المال العام وموقف القضاء التأديبي منه

الباحث/ هشام محمد أحمد

تحت إشراف

أ.د. صبري محمد السنوسى

أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق - جامعة القاهرة

(ISSN : 2537 - 0758)

المال العام وموقف القضاء التأديبي منه

الباحث/ هشام محمد أحمد

المستخلص

نستخلص من هذا البحث أن فكرة المال العام ومرونتها ورغبة المشرع الدءوبة على إسباغ مزيد من الحماية عليها فلم يقتصر المال العام على تلك الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة أو خاصة أو التي تشارك فيه الدولة بأي نصيب بل إلى تلك الأموال التي يكون للدولة عليها مجرد حق الإشراف والرقابة وكذا أي جهة ينص قانونها على اعتبار أموالها من الأموال العامة ألقي مزيد من العبء على كاهل الجهات التي تختص بحماية هذه الأموال ولا سيما جهاز الشرطة التي يحتاج للمزيد من الكوادر العلمية المدربة والأجهزة العلمية الحديثة التي تساعد على كشف الجرائم وبصفة خاصة تلك الجرائم التي تتعلق بالأموال العامة.

نستخلص من البحث أيضًا أن الحماية التأديبية للمال العام لا تقل في أهميتها عن سائر أنواع الحماية المقررة للأموال العامة أينما وردت في أي قانون آخر، وأيضًا أن المال العام من الواجب حمايته وذلك لكي يتم الحصول على مزايا كثيرة يتمتع بها الفرد والمجتمع.

نستخلص هناك العديد من الطرق التي يمكن من خلالها الحصول على المال العام مثل التأميم والمصادرة وغيرها من الطرق الأخرى.

فيقوم المشرع بتحديد قائمة العقوبات التي يجوز للجهة الإدارية أو السلطة التأديبية توقيعها على الموظف عندما يرتكب فعلاً – إيجابا أو سلباً – يخل بواجبات وظيفته، دون أن يكون للسلطة التأديبية الحق في إضافة عقوبة جديدة لم ينص عليها.

Abstract

We conclude from this research that the idea of public money, its flexibility, and the constant desire of the legislator to grant more protection to it. As well as anybody whose law stipulates that its funds be considered public funds, a greater burden has been placed on the shoulders of the authorities responsible for protecting these funds, especially the police, which needs more trained scientific cadres and modern scientific equipment that helps to uncover crimes, especially those crimes related to public funds.

- We also conclude from the research that the disciplinary protection of public funds is no less important than the other types of protection established for public funds wherever they are mentioned in any other law, and also that public money must be protected in order to obtain many benefits that the individual and society enjoy.

There are many ways in which public money can be obtained, such as nationalization, confiscation and other methods.

- The legislator determines the list of penalties that the administrative or disciplinary authority may impose on the employee when he commits an act- positive or negative- that violates the duties of his job, without the disciplinary authority having the right to add a new punishment that was not stipulated in it.

المقدمة

إن الله سبحانه وتعالى قد خلق الإنسان في الأرض بل وجعله خليفه له في الأرض، ورزقه المال وأمره بالمحافظة على هذا المال وجعل من الضروريات الخمس التي لا غنى له عنها في بقائه، واستمراره في هذه الوجود وهي: الدين والنفس والعقل والنسل والمال، ولقد أمرت الشريعة الإسلامية بالمحافظة عليها؛ وشرعت الأحكام لإقامتها وحفظ كيانها، ودوام بقائها.

فيعتبر الهدف الأساسي من هذا البحث هو البحث عن شيئًا يتم به حماية المال العام وهذا في نطاق الواقع القانوني الذي نعيش فيه وذلك لما له من أهمية للدولة حتى تقوم بواجبها نحو المجتمع والمواطن، فإن جهة الإدارة تحتاج في الإدارات المختلفة للمرافق العامة والمؤسسات العمومية إلى الكثير من الأموال سواء كانت هذه الأموال ثابتة أو منقولة سواء كانت عامة أو خاصة فالأموال الخاصة هي أموال تملكها الدولة أو الأشخاص الإدارية بغرض استغلالها والحصول على ما تنتجه من موارد مالية، وهي تماثل تلك التي يملكها الأفراد، لذا فهي تخضع من حيث اكتسابها واستغلالها والتصرف فيها لأحكام القانون الخاص. أما الأموال العامة فهي أموال تخصص للنفع العام، أي لاستعمال الجمهور مباشرة أو لخدمة مرفق عام، فهي بذلك تستهدف غرضا يخالف ذلك

(ISSN : 2537 - 0758)

الذي يحكم الأموال الخاصة، الأمر الذي استتبع خضوعها لنظام قانوني يغاير ذلك الذي ينظم الأموال الخاصة في القانون المدني، وبذلك يستهدف النظام القانوني للأموال العمومية حمايته عن طريق عدم جواز التصرف فيه أو الحجز عليه أو تملكه بالتقادم[1].

موضوع البحث

يعتبر موضوع البحث من المواضيع الشيقة التي سوف نتطرق إليها في سطور قليلة قادمة وهو المال العام وموقف القضاء التأديبي منه.

أهمية البحث

تأتي لنا أهمية هذا البحث في تجنب ما تقوم به جهة الإدارة من تصرفات على الأموال المملوكة للدولة دون تفرقة بين المال العام والمال الخاص، ولتقليل الآثار السلبية التي تنتج عن تصرف الجهات الإدارية في المال العام دون مراعاة للأصول القانونية المتبعة للتصرف فيه.

هدف البحث

يعتبر الهدف الأساسي من هذا الموضوع هو بيان ما هو المال العام وبيان جهات القضاء التي تختص بالمحافظة على المال العام ودور القضاء التأديبي في المحافظة وحماية هذا المال العام حتى تستطيع الدولة أن تقوم بواجباتها نحو المواطنين.

منهج البحث

اعتمدت هذا البحث على المنهج الوصفي ويعتبر هذا المنهج هو الملائم لهذا البحث حيث جمع فيه تعريف المال العام سواء بالمعنى اللغوي أو بالمعنى الاصطلاحي وأيضًا دور كل من القضاء التأديبي في المحافظة على هذا المال العام وطرق استفادة الدولة لكي تعمل على تلبية احتياجات الأفراد والمؤسسات على حدا.

---

[1] أرشد إبراهيم عبد علاك، الحماية القانونية للأموال العامة، الطبعة الأولى، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨م، ص١، د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٢٠٠٩م، ص٣٧٧.

خطة البحث

المبحث الأول: تعريف المال العام

المطلب الأول: عناصر المال العام

المطلب الثاني: طرق اكتساب المال العام

المبحث الثاني: القضاء التأديبي ودوره في حماية المال العام

المطلب الأول: تشكيل وتكوين واختصاصات المحاكم التأديبية

المطلب الثاني: مفهوم المخالفة التأديبية وأركانها

المبحث الثالث: الدور الرقابي للقضاء على السلطة التأديبية للإدارة

المطلب الأول: إلغاء القرارات التأديبية

المطلب الثاني: إلغاء الأحكام التأديبية

المبحث الأول

تعريف المال العام

تعريف المال بصفة عامة

إن الإنسان بطبيعة الحال يعيش في مجتمع ويؤثر ويتأثر بهذا المجتمع ويستفيد منه ويفيده فيجب أن يكون هناك معاملات وتصرفات وهذه المعاملات والتصرفات يعتبر الجانب الغالب عليها هو المال سواء كان في غرض البيع أو الإيجار أو غيرها فكلمة مال تعني فيأتي تعريف كلمة مال على أنها "كل ما ملكته من شيء"[٢].

تعريف المال لغة

يعرف المال في اللغة بأنه: "كل ما يملكه الفرد أو ما تملكه الجماعة من متاع، أو عروض تجارة، أو عقاراً أو نقوداً، أو حيوان". والجمع أموال، وقد أطلق في الجاهلية على الإبل. ويقال: رجلٌ مالٌ: ذو مال[٣].

