>١</sup> - انظر د/ سليمان الطماوى، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٢٦٥ و ٢٦٦ .  
وقد أشار سيادته إلى قضية (Garrigue) حكم في ١٨ نوفمبر ١٩٥٣ و قضية (Caise Primaire de Sécurité social du Gord) حكم في ١٥ فبراير ١٩٦١، وقضية (Van Crieckingen) حكم في ٨ يوليو ١٩٦٥ .

<sup>٢</sup> - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٧٦٧ لسنة ٤٩ ق.ع - بجلسة ٢١/٥/٢٠٠٥ - مجلة النيابة الإدارية - العدد الرابع عشر - أبريل ٢٠١٩ - ص ١٧١ .  
وقد حكمت حديثاً بأن " ولا يقدح في سلامة ما تقدم ما دفع به الطاعن من الازدواج في العقوبة لسبق مجازاته في الدعوي رقم ٥٩٦ لسنة ٤٧ بالخفض إلى الوظيفة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر الذي كان يتقاضاه، حيث ان هذا الدفع مردود عليه بان العقوبة التي سبق وان وقعت علي الطاعن في الدعوي رقم ٥٩٦ لسنة ٤٧ ق كانت عن المخالفة الثابتة في حقه باختلاس مبلغ مقداره ١٠٧٧٥١ جنيه من حساب عملاء مكتب بريد سلكا في شهر أغسطس ٢٠١٨، وهي واقعه تختلف عن واقعة الدعوي محل الطعن، حيث إن المخالفة المنسوبة إليه عن الفترة من تاريخ ٢٧/٨/٢٠١٥ حتى ٢٧/٨/٢٠١٨ .

كما تختلف المبالغ التي ثبت اختلاسها عن تلك الفترة عما سبق مجازاته عنها في الدعوي السالف ذكرها ووقب فيها بالخفض الوظيفي ، وهو ما يتعين الالتفات عنه." (انظر حكمها في الطعن رقم ٣٠٥٨٠ لسنة ٦٧ ق.ع - بجلسة ٢٧/٥/٢٠٢٣)

المخالفات المستمرة، حيث يجوز إعادة مجازاة الموظف عن حالة الاستمرار في ارتكاب الواقعة المشكلة للمخالفة السابق مجازاته عنها<sup>١</sup>، وقد سند القضاء الإداري لهذا الموقف على أساس أنه "ليس هناك ما يحول قانوناً دون معاقبة المتهم عن الفعل المستمر مرتين إذا كان الاستمرار حاصلًا بعد توقيع الجزاء الأول باعتباره مخالفة تأديبية جديدة"<sup>٢</sup>، وقد برر القضاء والفقهاء الإداري هذا المسلك بأنه لا بد من مواجهة حالة الاستمرار في ارتكاب المخالفة التأديبية لكي لا يتخذ الموظف من سبق مجازاته ذريعة لتكرار خطأه والافلات من العقاب، وهو أمر ينطوي على الاستهانة باحترام الواجبات الوظيفية مما يؤدي إلى الإخلال بحسن سير العمل وانتظامه في المرافق العامة<sup>٣</sup>، وبالتالي يجوز إعادة مجازاة الموظف عن الوقائع الجديدة بل وتثديده العقاب عليه باعتباره عائدًا لارتكابها .

وتطبيقاً لذلك الفهم حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن " لا ينال من سلامة ما تقدم ما ناعاه الطاعن من سبق مجازاته عن ذات الواقعة بعقوبة هي خفض وظيفته إلى الدرجة الأدنى وبخصم خمسة عشر يوماً من راتبه، إذ يعد ذلك تعدداً للجزاءات عن مخالفة واحدة، وما ناعاه أيضاً من سقوط الدعوى التأديبية عن المخالفة المنسوبة إليه بمضى المدة لكونه يشغل المدرسة المشار إليها كسكن اعتباراً من ٢٠١١/٥/١٠ تاريخ عقد إيجارها، فهذا قول مردود بأن المخالفة المنسوبة إلى الطاعن هي من المخالفات المستمرة والتي وقعت بإرادته بشكل مستمر، ومن ثم فإن استمراره في الامتناع عن إخلاء المدرسة المشار إليها عقب مجازاته عن فترات سابقة إنما يشكل مخالفة جديدة تستوجب مجازاته، فضلاً عن أن هذه المخالفة المستمرة إنما تستطيل أمد سقوط الدعوى التأديبية".<sup>٤</sup>

- 
- ١ - انظر استاذنا الدكتور / حمدي أبو النور السيد، تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦، مرجع سابق، ص ٦٠ .
  - ٢ - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٥٨ لسنة ٣٨ ق.ع - جلسة ١٩٩٥/٧/١، المستشار / سمير يوسف البهي، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مركز الغندور العلمي، مصر، الطبعة السادسة، ٢٠١٤، ص ٤٦٩ .
  - ٣ - د/ مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٩٣ . وانظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦٩ لسنة ٥ ق.ع - جلسة ١٩٥٩/٥/١٦ - مكتب فني س ٤ - ج ٢ - ص ١٢٩٢ .
  - ٤ - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٠٣١ لسنة ٦٤ ق.ع - جلسة ٢٠٢٠/٦/١٣ . وكانت المخالفة المنسوبة للطاعن هي "استمراره في الاستيلاء على مقر مدرسة الشبانات الابتدائية دون سند قانوني والإمتناع عن تنفيذ القرارين رقمي ٢٩٥٧ المؤرخ ١٣/١٠/٢٠١٥ و ١٨٤٥٥ المؤرخ ١٢/١١/٢٠١٤ الصادران من منطقة شرق الدلتا لسكك حديد مصر بإخلاء المدرسة".

غير أنه يلاحظ أنه ليس كل مخالفة مستمرة تجيز المعاقبة عن حالة الاستمرار في ارتكاب المخالفة، ومن هنا يظهر تمييز بين نوعين من المخالفات المستمرة، أحدهما تقوم فيه حالة الاستمرار بمجرد ارتكاب الفعل وحتى اكتشاف المخالفة دون حاجة لتدخل جديد من الموظف المخالف، مثل فقد ملف منه<sup>١</sup> أو مخالفة النقل من مؤلفات الغير<sup>٢</sup>، أما النوع الآخر من تلك المخالفات يلزم لبقاء حالة الاستمرار بشأنها تدخل مستمر ومتتابع من الموظف المخالف، وتظهر أغلب تطبيقات هذا النوع من المخالفات في حالة كون المخالفة المنسوبة للموظف تقوم على امتناعه عن القيام بعمل معين، مثل الامتناع عن استلام العمل أو تنفيذ قرار النقل أو الندب، أو التقاعس عن اتخاذ اجراء قانوني<sup>٣</sup>، ويشترك نوعي المخالفات المستمرة سالفى البيان في حساب مواعيد سقوط الدعوى التأديبية، حيث يبدأ حساب هذا السقوط من تاريخ انتهاء حالة الاستمرار، ويختلفا في تطبيق مبدأ عدم جواز المعاقبة عن ذات الفعل مرتين، حيث تستثنى حالة الاستمرار في النوع الثانى من تلك المخالفات من تطبيق المبدأ بالنسبة لحالة الاستمرار فيها رغم سبق المجازاة عنها .

ومن الجدير بالذكر أنه رغم وضوح هذا الشرط، فإن المحكمة الإدارية العليا لم تقبل تشديد العقوبة على الموظف بسبب المخالفات التى سبق وأن ارتكبها وما زالت فى ملفه الوظيفى، وقد سندت لإتجاها ذلك على مبدأ عدم جواز المعاقبة عن ذات الفعل أكثر من مرة، أى أنها ببساطة اعتبرت أن حساب سلطة التأديب لظرف العود إلى إرتكاب المخالفة فى تقدير العقوبة

---

١- فقد حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن "المخالفة التى نسبت للطاعن ثابتة فى حقه وهى تسببه فى فقد ملف رد الاعتبار رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٤، وإن كانت قد وقعت فى غضون عام ٢٠٠٤ ولم يتم التحقيق فيها إلا فى غضون عام ٢٠١١، هى مخالفة مُستمرة مُدة فقد هذا الملف حتى يتم العثور عليه، وبالتالي فلا تبدأ مُدة التقادم بالنسبة لهذه المخالفة إلا من تاريخ إنتهاء حالة الإستمرار وهى تنتهى من وقت العثور على الملف المذكور" (انظر حكمها فى الطعن رقم ٢٢٠٥٣ لسنة ٦٠ ق.ع - جلسة ٢٠١٩/٦/١٥)

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا فى أحكام أخرى إلى أن مخالفة فقد الملف ليست مخالفة مستمرة . (انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٦٨٣٩٧ لسنة ٦٤ ق.ع بجلسة ٢٠٢١/١/٢٣)

٢ - فقد حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن مخالفة النقل من مؤلفات الغير تعد من المخالفات المستمرة التى لها صفة التجدد والاستمرار بما يترتب عليه من عدم سقوط الدعوى التأديبية طالما ظلت حالة الاستمرار قائمة. (انظر حكمها فى الطعن رقم ١٣٤٨٧ لسنة ٤٩ ق.ع - جلسة ٢٠٠٤/٦/٥، مكتب فنى عليا - س٩٩ - ق٩١ - ص٧٣٩)

٣ - انظر حكمها فى الطعن رقم ١٠٥٨ لسنة ٣٨ ق.ع - جلسة ١٩٩٥/٧/١ . و حكمها فى الطعن رقم ٢٨١٥٣ لسنة ٤٦ ق.ع - جلسة ٢٠٢٢/١١/٢٦ .

عن المخالفة الأخيرة مناهض للمبدأ المذكور، وذلك على سند أن الموظف قد جوزى بالفعل عن المخالفات السابقة، ومن ثم يكون أخذها في الاعتبار لدى اختيار العقوبة عن المخالفة الحديثة - سواء كانت من نفس جنسها أم لا - تكررًا في المجازاة عن تلك المخالفات .

وبناءً على ذلك حكمت بأن "الحكم الطعين ولئن كان قد أصاب وجه الحق فيما خلص إليه من إدانة الطاعنة عن المخالفة المنسوبة إليها، إلا أن المحكمة سردت مخالفات ارتكبتها الطاعنة وسبق مجازاتها عنها وأخذتها سببا لتغليظ العقوبة على الطاعنة بما يخالف مبدأ من المبادئ العامة الأساسية لشرعية العقاب، وهو أنه لا يجوز عقاب الإنسان عن العمل المؤثم مرتين، فلا يسوغ معاقبة العامل تأديبياً عن ذات الأفعال غير مرة واحدة حيث تستنفد السلطة التأديبية ولايتها بتوقيعها العقاب التأديبي، ولا يسوغ لذات السلطة التأديبية أو لسلطة تأديبية أخرى توقيع الجزاء التأديبي عن ذات الجرائم التأديبية لذات العامل الذي سبق عقابه ومجازاته ."<sup>١</sup>

ورغم الأسانيد القانونية والاعتبارات الإنسانية التي يقوم عليها قضاء المحكمة المحكمة الإدارية العليا السالف، فإن الباحث لا يتفق وما انتهى إليه هذا الحكم، لأنه حتى وإن كان سبق مجازاة الموظف عن المخالفات التأديبية التي ارتكبها يحول دون مجازاته عنها، فإن أخذ هذه المخالفات في الاعتبار حال اصرار الموظف على ارتكاب مخالفات تأديبية من ذات جنس المخالفات التي سبق مجازاته عنها - كما هو الحال في وقائع الطعن المذكور - هو أمر واجب لمواجهة استهتاره بالوظيفة العامة وردعه عن العودة لمثل تلك المخالفات، والقول بغير ذلك يفقد العقوبة التأديبية والنظام التأديبي غايته التي يرنو إليها، ويصبح مآل الأمر تسعيرة محددة للعقاب لا ينظر فيها لإصلاح الموظف، ويغض بها الطرف عن حماية المرفق العام .<sup>٢</sup>

---

١ - انظر حكمها في الطعن رقم ٩٤٨٤١ لسنة ٦٤ ق.ع - جلسة ٢٧/٥/٢٠٢٣ .

