التعليق على أحكام المحاكم التأديبية
بانعدام قرارات لجان التأديب بالنيابة الإدارية

دكتورة / ميادة عبد القادر

التعليق على أحكام المحاكم التأديبية
بانعدام قرارات لجان التأديب بالنيابة الإدارية

دكتورة / ميادة عبد القادر
مدرس بقسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الاسكندرية

التعليق على حكم المحكمة التأديبية بالبحيرة

في الطعن التأديبي رقم ١١١لسنة ٢١ ق

موضوع الحكم

إلغاء قرار الجزاء الصادر من لجنة التأديب المختصة بالنيابة الإدارية تأسيساً على انعدامه لانعدام قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بتنظيم لجان التأديب والتظلمات بالنيابة الإدارية - المنظم لسلطة النيابة اللإدارية فى توقيع الجزاءات - لصدوره من غير ذى صفة.

أولاً : الوقائع

وذكر الطاعن شرحا لطعنه أنه يعمل مفتش تنمية ريفية بمديرية الاصلاح الزراعى بالبحيرة ، وبتاريخ ٢٠١٦/٢/٨ صدر القرار رقم ١٠ بخصم عشرة أيام من راتبه بناء على قضية النيابة الادارية رقم ٤٦٢ لسنة ٢٠١٥ ايتاى البارود تنفيذا لقرار لجنة التأديب رقم ٣ بالمكتب الفنى بالنيابة الادارية بدمنهور رقم ٣٣ والصادر بتاريخ ٢٠١٥/١٢/٣١ بمجازاته بخصم عشرة أيام من راتبه ، لما نسب إليه – هو وأخرين – من أنه لم يراع الدقة أثناء تحريره محضر المعاينة المؤرخ ٢٠١٣/٤/١٠ الخاص بحديقة سميحة الشريف التابعة لجمعية نكلا العنب للاصلاح الزراعى.

ثانياً: الطلبات

أقام الطاعن طعنه الماثل بموجب عريضة أودعت قلم كتاب المحكمة بتاريخ ٢٠١٦/٤/٤ طالباً فى ختامها الحكم أولا : بقبول الطعن شكلا ، ثانيا : فى الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه رقم ١٠ بتاريخ ٢٠١٦/٢/٨ والصادر من مديرية البحيرة للاصلاح الزراعى شئون عاملين أجازات بناء على قضية النيابة الإدارية بايتاى البارود رقم ٤٦٢ لسنة ٢٠١٥ تنفيذا لقرار لجنة التأديب رقم ٣ بالمكتب الفنى للنيابة الإدارية بدمنهور رقم ٣٣ والصادر بتاريخ ٢٠١٥/١٢/٣١ بمجازاته بخصم عشرة أيام من راتبه ، وما يترتب على ذلك من آثار .

ثالثاً: أسانيد المحكمة

سردت المحكمة في حيثيات حكمها نصوص الدستور والقانون المتعلقة بموضوع الطعن بعد أن قررت الفصل في الموضوع أولاً لتعلق الشكل بالموضوع وفق ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا[1].

وحيال فصلها في موضوع الدعوى وتحديد الطبيعة القانونية لقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية بتنظيم لجان التأديب والتظلمات بالنيابة الإدارية . واستندت المحكمة في حيثيات حكمها إلى الأسباب التالية :

١ – فيما يخص سلطة التشريع:

أ – قررت المحكمة في حكمها أن مجلس النواب هو الأصيل في التشريع ولايتأتى للغير هذه السلطة إلا استثناءً وذلك استناداً إلى نص المادة ١٠١ من الدستور المصري ٢٠١٤ والذي قرر : "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع ....".

ب – أن المشرع الدستوري في دستور ٢٠١٤ قد قرر آلية إجرائية خاصة لإصدار القوانين المكملة للدستور كالقوانين المنظمة للانتخابات

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ١٨٧٠ ، ١٩٦٥ لسنة ٣١ق. عليا – جلسة ١٩٨٦/١٢/٢٠.

الرئاسية والنيابية والمحلية والأحزاب السياسية، وكذا قوانين السلطة القضائية و الهيئات والجهات القضائية ومنها قانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية .

وتطلب المشرع أغلبية خاصة لإصدار هذه القوانين ويتجلى ذلك من خلال نقطتين:

الأولى تتعلق بالحضور حيث اشترط تواجد أغلبية أعضاء مجلس النواب لإقرارها والثانية تطلب الدستور أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس.

ج – التشريع في حالة الضرورة:

"اذا حدث فى غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه...