---

(٢) الفيروز آبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة للطبع والنشر، بيروت، لبنان، دون طبعة، ١٩٨٧، ص١٣٦٨.

[٣] الشيخ الإمام محمد بن إبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار التنوير العربي، لبنان، سنة ١٩٨٥.

(ISSN : 2537 - 0758)

وعرفه البعض بأنه: "كل ما يمكن حيازته، وإحرازه، والانتفاع به في العادة سواء كان محرزاً، أو منتفعاً به فعلاً، كجميع الأشياء التي تملكها من الأرض أو متاع، أو حيوان، أو نقود، أو غير محاز، ولا ينتفع به، ولكن من الممكن أن يتحقق فيه ذلك، كجميع المباحث من الأعيان، مثل السمك في البحر، والطير في الجو، والشجر في الغابات، إذ من الممكن أن يحاز كل ذلك، وينتفع به[٤].

وعرفه البعض الآخر بأنه: "ما يميل إليه الطبع ويمكن إدخاره لوقت الحاجة والمالية إنما ثبت بتمويل الناس كافة أو بتقويم البعض والتقوم يثبت بها وإباحة الانتفاع له شرعاً، فما يكون مباحاً الانتفاع به بدون تمول الناس لا يكون مالاً كحبة حنطة وما يكون مالاً بين الناس ولا يكون مباحاً الانتفاع به كالخمر، وإذا عدم الأمران لم يثبت واحد منهم كالدم"[٥]. وجاء كذلك في تعريف الدكتور عبد الرازق السنهوري بأنه: "الحق الذي يرد على الشيء"[٦].

تعريف المال في الشريعة الإسلامية

ويُعرف المال العام في الشريعة الإسلامية بأنه "ذلك المال الذي تكون ملكيته للناس جميعاً أو لمجموعة منهم ويكون حق الانتفاع منه لهم، دون أن يختص به أو يستغله أحد لنفسه"، أي يكون الانتفاع من المال العام لجميع أفراد الأمة أو لجميع أفراد جماعة معينة، دون أن يكون للفرد اختصاص. ولا يتجاوزه إلا إذا تعارض انتفاعه مع انتفاع غيره من هؤلاء الأفراد، فعند ذلك يرد إلى مشاركة غيره في الانتفاع على أساس من المساواة والعدل، وحيث لا يمنع انتفاع أحدهما من انتفاع الآخر[٧].

---

[٤] د. علي الخفيف، أحكام المعاملات الشرعية، مطبعة الفكر العربي، الطبعة الثالثة، بيروت، لبنان، ص٢٥، أشار إليه نذير بن محمد الطيب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، مركز الدراسات والبحوث بأكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠١م، ص١٣.

[٥] العلامة زين الدين بن أبي نجيم الحذيفي، البحر الرائق في شرح كنز الدقائق، دار المعرفة، الطبعة الثالثة، بيروت، لبنان، ١٩٩٣م، ص٥/٢٧٧.

[٦] د. عبد الرازق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، ج٨، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥م، ص٦.

[٧] عبد الحميد البعلي، الملكية وضوابطها في الإسلام، مكتبة هبه، سنة ١٩٨٥، ص٩٠.

المطلب الأول

عناصر المال العام

تعددت عناصر الأموال العامة في التشريع المصري، فمنها الأموال العامة البرية، مثل الطرق العامة، ومنها البحرية كشواطئ البحار والمحيطات والامتداد القاري لها، ومنها النهرية والجوية وبيان ذلك تفصيلاً فيما يلي:

عناصر الأموال العامة البرية

فهناك وسائل كثيرة للأموال العامة مثل الطرق والسكك الحديدية ووسائل الاتصال السلكية واللاسلكية والقلاع والحصون والحدائق والمتنزهات العامة والأسواق العامة والمدافن العامة والمساجد والشبكات الأرضية الخاصة بتوزيع الكهرباء والمياه والغاز وهناك أيضًا أموال عامة برية أخرى مثل المباني التي تكون ملحقة بالمرافق العامة أو الأجهزة الحكومية في الدولة" وهناك خلاف في هذا الموضوع وقد حسم المشرع المصري هذا الخلاف وذلك باتخاذه من تخصيص المال للنفع العام معياراً لتميز الأموال العامة سواء في القانون المدني القديم أو القانون الحالي رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨.

عناصر الأموال العامة البحرية

يوجد أيضًا أموال عامة بحرية فعناصرها هي تشمل شواطئ البحار والمحيطات والامتداد القاري لها، وهو المسافة الممتدة من شاطئ البحر باتجاه المياه، وهذه المسافة تختلف من دولة إلى أخرى، وفي مصر تمتد لمسافة (١٢) ميلاً بحرياً[٨]، كذلك الموانئ الساحلية الخاصة بالدولة ويمتد إسباغ الحماية إلى تجهيزات الميناء والمباني الخاصة به والعلامات الإرشادية له وكل الأشياء التي يتكون منها الميناء عدا الأرض الكائن عليها فهذه تعد من الأموال العامة البرية بطبيعة الحال.

[٨] عبد المعز عبد الغفار نجم، تحديد الحدود البحرية وفق الاتفاقية الجديدة لقانون البحار، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٧م، ص٦٥.

(ISSN : 2537 - 0758)

كذلك تعد من الأموال العامة البحرية البحريات المالحة والقنوات الملاحية الخاصة بالدولة[٩]، مثل قناة السويس ولكن إذا كانت هذه الأشياء التي ذكرنها في إطار الأموال العامة البحرية هي أموال عامة والأموال الخاصة بها والناتجة عنها هي بطبيعة الحال عامة أيضاً، إلا أن الوضع يختلف بالنسبة للأموال الخاصة بقناة السويس فتعد أموالاً خاصة وفقاً لنص المادة (١٢) من القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٧ بنظام هيئة قناة السويس وهو ما تنسحب إليه الحماية أيضاً.

عناصر الأموال العامة النهرية

وتشمل جميع الأنهار الخاصة بالدولة وشواطئها مثل نهر النيل هذا وقد نصت المادة (٨٧) من القانون المدني على اعتبار نهر النيل من الأموال العامة كذلك قضت محكمة النقض بذلك واعتبر ذلك مبدأ من المبادئ العامة الخاصة بالمحكمة[١٠].

وقد جاء في نص المادة الأولى من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٤[١١] الصادر بشأن الري والصرف حيث أعتبر هذه القانون من الأموال العامة مجري نهر النيل وجسوره ويدخل في نطاق مجري النهر جميع الأراضي الواقعة بين الجسور ويستثني من ذلك كل أرض أو منشأة تكون مملوكة للدولة ملكية خاصة أو مملوكة لغيرها، وقد جاء في نص هذه المادة أن الأملاك العامة للدولة ذات الصلة بالري والصرف هي:

- مجرى النيل وجسوره.
- الرياحات والترع العامة والمصارف وجسورها.
- المنشآت الخاصة بموازنة مياه الري والصرف.
- الأراضي التي تنزع ملكيتها للمنفعة العامة لأغراض الري أو الصرف والأراضي المملوكة للدولة والتي تخصص لهذه الأغراض.

---

[٩] الوقائع المصرية، العدد ٥٢ مكرر (ج)، في ١٣ يونيه ١٩٥٧.

[١٠] نقض جلسة ١٩٧٢/٢/٨، طعن ٥٤٠، سنة ٣٧ ق مج، ٨، سنة ٢٤ ق، ص١٩٠.

[١١] راجع أحكام القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٤ بإصدار قانون الري والصرف ولائحته التنفيذية، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، الطبعة الثالثة، سنة ١٩٩٦، الجريدة الرسمية، العدد ٩ (تابع)، في ١٩٨٤/٢/١.