٢ - فقد سبق للمحكمة الإدارية العليا أن حكمت بأن " لا ينال من ذلك أيضاً، ما تدرع به الطاعن من أن الجزاء التي وقعت عليه بالحكم المطعون فيه مشوباً بالغلو، فقد تبين من الأوراق أن الطاعن قد وقع عليه ٢٧ جزاء من قبل عن تقاعسه عن تحرير مخالفات ميباني مماثلة، وهو عدد كبير من الجزاءات بالنظر إلى عمره الوظيفي حيث أنه من مواليد ١٩٧٧ مما يعني أن الانحراف الوظيفي هو عقيدته التي لا يصلح معها جزاءات أخرى مماثلة، فيكون بتره من الوظيفة هو الجزاء الأوفى له والأصلح للمجتمع خاصة في مخالفات الميباني التي يترتب عليها ضياع الأرواح." (انظر حكمها في الطعن رقم ٣٦٥٣٦ لسنة ٥٧ ق.ع - جلسة ٢٠٢٠/١/١٨)

## المطلب الثاني

### شروط وحدة النظام العقابي بالنسبة للعقوبتين

وطبقاً لهذا الشرط لا تتعدد المسؤوليات عن ذات الفعل في النظام العقابي الواحد، سواء كان ذلك في النظام الجنائي أو التأديبي أو حتى الجزاء المدني، إلا أن الفعل الواحد يجوز أن يجمع على فاعله تلك المسؤوليات الثلاثة، وحينئذ لا يجدى الموظف نفعاً الدفع بسبق مجازاته وفقاً لأحدها، وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا أن "من المبادئ العامة الأساسية لشريعة العقاب أياً كان نوعه أنه لا يجوز عقاب الإنسان عن الفعل المؤثم مرتين، وأنه وإن كان يجوز العقاب عن الجريمة التأديبية للموظف العام رغم العقاب عن ذات الأفعال كجرائم جنائية في نطاق المسؤولية الجنائية - لاختلاف الأفعال وصفاً وتكييفاً في كل من المجالين الجنائي والتأديبي وكذا اختلاف أوجه الصالح العام والمصالح الاجتماعية التي يستهدف من أجلها المشرع تنظيم كل من المسئوليتين الجنائية والإدارية وإن كانت كلاهما تهدف إلى تحقيق الصالح العام . إلا أنه لا يسوغ في المجال الواحد معاقبة العامل تأديبياً عن ذات الأفعال غير مرة واحدة حيث تستنفد السلطة التأديبية ولايتها بتوقيع الجزاء التأديبي ولا يجوز لذات السلطة التأديبية أو لسلطة تأديبية أخرى توقيع الجزاء التأديبي عن ذات الجرائم التأديبية لذات العامل الذي سبق مجازاته"<sup>1</sup>.

واستقلال النظام الجنائي عن التأديبي يؤدي من ناحية أخرى إلى انتفاء الازدواج في توقيع العقوبة لمجرد ترتيب الأثر الذي رتبته القانون على الموظف حال توقيع عقوبة جنائية عليه، فقد نص القانون الجنائي على توقيع عقوبات تكميلية وتبعية تصل في بعض الأحيان لعزل الموظف المرتكب للجريمة للجنائية، وحينئذ لا يوجد ما يحول بين سلطة التأديب ومجازاة الموظف رغم عزله من وظيفته، ولا يشكل هذا العزل - حينئذ - سبق مجازاة للموظف .

وبناءً على ذلك أكدت أحكام المحكمة الإدارية العليا على أنه "يجب التفرقة بين العزل من الوظيفة العامة كعقوبة جنائية تبعية أو تكميلية تقع بالتطبيق لقانون العقوبات، وبين إنهاء خدمة الموظف العام الذي يقطع رابطة التوظيف نهائياً سواء كجزاء تأديبي بعد محاكمة تأديبية أو

---

<sup>1</sup> - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٠٢٢ لسنة ٤٧ ق.ع - جلسة ٢٠٠٣/٥/١٠، مكتب فنى عليا - س٤٨ - ق٨٩/أ - ص٧٦٣ .

وفى هذا المعنى أيضاً حكمها في الطعن رقم ٦٠٣ لسنة ٦١ ق.ع - جلسة ٢٠٢٠/٢/٢٢، وقد سبق للمحكمة الإدارية العليا - دائرة توحيد المبادئ - أن قررت "استقلال نظام التأديب عن النظام الجنائي في استقلال المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجنائية، وفى استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية فى الوصف والأركان والتكييف القانونى، وفى دوران كل نظام للعقاب فى فلكه، بحيث إن ما يجرى فى أحد النظامين لا يؤثر فى النظام الآخر، وفى القواعد الإجرائية التى تحيط اصدار الجزاء التأديبي" - حكمها فى الطعن رقم ٣٩٣٧٢ لسنة ٥٧ ق.ع - جلسة ٢٠١٤/٦/٧، سبق الإشارة إليه .

بطريق العزل الإداري أي بقرار من رئيس الجمهورية في الأحوال التي يحددها القانون الخاص بذلك، أو بقوة القانون نتيجة للحكم على الموظف بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، فكل ذلك أسباب قانونية لإنهاء خدمة العامل يطبق كل منها في مجاله متى اكتمل موجب واستوفى أوضاعه وشروطه، وأنه ولئن كان إنتهاء خدمة العامل بالعزل نهائياً كعقوبة جنائية قد يتلاقى من حيث الأثر مع إنهاؤها بالتطبيق لأحكام قانون العاملين، إلا أنهما قد يفترقان ولا يتلاقيان في تحقيق هذا الأثر، ذلك أن العزل كعقوبة جنائية على نوعين، فهو إما عزل نهائي، وإما عزل مؤقت لمدة محددة، وهو في الحالتين عقوبة جنائية وليس جزاءً إدارياً، وصدور حكم جنائي بتوقيعه على المذنب لا يعني أنه حوكم تأديبياً ووقع الجزاء التأديبي المناسب عليه".<sup>١</sup>

وأضافت المحكمة - أيضاً - أن "ما قامت به النيابة الإدارية من التحقيق مع المطعون ضده في القضية رقم ... والانتهاج إلى إحالته إلى المحكمة التأديبية للتعليم وملحقاتها لمحاكمته تأديبياً ... لإصداره الخطاب المؤرخ ٢٦/١٠/٢٠١١م الموجه لشركة مياه الشرب والصرف الصحي والمتضمن أن العقار موضوع الخطاب خارج أرض الآثار المصرية وإمهاره بخاتم جهة عمله منطقة آثار رهينة على خلاف الحقيقة يتفق وصحيح حكم القانون في هذا الشأن، لاسيما وأن إنتهاء خدمة الموظف بصدور حكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار لا يمنع من محاكمته تأديبياً وفقاً لحكم المادة (٦٦) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه، وأن كل ما في الأمر أنه في حال تمت إدانته فإن

---

١ - انظر حكمها في الطعن رقم ٨٥٧٠٩ لسنة ٦٧ ق.ع - جلسة ٢٥/٢/٢٠٢٣، وفي المعنى ذاته حكمها في الطعن رقم ١٣١٦ لسنة ٤٦ ق.ع - جلسة ٢٢/٣/٢٠٠٣ .  
وقد قررت المحكمة هذا المبدأ منذ باكورة أحكامها، ومنها حكمها الصادر في الطعن رقم ٥ لسنة ٤ ق.ع - جلسة ١٢/٧/١٩٥٨ - مكتب فني عليا - س٣ - ج٣ - ص١٧٠٥ .  
ورغم تأكيد المحكمة الإدارية العليا على هذا الاتجاه القائم على الجمع بين العقوبات التأديبية والعقوبات الجنائية التبعية والتكميلية في أحكامها القديمة والحديثة، وتأييد الفقه لذلك - انظر د / سليمان الطماوى، الجريمة التأديبية "دراسة مقارنة"، جامعة القاهرة، ١٩٧٥، ص ٢٣٥ - إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد ذهبت في بعض أحكامها الصادرة خلال الفترة المتوسطة للأحكام المشار إليهما إلى عدم جواز الجمع بينها نزولاً على مبدأ عدم جواز المعاقبة عن ذات الفعل أكثر من مرة - انظر المستشار الدكتور / محمد ماهر أبو العينين، المفصل في التأديب في الوظيفة العامة ومجالس التأديب، مرجع سابق، الكتاب الرابع، ص ٣٥٥ - وقد أشار سيادته إلى أحكام المحكمة الإدارية العليا بجلسات "٢٣/٢/١٩٦٣، ٢٧/٣/١٩٦٥، ١٤/١٢/١٩٥٧، ١٢/١/١٩٦٣، ١٩/١/١٩٧٤".

العقوبة التي يتم توقيعها عليه هي الغرامة بما لا يجاوز عشرة أضعاف أجره الوظيفي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة.<sup>١</sup>

ولما كان النظام التأديبي الذي يتضمن مجازاة الموظف بمجموعة من العقوبات المنصوص عليها أشدها وطأة الفصل من الخدمة يختلف عن نظام الفصل بغير الطريق التأديبي<sup>٢</sup>، فقد أجاز قضاء المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة الجمع النظام التأديبي والفصل بغير الطريق التأديبي، فقررت - في أحكام قديمة لها - أن "الفصل بغير الطريق التأديبي له نطاقه القانوني الخاص به، ووصفه الذي يتميز به، فلا تمنع المحاكمة التأديبية والحكم على الموظف بعقوبة غير الفصل جهة الإدارية من استعمال حقها في الفصل بغير الطريق التأديبي متى قام على سببه المبرر له، ولا يعتبر ذلك اعتداءً من جهة الإدارة على السلطة القضائية وعلى الأحكام الصادرة منها، لأن الفصل غير التأديبي ليس جزءاً، وإنما هو إجراء خوله القانون لها لإبعاد من لم تجد فيهم الصلاحية للقيام بأعباء الوظيفة العامة أو من قامت بهم حالة تجعلهم غير أهل لشرف الانتماء إليها".<sup>٣</sup>

إلا أنه بعد صدور القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي بتنظيم إجراءات هذا الطريق عدلت المحكمة الإدارية العليا عن هذا الإتجاه بناءً على النص الصريح الوارد في المادة الأولى من هذا القانون بعدم جواز اللجوء إلى هذا الطريق إذا كانت هناك دعوى تأديبية قد إقيمت قبل الموظف، وهو ما فهم منه الفقه والقضاء الإداري أن حق السلطة المختصة بناءً على هذا القانون في فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي يستغلق إذا تم رفع دعوى تأديبية على الموظف، وفي المقابل يستغلق الطريق التأديبي إذا اتبعت السلطة المختصة المشار إليها سبيل الفصل بغير الطريق التأديبي قبل إقامة الدعوى التأديبية على الموظف.<sup>٤</sup>

- ١ - انظر حكم المحكمة السابق في الطعن رقم ٨٥٧٠٩ لسنة ٦٧ ق.ع - بجلسة ٢٥/٢/٢٠٢٣ .
- ٢ - وقد سبق للجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة أن رصدت التطور التشريعي لنظام الفصل بغير الطريق التأديبي بدءاً من صدور قانون نظام موظفي الدولة الصادر بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، وحتى صدور دستور جمهورية مصر العربية في عام ١٩٧١، وذلك في فتاها رقم ٨٥ بتاريخ ١٩٧٢/١/٢٤ - جلسة ١٩٧٢/١/٢٤ - ملف رقم ١٤٩/٢/٨٦ .
- ٣ - حكمها في الطعن رقم ١٠٧٦ لسنة ٧ ق.ع - جلسة ٢٢/٢/١٩٦٢، مكتب فني عليا س ٨ - ص ٣١٥ - ق ٢٩، وفي ذلك المعنى أيضاً حكمها في الطعن رقم ٤٠٧ لسنة ١١ ق.ع - جلسة ١٦/١٢/١٩٦٧، مكتب فني عليا س ١٣ - ص ٢٨٣ - ق ٣٨ .
- ٤ - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٢ لسنة ١٣ ق.ع - جلسة ١٩/٥/١٩٧٤، مكتب فني عليا س ١٩ - ص ٩٣ - ق ٤٢ .

ولم يقف المشرع المصرى عند قانون الفصل بغير الطريق التأديبي كطريق لاقتصاد الموظفين عن وظائفهم، بل إنه شرع وسائل أخرى تحمل نفس الطبيعة، ورغم ذلك قررت المحكمة الإدارية العليا جواز الجمع بينها وبين الطريق التأديبي، وظهر ذلك جلياً في أحكامها بشأن أعضاء هيئة الشرطة، وذلك في ضوء ما نص عليه قانونهم الوظيفي من نظام لإحالتهم للاحتياط في بعض الأحوال<sup>١</sup>.

وقد حكمت - بناء على ذلك - بأن " المشرع في قانون هيئة الشرطة وضع نظاماً أحدهما خاص بالتأديب لعقاب الضابط عن المخالفات التي تنسب إليه من خلال محاكمته تأديبياً، وثانيهما نظام الإحالة إلى الاحتياط ثم المعاش وهذا النظام وإن كان يشترك مع النظام التأديبي في أن يواجه وقائع ومخالفات تنسب إلى الضابط إلا أنه لما كانت إحالة الضابط إلى الاحتياط الذي قد يكون مقدمة لإحالته إلى المعاش يعتبر في الحقيقة نوع من أنواع الجزاء يتم بغير النظام التأديبي الوارد في القانون وبغير إتباع إجراءاته من تحقيق يجري مع الضابط يواجه فيه بما هو منسوب إليه ويتمكن من الدفاع عن نفسه ويحقق دفاعه... وقرار الإحالة للاحتياط وإن تضمن إيلاماً للضابط إلا أنه بعيد عن فكرة الجزاء، فلا يعتبر بمثابة عقوبة تأديبية مقنعة، ويمكن الجمع بين قرار الإحالة للاحتياط وبين أية عقوبة تأديبية توقع على الضابط ".<sup>٢</sup>

---

وانظر من شرح القانون الإداري المستشار / عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوى الكادرات الخاصة "دراسة فقهية قضائية"، مرجع سابق، ص ٦٤ و ٦٥.