د – سلطة إصدار اللوائح:

أناط دستور ٢٠١٤ برئيس الوزراء سلطة إصدار اللوائح بعدما كان اختصاصاً مقرراً لرئيس الجمهورية في دستور ١٩٧١ ، حيث نصت المادة (١٧٠) من الدستور على أن : "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها ، وله أن يفوض غيره في إصدارها ، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه".

ومقتضى ذلك أن رئيس الوزراء هو السلطة الأصيلة في إصدار اللوائح التنفيذية وأن غيره لن تخول له هذه السلطة إلا من خلال طريقين:

الأول : ان يعهد المشرع بسلطة إصدار اللوائح لسلطة بعينها أو لعضو بعينه.

الثاني: تفويض صادر من رئيس مجلس الوزراء يعهد به إلى غيره بإصدار اللوائح التنفيذية التي تخص قانون بعينه.

وهذا مفاد ما ذهب إليه أيضًا القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ ومن بعده القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦بشأن قانون الخدمة المدنية بأن :

"يصدر رئيس مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية للقانون المرافق خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل به، وإلى أن تصدر هذه اللائحة ، يستمر العمل باللوائح والقرارات القائمة حاليًا فيما لا يتعارض وأحكام القانون المرافق".

هـ – نصوص السلطة القضائية في الدستور:

اشتملت فصول السلطة القضائية في دستور ٢٠١٤ على لفظ السلطة القضائية و الجهات والهيئات القضائية، ووصف اللنيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة بوصف الهيئة القضائية.

الا انه وحد بينها جميعا الأحكام العامة المتعلقة بالإستقلال وقيامها على شئونها وكافة الضمانات والواجبات والحقوق ، ومن مظاهر هذا الاستقلال أخذ رأي هذه الجهات والهيئات القضائية في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها وذلك حسبما ورد في نص المادة ١٨٥ من الدستور حيث قررت : "تقوم كل جهة أو هيئة قضائية على شئونها، ويكون لكل منها موازنة مستقلة يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة رقماً واحداً، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها.

ومؤدى ذلك النص هو أن المشرع يختص بإصدار قوانين هذه الجهات والهيئات بعد أخذ رأيهم في مشروعات القوانين التي تنظم شئونهم ومنها قانون النيابة الإدارية الذي رسم لها الدستور طريقاً معيناً لتنظيم عملها.

٢ – ما يتعلق بالتنظيم الدستوري لمجلس الدولة و النيابة الإدارية:

أ – مايخص النص الدستورى لمجلس الدولة :

تنص المادة ١٩٠ من دستور ٢٠١٤ على أن : "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة ويختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية و منازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوي والطعون التأديبية ويتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية ومراجعة مشروعات العقود التي تكون الدولة، أو إحدى

الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

يتناول هذا النص مجلس الدولة كجهة قضائية موضحاً اختصاصاته كقاضي عام في المنازعات الإدارية وسوف نوالي تفصيلاً توضيح ذلك على النحو الآتي:

مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة:

أطلق نص المادة ١٩٠ من دستور ٢٠١٤ لفظ الجهة القضائية على قضاء مجلس الدولة حيث اعتنق دستور ٢٠١٤ تفرقة بين لفظ الهيئات القضائية ولفظ الجهات القضائية على عكس ما كان سارياً قبل هذا الدستور فأطلق لفظ الهيئة القضائية على النيابة الإدارية ، بينما أطلق لفظ الجهات القضائية على المحكمة الدستورية العليا والقضاء الإداري "قضاء مجلس الدولة".

حيث تم العدول عن فكرة التفويض الدستورى فى تحديد الهيئات القضائية واختصاصاتها لأول مرة في دستور ٢٠١٢ وبعده دستور ٢٠١٤[(١)].

و عني النص الدستوري التأكيد على استقلال هذه الجهة القضائية بذكر لفظ "مستقلة" صراحة بالرغم من تأكيد نصوص السلطة القضائية على استقلالية القضاء ومنحه من الضمانات ما يضمن الحيدة والنزاهة في أداء عمله.

انفراد مجلس الدولة بالفصل في المنازعات الإدارية:

مجلس الدولة هو القاضي العام في المنازعات الإدارية وذلك منذ صدور قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بعد أن كان قاضياً ذا اختصاصات محدودة لا يختص بالمنازعات الإدارية كلها وإنما بما ورد في القانون صراحة وعلى سبيل الحصر وذلك في الأربعة قوانين الأول لمجلس الدولة "١٩٤٦، ١٩٤٩، ١٩٥٥، ١٩٥٩".

---

(١) حكم المحكمة العليا فى القضية رقم ١١ لسنة ٥ ق جلسة ١٩٧٦/٤/٣ ، القضية رقم ١٣ لسنة ٧ ق جلسة ١٩٧٧/٤/١٦ ، وحكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ٢٧ لسنة ١٦ ق جلسة ١٥ /٤ / ١٩٩٥.