وتمتد صفة العمومية كذلك إلى الأراضي التي يمخرها النهر أثناء سريانه والأراضي التي ينكشف عنها (طرح النهر) والأراضي التي تنحسر عنها المياه أثناء سريان النهر فتصبح كالجزر وشبه الجزر في وسط مياه النهر.

عناصر الأموال العامة الجوية

وتشمل كافة المطارات المملوكة للدولة مدنية كانت أو حربية سواء كانت مخصصة لنقل الركاب أو البضائع، وتسري صفة العمومية على كافة ملحقاتها وتجهيزاتها الموصدة لخدمة المطار وكذلك المجال الجوي للإقليم[١٢].

وقد نصت علي هذا المادة (٨٧) من القانون المدني بالإضافة إلي أن هذه المنشآت مخصصة للنفع العام تعتبر أموالاً عامة. ويقصد بالمجال الجوي المساحة التي تعلو إقليم الدولة كما يحددها القانون الدولي، والتي تصل إليها القدرات الدفاعية للدولة كما يمكنها من فرض سيطرتها على الإقليم وحمايته[١٣].

وجاء القضاء المصري خالياً من الإشارة إلى ما يخص المجال الجوي ضمن قائمة الأموال العامة، إلا أنه يوجد اتجاه آخر يرى أنه يجب إدخال المجال الجوي ضمن قائمة الأموال العامة بحكم تخصيصها للمنفعة العامة المتمثلة في الملاحة الجوية، استناداً لنص المادة (٨٧) من القانون المدني المصري، وانه يكون من حق الدولة أن تضع ضوابط تنظيمية تكفل حماية النظام العام[١٤].

المطلب الثاني

طرق اكتساب المال العام

هناك عدة طرق لاكتساب المال العام منها مدنية، كالوسائل التي تحصل بها الدولة على المال العام، وذلك عن طريق نقل الأموال من ملكية الأفراد أو أشخاص القانون الخاص إلى ملكية الدولة أو أشخاص القانون العام دون مقابل وبصورة رضائية كالتبرعات أو الوصايا أو الهيئات، ويكون حصول الدولة على هذه الأموال بالطريقة

---

[١٢] محمد رفيق سلام، مرجع سابق، ص١٣٧.

[١٣] أرشد إبرهيم عبد علاك، الحماية القانونية للأموال العامة، مرجع سابق، ص١٨.

[١٤] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص١٦٥.

(ISSN : 2537 - 0758)

المدنية الاعتيادية بصور وأشكال متعددة منها قد تحصل الدولة أو أشخاص القانون العام على الأموال في صورة هبات يتم منحها من قبل الأفراد أو أشخاص القانون الخاص كالشركات والجمعيات، كذلك تأخذ صورة التبرات والمساعدات من قبل الأفراد أو أشخاص القانون الخاص، وفي جميع الأحوال لابد أن يكون قبول هذه الأموال وفقا للقواعد والشروط التي تتطلبها قوانين وأنظمة هذه الدول[١٥]، فهنا طرق إرادية أو اختيارية لاكتساب المال العام مثل الثروات الطبيعية والضرائب والرسوم التي يتم تحصيلها من قبل المواطنين[١٦]، وهناك طرق غير إرادية لاكتساب المال العام تلجأ إليها الإدارة، ومن هذه الطرق: نزع الملكية للمنفعة العامة، المصادرة، التأميم، الاستيلاء المؤقت وسوف يبين الباحث ذلك تفصيلاً وذلك على النحو الآتي:

نزع الملكية للمنفعة العامة

يقصد بنزع الملكية للمنفعة العامة هي كل إجراء إداري يهدف إلى حرمان مالك العقار من ملكه جبراً، وتخصيصه للمنفعة العامة مقابل تعويضه عن الضرر الذي يصيبه ويعتبر ذلك اعتداء خطير على الملكية الفردية[١٧].

وهناك تعريف على أنها ((كل عمل إداري بمقتضاه يتم حرمان مالك العقار من ملكه جبراً للمنفعة العامة بشرط تعويضه عنه))[١٨]، وآخر على أنها ((عملية إدارية يجبر الإدارة بمقتضاها أحد الأفراد على أن يتخلى لها عن ملكية عقار بهدف تحقيق المنفعة العامة ولقاء تعويض عادل ومسبق))[١٩].

---

[١٥] د. محمد محمد أحمد الدروبي، الحماية القانونية للأموال العامة في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١م، ص٢٤١.

[١٦] د.عبدالحفيظ الشيمي، مرجع سابق، ص٤٦٩.

[١٧] عمرو فؤاد أحمد بركات، مبادئ القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ١٩٨٥م، ص٤١٦.

[١٨] إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢١٠.

[١٩] علي خطار شنطاوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ط١، دار وائل للنشر، ٢٠٠٩م، ص٧٣٠.

وأن معظم دساتير الدول في العالم إشارات إلى نزع الملكية للمنفعة العامة ومنها دستور مصر لسنة (٢٠١٤م) في المادة (٣٥) منه والتي نصت على: ((الملكية الخاصة مصونة، وحق الإرث فيها مكفول، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون، وبحكم قضائي، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل يدفع مقدمة ووفقا للقانون)).

المصادرة

تعد المصادرة إحدى الوسائل التي تلجأ إليها الدولة لاكتساب الأموال العامة ويقصد بها حرمان المالك من ملكه دون تعويض عقوبة له على فعل صادر عنه بموجب حكم من المحكمة المختصة والمصادرة لحق الملكية بحسب الأصل يتعارض مع حق الشخص في التملك، ومع ذلك فإن القوانين إجازة مصادرة بعض وليس كل أموال الشخص الذي يرتكب إحدى الجرائم ولم يلتزم باحترام القانون وبالتالي أجاز المشرع للإدارة بمصادرة أموال هذا الشخص المرتكب الفعل الإجرامي وإدخالها ضمن نطاق الأموال العامة[٢٠].

وهنا نوعان من المصادرة **أولاً:** مصادر عامة وتشمل جميع أموال المحكوم عليه المنقولة والغير المنقولة، وتصبح الدولة الوريث الشرعي لكل أمواله، وتم رفض هذا النوع من قبل جميع الدساتير والتشريعات.

ثانيًا: المصادرة الخاصة والتي تقع على شيء معين من أملاك المحكوم عليه المنقولة وغير المنقولة، وتتناسب مع حجم الجريمة ذاتها، وقد أخذت أغلب التشريعات بهذا النوع ومنها التشريع المصري.

التأميم

يقصد بالتأميم هو إجراء نقل مشروع أو مجموعة من المشروعات الخاصة من ملكية الأفراد أو الشركات إلي ملكية الدولة لتحقيق المصلحة العامة[٢١].

---

[٢٠] د. عبدالحفيظ الشيمي، مرجع سابق، ص٤٧٠.

[٢١] د. إبراهيم محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، جامعة المنوفية، كلية الحقوق، ١٩٩٧م، ص٥٩١.

(ISSN : 2537 - 0758)

والتأميم يختلف جوهرياً عن نزع الملكية؛ حيث إنه يتناول المشروعات الخاصة، وذلك عن طريق نقل ملكيتها إلى القطاع العام، ونظراً لأن هذه المشروعات غالباً ما تتخذ شكل الشركات المساهمة، فإن الأسهم هي التي تنتقل إلى السلطة العامة، وتبقى المشروعات تمارس نشاطها التجاري والصناعي، أما فيما يتعلق بنزع الملكية فيتناول مباشرة العقارات أو الحقوق العينية العقارية، وبمجرد التنازل عن العقارات يحدث تغيير في تخصيصها، حيث يتم إجراء إنشاءات جديدة على مواقعها[٢٢].