١ - انظر المواد من ٦٧ حتى ٧٠ من قانون هيئة الشرطة وتعديلاته .  
٢ - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤١٤١٠ لسنة ٥٦ ق.ع - جلسة ٢٠٢١/٣/١٥ .  
وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا فى أحكام أخرى إلى استغلاق الطريق أمام الجهة الإدارية حال اتباع سلوك التأديب عن اللجوء لنظام الإحالة للاحتياط، بل إنها لم تُخفِ استحسانها لقيام الجهة الإدارية باللجوء لطريق إحالة الضابط للاحتياط عوضاً عن سلوك سبيل التأديب، وذلك بالنسبة لبعض المخالفات المسلكية، والتي رأت المحكمة رجحان كفة نظام الإحالة للاحتياط بسبب الاعتبارات العملية لهذا السبيل بالنسبة لتلك المخالفات، فقد حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن " استخدام جهة الإدارة لسلطتها فى التأديب بالنسبة لضابط الشرطة يستبعد استخدام نظام الإحالة إلى الاحتياط عن ذات المخالفة أو المخالفات التي أحيل الضابط بسببها إلى التأديب، ذلك أن جهة الإدارة إذا ما قدرت استخدام نظام التأديب فإنها تكون بذلك قد قدرت أن ما أتاه الضابط لا يصل إلى حد الخطورة التي تتعلق بالصالح العام التي تؤدي إلى تطبيق نظام الإحالة إلى الاحتياط... تود المحكمة الإشارة إلى أن المشرع فى قانون هيئة الشرطة المشار إليه أنشأ نظاماً منفرداً لإحالة ضباط الشرطة إلى الاحتياط... ومن ثم يضحى نظام الإحالة إلى الاحتياط مختلفاً ومستقلاً فى طبيعته القانونية وأهدافه وإجراءاته عن نظام تأديب ضباط الشرطة، ويمسى هو الأولي بالاتباع من قبل الجهة الإدارية القائمة على مرفق الشرطة فى الحالات التي تتعلق جدياً بالصالح العام والتي تدخل فى زمرتها وقائع الاختلاف المستمر للمسلك الانضباطي للضابط فى الجمل عن الأعراف والتعليمات الشرطةية الانضباطية خاصة مع صعوبة معالجة بعض هذه الإجراءات

وقد ذهب المشرع المصرى بغية حماية الوظيفة العامة إلى أبعد من ذلك - وبناء على المناشدات القضائية له<sup>١</sup> - بإصدار القانون رقم ٧٣ لسنة ٢٠٢١ فى شأن شروط شغل الوظائف أو الاستمرار فيها، وقد نظم فى هذا التشريع طريق آخر لإنهاء خدمة الموظف متعاطى المخدرات، ولم يكتف بالسبل التى سنها فى قانون الخدمة المدنية من إنهاء للخدمة لسوء السمعة أو للحكم على الموظف بعقوبة جنائية كطريق لإنهاء الموظف الذى يثبت جنائياً تعاطيه للمخدرات، بل عالج الأمر خارج أروقة المحاكم الجنائية بسن اجراءات الكشف الدورى على الموظفين للوقوف على من يتعاطى المخدرات منهم ونظم اجراءات التظلم من هذا الكشف ونتيجة التأكد من ذلك بإنهاء خدمة الموظف بقوة القانون، إلا أن القانون قد خلا - وهو فراغ يتعين أن يتدخل المشرع لتنظيمه - من النص على الاجراء الواجب حال ثبوت سلوك سبيل التأديب قبل الموظف الذى ثبت تعاطيه للمخدرات<sup>٢</sup>.

نظام التأديب لأن احتمالات العود فيه أقرب من درئها فضلاً عن أن سلطة الإدارة التقديرية فى الإحالة إلى الاحتياط ثم إقرار عودة الضابط من الاحتياط إلى الخدمة العاملة أو إحالته إلى المعاش تخضع كلية للرقابة القضائية، الأمر الذى يغدو معه انعطاف الجهة الإدارية إلى وسيلة التأديب فى مسألات هي فى الأصل خاضعة لسلطتها التقديرية فى الإحالة إلى الاحتياط نوعاً من أنواع الانحراف الممنهج فى استعمال الإجراء القانونى الذى أوجب المشرع أتباعه - فضلاً عن إبراز الواقع العملى لعدم جدوى التأديب فى معالجة بعضها - إذ أن لجوء الجهة الإدارية إلى اتخاذ الاجراءات التأديبية قبل الضباط فى المسائل ذات الأسباب جدية المتعلقة بالصالح العام تعد وسيلة قانونية غير مباشرة لاهداف حقوقه باعتبار أن نهايات التدرج الجزائى لوسيلة التأديب قد تؤدي به أن يصير ضابطاً معزولاً من وظيفته فى حين أن نظام الإحالة إلى الاحتياط يعيده فى نهاية المطاف إلى الخدمة العاملة مرة أخرى أو يجعله ضابطاً محالاً إلى المعاش بما يتأخمه من حقوق أدبية ومالية وصحية واجتماعية لا تتأتى للضابط المعزول من وظيفته ." (حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٠١١٣ لسنة ٦١ ق.ع - جلسة ٢٣/٦/٢٠١٨، مجموعات اليوبيل الماسى لمجلس الدولة - المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية الصادرة فى التأديب - ج٦ - ص ٧٣٨٢ - ق ٩٤٤)

١ - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٢٤٠٧ لسنة ٦٥ ق.ع - جلسة ١٢/١٢/٢٠١٩.

٢- وعندما عرضت حالة واقعية على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة وتعلق الأمر بتطبيق هذا القانون استظهرت منه الجمعية - فى فتاوها رقم ١٢٨١ بتاريخ ٣/١٠/٢٠٢٣ بجلسة ١٣/٩/٢٠٢٣ ملف رقم ٧٨٢/١/٥٨ - أن " المشرع فى القانون رقم (٧٣) لسنة ٢٠٢١ المشار إليه اشترط لشغل الوظائف فى الجهات المنصوص عليها فى المادة الثانية منه، ومن بينها وحدات الجهاز الإدارى للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة حكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة، سواء بالتعيين أو التعاقد أو الاستعانة أو الترقية أو الندب أو النقل أو الإعارة، أو للاستمرار فى شغل هذه الوظائف، بالإضافة إلى الشروط الأخرى التى تتضمنها القوانين واللوائح، ثبوت عدم تعاطي المخدرات، وذلك من

## المطلب الثالث

### شرط انتماء العقوبتين

#### إلى طائفة العقوبات التأديبية الأصلية

ولا يكفي اتحاد العقوبتين في النظام التأديبي للحيلولة دون إعادة مجازاة الموظف عن المخالفة التي ارتكبها، بل يتعين أن تكون العقوبتان من العقوبات التأديبية الأصلية التي نص عليها المشرع في قوائم العقوبات، اللهم إلا إذا ورد استثناء قانوني على ذلك بجواز الجمع بين عقوبتين من قوائم العقوبات المنصوص عليها، وظهرت هذه الصورة في القوانين المنظمة للوظيفة العامة سواء في مصر أو فرنسا، وذلك حينما يجمع المشرع بين أكثر من عقوبة تأديبية يمكن توقيعها معاً كعقوبة واحدة، ومن ذلك ما تضمنته المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ من النص على عقوبة الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل، وما نصت عليه من عقوبة خفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى الأجر الذي كان عليه قبل الترقية، كما أن المشرع الفرنسي أجاز في قانون موظفي اتحاد البريد "U.P.U." - في المادة الرابعة منه الجمع بين أكثر من جزء تأديبي<sup>١</sup>.

وتطبيقاً لهذا الشرط حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن "أصدر مدير عام الشؤون الإدارية بجامعة الأزهر القرار رقم (٣١) بتاريخ ٢٠٠٢/٧/٧ (المطعون فيه) بمجازاة المطعون ضده بخصم ثلاثة أيام من راتبه وخصم الحوافز لمدة شهرين، وإذ انطوى هذا القرار صراحة على ازدواج في العقوبة عن المخالفة المنسوبة إلى المطعون ضده بالمخالفة لصحيح حكم القانون وما

---

خلال تحليل فُجائي تجرّبه جهات العمل بمعرفة الجهات الحكومية المتخصصة المنوط بها إجراء التحاليل، على أن يتم إجراء التحليل الفجائي لجميع العاملين بتلك الجهات طبقاً لخطة سنوية تعدها الجهات الحكومية المتخصصة المنوط بها إجراء التحاليل بالتنسيق مع جهات العمل، ويكون التحليل في هذه الحالة تحليلاً استدلالياً وذلك بالحصول على عينة التحليل من العامل وإجراء التحليل في حضوره، فإذا أسفر هذا التحليل عن إيجابية العينة، يتم تحريزها وإيقاف العامل بقوة القانون عن العمل لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو لحين ورود نتيجة التحليل التوكيدي أيهما أقرب، فإذا تأكدت إيجابية العينة يتم إنهاء خدمة العامل بقوة القانون؛ وقد عدّ المشرع في المادة الخامسة من هذا القانون ثبوت تعمد امتناع العامل عن إجراء تحليل المخدرات في أثناء الخدمة أو تعمد التهرب منه بغير عذر مقبول سبباً موجباً لإنهاء الخدمة، وأحال إلى اللائحة التنفيذية لهذا القانون لتحديد القواعد والضوابط اللازمة لتنفيذ أحكام هذه المادة ."

<sup>١</sup> - انظر د / محمد النحاس، الجزاءات التأديبية المقننة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٨٢ .

وقد أشار سيادته إلى أن الأستاذ Sallon علق على ذلك قانون اتحاد موظفي البريد بأن "مبدأ عدم جواز الجمع بين الجزاءات لا يُعد مقبولاً بصفة مطلقة في قانون موظفي اتحاد البريد لأنه في الواقع يجيز الجمع بين أكثر من عقوبة ."

جرى عليه قضاء هذه المحكمة، إذا كان من المتعين مجازاته عن الفعل المنسوب إليه بجزاء تأديبي واحد، خاصة وأن أحد الجزاءين لا يعتبر تابعاً للآخر.<sup>١</sup>

وفى مقابل ذلك لا يُعد ترتيب الأثر القانوني على الواقعة التي ارتكبها الموظف وجوزى عنها تأديبياً إزدواجاً في الجزاء، وبناءً على ذلك استبعد قضاء وافتاء مجلس الدولة العقوبات التبعية التي رتبها المشرع على العقوبة الأصلية من مبدأ عدم جواز الازدواج في تطبيق العقوبة التأديبية عن ذات الفعل، فحكمت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ينصرف حظر تكرار الجزاء التأديبي إلى العقوبات التأديبية الأصلية وهي التي يكون هدفها المباشر العقاب وتوقع استقلالاً ولا يعلق الحكم بها على الحكم بعقوبة أخرى، أما العقوبات التبعية أو التكميلية فإنها لا تستهدف مباشرة العقاب، وإنما تأتي تبعاً للحكم بعقوبة أصلية أو مكملتها ولذا فإن ورود أيهما مع العقوبة الأصلية لا ينطوي على عقاب آخر يقوم به ازدواج أو تعدد العقوبة التأديبية، وعليه فلا يعتبر تعدداً في الجزاء توقيع عقوبة أصلية يترتب عليها منع النظر في ترقية الموظف مدة معينة كعقوبة تبعية"<sup>٢</sup>

ولم يعتبر قضاء وافتاء مجلس الدولة أيضاً الاجراءات التي نظمها القانون والتي صاحبت العقوبة التأديبية - في كل الأحوال - ازدواجاً في الجزاء، لاختلاف مناط تلك الاجراءات عن مناط وسبب انزال العقوبة التأديبية، وذلك طالما كان رائد الجهة الإدارية في الاجراء الذي قامت به هو حسن إدارة وتسيير المرفق العام الذي تقوم عليه، وقد تشعبت التطبيقات القضائية في هذا الشأن، وذلك بقدر الاجراءات التي سنّها القانون للجهة الإدارية لتنظيم العلاقة اللائحية بينها وبين الموظفين العاملين لديها، ويمكن أن نقف على أهم التطبيقات القضائية في هذا الشأن لا سيما الحديث منها .

فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن "حرمان العامل من الأجر عن مدة الانقطاع عن العمل لا يعتبر عقوبة تأديبية، إذ أنه من المقرر أن الأجر مقابل العمل، وهو ما أكدته نص المادة (٧٤) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ومن ثم فإنه

---

١ - انظر حكمها في الطعن رقم ٨٨٣٢ لسنة ٤٩ ق.ع - جلسة ٢٠٠٧/٢/٣، المستشار/ سمير يوسف البهي، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص ٣٧٢ .  
وانظر أيضاً حكمها في الطعن رقم ٨٨٣٢ لسنة ٤٩ ق.ع - جلسة ٢٠٠٧/٢/٣، المستشار/ سمير يوسف البهي، المرجع السابق، ص ٣٧٢ .

٢ - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٠٢٢ لسنة ٤٧ ق.ع - جلسة ٢٠٠٣/٥/١٠ . مكتب فني عليا س٤٨ - ص٧٦٣ - ق٨٩ .