وهناك عدة أسباب للتأميم تلجأ إليها الدولة منها أسباب اقتصادية، حيث تلجأ لإبعاد الصناعات الهادفة والمشروعات الحيوية عن نقود الرأسمالية، فقد أصبح من غير المستطاع اليوم أن يكون فرد أو هيئة خاصة هدفها الرئيسي تحقيق الربح في إدارة مشروع هام.

المبحث الثاني

القضاء التأديبي ودوره في حماية المال العام

من الأشياء الأساسية هي عملية حماية المال العام فتعتبر من أهم المتطلبات التي تستلزمها تدابير الشأن العام والحياة العامة، فتعتبر السلطة التأديبية منوطة بالجهة التي تملك سلطة التعيين، ولذلك يتجه المشرعين إلى ترك السلطة التقديرية الواسعة إلى الإدارة في تأديب الموظفين بحيث يتم تحقيق الفاعلية التي تستوجب إسناد سلطة التأديب إلى مناصب إدارية للموظفين الخاضعين للمساءلة التأديبية فهذه الجهة الإدارية بحكم قربها من مكان ارتكاب الأخطاء الوظيفية. فينشئ المشرع هيئة مستقلة بجانب الإدارة بحيث يتعين على هذه الأخيرة أخذ رأيها قبل توقيع الجزاء التأديبي على أن يكون هذا الرأي استشارياً وغير ملزم للإدارة، وفي حالات أخرى، يقوم المشرع بإنشاء مجالس تأديب تشكل من عناصر إدارية وقضائية، ويعهد إليها بمهمة توقيع الجزاءات الجسيمة بينما يترك للإدارة سلطة توقيع الجزاءات البسيطة[٢٣].

---

[٢٢] د. محمد عبد اللطيف، القانون الإداري للأموال، مرجع سابق، ص٢١.

[٢٣] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤١٩.

المطلب الأول

تشكيل وتكوين واختصاصات المحاكم التأديبية

أدخل المشرع المصري التأديب في وظيفة القضاء وهذا ما أيده البعض ورفضه البعض الآخر[٢٤]، ويرى الدكتور سليمان الطماوي بأن "دور القضاء في التأديب يكون عن طريق الرقابة فقط، وفي نطاق الشرعية لا الملاءمة على أن يترك للإدارة حرية اختيار العقوبة المناسبة بواسطة الرئيس الإداري بالنسبة إلى بعض العقوبات وبواسطة مجلس تأديبي يشكل في نطاق الإدارة التي يعمل بها الموظف بالنسبة إلى العقوبات الجسيمة[٢٥].

تشكيل وتكوين المحاكم التأديبية

العناصر اللازمة لتشكيل المحكمة التأديبية فهي ثلاث عناصر:

١. أعضاء المحكمة.

٢. ممثل النيابة.

٣. كاتب الجلسة.

ويكون التشكيل باطلاً إذا لم يتم على هذا النحو، والبطلان هنا من النظام العام[٢٦].

وأما العناصر اللازمة لتشكيل المحكمة التأديبية فهي ثلاثة عناصر:

١- أعضاء المحكمة ويشترط فيهم أن يكون لعضو المحكمة ولرئيسها ولاية القضاء، وألا تقوم به حالة من حالات عدم الصلاحية لنظر الدعوى[٢٧]، أن يشترك عضو

---

[٢٤] د. عبد الغني عبد الله بسيوني، القضاء الإداري، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦م، ص٣٦٠ وما بعدها.

[٢٥] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث: قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥م، ص٥١٦-٥١٧.

[٢٦] د. عبد الوهاب البنداري،الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، د.ط، دار الفكر العربي، ص٣٤١.

[٢٧] المادة ٢٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م.

(ISSN : 2537 - 0758)

المحكمة في جميع إجراءات الدعوى[٢٨]، وأن يكون عدد أعضاء المحكمة طبقا للقانون.

٢- ممثل النيابة الإدارية[٢٩]، ولهذا فإن النيابة الإدارية هي وحدها التي تحمل أمانة الدعوى أمام المحكمة التأديبية، وهي تدخل في تشكيل هذه المحكمة بحيث لا يكون هذا التشكيل صحيحا إلا إذا حضر من يمثلها في جلسات المحكمة التأديبية[٣٠].

وقضت المحكم الإدارية العليا بأنه: "يلزم اكتمال تشكيل المحكمة التأديبية؛ حيث أنها خلت من عضو النيابة الإدارية مما يجعل الحكم الصادر من الهيئة باطلاً لعدم اكتمال تشكيلها[٣١].

الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية

ويقصد به السلطة المخولة لهذه المحاكم في توقيع الجزاءات التأديبية ولاسيما تلك العقوبات التي لا يملك توقيعها الرؤساء الإداريون كعقوبة الفصل من الخدمة، والإحالة على المعاش.

إذ تملك المحاكم التأديبية توقيع مختلف العقوبات التأديبية التي هي ليست من اختصاص الرؤساء الإداريين، حيث أن الرؤساء الإداريين يملكون توقيع عقوبات

---

[٢٨] ولهذا فقد قضي بأنه إذا لم يحضر احد أعضاء المحكمة المرافعة ثم اشترك في المداولة وفي إصدار الحكم فإن الحكم يكون باطل (نقض ١٩٥٥/٣/٢٨م، مجموعة أحكام النقض، س ٦، ص٧٠٦، ب ٣٣٠).

[٢٩] كان ينفرد وبأمر التحقيق مع الموظفين في بادئ الأمر إدارات قانونية مختلفة تسمى إدارات التحقيقات وكانت تابعة لكبار الموظفين في الوزارات مما كان يؤثر على حيدة أعضائها. أنظر في ذلك د. رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، سنة ٢٠١٠م، ص٢١٧.

[٣٠] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٧٧٨ لسنة ١٣ ق، في ١٩٧٠/٦/٦م، س ١٥، ص٣٩٦، ب ٦١.

[٣١] حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٩٣٦٦ لسنة ٦٠ ق. عليا بجلسة ٢٠١٤/٢/٢٦ في الدعوى التأديبية رقم ٨٧ لسنة ١٧ ق.

محددة، أما المحاكم التأديبية فهي تملك أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة (٨٠) من قانون العاملين المدنيين[٣٢].

ما يخرج من اختصاصات المحاكم التأديبية

وترتيبا على ذلك فان ليس للمحكمة التأديبية الاختصاص بالمسائل التالية:

أ- **عدم اختصاص المحاكم التأديبية، بالادعاء المدني**، أو الدعوى المدنية، وتطبيقا لهذا المبدأ فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "إلزام مجلس إدارة النقل المشترك لمنطقة الإسكندرية منعقدا بهيئة مجلس تأديب الموظف برد مبلغ من النقود إلى خزانة إدارة النقل المشترك يخرج من حدود ولايته التأديبية إلى الفصل في مسألة لا تدخل في نطاق اختصاصه كمجلس تأديب، أيا كان مبلغ ثبوت مستحقات الإدارة التي قضي بردها[٣٣]، ومن ذلك يفهم أن على الجهة الإدارية أو غيرها ممن أصابه الضرر نتيجة فعل المتهم أن يسلك الطريق القانوني الذي رسمه المشرع للحصول على التعويض عن الضرر، وذلك لان المحاكم التأديبية وكذلك مجالس التأديب لها ولاية تأديبية بحته.

ب- **لا تملك المحكمة التأديبية،إنهاء خدمة العامل لعدم اللياقة للخدمة صحيا**، وعلى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "ولاية المحكمة التأديبية تتحدد في توقيع الجزاء القانوني المناسب في حالة الإدانة، والقضاء بالبراءة عند عدم ثبوت الاتهام. وبالتالي فإنها لا تختص بإنهاء خدمة العامل، لعدم لياقته الصحية، أو لغير ذلك من الأسباب"[٣٤].

ج- **لا تختص المحكمة التأديبية بحرمان العامل من أجره** في إي من الجهتين في حالة جمع العامل بين عمله وعمل آخر في جهة أخرى. حيث من المعروف أن من يعمل

---

[٣٢] قانون العاملين المدنيين المصري، رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م، وقد تم تعديله عدة مرات.

[٣٣] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٠٧) لسنة ٤ ق، الصادر في ١٩٥٩/٣/٢١م، ص١٧٨، ص٨٨، ب ٢٥٦٤.

[٣٤] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (١٣٦) لسنة ١٩ ق، الصادر في ١٩٧٦/٢/١٤م، س٢١، ص٥٨.

(ISSN : 2537 - 0758)

في جهة أخرى دون اخذ إذن من الجهة الأصلية يشكل مخالفة إدارية تستوجب مساءلته عنها، وذلك بتوقيع إحدى العقوبات التأديبية. حيث ولاية المحكمة التأديبية تأديبي بحت كما مر سابقا. وعلى هذا حكمت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "لا تختص المحكمة التأديبية بإلزامه برد المبالغ التي حصل عليها من إحدى الجهتين.... وكذلك لان الأجر مقابل العمل، وقد عمل العامل في كلتا الجهتين فيستحق أجره فيها.... كما أن الإلزام بالرد، ليس من العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانونا، ولا عقوبة إلا بنص... كما أن المشرع لم يخول ذلك للسلطة التأديبية"[٣٥].

وأما ما يخرج من الرقابة القضائية للمحاكم التأديبية الطعون في قرارات ليست تأديبية ومن أمثلة هذه القرارات غير التأديبية.

١- قرار إنهاء الخدمة، كأثر لحكم جنائي.

٢- قرار إنهاء الخدمة، بسبب الانقطاع عن العمل.

٣- قرار تنحية كل أو بعض مجلس إدارة إحدى شركات القطاع العام[٣٦].

وأخيرًا فان الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية في الدعاوي التأديبية قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، ويرفع الطعن من قبل أصحاب الشأن[٣٧]، وهذا ما نصت عليه المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة المصري حيث نصت على أن: "أحكام المحاكم التأديبية نهائية ويكون الطعن في أحكام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في هذا القانون...".

---

[٣٥] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (٧١٦) لسنة ١٦ ق، الصادر في ١٩٧٦/٤/١٨م، س٢٣، ص٢٧، ب ١٠.

[٣٦] المستشار/ عبد الوهاب البنداري، الاختصاص القضائي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص٣٩٧.

[٣٧] د. محمد مرغني خيري، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٧٢ وما بعدها.

المطلب الثاني
مفهوم المخالفة التأديبية وأركانها

المقصود بالمخالفة التأديبية

يمكن القول بأن المخالفة التأديبية هي في الأساس فعلٌ أو سلوكٌ قائمٌ بذاته، مستقل ومميز عن غيره من الأفعال التي تؤلف جرائم تعرض مرتكبيها للمسئولية، بصرف النظر عن طبيعتها، كما تتسم المخالفة التأديبية بطبيعة خاصة، فهي لا تخضع لمبدأ (لا جريمة بغير نص)، المعمول به بالنسبة للجرائم الجنائية، والذي يعرف بمبدأ شرعية الجرائم، إلا أن هذا المبدأ يأخذ في نطاق المخالفات التأديبية لوناً آخر يتفق وطبيعتها.

تعريف الفقه الإداري للمخالفة التأديبية

أورد الفقه تعريفات عديدة للمخالفة التأديبية، مستخلصًا إياها من واقع الواجبات الملقاة على عاتق الموظف أثناء أو بمناسبة ممارسة الوظيفة، مع الاعتراف بصعوبة وضع تعريف جامع مانع لذلك.

هذا ومن ضمن التعريفات في الفقه الفرنسي للمخالفة التأديبية بأنها "كل فعل أو امتناع عن فعل يأتيه الموظف بالمخالفة للقوانين واللوائح، أو الإخلال بالواجبات الوظيفية، سواء تم هذا الإخلال في أثناء العمل أو خارجه، وسواءٌ أكان الخروج على مقتضيات الواجبات الوظيفية المنصوص عليها قانونًا أو لم ينص عليها[٣٨].

وهذا التعريف هو ذاته الذي يدور حول عناصره الفقه في مصر عند تعريف المخالفة التأديبية، حيث عرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل يجافي واجبات وظيفته"[٣٩]، أما الدكتور عبد الفتاح حسن فقد عرفها بأنها "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

---

[٣٨] د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م، ص٩-١٢.

[٣٩] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٤٨.

(ISSN : 2537 - 0758)

آثمة"[٤٠]، وعرفها البعض بأنه "إخلال بواجبات الوظيفة إيجابًا أو سلبًا، ولا يقصد بواجبات الوظيفة الواجبات المنصوص عليها في التشريعات المختلفة إدارية وغير إدارية فقط، بل يقصد بها أيضًا الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام واطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها"[٤١]. وذهب آخرون إلى القول بأن المخالفة التأديبية هي إخلال الموظف بواجبات وظيفته[٤٢].

تعريف القضاء الإداري للمخالفة التأديبية

لم يعرف القضاء الإداري الفرنسي الخطأ التأديبي وإنما اكتفى بإعطاء صور لأفعال تعتبر أخطاء تأديبية تستوجب المؤاخذة[٤٣].

أما في مصر فقد بذل القضاء الإداري جهودًا كبيرة في تحديد مفهوم المخالفة التأديبية، أو كما يطلق عليها أحيانًا بالجريمة التأديبية، وقد بينت العديد من الأحكام التي أصدرها القضاء الإداري المصري ضوابط الجريمة التأديبية والفرق بينها وبين جرائم قانون العقوبات، ومن أمثلة ذلك ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا، عندما قررت بأن 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"[٤٤].

---

[٤٠] د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤م، ص٧٩.

[٤١] د. محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٧م، ص٨٠.

[٤٢] د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣١١.

[٤٣] د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤م، ص٧٠.

[٤٤] المحكمة الإدارية العليا، حكمها في الطعن رقم ٨٧٥، جلسة ٢٥ يناير ١٩٦٨م، السنة ٧ق، الأستاذ سمير أبو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات (نوفمبر ١٩٥٥- نوفمبر ١٩٦٥) الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥م، ج١، ص٢٥٥.

وأيضًا قولها بأن "سبب القرار التأديبي هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء في حدود القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه إذا كان منوطًا به، وأن يؤديها بدقة وأمانة، إنما يرتكب ذنبًا إداريا يسوغ تأديبه، فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانونًا وفي حدود النصاب المقرر"[٤٥].

أركان المخالفة التأديبية

ذهب الفقه مذاهب شتى في تحديد أركان المخالفة التأديبية، فهناك من يرى أن المخالفة التأديبية تتكون من ركنين هما[٤٦]:

- الركن الأول: الموظف المراد تأديبه.
- الركن الثاني: الخطأ أو الذنب الإداري.

وفريق آخر يرى[٤٧] بأن ركني المخالفة التأديبية هما الركن المادي والركن الأدبي أو المعنوي، وذهب البعض إلى القول بأن الخطأ الوظيفي يتكون من ثلاثة أركان وهي[٤٨]:

- الركن الأول: وهو الموظف الذي ينسب إليه الخطأ.
- الركن الثاني: وهو الركن المادي، ويتمثل في الفعل الإيجابي أو السلبي الذي يصدر عن الموظف.
- الركن الثالث: وهو الركن المعنوي، ويعني صدور الفعل الإيجابي أو السلبي عن إرادة آثمة.

وفريق ثالث[٤٩] وإن قال بضرورة توافر ثلاثة أركان للخطأ الوظيفي، إلا أنه سار باتجاهٍ مغايرٍ في النظر إلى هذه الأركان، كقوله بالركن القانوني أي الضوابط القانونية لتحديد الخطأ الوظيفي، إضافة إلى الركنين المادي والمعنوي.