يجوز الجمع بين الحرمان من الأجر والمساءلة التأديبية، ذلك أن الحرمان من الأجر سببه عدم أداء العمل، والمساءلة التأديبية سببها الإخلال بسير المرفق.<sup>١</sup>

وقد سبق للجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة أن أفتت بأن " إذا كان الانقطاع يشكل في حد ذاته مخالفة مسلكية ويعد سبباً لجزاء تأديبي، فإن تجاوز مدد الانقطاع القدر الذي حدده المشرع، فضلاً عن أنه ينطوي على خروج على مقتضى الواجب الوظيفي يبرر اتخاذ إجراءات تأديبية ضد العامل، فإنه يشكلواقعة ايجابية تتعلق بإرادة العامل في ترك الوظيفة رتب المشرع عليها أثراً قانونياً في إنهاء الخدمة هو اعتبار العامل مستقياً، ... الأثر الذي رتبته المشرع على اكتمال مدة الانقطاع في إنهاء الخدمة ليس جزءاً تأديبياً بل مجرد أعمال لإرادة العامل المفترضة، والقول بغير ذلك يجعل من توقيع العقوبة على الانقطاع لمدة أقل من القدر اللازم في المدة المتصلة سبباً لسقوطها من حساب مدد الانقطاع غير المتصلة المكونة لقرينة الاستقالة الضمنية وهو ما لا يكون إلا بنص صريح ".<sup>٢</sup>

١ - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٢٠٣ لسنة ٤٩ ق.ع - جلسة ٢٠٠٧/١٢/٣٠، مكتب فنى عليا س٥٣ - ج١ - ٨٣٨٧ - ق٥٤ . ويلاحظ أن مجرد الخصم من الحوافز أو مقابل الجهود غير العادية لعدم تأدية العمل الإضافي المقرر له هذا الحافز أو المقابل لا يعد في حد ذاته جزءاً تأديبياً، فقد أفتت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بأن "مقابل الجهود غير العادية والحوافز لا تعد من ملحقات الأجر الدائمة إذ ليس لها صفة الثبات والاستقرار فلا يستحقها العامل الا اذا تحققت اسبابها ماثلة في اداء جهد غير عادى أو عمل اضافى أو ازدياد فى معدل ادائه بما يكفل تحقيق الاهداف ، فاذا لم يؤد شيئاً من ذلك فلا يستحق هذه المبالغ، ولا يكون حرمانه منها فى هذه الحالة جزءاً تأديبياً إذ لم تقم به اصلا موجبات استحقاقها قانوناً . وليس فى شأن ادراج هذا الإجراء فى لائحة الجزاءات التأديبية للعاملين بالهيئة أن يضى عليه وصفاً يخالف حقيقته التى تتابى مع صفة الجزاء التأديبي وصحيح الأمر فى تكييفه". (فتواها رقم ١٩٧ بتاريخ ١٩٩٢/٢/٢٠ - جلسة ١٩٩٢/٢/٢ - ملف رقم ٢٢٣/٢/٨٦)

٢ - فتواها بجلسة ١٩٨٥/٣/٦ - ملف رقم ١٨٢/٢/٨٦ .

وقد استقام قضاء المحكمة الإدارية العليا على عدم جواز الجمع بين انتهاء خدمة الموظف للانقطاع ومجازاته عن واقعة الانقطاع، مقررًا فى ذلك أن " نص المادة ٩٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قد إنشأ قرينتين قانونيتين، القرينة الأولى هى قرينة تقديم الاستقالة وهى مستفادة من واقعة الانقطاع عن العمل مدة متصلة تزيد على خمسة عشر يوماً أو مدة متقطعة تزيد على ثلاثين يوماً خلال السنة بدون إذن أو دون عذر مقبول وذلك بعد توجيه الإنذار المشار إليه فى هذا النص، أما القرينة الثانية فهى قرينة قبول الاستقالة وهى مستفادة من انقضاء مدة الشهر التالى للانقطاع دون اتخاذ إجراءات تأديبية خلالها". (انظر حكمها فى الطعن رقم ١٦٤١ لسنة ٣٦ ق.ع بجلسة ١٩٩٤/٦/٧، و٦٧٧٤ لسنة ٥٣ ق.ع بجلسة ٢٠١٣/٦/٢٢، المستشار / سمير يوسف البهى - شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة - مرجع سابق - ص٥٩٢ حتى ٥٩٤)

وعلى النهج ذاته حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن "إذا فقد الموظف شرط حسن السمعة فللجهة الإدارية إنهاء خدمته لهذا السبب حتى ولو كان فقده حسن السمعة نتيجة أفعال ارتكبها وجوزى عنها تأديبياً أو جنائياً، وذلك لاختلاف السبب الذى يقوم عليه كل من العقاب وإنهاء الخدمة لسوء السمعة، فالعقاب مبناه وسببه مخالفة الموظف لواجبات الوظيفة والخروج على مقتضياتها أو ارتكابه فعلاً يحرمه القانون، أما إنهاء الخدمة لسوء السمعة فسببه وسنده من القانون لفقدان شرطاً من شروط التعيين. ولما كان إدارة المدعى لمقهى لتقديم مواد كحولية للجمهور بدون ترخيص يعتبر اخلاً بواجبات وظيفته وخروجاً على مقتضياتها يستوجب عقابه عنه، وهو فى ذات الوقت يصمه بسوء السمعة ويفقده شرطاً من شروط البقاء فى الوظيفة، وهو شرط حسن السمعة والسيرة المحمودة، ومن ثم فإن القرار الصادر بإنهاء خدمته لفقدانه شرط حسن السمعة استناداً نص المادة (٩٦) من القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ سالفه البيان يكون قد صدر سليماً ومطابقاً للقانون".<sup>١</sup>

وقد انتهى قضاء المحكمة الإدارية العليا كذلك إلى عدم اعتبار إنهاء الخدمة لعدم الصلاحية خلال فترة الاختبار بسبب المخالفات التأديبية التى جوزى عنها الموظف ازدواجاً فى الجزاء، فحكمت بأن "الثابت بالأوراق أن السبب الذى دفع الجهة الإدارية المطعون ضدها إلى

---

ويلاحظ أن فلسفة المشرع الحديثة فى قانون الخدمة المدنية بخصوص إنهاء خدمة الموظف بسبب واقعة انقطاعه عن العمل أضحت سبباً مباشراً لإنهاء الخدمة ولم تعد مجرد قرينة على عزوفه عن الوظيفة، وتطبيقاً لهذه الفلسفة نص المشرع صراحة فى المادة (٦٩) منه على أن إنهاء الخدمة بسبب الانقطاع غير المتصل - وحسبما نصت المادة - "ولو عوقب تأديبياً عن مدد الانقطاع غير المتصل" وقد دفع ذلك محكمة القضاء الإدارى بدمياط إلى الحكم بوقف الدعوى رقم ٣١٧ لسنة ٨ق وإحالتها للمحكمة الدستورية، وقيدت القضية بجدولها تحت رقم ٥٨ لسنة ٤٢ ق.دستورية، وأيدت المحكمة دستورية النص، ولم تر فيه ازدواجاً فى العقوبة، وبينت فيه الفلسفة الحديثة للمشرع .

<sup>١</sup> - حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٢٢٤ لسنة ٣٧ ق.ع - جلسة ١٣/٦/١٩٩٥، المستشار/ سمير يوسف البهى، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص ٥٠٢ .  
وقد ظهر تطبيق لفقدان حسن السمعة المبرر لإنهاء خدمة الموظف بالإضافة لجواز مساءلته تأديبياً فى أحكام المحكمة الإدارية العليا الحديثة، حيث قررت أن "ازدراء الأديان جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات ... إذا صدر هذا الفعل عن موظف عام فقد حقت مساءلته تأديبياً ... إذا كان ما أتاه الموظف العام من ازدراء للأديان يدل على انحراف فى طبيعه وخلقه، بما يؤثر تأثيراً مباشراً فى كيان الوظيفة واعتبارها، ويتعارض مع الثقة الواجبة فيه، ويعد خروجاً على مقتضيات الواجب الوظيفى، فإن هذا يفقده شرط الصلاحية تولى الوظائف العامة، ويصمه بعدم حسن السمعة الواجب توافرها فى الموظف العام". (حكمتها فى الطعن رقم ١٠٤٥٠٠ لسنة ٦٥ ق.ع - جلسة ٢١/١١/٢٠٢٠، مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة فى ثلاثين عاماً - مرجع سابق - ص ٣٦١٩ و ٣٦٢٠)

إنهاء خدمة الطاعن لعدم صلاحيته خلال فترة الإختبار تجمل في أنه جوزى إدارياً خلال فترة خضوعه للإختبار بسبعة عشر جزءاً إدارياً بما يُنبئ عن عدم صلاحيته لشغل وظيفة أمين شرطة ثالث، ومن ثم فقد أعدت الإدارة العامة للترقيات والتفتيش على الأفراد مُذكرتها رقم ٢٣٥٤ بتاريخ ٢٠١٧/٨/٥ بأن المذكور غير مُنضبط وغير كُفء في عمله...، وبناءً على ذلك أصدرت الجهة الإدارية قرارها المطعون فيه بإنهاء خدمته على النحو المُتقدم، ومن ثم يضحى مُتفقاً وصحيح حُكم القانون.<sup>١</sup>

كذلك لم تعتبر المحكمة الإدارية العليا الأثر الذى رتبته الجهة الإدارية على المخالفة التأديبية فى خفض تقرير كفاية الموظف ازدواجاً فى الجزاء، فحكمت بأنه "لا تثريب على لجنة شئون العاملين إن هى اعتمدت على سبق توقيع جزاءات على المدعى، ما دام فى تعاقب هذه الجزاءات ما يرين على صفحته ويخدش قيامه بعمله بكفاية، وهو مجال غير مجال التأديب، إذ ليس المناط فيه هو عقاب الموظف على ما اقتضاه، وإنما المناط فيه هو استكمال جميع عناصر تقدير كفايته، وهذا يتفق مع حسن سير العمل ويحقق وجه المصلحة العامة المنشودة من ضبط درجة كفاية الموظف."<sup>٢</sup>

ولم تعتبر المحكمة الإدارية العليا اجراء الوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق ازدواجاً فى الجزاء مع العقوبة التى تم انزالها بعد التصرف فى التحقيق، لاختلاف مناط هذا الاجراء عن سبب العقوبة التأديبية، فحكمت بأن "من حيث إنه بشأن ما نعاه الطاعن الأول من بطلان الحكم المطعون فيه على سند من سبق مجازاته عن ذات المخالفة بوقفه وآخرين عن العمل إحتياطياً مع صرف نصف الأجر اعتباراً من تاريخ حبسهم إحتياطياً، فذلك مردود بأنالوقف الاحتياطي عن العمل يعد إجراءً وقائياً يتم إتخاذه إذا إقتضى الحال إقصاء العامل عن وظيفته بمناسبة تحقيق تجري معه، وعلي ذلك فإنه لا يعد جزاءً تأديبياً، وإنما مجرد إجراءً إحترازياً تتخذه جهة الإدارة لحين انتهاء التحقيقات مع العامل، ومن ثم فإن ما نعاه الطاعن فى هذا الشأن يكون متعين إطراره."<sup>٣</sup>

<sup>١</sup> - حكمها فى الطعن رقم ٣٦٤٢١ لسنة ٦٦ ق.ع - جلسة ٢٤/١٠/٢٠٢١ . وقد كان سبب الطعن فى حكم محكمة القضاء الإدارى هو عدم جواز توقيع عقوبة عن ذات الفعل مرتين بالجمع بين انتهاء الخدمة لعدم الصلاحية وتوقيع جزاء تأديبي عن ذات الواقعة .

<sup>٢</sup> - حكمها فى الطعن رقم ٣٩٩ لسنة ٧ ق.ع - جلسة ٢٠/١٢/١٩٦٤، مكتب فنى عليا س ١٠ - ص ٢٦٢ . وهو نهج استقام عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا بشرط صحة السبب من قيام المخالفة التأديبية وعدم إلغاء قرار الجزاء بحكم تأديبي .

<sup>٣</sup> - حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعنين رقمى ٣٦٣٤٨ و ٣٦٧٥٩ لسنة ٥٤ ق.ع - جلسة ٢٩/١٢/٢٠١٢ .

ولم تعد المحكمة الإدارية العليا - في الاتجاه الراجح من أحكامها - النقل المصاحب لقرار الجزاء ازدواجاً في العقوبة التأديبية، وكذلك الاستبعاد من عمل معين يتنافى مع ما ثبت في حق الموظف من مخالفة، ومن ذلك ما قرره المحكمة الإدارية العليا من أن قيام الجهة الإدارية بنقل الطاعن، ثم صدور حكم تأديبي بعد ذلك بمجازاته، لا يعتبر ازدواجاً للعقوبة، أو عقاباً للطاعن عما نسب إليه مرتين لأن مناط الازدواج العقابي أو الجزائي هو أن يوقع على المخالف عن المخالفات المنسوبة إليه والثابتة في حقه جزاء من الجزاءات الصريحة المحددة صراحة في القانون، وكما وردت في القانون الواجب التطبيق على المخالف "...".<sup>١</sup>

وعلى ذات النهج لم تعد قرار الجهة الإدارية بحرمان القائمين على العملية التعليمية من الاشراف على أعمال الامتحانات ازدواجاً في الجزاء حال ارتكاب الموظف المخالف أحد المخالفات التي نص عليها القرار التنظيمي بالاشراف على أعمال الإمتحانات، وفي ذلك استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن قرار الجزاء وإن اقترن بحرمان المطعون ضده من أعمال الامتحانات فإن ذلك الحرمان لا يعد استطراداً واستكمالاً لقرار الجزاء وإنما هو محض قرار تنظيمي مارسه الجهة الإدارية بما لها من سلطة تقديرية في تنظيم أعمال الامتحانات واختيار من يصلحونه لها من العاملين بها واستبعاد من قام في حقهم سبب يجعلهم غير أهل لها، ومن ثم فإن اقتران الحرمان من أعمال الامتحانات بعقوبة لا يُعد تكراراً للعقوبة عن مخالفة واحدة".<sup>٢</sup>

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أبعد من ذلك بشأن الاجراءات المتبعة من الجهة تجاه الموظف المخالف، حيث لم تعتبر لفت النظر الموجه إليه عن المخالفة المنسوبة إليه جزءاً يحول دون توقيع الجزاء المنصوص عليه قانوناً، فقررت أن " لفت النظر ليس من بين الجزاءات

---

كذلك لم تعد المحكمة الوقف عن العمل بقوة القانون للموظف المحبوس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي عقوبة تأديبية تحول دون مؤاخذته عن المخالفة التأديبية التي استجمعت عناصر جريمة جنائية . (حكمها في الطعن رقم ٢٢٨٦ لسنة ٤٤ ق.ع - جلسة ٢٠٠٢/١/١٩، مكتب فنى عليا س٤٧ - ص٣١٥ - ق٣٤)

١ - حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٢٥٥ لسنة ٢٦ ق.ع - جلسة ١٩٩٣/٤/٣، مكتب فنى عليا - س٣٨ - ج٢ - ص٨٦٥ . وفى نفس المعنى حكمها فى الطعن رقم ٣٣٤٩٤ لسنة ٦١ ق.ع - جلسة ٢٠١٩/٣/١٦ .

وبالنسبة للاستبعاد من أعمال معينة حماية للمرفق العام انظر حكمها فى الطعن رقم ١١٩٥١ لسنة ٥٤ - جلسة ٢٠١٣/٥/١٨ .

٢ - حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٥٥٣٩ لسنة ٥١ ق.ع - جلسة ٢٠١١/١٠/٢٢، مكتب فنى عليا س٥٧ - ج١ - ص٦٦ . وفى المعنى ذاته أيضاً حكمها فى الطعن رقم ٢٥٦٤٠ لسنة ٥١ ق.ع - جلسة ٢٠١٦/١/٩ .

التأديبية التي نص عليها القانون و لكنه أسلوب يستهدف به الرئيس الإداري دمع سلوك الموظف بالخطأ - وهو إجراء قد يرى الرئيس الإداري الإكتفاء به في حالات يقدر أن المخالفة التي إرتكبها الموظف أدنى من أن يوقع عليه من أجلها جزاء تأديبي من الجزاءات التي حددها المشرع على سبيل الحصر - إذا قدر الرئيس الإداري ذلك و رأت النيابة الإدارية أن هذا الإجراء غير رادع و أنه ينبغي إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية فإنها تمارس بذلك سلطة كفلها المشرع لها دون أن يكون ثمة تثريب على الرئيس الإداري فيما إنتهى إليه من تقدير .<sup>١</sup>

ويلاحظ أن قضاء مجلس الدولة قد وضع ضابطاً عاماً لعدم اعتبار الاجراء المصاحب للعقوبة ازدواجاً في الجزاء، باشتراط أن يكون ذلك الاجراء منصوص عليه قانوناً في اطار العلاقة اللاتحوية بين الموظف والجهة الإدارية، ولم ترتبه الجهة الإدارية من تلقاء نفسها كأثر للعقوبة التأديبية، وإلا استحال لعقوبة تبعية غير منصوص عليها قانوناً .

فقد حكمت دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا بأن " في بعض الأحيان يرتب المشرع ذاته أثراً قانونياً محددًا على توقيع عقوبة بذاتها، وفي هذه الحالة يخضع الأثر المترتب على العقوبة لذات المبادئ الأصلية في العقاب، وهي لا عقاب بغير نص، ولا أثر للعقاب بغير نص خاص، ولا يجوز العقاب عن الفعل الواحد مرتين، وترتيباً على ذلك إذا عوقب الموظف عن الفعل بمقتضى النص الحاكم للعقوبات في عمله، وقامت جهة الإدارة بترتيب أثر لا وجود له في إطار ذلك النص عُد ذلك عقوبةً جديدةً عن ذات الفعل، وكان من شأنه مخالفته لأحكام القانون والمبادئ الدستورية في العقاب ... حدد قانون مجلس الدولة في المادة (١٢٠) منه العقوبات الجائز توقيعها على عضو مجلس الدولة، وهي اللوم أو العزل، وخلت نصوصه من ترتيب أي أثر لتوقيع عقوبة اللوم- مؤدى ذلك أن ترتيب أثر التخطي في الترقية على من تم مجازاته بعقوبة اللوم يعد مخالفة لأحكام القانون، وازدواجاً في العقوبة، وتقريراً لجزاء لم ينص عليه القانون. " .<sup>٢</sup>

<sup>١</sup> - حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٥١٦ لسنة ٣٤ ق.ع - جلسة ١٧/٢/١٩٩٠ ، مكتب فنى عليا س٣٥ - ص١١١١ - ق٩٧ .

<sup>٢</sup> - حكم المحكمة الإدارية العليا "دائرة توحيد المبادئ" فى الطعن رقم ٤٣٦٠ لسنة ٥٣ ق.ع - جلسة ١٣/٦/٢٠٠٩ .

وعلى ذات النهج سبق للمحكمة أن أكدت على أن " في خصوص عدم تجديد نوب الطاعن لمجرد إحالته إلى مجلس التأديب، فإن ذلك لا يعدو أن يكون عقوبة، وإنه لما كان لا يوجد ثمة نص ظاهر العبارة في القانون يرتب عقوبات أو آثارا تبعية تلحق بعضو مجلس الدولة نتيجة إحالته لمجلس التأديب. وإعمالاً لهذا الفهم السليم للمبادئ القانونية يحرص المشرع دائماً على النص صراحة على الآثار التبعية لكل عقوبة جنائية أو تأديبية، دون أن يترك ذلك لعلة التفسير، وإلا فإن القول بغير ذلك يتضمن ابتداءً لعقوبة

إلا أن دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة قد عدلت عن اتجاهها السالف، وأجازت بناءً على اتجاهها الجديد ترتيب أثرًا أو إجراءً معينًا بالمزامنة مع قرار الجزاء ولو لم ينصه عليه القانون، طالما أن ذلك كان بهدف حسن سير المرفق والتحقق من كفاية الموظفين القائمين عليه، فانتهدت إلى " مشروعية تخطي عضو هيئة قضايا الدولة في الترقية بسبب مسلكه، رغم سابقة مجازاته عنه باللوم - لم يكتف المشرع في قوانين الهيئات القضائية بالأقدمية والكفاية كشرط للترقية، بل تطلب ضرورة توفر الأهلية والجدارة - لا يقتصر مفهوم الجدارة على كفاية العضو وقدراته الفنية وحسن أدائه لعمله، بل يتسع ليشمل مسلكه وانضباطه داخل نطاق العمل وخارجه - ما يأتيه العضو من سلوك مؤثم قد ينال من جدارته وأهليته للترقية للتوظيفة الأعلى، فيجب أن يؤخذ في الاعتبار عند النظر في ترقية العضو ما إذا كان سبق أن سلك سلوكًا شائنًا، دون الاكتفاء بسابقه مجازاته عنه، والقول بغير ذلك من شأنه أن يعدم كل أثر للعقوبة التي تنزل بعضو الهيئة القضائية، ... ".<sup>١</sup>

ويؤيد الباحث من جانبه الاتجاه الأول لدائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا، لما يتضمنه هذا الاتجاه من حماية للموظفين من عصف الجهة الإدارية وإساءة استعمال سلطتها، لا سيما وأن المشرع قد راعى في قانون الخدمة المدنية فكرة الجمع بين عقوبة من العقوبات الأصلية الواردة بقائمة العقوبات والعقوبات التبعية التي رتبها القانون، وهو ما لا ينطبق في أغلب الأحوال على العاملين المخاطبين بقوانين الكادرات الخاصة، والتي لم تتضمن نصوصها - في الغالبية العظمى منها - إلا قوائم عقوبات أقل في العدد وأشد في الوطأة، فكانت سياسية المشرع في هذا الشأن صرف النظر عن تطبيق كافة العقوبات التبعية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية عليهم، لما تضمنته قوائم العقوبات الأصلية من كفاية زجر للموظف وجبران للضرر الذي نال المرفق من واقع المخالفة التي ارتكبها .

وآية ذلك أن المحكمة الدستورية العليا لم تتبع سبيل دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا الأخير، بل أعلنت من القواعد الدستورية المتمثلة في الخضوع للقانون وحماية الحقوق الفردية، ولم تجز بأى حال جواز الجمع بين أثر لم يسنه القانون مع عقوبة من العقوبات

---

تبعية لم ترد في القانون مخالفًا بذلك الأصل الذي يقضي بأنه لا عقوبة بغير نص. ومن حيث إنه ترتيباً على ما تقدم، فإن القرار المطعون فيه وقد ذهب إلى عدم تجديد نذب الطاعن تطبيقاً لقاعدة عدم ملاءمة نذب عضو مجلس الدولة المحال لمجلس التأديب أو التحقيق بغض النظر عن بحث مدى مشروعيتها، فإنه يكون قد جاء مخالفًا لصحيح حكم القانون" (حكمها في الطعن رقم ١٥٣٨١ لسنة ٥٣ ق.ع.عيا  
بجلسة ٢٠٠٨/٦/٧)

<sup>١</sup> - حكمها في الطعن رقم ١١٩٦ لسنة ٥٠ ق.ع.ع - جلسة ٢٠١٦/١/٢، مكتب فنى عليا س ٦١ - ج ١ - ص ١٣ - ق ١ .

التأديبية التي نص عليها، فحكمت بأن " لا يجوز تخطى الضابط في الترقية أو حرمانه من الترقية أو تأخير أقدميته، بغير نص صريح على ذلك في القانون، أو ترتيب ذلك كأثر تبعي للقرار التأديبي ...، لما في ذلك من مخالفة لأحكام القانون، وما يترتب عليه من ازدواج في العقوبة، وتقرير جزاء لم يقرره المشرع بنص صريح في القانون، خاصة إذا ما وضع في الاعتبار أن تأخير الأقدمية في الرتبة، كانت من بين الجزاءات التي استبعتها المشرع من نطاق الجزاءات التأديبية التي حددها في نص المادة (٤٨) من قانون هيئة الشرطة، بالنظر لآثارها على الحياة الوظيفية للضابط، والتي لا يمكن تداركها - على ما أوضحت المذكرة الإيضاحية للقانون المشار إليه - ومن ثم لا يجوز توقيع أى من الجزاءات المتقدمة إلا في الأحوال المحددة التي بينها القانون، وأوردها على سبيل الحصر، دون التوسع في تفسيرها لتشمل جزاءات لم يرد النص عليها صراحة، لما في ذلك من مصادمة لأحكام الدستور والقانون." <sup>١</sup>

وقد سبق للجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع تشييع اتجاه المحكمة الدستورية العليا السالف - ولم تعدل عنه - بشأن الآثار التي تصاحب قرار مجازاة أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، حتى وإن كان رائد الجهة الإدارية مجرد حسن إدارة المرفق بتنظيم القيادات الوظيفية القائمة عليه، فأفتت بأن "حكم المادة (٥٧) من قانون تنظيم الجامعات بشأن تنحية رئيس مجلس القسم عن هذا المنصب، هو حكم جوازي للسلطة المختصة، ومناطق استخدام هذه السلطة الجوازية هو تحقق أحد فرضين: أولهما: هو إخلال رئيس مجلس القسم بواجباته الجامعية بوصفه عضواً بهيئة التدريس، وثانيهما: إخلاله بمقتضيات مسؤولياته الرئاسية بوصفه رئيساً لمجلس القسم كمنصب إداري، وبديهي أن هذا المنط يفترض توليه رئاسة مجلس القسم بالفعل، ... كما لاحظت الجمعية أنه في خصوص الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء هيئة التدريس ... من بينها اللوم مع تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى أو ما في حكمها لمدة سنتين على الأكثر، ولا ريب أن أعمال ذلك الجزاء مقصور على التعيين في الوظائف الجامعية الأعلى، ولا يمكن أن يمتد أثر هذا الجزاء لتقلد المناصب الإدارية، حيث إن ذلك يعد إضافة لجزاء جديد لم ينص عليه المشرع ...." <sup>٢</sup>

<sup>١</sup> - حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٤٠ لسنة ٣٢ ق.دستورية - جلسة ٢٠١٩/٢/٢ - سلف الإشارة إليه .