---

[٤٥] حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٥ نوفمبر ١٩٥٥م، السنة الأولي ق، المرجع السابق، ص٤٣.

[٤٦] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٤٨، د. محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٩٧م، ص٨٠.

[٤٧] د. محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية، مرجع سابق، ص٨٠- ٨١.

[٤٨] د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص٧٩.

(ISSN : 2537 - 0758)

غير أن بعض الباحثين يضيف إلى الأركان الثلاثة السابقة ركن رابع هو ركن الصفة، ليس هذا فحسب، بل هنالك من حصر أركان الخطأ الوظيفي في الركن المادي والركن المعنوي، وركن الصفة[٥٠].

المبحث الثالث

الدور الرقابي للقضاء على السلطة التأديبية للإدارة

تسمى رقابة القضاء في هذه الحالة "التظلم القضائي" أو "الطعن القضائي" وهي الضمانة الثانية التي يتمتع بها الموظف في المجال التأديبي، ويعتبر الطعن القضائي من أهم الضمانات المقررة للموظف العام، ليس فقط في المجال التأديبي وإنما في كافة مجالات الوظيفة العامة ذلك أن كل النصوص التي ترد في هذا الشأن تغدو عديمة القيمة إذا لم يترتب على مخالفتها جزاء توقعه سلطة مستقلة ألا وهو القضاء[٥١]، والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في القانون المصري يكون أما طعنًا بالقرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة، وإما عن الطعن بإلغاء الأحكام التأديبية الصادرة عن المحاكم التأديبية ونتناول ذلك في مطلبين:

المطلب الأول

إلغاء القرارات التأديبية

حيث أن القرار التأديبي هو في حقيقته قرار إداري، ومن ثم فانه يتعين حتى يؤتي أثاره أن يكو مبرأ من العيوب التي من شانها إبطال القرارات الإدارية، فيتعين أن يصدر القرار الإداري عن مختص في الشكل الذي يقرره القانون مستندا إلى أسباب تبرره واردا على محل ممكن وقائم ومشروع قاصدا تحقيق مصلحة عامة بالإضافة إلى الهدف المخصص لإصداره[٥٢]. وقد كان الأساس أن يكون الطعن في القرارات التأديبية للمحكمة الإدارية العليا وأن تنظر المحاكم التأديبية بنظر الطعن في الجزاءات التأديبية

---

[٤٩] د. عبد القادر الشيخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، مرجع سابق، ص٤٣.

[٥٠] د. منصور العتوم، المسئولية التأديبية، مرجع سابق، ص٨٨.

[٥١] د. رمضان بطيخ، المسئولية التأديبية، مرجع سابق، ص٣٣٤.

[٥٢] د. عبد العزيز خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، د.ط، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦م، ص١٠٠.

هو اختصاص منح لها استثناءا من الولاية العامة للقضاء الإداري بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة والقضاء العادي بالنسبة للعاملين بشركات القطاع العام إلا أن هذا الاستثناء يجب أن يفسر تفسيرًا ضيقًا، الأمر الذي يتعين معه قصر اختصاص المحاكم التأديبية في نظر الطعون في القرارات التي تصدر بعقوبات مقررة في القوانين واللوائح بشكل صريح دون تلك الساترة لجزاءات مقنعة[٥٣].

وللمحكمة التأديبية المختصة بنظر الطعن في القرار التأديبي سلطة كاملة في حق تخفيف الجزاء التأديبي أو إلغائه كليا أو جزئيا، ويخضع قرارها في هذا الشأن لرقابة المحكمة الإدارية العليا[٥٤]، وفي هذا الحكم يتضح أن المحاكم التأديبية تصدر أحكاما قضائية[٥٥]، وذلك لان الحكم التأديبي يقوم على معيار مزدوج يجمع بين الضوابط الشكلية والضوابط الموضوعية للأحكام القضائية، فالضوابط الشكلية تعني تعدد درجات الهيئات الصادر منها الحكم لأن تعدد درجاتها يجعلها مقامة في تنظيمها على غرار أحكام المحاكم التي يطعن في أحكام درجاتها الدنيا أمام المحاكم العليا، وتعني الضوابط الموضوعية تلك التي تنطوي على عناصر ثلاثة هي عنصر الخصومة بمعناه الواسع والذي يكمن في وجود ادعاء يؤدي إلى طرح مسالة قانونية أو واقعية أمام القاضي ليتولى حلها.

والعنصر الثاني يتمثل في التقرير الذي يعني مطابقة الأوضاع المطروحة أمام القاضي للقانون ويكون لهذا التقرير قوة الحقيقة القانونية. أما العنصر الثالث فيقصد به إصدار قرار أما بالبراءة أو العقوبة[٥٦]، وبالتالي ينطبق هذا المعيار على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية ومن ثم فإنها تعد أحكامًا قضائية.

وبالتالي تعتبر المحاكم التأديبية صاحبة ولاية عامة في الدعاوي التأديبية، وذلك باستثناء العاملين الذين تنظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة تخضعهم لنظام مجلس التأديب مثل أعضاء هيئة التدريس في الجامعات والعاملين فيها، وأعضاء السلطة

---

[٥٣] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٥٨٥، لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٩٠/٣/١٧م.

[٥٤] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٩٤، لسنة ٢٠ ق، جلسة ١٩٧٩/١١/١٧م.

[٥٥] د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦م، ص٢٠٦.

[٥٦] د. عبد الحميد حشيش، دراسة لتطوير أحكام القضاء في التكييف القضائي للقرارات الإدارية المعاصرة في مجال التأديب، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثالث، ١٩٦٨م، ص٤٥٧.

(ISSN : 2537 - 0758)

القضائية والعاملين فيها[٥٧]، على أن للقرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أن يكون قائما ومنتجا لآثاره عند إقامة الدعوى فإذا زال القرار الإداري قبل رفع الدعوى أو كان القرار الإداري نهائيا لم يصدر بعد فان الدعوى تكون غير مقبولة[٥٨]. وهو ما يؤدي بنا إلى شروط رفع دعوى الإلغاء ونحيل بشأنها ما تم ذكره في الباب الثاني من هذه الرسالة عن الحديث عن الطعن على القرارات الإدارية القابلة للانفصال.

أما أسباب الطعن بإلغاء القرار التأديبي وأوجه إلغاء قرار الجزاء التأديبي هي عيب عدم الاختصاص، وعيب مخالفة الشكل، وعيب مخالفة القانون، وعيب إساءة استعمال السلطة[٥٩]، وسيتناول الباحث هذه الأوجه تباعا في النقاط الآتية:

أولاً: عيب عدم الاختصاص

يجب أن يصدر القرار الإداري ممن يملك إصداره قانونا، فإذا صدر القرار الإداري من شخص غير مختص فان القرار الإداري يكون معيبا بعيب عدم الاختصاص[٦٠]، والاختصاص في القرارات الإدارية هو ولاية إصدارها ويكون القرار التأديبي مشوبا بعيب عدم الاختصاص متى لم يصدر عن السلطة التأديبية المختصة والمتمثلة في الوزير المختص أو المحافظ أو رئيس الهيئة العامة أو رئيس مجلس الإدارة بالنسبة للعاملين بشركات القطاع العام[٦١]، ويتعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام أن للمحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها حتى إذا لم يثره الخصوم[٦٢].

---

[٥٧] رفعت المصلحي محمد النجار، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١م، ص٤١٥.

[٥٨] عبد العظيم عبد السلام، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الولاء للنشر والتوزيع، الفيوم، ١٩٩٤م، ص٨٦.

[٥٩] عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠م، ج٢، ص٦٢.

[٦٠] علي خطار الشناوي، عيب عدم الاختصاص الخفي، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة ٤٥، العدد الأول، يناير – مارس، ٢٠٠١م، ص٣٧.