<sup>٢</sup> - فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم ٣٠٨ بتاريخ ٢٠/٥/٢٠١٥ - ملف رقم ٣٤٩/٢/٦٨ و ١٦٨٤/٤/٨٦ .

وبالتالي فإن الجمعية العمومية لم تجز في فتاها المذكورة بعد توقيع عقوبة اللوم مع تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى لمدة سنتين على أحد أعضاء هيئة التدريس أن يؤدي ذلك إلى حرمانه لاحقاً من تقلد المناصب الإدارية، ولم تقبل الإتكاء على نظام تنحية القيادات الجامعية لأنه يتطلب أن يكون عضو هيئة

## المطلب الرابع

### شرط توقيع العقوبة الأولى

#### من السلطة المختصة بإجراءات سليمة

ويضاف إلى الشروط السالفة أن تكون العقوبة الأولى التي تم إنزالها بالموظف قد وقعت من السلطة المختصة، وذلك بعد اتباع الإجراءات المضروبة قانوناً، فإن كان ذلك استنفدت كافة السلطات التأديبية سلطتها في إعادة مجازاة الموظف عن المخالفة ذاتها، وعلى ذلك اضطرر قضاء المحكمة الإدارية العليا، فحكمت بأن "لا يسوغ معاقبة العامل تأديبياً عن ذات الفعل غير مرة واحدة، حيث تستنفد السلطة التأديبية ولايتها بتوقيعها العقاب التأديبي، وبالتالي فلا يسوغ لذات السلطة التأديبية أو لسلطة تأديبية أخرى معاودة توقيع الجزاء التأديبي عن ذات الجرائم التأديبية لذات العامل الذي سبق مجازاته عنها، ...، ومن ثم فإن الجزاء التأديبي المتكرر عن ذات الفعل لذات العامل يكون باطلاً منعدم الأثر سواء صدر من السلطة الرئاسية التأديبية أو من المحاكم التأديبية ...".<sup>١</sup>

وإذا أوقعت السلطة الرئاسية جزاءً تأديبياً بإجراءات سليمة وعلى سبب صحيح من الواقع فإنها لا تستطيع أن تسحب هذا القرار لتوقيع جزاء أشد أو حتى لإحالة الموظف المخالف إلى المحاكمة التأديبية، وذلك طالما انتهت فترة تعقيب السلطة المختصة أو الجهة الرقابية -

---

التدريس شاغل بالفعل لإحدى تلك المناصب، ولا يمكن القياس على شروط أعماله بالحرمان من تولى تلك المناصب لاحقاً لأنه يشكل خروج على أحكام القانون وإضافة لجزاء جديد لم يتضمنه قانون تنظيم الجامعات .

وقد بينت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها وجه الفرق بين نظام تنحية القيادات الجامعية وتأديبهم، فحكمت - في الطعن رقم ١٧٧٧٦ لسنة ٥٦ ق.ع و ٢٧٨٢٦ لسنة ٥٨ ق.ع بجلسة ٢٠١٤/٤/٢٠ - بأن "حدّد قانون تنظيم الجامعات نظاماً لتنحية القيادات الإدارية، يختلف عن نظام تأديب أعضاء هيئة التدريس في الإجراءات والشروط والضمانات المقررة- ينفرد كل نظامٍ منهما بأحكامه الخاصة، فلا يجوز الخلط بينهما- ما يأتيه عميد الكلية من مخالفاتٍ قد يكون سبباً للسير ضده في أحد السبيلين أو كليهما- ما قد يكون سبباً في تنحية العميد عن منصبه قد لا يصلح لاتخاذ إجراء تأديبي ضده- تطلب المشرع استيفاء إجراءات سابقين على قرار الإقالة: (الأول) التحقيق معه على الوجه الذي بينه القانون، و(الثاني) عرض الأمر على مجلس الجامعة لاتخاذ ما يراه- لا محل لتعليق صدور قرار الإقالة على صدور حكم عن مجلس التأديب- قرار الإقالة قد يكون سابقاً أو معاصراً أو لاحقاً على صدور قرار مجلس التأديب، كما يجوز أن يصدر دون وجود إجراءات تأديبية من الأساس ."

١ - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤١٦١٦ لسنة ٦٣ ق.ع - جلسة ٢٠٢٠/١/١٨ .  
٢ - فقد حكمت المحكمة الإدارية العليا إبان سريان قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة بأن "مفاد نص المادة ٨٢ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة أن للسلطة المختصة - الوزير المختص - حق

والمتمثلة في الجهاز المركزي للمحاسبات على قرارات الجزاء بشأن المخالفات المالية - على هذا القرار .

وعلى أساس ذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن "متى صدر القرار التأديبي سلباً ومطابقاً للقانون، فمن غير الجائز سحبه، إذ إن مشروعية سحب القرارات التأديبية تقوم أساساً على تمكين الجهة الإدارية من تصحيح خطأ وقعت فيه، ومرد ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون، أما إذا قام القرار على سبب صحيح مستوفياً لشروطه القانونية، فإنه يتمتع على الجهة الإدارية سحبه لتوقيع جزاء أشد منه . كما أن سبق التحقيق مع العامل عن مخالفة معينة ومجازاته عنها إدارياً، ثم قيام الجهة الإدارية بسحب قرار الجزاء الذي صدر صحيحاً في هذا الشأن، وإحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية عن ذات المخالفة، من مقتضاه وجوب الحكم بعدم جواز نظر الدعوى التأديبية، فالقرارات الصادرة من السلطات الرئاسية هي قرارات إدارية تسرى في شأنها القواعد المتعلقة بالتنظيم والسحب والإلغاء، وإنه من المسلم به عدم جواز سحب القرارات الإدارية الصحيحة، فالسلطة التأديبية قد استنفدت سلطاتها التقديرية في تقدير الذنب الإداري والجزاء الملائم له، أما القرارات الباطلة لمخالفتها للقانون والتي يجوز سحبها فإنها تتحصن بمضى ستين يوماً على صدورها".<sup>١</sup>

إلغاء قرار الجزاء الموقع على العامل ولو كان قرار الجزاء قد صدر صحيحاً قانوناً، وله في مثل هذه الحالة أن يحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية شريطة أن يتم ذلك خلال الأجل المحدد قانوناً - وهو ثلاثون يوماً من تاريخ ابلاغ تلك السلطة بقرار الجزاء - والمستهدف بهذا النص أن يتقرر للسلطة المختصة حق التعقيب على قرارات الجزاء الصادرة من سلطة أدنى منه ينعقد لها الاختصاص أصالة بتوقيعه وذلك بقصد استبدال تقديره في هذا الشأن، وحالة إلغاء قرار الجزاء على النحو المتقدم تدخل في عداد الحالات التي يجوز فيها وفقاً للأصول العامة في القانون الإداري لجهة الإدارة أن تلغى القرار الإداري السليم بحسبانها مقررته بمقتضى نص صريح من القانون ويخضع إلغاء القرار في هذه الحالة للشروط القانونية المقررة بشأنه دون غيرها بحيث إذا صدر مستوفياً لهذه الشروط بات صحيحاً قانوناً ."

حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٧٣٤ لسنة ٣١ ق.ع - جلسة ١١/٤/١٩٨٧، وفي المعنى ذاته حكمها في الطعن رقم ٧٦٤ لسنة ٣٥ ق.ع - جلسة ١٥/٦/١٩٩٦، المستشار/ سمير يوسف البهي، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص ٢٩٠ و ٢٩١ .

١ - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٧١٣ لسنة ٤٩ ق.ع - جلسة ١٨/٣/٢٠٠٦، مكتب فني عليا س ٥١ - ج ١ - ص ٥٧٣ . وانظر أيضاً حكمها في الطعن رقم ١٢٦٠٢ لسنة ٥٩ ق.ع - جلسة ١٦/٣/٢٠١٩ .

وقد ذهب قضاء مجلس الدولة المصري إلى أبعد من ذلك، وقرر استنفاد النيابة الإدارية لسلطاتها في إحالة الموظف المخالف للمحاكمة التأديبية إذا أُلغى أو سُحب قرار مجازاته الصادر عن لجان التأديب من النيابة الإدارية - بعد ثبوت انعدام قرارات تلك اللجان لتعديدها على الاختصاص التشريعي بإصدار قانون ينظم سلطة النيابة في توقيع الجزاء - فقد حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن " تستنفد النيابة الإدارية ولايتها

ويستفاد مما تقدم أنه إذا اعترض الجهاز المركزي على قرار الجزاء الصادر في المخالفة المالية، فإن ذلك يؤدي إلى سقوط قرار الجزاء، وتلتزم النيابة الإدارية - حينئذ - بإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية، ولا يعد توقيع عقوبة من المحكمة التأديبية بعد ذلك ازدواجاً في العقاب . ومن هنا حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن "اعتراض رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات خلال الميعاد المقرر بالمادة (٥) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات - سالف الإشارة - وطلبه من النيابة الإدارية إحالة المطعون ضده إلى المحاكمة التأديبية يجعل قرار الجزاء غير قائم وغير منتج لآثاره بعد سقوط أحكامه باعتراض الجهاز على النحو السالف - إذ سقط القرار بكافة آثاره بذلك الاعتراض والساقط لا يعود - وهو ما يعدو معه القرار والحال كذلك منعدماً غير قائم على سند من القانون مما كان يتعين معه على جهة الإدارة سحبه وعدم إعمال آثاره في شأن المطعون ضده." ١ .

---

بإصدارها قرارها بمجازاة الموظف استناداً للسلطة المخولة لها طبقاً لحكم المادة (١٩٧) من الدستور والمادتين (٥٧) (٦٠) من قانونى الخدمة المدنية المشار إليهما والتي طبقتهما على نحو لا يتفق وصحيح حكم الدستور والقانون، دون أن ينال من ذلك إلغاء قرار مجازاة الموظف قضائياً أو سحبه من جانب جهة الإدارة بعد التظلم منه أمامها، فلا يجوز في هذه الحالة أن تعاود النيابة الإدارية إعادة النظر فيما تم الانتهاء إليه في هذا الشأن وتعديل عن تصرفها السابق وتطلب الإحالة للمحاكمة التأديبية في هذا الشأن بعدما أفصحت عن رأيها من قبل وتصرفت في شأنه." (انظر حكمها فى الطعن رقم ٧٣٢١٥ لسنة ٦٦ ق.ع - جلسة ٢٠٢٣/٤/١٥)

ورغم سلامة الأسانيد القانونية لحكم المحكمة الإدارية العليا السالف، فإن يترتب عليه نتيجة خطيرة، ألا وهي امكانية افلات بعض الموظفين من العقاب، وذلك بعد الحكم ببطلان قرار مجازاتهم من لجنة التأديب بالنيابة الإدارية، ثم عدم قبول الدعوى التأديبية المقامة ضدهم لاستنفاد النيابة الإدارية سلطتها فى التصرف فى التحقيق، ويكون الحل الأمثل هو تدخل المشرع عاجلاً غير آجلاً ليضع تنظيم قانونى لسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاء استناداً لنص المادة (١٩٧) من الدستور .

- حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٦٤٥١٥ لسنة ٦٠ ق.ع - جلسة ٢٠١٨/٢/١٧ I. ويلزم إعمال هذا الأثر لاعتراض الجهاز المركزي للمحاسبات أن تكون المخالفة محل توقيع الجزاء مخالفة مالية، أما إذا كانت مخالفة إدارية فإن اعتراض الجهاز المركزي للمحاسبات عليها لا يترتب أى أثر على قرار الجزاء الصادر من الجهة الإدارية، ولازم ذلك أن اذعان الجهة الإدارية للجهاز وسحب قرار الجزاء وتشديد العقاب أو الإحالة للمحاكمة التأديبية، يكون بمثابة ازدواج فى توقيع العقوبة التأديبية، وعلى ذلك قررت المحكمة الإدارية العليا أن "المخالفة المنسوبة للطاعن تعد من المخالفات الإدارية وليست من المخالفات المالية، ومن ثم فإن اعتراض الجهاز المركزي للمحاسبات على القرار رقم ٤٣ لسنة ٢٠١٠ فيما تضمنه من مجازاة الطاعن بخمسة أيام من راتبه يكون مخالفاً للقانون ، ويكون القرار رقم ٢٦٢٤ لسنة ٢٠١٠ بتعديل الجزاء الموقع على الطاعن ليكون خصم يومين من راتبه قائماً ومرتباً لآثاره ، الأمر الذى يتعين معه إلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء بعدم جواز نظر الدعوى التأديبية رقم ١٦٦

وعلى نقيض ما سلف، فإن قرار الجزاء الذي انعدمت إجراءات إصداره، سواء كان ذلك بالمخالفة الجسيمة للأحكام الاجرائية التي سنّها القانون<sup>١</sup>، أو باغتصاب سلطة الجهة الإدارية المختصة في توقيع الجزاء، لا يحول دون معاقبة الموظف عن المخالفة الثابتة في حقه<sup>٢</sup>، وأول تطبيق على ذلك هو ما نص عليه قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة - في المادة (٧٩) مكرراً) منه - ومن بعده قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ - في المادة (٦٠) منه - من بطلان التحقيق وما تلاه من تصرف فيه بتوقيع الجزاء بالمخالفة لقواعد اختصاص النيابة الإدارية، واستناداً على ذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا تولت النيابة الإدارية التحقيق مع العامل فإن ذلك يغل يد جهة الإدارة عن اتخاذ أي إجراء قبل العامل

---

لسنة ٥٢ ق لسبق مجازاة الطاعن". (حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٦٣٠ لسنة ٥٧ ق.ع - جلسة ٢٠١٣/٧/١)

ويلاحظ هنا سكوت المشرع في المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات عن بيان وضع قرار الجزاء الذي اعترض عليه الجهاز، كما أن دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا قد انتهت - في حكمها في الطعن رقم ١٥٢٨٠ لسنة ٥٥ ق.ع بجلسته ٢٠١٥/٥/٢ - إلى اعتبار ميعاد الثلاثين يوماً المنصوص عليها في المادة المذكورة لإقامة الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بعد اعتراض الجهاز على قرار الجزاء ميعاد سقوط يترتب على فواته عدم قبول الدعوى التأديبية، وفي معالجة للمشكلات العملية المترتبة على هذا السكوت التشريعي وذاك الاتجاه القضائي، والذي تبلورت في افلات بعض الموظفين من العقاب بعد سقوط قرار الجزاء وفوات ميعاد إقامة الدعوى التأديبية، انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى وجوب تفعيل قرار الجزاء الساقط بعد الحكم بعدم قبول الدعوى التأديبية، فحكمت بأن "بتاريخ ٢٠١٣/٢/٤ وافق رئيس الجهاز المذكور على طلب إحالة المذكورين إلى المحاكمة التأديبية، وأخطرت النيابة الإدارية بذلك بتاريخ ٢٠١٣/٢/١٢، إلا أنها لم تقم برفع الدعوى التأديبية أمام المحكمة إلا بتاريخ ٢٠١٣/٤/١٧ أي بعد الميعاد المقرر قانوناً بالمادة (٥) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المشار إليه، مما يتعين معه الحكم بعدم قبول الدعوى التأديبية ضد المحالين - الطاعنين - لرفعها بعد الميعاد، ... وأن مقتضى هذا القضاء يستوجب تفعيل القرار السابق إصداره بمجازاة الطاعنين". (انظر حكمها في الطعون أرقام ٢٩٤١٣ لسنة ٦٠ ق.ع و ٢٩٤١٥ لسنة ٦٠ ق.ع و ٦٥٣٩٩ لسنة ٦١ ق.ع - جلسة ٢٠١٩/٣/٢٣، مجلة النيابة الإدارية - العدد الثامن عشر / أكتوبر ٢٠٢١ - الجزء الأول - ص ١٤٣)

١ - كما هو الحال عند اغفال إجراء تحقيق قبل توقيع الجزاء أو بطلان تشكيل المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب، انظر على سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٩٥٩ لسنة ٥٠ ق.ع - جلسة ٢٠٠٦/٧/١ .

٢ - ويلاحظ أن إلغاء قرار الجزاء قضاءً لأي عيب موضوعي - مثل عدم قيام قرار الجزاء على سبب صحيح لانتفاء المخالفة - فإن الجهة الإدارية لا تستطيع إصدار قرار جزاء آخر (انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقمي ٤٢ و ٩٥ لسنة ٢٧ ق.ع - جلسة ١٩٨٥/٦/١٥، مكتب فني عليا س ٣٠ - ج ٢ - ص ١٣١٤ - ق ١٩٣)

بشأن المخالفات محل التحقيقات، الأمر الذي يكون معه قرار الجزاء الذي يحتج به الطاعن، وعلى فرض أنه صدر عن ذات المخالفات محل التحقيقات، فإنه لا يحول دون اتخاذ الإجراءات قبل الطاعن لأنه يصبح هو والعدم سواء، ولا ينال من سلامة المحاكمة التأديبية للطاعن.<sup>١</sup>

ويصل قرار الجزاء الصادر عن الجهة الإدارية أيضاً إلى درك الإنعدام حال اغتصاب سلطة المحكمة التأديبية، ولا يحول هذا القرار عندئذ من السير في اجراءات تلك المحاكمة وتوقيع العقوبة على الموظف المحال، وعلى سند ذلك قررت المحكمة الإدارية العليا أن " ما نسب للطاعن وثبت في جانبه على وجه القطع واليقين يشكل خروجاً منه على ما يفرضه عليه القانون من واجب أداء العمل بدقة وأمانة ... الأمر الذى أفقده الثقة والاعتبار موجباً لفصم عرى العلاقة الوظيفية بينه وبين جهة عمله بفصله من الخدمة، ودون أن ينال من ذلك وجه الطعن الذى أبداه الطاعن من سبق مجازاته عن ذات المخالفات المنسوبة إليه بالفصل من الخدمة بقرار رئيس الهيئة القومية للبريد رقم ١٦٣٥ لسنة ٢٠١٦ بتاريخ ٢١/٦/٢٠١٦ قبل صدور الحكم المطعون فيه فهو مردود بأن هذا القرار قضي بإلغائه لإنعدامه بموجب حكم المحكمة التأديبية بالفيوم في الطعن رقم ٣ لسنة ٢٠١٦ ق. بجلسة ٢٦/١٢/٢٠٠٦ تأسيساً على صدوره من غير مختص بإصداره، فضلاً عن أنه قد ورد بحیثیات الحكم المشار إليه توجيه جهة عمل الطاعن بإحالاته للمحكمة التأديبية عما نسب إليه من مخالفات.<sup>٢</sup>

وإذا كان قضاء مجلس الدولة المصرى قد جعل من توقيع جزاء صحيح بالضوابط السابقة حائلاً دون مجازاة الموظف عن ذات المخالفة أيًا كانت السلطة التي أنزلت به الجزاء، فإن مجلس الدولة الفرنسى قد ذهب إلى تقييد قاعدة عدم تعدد الجزاء بحصرها بالنسبة إلى سلطة إدارية واحدة، بمعنى أنه إذا مارست سلطة معينة اختصاصها المشروع بالتأديب عن واقعة معينة، فلا يمكنها أن تعود فتمارس سلطتها بالعقاب عن ذات الوقائع، ولكن سلطة إدارية أخرى تستطيع أن توقع عقوبة تأديبية أخرى إذا ما كان يدخل في اختصاصها<sup>٣</sup>، وذهب - بناءً على

---

١ - حكمها فى الطعن رقم ١٠٣٣٤٨ لسنة ٦١ ق.ع - جلسة ٢١/١/٢٠١٧ . وحكمها فى الطعن رقم ٢١٨٥ لسنة ٦٠ ق.ع - جلسة ١٣/٢/٢٠١٦ .

ويكون الحال كذلك لو تولت الجهة الإدارية التحقيق فى المخالفات المالية التى تختص النيابة الإدارية وحدها طبقاً لنصوص القانون بالتحقيق فيها، ويكون قرار الجزاء الذى توقعه الجهة الإدارية منعدم لإنزاله بإجراءات باطله .

(انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٧٧٣٥ لسنة ٥٦ ق.ع - جلسة ٢٧/٥/٢٠١٨ . وفى هذا المعنى أيضاً حكمها فى الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ٣٢ ق.ع - جلسة ١٠/٦/١٩٨٩) .

٢ - حكمها فى الطعن رقم ٣٨٥٧٠ لسنة ٦٤ ق.ع - جلسة ١٦/١١/٢٠١٩ .

٣ - انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية (Bellefried) الصادر فى ٢٨ أكتوبر ١٩٥٨ .

ذلك - الأستاذ "دليبريه" إلى أن نفس الخطأ يمكن أن تعاقب عليه سلطتين تأديبيتين مختلفتين، ولا يشكل ذلك ازدواجًا في العقاب.<sup>1</sup>

وقد حاول جانب من الفقه المصرى تبرير موقف مجلس الدولة الفرنسى، فبين أن "الموظف المخطئ يخضع فى العادة لسلسلة من الرياسات، وقد يكون فى وسع رئيسه المباشر توقيع عقوبة تأديبية معينة، على أن يكون للرئيس الإدارى الأعلى حق التعقيب على هذه العقوبة، وفى هذه الحال إذا ما استعمل الرئيس الأدنى سلطاته بالعقاب، فإنه لا يكون من حق الرئيس الإدارى الأعلى العقاب مرة أخرى عن ذات الأفعال، بل يقتصر حقه على التعقيب على العقوبة الموقعة، فإذا ما وجد أنها ملائمة أقرها، وإلا فله حق الإلغاء أو التعديل حسبما تقرره القوانين واللوائح المنظمة لسلطته فى التعقيب، وإذا صدر قرار بالتعقيب على قرار السلطة التأديبية الدنيا، فإن ذلك يعنى سحب القرار الصادر من السلطة الدنيا، بحيث لا تكون فى نهاية الأمر إلا أمام عقوبة واحدة".<sup>2</sup>

وهذا الأمر مبرر ومفهوم فى ضوء أن النظام الفرنسى لا يعرف إلا النظام الرياسى فى توقيع العقوبة التأديبية، فكان لابد من تنظيم نوع من الرقابة والتعقيب على السلطة الرئاسية المباشرة من السلطات الأعلى منها بغية ضمان تحقيق العقوبة التأديبية لفاعليتها فى حماية المرفق العام، ولضمان حقوق الموظف فى مراجعة الجهة الإدارة لنفسها فى التيقن من ثبوت مسئوليته التأديبية فيحق إنزال العقاب به، بل إن النظام المصرى والذى يمزج بين السلطة الرئاسية والقضائية فى توقيع العقوبة التأديبية قد نظم نوعًا من التعقيب حال قيام الجهة الإدارية بتوقيع العقوبة من جانب السلطة المختصة فى هذه الجهة.<sup>3</sup>

ورغم وحدة الرؤية فى النظام القانونى المصرى والفرنسى - على النحو السالف - فى استنفاد سبيل معاقبة الموظف عن ذات الفعل أكثر من مرة طالما تحققت الشروط السالفة بما فى

---

وقد أشار إلى ذلك الأستاذ الدكتور / الطماوى . انظر قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٢٦٤ .

<sup>1</sup> - Delbre : claboration du droit disciplinaire, de la fonction puplique 1969 p- 119 (les memes faits pourraient done etre pourraient done etre punisde de sanctions siellesetaient pronon ces par deux autarite different) .

وانظر الدكتور / محمد النحاس، الجزاءات التأديبية المقننة، مرجع سابق، ص ٨٠ .

٢ - الدكتور سليمان الطماوى، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٢٦٥ .

٣ - وهذا التعقيب نصت عليه المادة (٨٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، إلا أن المشرع فى فى قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ قد عدل عن هذه السياسة التشريعية، ولم ينظم أى نوع من التعقيب على قرارات الجزاء الصادرة من سلطة توقيعها فى الحدود المضروبة لكل منها .

ذلك توقيع العقوبة التأديبية من السلطة التأديبية المختصة بعد اتباع الاجراءات المضروبة قانوناً، فإن هناك حالة استثنائها قضاء مجلس الدولة المصرى، وأجاز بشأنها إنزال العقوبة التأديبية عن ذات الفعل من أكثر من سلطة تأديبية، وقد ظهر تطبيق هذه الحالة بشأن الموظفين أعضاء النقابات المهنية .

فقد حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن "محاكمة أعضاء نقابة الاطباء عن كل اخلال بأحكام هذا القانون وآداب المهنة وتقاليدها يكون أمام الهيئة التأديبية المشكلة وفق أحكامه، وذلك دون اخلال بحق اقامة الدعوى العمومية أو المدنية أو التأديبية ضد العضو، بما من مقتضاه أن محاكمة عضو النقابة الطبية عن اخلال بأحكام هذا القانون أو بآداب المهنة وتقاليدها لا يحول دون محاكمته تأديبياً بوصفه أحد العاملين فيما نسب اليه من مخالفات يستوى فى ذلك المخالفات التى يرتكبها فى دائرة عمله الوظيفى وتلك التى يرتكبها خارجها اذا انطوت على سلوك معيب ينعكس أثره على سلوكه العام فى مجال الوظيفة...."<sup>١</sup>

ورغم استناد الحكم السابق إلى صحيح حكم القانون - رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة الأطباء<sup>٢</sup> - فإن المحكمة الإدارية العليا قد نهجت نهجاً مخالفاً فى بعض أحكامها الحديثة، فلم تجز الجمع بين العقوبات الإدارية التى توقع على الطبيب فى عيادته الخاصة وبين العقوبات التأديبية المقررة طبقاً لأحكام القانون المنظم لشئون الوظيفة العامة .