[٦١] د.عبد العزيز خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص١٠١.

[٦٢] محمد إبراهيم الدسوقي علي، الجزاء التأديبي وطرق الطعن به، مرجع سابق، ص١٣٠.

ثانياً: عيب مخالفة القرار التأديبي لشكل وإجراءات إصداره

وذلك إذا خالف القرار التأديبي الشكل والإجراءات التي نص عليها القانون أو اللوائح حيث يجب أن يكون القرار التأديبي مسببا وان يسبقه تحقيق إداري، وان لا يكون هناك عيب في محل القرار التأديبي، وان يكون هناك سبب غير مشكوك فيه لهذا القرار التأديبي، وأن يكون ركن الغاية في القرار التأديبي سليمًا ويتوخى منه تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرفق العام بانتظام وإطراد.

ثالثاً: عيب المحل والقرار التأديبي

ومحل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار في المركز أو المراكز القانونية القائمة وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو بتعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه[٦٣]، أما التعريف القضائي للمحل فهو، المركز القانوني التي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه والأثر القانوني الذي يترتب عليه يقوم مباشرة وفي الحال وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل في مركز قانوني قائم أو إلغاؤه"[٦٤].

رابعاً: السبب في القرار التأديبي

وسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت جهة الإدارة لإصدار القرار الإداري[٦٥]، أما عيب السبب في القرار التأديبي هو إخلال الموظف بواجب وظيفته وقيامه بعمل من الأعمال التي يحرمها القانون[٦٦].

---

[٦٣] مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٤٣.

[٦٤] حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٩٩٢/٥/٣م، الطعن رقم ٤٣٥٨، س ٣٧ ق، حكم غير منشور أشار إليه د. محمد إبراهيم الدسوقي، الجزاء التأديبي وطرق الطعن به، مرجع سابق، ص١٣٣.

[٦٥] رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠١م، ص٨. انظر: د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٢١.

[٦٦] عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام، ج٢، ص٦٤٩.

(ISSN : 2537 - 0758)

ومن الملاحظ أن هناك اختلافًا ما بين السبب والتسبيب فالسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة لإظهار القرار الإداري، بينما التسبيب هو أن تذكر الإدارة عند إصدار القرار الظروف الواقعية أو القانونية التي دعت الإدارة إلى اتخاذه[٦٧]، وهذا ما نصت عليه المادة (٧٩) من قانون العاملين المدنيين بالدولة بأنه: "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا حيث أن للقاضي الإداري حق رقابة سبب القرار التأديبي من حيث الوجود المادي لهذا السبب".

خامساً: عيب الغاية (عيب الانحراف بالسلطة)

وهو أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون في تحقيق أهداف غير تلك التي حددها له[٦٨]، إذ ينحرف مصدر القرار عن سبيل الغاية المبتغاة منه وهي المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة المرفق العام وضمان سيره بانتظام واطراد إضافة إلى تحقيق الردع العام[٦٩]، ولا يكفي لصحة القرار التأديبي ابتغاء مصلحة عامة، وإنما يجب أيضا أن يهدف إلى تحقيق الهدف المخصص لإصداره في حالة إذا كان هناك هدف خاص يبتغيه المشرع، بالإضافة إلى هدف المصلحة العامة.

المطلب الثاني
إلغاء الأحكام التأديبية

يقصد بالأحكام التأديبية تلك الصادرة عن المحاكم التأديبية[٧٠]، والطعن في هذه الأحكام يكون أمام المحكمة الإدارية العليا[٧١]، لذا سوف يتناول الباحث من خلال

---

[٦٧] محمد إبراهيم الدسوقي علي، الجزاء التأديبي وطرق الطعن به، مرجع سابق، ص١٣٩.

[٦٨] د. ماجد الحلو، مرجع سابق، ص٣٩٧.

[٦٩] د. عبد العزيز خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص١٠٨.

[٧٠] لقد فسرت المحكمة الإدارية العليا عبارة المحاكم التأديبية بالقول: (ينبغي في تفسير عبارة المحاكم التأديبية التي يطعن في أحكامها أمام المحاكم الإدارية العليا أخذها بأوسع الدلالات وأعمها وأكثرها شمولا، فالعموم يتناول كل ما نصت القوانين على قيامة من مجالس التأديب باعتبارها تؤدي وظيفة المحاكم التأديبية تماما، ويمكن تشبيهها بالمحاكم وتشبيه قراراتها بالأحكام ويسري عليها ما يسري على الأحكام من المحاكم التأديبية) انظر، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٩٢/١/١٨م، في الطعن رقم ٢٦٦٠، س

الطعن بالإلغاء في الأحكام التأديبية عدة نقاط من حيث ماهية الأحكام التي يجوز الطعن بها، وممن يقبل الطعن، وميعاده وإجراءاته، وأسبابه وكل ذلك حسب ما نص عليه القانون، وذلك من خلال:

الأحكام التي يجوز الطعن فيها

لقد استحدث المشرع طريقة طعن في الأحكام الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا في القانون الخاص بمجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م[٧٢]، ولقد تناول الباحث فيما سبق أن المحاكم التأديبية تصدر أحكاما مبتدئة بالنسبة للعاملين الحكوميين، أما بالنسبة للعاملين في القطاع العام فان المحاكم التأديبية تصدر أحكامها بالتأديب أما ابتداءًا وأما تعقيباً على جهات أخرى تملك توقيع العقوبة.

ممن يقبل الطعن

يقدم الطعن في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا من ذوي الشأن وهم كل شخص أو هيئة له مصلحة جدية في إلغاء الحكم التأديبي[٧٣]، ويعتبر من ذوي الشأن أطراف الدعوى الأصليون المتدخلون في الدعوى وظيفتها في الدفاع عن القانوني، الخارج عن الخصومة الذي مس الحكم الصادر في الدعوى مصلحة مشروعة لهم ولم يكن في مركز يسمح له بتوقع الدعوى أو العلم بها والذي ليس أمامه طريق طعن قضائي أخر وذلك خلال ستون يومًا من تاريخ علمه بالحكم[٧٤].

ميعاد الطعن بإلغاء الحكم التأديبي

حدد المشرع المصري ميعاد رفع دعوى الإلغاء بسين يومًا من تاريخ نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلام

---

٣٦ ق، مجموعة الدكتور عطية نعيم، والأستاذ الفكهاني، مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في تأديب الموظف العام خلال الفترة من ١٩٨٥ إلى ١٩٩٣م، ط١، ١٩٩٥م.

[٧١] المادة (٣٢) من قانون النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م.

[٧٢] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٦٧٥.

[٧٣] د. عبد العزيز خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص٣٠١.

[٧٤] د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٦٢٠.

(ISSN : 2537 - 0758)

صاحب الشأن[٧٥]، وإذا انقضى الميعاد المحدد للطعن في القرار التأديبي المعيب بالإلغاء اكتسب القرار حصانة تحميه من الإلغاء ويصبح حجة على الكافة[٧٦]. ولا يسري ميعاد الطعن إلا على الأحكام التي تصدر بإجراءات صحيحة فهي لا تسري في حق الطاعن الذي لم يعلم إعلاما صحيحا بأمر محاكمته نظرا لصدور حكم الطعن في غيبته وبالتالي لا يعتبر عالماً بتاريخ صدور الحكم ضده إلا من تاريخ علمه اليقيني به.

الرقابة القضائية بشأن الغلو في الجزاء التأديبي

يقوم المشرع بتحديد قائمة العقوبات التي يجوز للجهة الإدارية أو السلطة التأديبية توقيعها على الموظف عندما يرتكب فعلاً– إيجابا أو سلباً– يخل بواجبات وظيفته، دون أن يكون للسلطة التأديبية الحق في إضافة عقوبة جديدة لم ينص عليها، إلا أن المشرع ترك للسلطة التأديبية المختصة الحرية في اختيار الجزاء أو العقوبة المناسبة للخطأ المرتكب من بين قائمة العقوبات المقرة سلفاً من قبله.

وفي حالة توقيع السلطة التأديبية جزاءً على العامل لإرتكابه مخالفةً تأديبية، فإن هذا الجزاء يجب أن يكون عادلاً، بمعنى أن يكون بعيداً عن الشدة والقسوة المفرطة مقارنة بالذنب المرتكب، كما يجب ألا يكون مفرطاً في اللين والتساهل، فكلا الأمرين يبعد الجزاء عن تحقيق الأهداف التي توخاها المشرع من تقرير العقوبة، كما أن فيه إضرارٌ بحسن سير المرافق العامة. فإذا ما قامت السلطة التأديبية بتوقيع العقوبة على النحو المخالف– عدم التناسب– كان قرارها التأديبي مشوباً بالغلو، وعرضةً للإلغاء والتعديل في حال تطبيق قضاء الغلو، كما هو الحال في القضاء الإداري المصري، والذي مر بمراحل في هذا الشأن حتى أصبح يراقب ملائمة الجزاءات التأديبية إلى جانب مراقبة المشروعية.

ومن المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في شأن قضاء الغلو "الجزاء مشوباً بعيب الغلو وعدم التناسب مع المخالفة بتعدي المخالف على وجه أحد التلاميذ، مما ترتب تخفيض الجزاء لملاءمته مع طبيعة المخالفة وملابسات الموضوع"[٧٧].

---

[٧٥] المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

[٧٦] محمد إبراهيم الدسوقي علي، الجزاء التأديبي وطرق الطعن به، مرجع سابق، ص١٢٥.

[٧٧] حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٩٤٨ لسنة ٤٦ ق.عليا، بجلسة ٢٠٠٠/٢/٩ في الطعن التأديبي رقم ٨٤٧ لسنة ٤١ ق.

القاضي التأديبي ودوره في حماية المال العام

يقوم القاضي التأديبي بالعديد من الممارسات والمظاهر لحماية المال العام بحكم حائز لقوة الشيء المقضي به في محاكم مجلس الدولة كل في حدود اختصاصها ويختص ليس فقط بإصدار الأحكام المتعلقة بأصل المنازعة الإدارية التي يفصل فيها بل يحكم في منازعات التنفيذ المتعلقة بهذه الأحكام متفرعة من أصل المنازعة الإدارية باعتبار قاضي الأصل هو قاضي الفرع[٧٨].

فطبيعة الدعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي هي ذات طبيعة الدعوى المقامة لإلغاء القرار الأصلي المحكوم بإلغائه، فالطلبات في الدعويين– وإن اختلفت في ظاهرها– واحدة في غايتها وهدفها[٧٩]، فالحكم المطلوب تنفيذه قد صدر بناء على الطلبات في الدعوى الأصلية، والسند الذي أبداه المدعى في دعواه الأصلية قد حل محل الحكم المطلوب تنفيذه.

الخاتمة

وفي النهاية أكون قد انتهيت من بحثي هذا وأرجو أن أكون وفقت وقد قد تم استنتاج بعض النتائج من هذا البحث:

- أهمية المال العام للدولة حتى تقوم بواجبها نحو المجتمع والمواطن، فإن جهة الإدارة تحتاج في الإدارات المختلفة للمرافق العامة والمؤسسات العمومية إلى الكثير من الأموال سواء كانت هذه الأموال ثابتة أو منقولة.
- عرف البعض المال العام على أنه ما يمكن حيازته، وإحرازه، والانتفاع به في العادة سواء كان محرزاً، أو منتفعاً به فعلاً، كجميع الأشياء التي تملكها من الأرض أو متاع، أو حيوان، أو نقود، أو غير محاز.

---

[٧٨] حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ١٧/١٦٥٥ ق جلسة ٢٠٠٢/٦/٢٠، مجموعة الثلاث سنوات، ص٣٦٨.

[٧٩] حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢١/٢٩٤٥ ق.ع. جلسة ١٩٨٨/٣/٢٦، س٣٣، ص١٢١١، والطعن رقم ٣٥/١١٧٢ ق.ع.، جلسة ١٩٨٩/٣/٢٥، س٣٤، ص٧٨٦.

(ISSN : 2537 - 0758)

- استنتجنا من هذا البحث تعريف المال في الشريعة الإسلامية على أنه ذلك المال الذي تكون ملكيته للناس جميعاً أو لمجموعة منهم ويكون حق الانتفاع منه لهم، دون أن يختص به أو يستغله أحد لنفسه".
- تطرقنا في هذا البحث إلى أنه يوجد العديد من العناصر للأموال العامة فمنها البحرية ومنها الجوية ومنها الطرق العامة وغيرها.
- نستنتج من هذا البحث الطرق المختلفة التي يتم الحصول على المال العام مثلا عن طريق نقل الأموال من ملكية الأفراد أو أشخاص القانون الخاص إلى ملكية الدولة أو أشخاص القانون العام دون مقابل وبصورة رضائية كالتبرعات أو الوصايا أو الهيئات.

المراجع

- أرشد إبراهيم عبد علاك، الحماية القانونية للأموال العامة، الطبعة الأولى، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨م.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٢٠٠٩م.
- د. علي الخفيف، أحكام المعاملات الشرعية، مطبعة الفكر العربي، الطبعة الثالثة، بيروت، لبنان.
- نذير بن محمد الطيب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، مركز الدراسات والبحوث بأكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠١م.
- العلامة زين الدين بن أبي نجيم الحذيفي، البحر الرائق في شرح كنز الدقائق، دار المعرفة، الطبعة الثالثة، بيروت، لبنان، ١٩٩٣م.
- د. عبد الرازق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، ج٨، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥م.
- عبد الحميد البعلي، الملكية وضوابطها في الإسلام، مكتبة هبه، سنة ١٩٨٥.
- عبد المعز عبد الغفار نجم، تحديد الحدود البحرية وفق الاتفاقية الجديدة لقانون البحار، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٧م.
- الوقائع المصرية، العدد ٥٢ مكرر (ج)، في ١٣ يونيه ١٩٥٧.
- نقض جلسة ١٩٧٢/٢/٨، طعن ٥٤٠، سنة ٣٧ ق مج، ٨، سنة ٢٤ ق.

- د. محمد محمد أحمد الدروبي، الحماية القانونية للأموال العامة في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١م.
- عمرو فؤاد أحمد بركات، مبادئ القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ١٩٨٥م.
- علي خطار شنطاوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ط١، دار وائل للنشر، ٢٠٠٩م.
- د. إبراهيم محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، جامعة المنوفية، كلية الحقوق، ١٩٩٧م.
- د.عبد الغني عبد الله بسيوني، القضاء الإداري، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦م.
- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث: قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥م.
- د. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، د.ط، دار الفكر العربي.
- د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م.
- د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤م.
- د. محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٧م.
- د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤م.
- د. محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٩٧م.
- د. عبد العزيز خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، د.ط، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦م.
- د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦م.

(ISSN : 2537 - 0758)

- د. عبد الحميد حشيش، دراسة لتطوير أحكام القضاء في التكييف القضائي للقرارات الإدارية المعاصرة في مجال التأديب، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثالث، ١٩٦٨م.
- رفعت المصلحي محمد النجار، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١م.
- عبد العظيم عبد السلام، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الولاء للنشر والتوزيع، الفيوم، ١٩٩٤م.
- عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ج٢، ٢٠٠٠م.
- علي خطار الشناوي، عيب عدم الاختصاص الخفي، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة ٤٥، العدد الأول، يناير – مارس، ٢٠٠١م.
- د.عبد العزيز خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص١٠١.
- رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠١م.