وبناءً على ذلك حكمت بأن "الثابت بالأوراق أن وكيل وزارة الصحة بمحافظة سوهاج قد أصدر قراره رقم (٤٥١) لسنة ٢٠٠٧ المؤرخ ٢٠٠٧/٢/٦ بشأن غلق المنشآت الطبية غير المرخصة متضمناً غلق عيادة الدكتور/ ... - الطاعن - لمدة أسبوع وإزالة حجرة العمليات بالعيادة الكائنة بشارع الجمهورية بطما والتابعة لإدارة طما الصحية، وتضمنت ديباجة القرار أن سبب القرار هو المرور المفاجئ الذى تم بمعرفة إدارة العلاج الحر بمديرية الصحة والسكان،

<sup>١</sup> - حكمها فى الطعن رقم ١٠٥٤ لسنة ٢٠ ق.ع - جلسة ١٩٧٩/١٢/٨، مكتب فنى عليا س ٢٥ - ص ١٦.

<sup>٢</sup> - ويرى الباحث أن النص المجيز للجمع بين مسئولية الطبيب التأديبية أمام النقابة والجهة الإدارية التى يتبعها - وهو نص المادة ٦٧ من القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٩ - تحوم حوله شبهة عدم الدستورية لاهداره مبدأ عدم جواز مساءلة الشخص عن ذات الفعل مرتين، وهو مبدأ من المبادئ التى تعلقو عنان المبادئ القانونية لتتساوى مع المبادئ الدستورية التى لا يجوز للقانون الوضعى - سواء كان تشريعاً أم لائحة - أن يخالفه ويناهض مضمونه، لا سيما وأن المشرع فى المادة (١٩) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٤٩ السابق على القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٩، كان لا يجيز ذلك ويقصر أمر المعاقبة أمام مجلس التأديب بالنقابة على غير الموظفين منهم، أما الاعضاء من موظفى الحكومة فيحاكمون أمام السلطات التأديبية المختصة فى جميع ما ينسب اليهم فى دائرة عملهم الحكومى من مخالفات لها علاقة بأعمالهم الحكومية، وأمام مجلس النقابة فيما يقع منهم بسبب مزاوله مهنتهم فيما عدا ذلك .

والذي أسفر عن وجود عدد (٢) عملية قيصرية، قد أجريت بالعيادة الخاصة بالطبيب المذكور بالمخالفة للقانون، وحيث إن الثابت من مطالعة الحكم الطعين أنه خلص لثبوت تلك المخالفة في حق الطاعن على النحو الذي ورد بتقرير الاتهام بشأن نسبة المخالفتين السابقتين للطاعن، فإنه لما ثبت لهذه المحكمة أن سبق معاقبة الطاعن عن الاتهام الخاص بعيادته الخاصة، وبالتالي فلا يجوز معاودة مجازاته عن تلك المخالفة لاحقاً".<sup>١</sup>

---

<sup>١</sup> - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٦٣٠ لسنة ٥٦ ق.ع - جلسة ٢١/١/٢٠١٧، المستشار / محمد ماهر أبو العينين، المفصل في التأديب في الوظيفة العامة ومجالس التأديب، مرجع سابق، ج ٢، ص ٢٣٧.

ولا يتفق الباحث مع ما انتهى إليه هذا الحكم لاختلاف نظام الجزاء الإداري عن التأديبي فلا يوجد ما يمنع من أن يتم الجمع بينهما، لاسيما وأن الجزاء الإداري عن المخالفة محل الحكم المشار إليه قد نظمها قرار وزير الصحة والسكان رقم ٢٤٤ لسنة ٢٠٠١ تطبيقاً لأحكام القانون رقم ٤١٥ لسنة ١٩٥٤ في شأن مزاوله مهنة الطب، وقد أجاز هذا القرار في مادته الثانية الجمع بين الجزاء الإداري والتأديبي، لكون الأول مقتضاه ضبط المرفق العام ولا يشترط في من يوقع عليه الجزاء أن يكون موظفًا عامًا .

## خاتمة:

أحاط القضاء الإدارى توقيع العقوبة التأديبية بعدة مبادئ تحكم شرعيتها، ويتعين مراعاتها حال توقيع العقوبة التأديبية المنصوص عليها، ومن ذلك مبدأ عدم جواز الإزدواج فى توقيع العقوبة التأديبية، والذى يشترط لإعماله وحدة المخالفة التأديبية التى يجازى عنها الموظف، بالإضافة لوحدة النظام العقابى للعقوبتين، وانتمائهما إلى طائفة العقوبات التأديبية الأصلية، وأخيراً أن يكون توقيع العقوبة الأولى قد تم بإجراءات سليمة من السلطة المختصة بتوقيعها .

## النتائج :

- ١- أنه ليس هناك ما يحول قانوناً دون معاقبة الموظف عن الفعل المستمر مرتين إذا كان الاستمرار حاصلًا بعد توقيع الجزاء الأول باعتباره مخالفة تأديبية جديدة .
- ٢- أنه يجوز العقاب عن الجريمة التأديبية للموظف العام رغم العقاب عن ذات الأفعال كجرائم جنائية فى نطاق المسؤولية الجنائية أو إلزامه بالتعويض عنها طبقاً لأحكام المسؤولية المدنية، وذلك لاختلاف المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجنائية والمدنية .
- ٣- أن هناك العديد من الإجراءات التى سنها المشرع ويجوز للجهة الإدارية أن تتخذها قبل الموظف حال توقيع عقوبة تأديبية عليه، سواء كانت تلك الاجراءات قبل أو بعد أو حتى بالمزامنة مع توقيع العقوبة، ولا تشكل إزدواجاً فى الجزاء .
- ٣- أن هناك بعض الآثار التى تترتب قانوناً على العقوبات التأديبية الأصلية، وهو ما يطلق عليه العقوبات التأديبية التبعية، ولا يؤدى اجتماع هذين الصنفين من العقوبات إلى وجود ازدواج فى توقيع العقوبة عن ذات الفعل .

## التوصيات:

- ١ - ضرورة أخذ سلطة التأديب المخالفات التى ارتكبتها الموظف وجوزي عنها تأديبياً فى الاعتبار حال تقدير الجزاء عن المخالفات التى هى بصدده مجازاته عنها، وذلك لمواجهة استهتارة بالوظيفة العامة .
- ٢- التزام القضاء الإدارى بتطبيق مبدأ عدم جواز الازدواج فى توقيع العقوبات التأديبية على نحو صارم، وعدم جواز قيام الجهة الإدارية بترتيب أى آثار على العقوبات التأديبية عدا الآثار المنصوص عليها قانوناً .

## مستخلص البحث

مضمون مبدأ عدم الإزدواج فى توقيع العقوبة التأديبية هو عدم امكان توقيع أكثر من عقوبة واحدة على الموظف بسبب نفس الخطأ وخلال نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها، ما لم يوجد نص قانونى واضح يصرح بغير ذلك، فلا يجوز توقيع عقوبتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانونى واحد عن نفس الخطأ بالنسبة للشخص ذاته وخلال الفترة الزمنية ذاتها المرتكب فيها الخطأ، وقد نصت على هذا المبدأ المادة (١٦٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

ويشترط لإعمال المبدأ وحدة المخالفة التأديبية سبب توقيع العقوبتين، ويتسنى من ذلك حالة المخالفة المستمرة التى يلزم لبقاء حالة الاستمرار بشأنها تدخل مستمر ومتتابع من الموظف المخالف.

كما يشترط لإعمال المبدأ وحد النظام العقابى بالنسبة للعقوبتين، وبالتالي يجوز أن يجتمع عن الجريمة الواحدة عقوبة جنائية وتأديبية وتعويضاً مدنياً، كما لا يودى الأثر المصاحب للعقوبة الجنائية لتحقيق الإزدواج فى العقاب عن ذات المخالفة، ولا يودى لوجود هذا الإزدواج اتخاذ اجراء قبل الموظف لا يصدق عليه وصف العقوبة كما هو الحال بالنسبة للحالة للاحتياط، حتى وإن كان السبب وراءه هو المخالفة التى ارتكبها الموظف .

ويشترط أيضاً لإعمال المبدأ انتماء العقوبتين إلى طائفة العقوبات التأديبية الأصلية، ومن ثم تودى العقوبات التبعية المصاحبة للعقوبة الأصلية إلى تحقيق الإزدواج فى العقاب، كما أن الإجراءات التى أجازها المشرع للجهة الإدارية لا تحقق الإزدواج فى العقاب، كما هو الحال فى نقل الموظف المكانى أو الوظيفى، أو حرمانه من الأجر عن فترة الانقطاع عن العمل، وغير ذلك من الاجراءات التى تستهدف بها الجهة الإدارية صالح المرفق التى تقوم عليه .

وأخيراً يشترط لإعمال المبدأ توقيع العقوبة الأول من السلطة المختصة بإجراءات سليمة، فإن أغفلت سلطة التأديب الاجراءات الجوهرية، أو اغتصبت سلطة جهة التأديب المختصة كان القرار أو الحكم التأديبى منعماً، ولا يحول دون توقيع العقوبة التأديبية من السلطة المختصة قانوناً.

**Search Thesis:principle of non-duplication in imposing disciplinary punishment “a comparative study”**

The content of the principle of non-duplication in imposing disciplinary punishment is that it is not possible to impose more than one punishment on an employee for the same error and during the same period in which he committed it, unless there is a clear legal text stating otherwise. It is not permissible to impose two original and final punishments belonging to one legal system for the same offense, for the same person and during the same time. This principle is stipulated in Article (162) of the Executive Regulations of the Civil Service Law promulgated by Law No. 81 of 2016.

In order for the principle to be implemented, the disciplinary violation must be the same as the reason for imposing the two penalties. An exception to this is the case of a continuing violation in which continuous and successive intervention by the violating employee is necessary for the continuation to remain.

In order to implement the principle, it is also required that the penal system be unified with regard to the two punishments. Therefore, it is permissible for a single crime to combine a criminal and disciplinary punishment and civil compensation. Likewise, the effect accompanying the criminal punishment does not lead to double punishment for the same violation, and the existence of this duality does not lead to taking action before the employee that is not ratified. The punishment is described, as is the case for referral to reserve, even if the reason behind it is the violation committed by the employee.

In order to implement the principle, it is also required that the two punishments belong to the category of original disciplinary punishments, and then the accessory punishments accompanying the original punishment lead to double punishment, and the procedures authorized by

the legislator for the administrative authority do not achieve double punishment, as is the case in the transfer of a positional or functional employee. On the other hand, deprive him of wages for the period of absence from work, and other measures taken by the administrative authority to target the interests of the facility on which it operates.

Finally, for the principle to be implemented, the first punishment must be imposed by the competent authority with proper procedures. If the disciplinary authority neglects the essential procedures, or usurps the authority of the competent disciplinary authority, the disciplinary decision or ruling is non-existent, and does not prevent the imposition of the disciplinary punishment by the legally competent authority.

## قائمة بأهم المراجع

### أولاً: المؤلفات العامة والخاصة:

مستشار . أسامة أحمد محمود:

١- الضمانات التأديبية للموظف العام وتطبيقاتها القضائية وفقاً لقانون الخدمة المدنية المصري والكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩ .

د . أيمن سيد خليل حجر:

٢- موسوعة ابن حجر فى التأديب "فقهاً وعملاً"، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩ .

د . حمدى أبو النور السيد:

٣- تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، بدون دار نشر، ٢٠٢٢ .

د . سليمان الطماوى:

٤- القضاء الإدارى، الكتاب الثالث "قضاء التأديب - دراسة مقارنة"، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربى، القاهرة، ١٩٩٥ .

مستشار . سمير يوسف البهى:

٥- شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مركز الغندور العلمى، مصر، الطبعة السادسة، ٢٠١٤ .

د/ شيماء عبد الغنى محمد:

٦- مدى اعمال قواعد المسؤولية الجنائية فى مجال المسؤولية التأديبية، دار النهضة، ٢٠٠٢ .

د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة:

٧- ضمانات التأديب فى التحقيق الإدارى والمحاكمة التأديبية، بدون دار نشر، ٢٠٠٣ .

مستشار . عبد الوهاب البندارى:

٨- العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوى الكادرات الخاصة "دراسة فقهية قضائية"، دار الفكر العربى، القاهرة، بدون سنة طبع .

مستشار / دكتور . محمد ماهر أبو العينين:

٩- المفصل فى التأديب فى الوظيفة العامة ومجالس التأديب، دار روائع القانون، ط ٢٠٢٠ .

## ثانياً: الرسائل العلمية:

د . عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر:

١٠- الضمانات التأديبية فى الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٧٩ .

د . محمد النحاس محمد:

١١- الجزاءات التأديبية المقنعة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة أسيوط، ٢٠٠٨ .

د . مصطفى عفيفى:

١٢- فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٦٧ .

## ثالثاً: المجالات العلمية ومجموعات الأحكام:

١٣- مجلة النيابة الإدارية: العدد الرابع عشر، أبريل ٢٠١٩ .

١٤- مجموعات اليوبيل الماسى لمجلس الدولة فى خمسة وسبعين عاماً، مبادئ التأديب، اعداد المكتب الفنى للمحكمة الإدارية العليا .

١٥- المجموعات الدورية للمبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، فى السنوات "٣، ٤، ٨، ١٣، ١٩، ٣٥، ٣٨، ٤٧، ٤٨، ٥١، ٥٣، ٥٧، ٦١" اعداد المكتب الفنى للمحكمة.