وذلك بعد أن صدر دستور ١٩٧١ وأفرد لمجلس الدولة نصاً خاصاً يدعم اختصاصاته فنصت المادة ١٧٢ منه على أنه " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوي التأديبية ، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى."وهكذا أصبح مجلس الدولة قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية.

كذلك نصت المادة ١٩٠ من دستور ٢٠١٤عقد الاختصاص لمجلس الدولة بالفصل فى إشكالات التنفيذ المتعلقة بأحكامه بما يضمن استقلالية هذه الجهة بعقد الاختصاص بمتابعة تنفيذ الأحكام لدوائر تابعة للقضاء الإداري. بما ينأى عن مشكلة تنازع الاختصاص بنظر هذه الإشكالات بين القضاء الإداري والقضاء. وهو ما تغياه المشرع الدستوري من النص صراحة في صلب المادة على اختصاص القضاء الإداري بالنظر في هذه الإشكالات.

ونحن نرى أن حسناً فعل المشرع الدستوري حينما عقد الاختصاص بنظر كافة المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بأحكامه لقضاء مجلس الدولة دون غيره. وقد حسم بذلك الجدل المثار حول تنازع الاختصاصات بين جهتي القضاء.

ومما تجدر الاشارة اليه أن نص المادة ١٩٠ من دستور ٢٠١٤ اثار اشكالية مدى دستورية مجالس التأديب الخاصة ببعض الفئات كمجلس تأديب أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي، ومجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس.

ب – ما يخص النص الدستوري للنيابة الإدارية:

تنص المادة (١٩٧) من الدستور ذاته على أن : "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة ، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية ، وكذا التى تحال اليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية ، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة ، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون

التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون .

ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى. وينظم القانون مسائلتهم تأديبيا ".

ومما تجدر الاشارة اليه ان المشرع الدستوري اسند للنيابة الإدارية بوصفها هيئة قضائية مستقلة قائمة على شئونها – وفقا للمادتين ١٨٥ و١٩٧ من الدستور - الولاية الحصرية في التحقيق في المخالفات المالية والإدارية وكذا ما يُحال إليها ، وتحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية التي تُنظر أمام محاكم مجلس الدولة ، وكذا ولاية توقيع الجزاءات التأديبية فيما تتولى تحقيقه أو يُحال إليها في حدود الجزاءات التي عيّنها الدستور ، اذ ان مفاد عبارة "السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية" هو تحديد دستوري لنصاب العقوبة التي يكون للنيابة الإدارية توقيعها ، وبمفهوم المخالفة استبعاد الأحوال والجزاءات التي تنفرد المحاكم التأديبية بتوقيعها أو الفصل فيها.

ان النيابة الادارية أصبحت صاحبة الولاية العامة فى التحقيق وتحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية وذلك بعد ان كانت ذات اختصاصات محدودة إذ كان القانون يجيز الاستثناء من ولايتها إذ ان القوانين القائمة سواء القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية أوالقانون المكمل له رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ وتعديلاتهما اجازت للمشرع ان يخرج من ولاية النيابة الادارية ، ولم يكن من بين اختصاصاتها سلطة توقيع الجزاء ولم يكن القانون يضفى على قراراتها صفة الالزام عدا ما يتعلق بالاحالة للمحاكمة التأديبية وحفظ موضوعات الشكاوى[1]

---

(١) يراجع في ذات المضمون حيثيات حكم المحكمة التأديبية بالبحيرة فى الدعوى التأديبية رقم ١٠٠ لسنة ٢٠ ق جلسة ٢٦ /١٢/ ٢٠١٥ ، وحيثيات حكم المحكمة التأديبية بدمياط فى الدعوى رقم ٤٣ لسنة ٥ ق جلسة ٢٧ /٩/ ٢٠١٦ والمنتهيات فى منطوقهما الى وقف الدعوى تعليقيا واحالة المادة ٤٦ من قانون تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية الى المحكمة الدستورية العليا.

وفي سبيل ما تقدم - كفل الدستور لأعضاء النيابة الإدارية كافة الضمانات والواجبات والحقوق المقررة لقضاة المحاكم تكريساً لاتساع ولايتها وتوفيراً لضمانات الاستقلال والحصانة والحيدة.[1]

٣- نص المادة ٢٢٤ من الدستور والوضع الحالي لقانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية و قانون الخدمة المدنية:

بينت المادة ٢٢٤ من دستور ٢٠١٤ وضع القوانين واللوائح النافذة قبل صدور الدستور فنصت على أنه: "كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور يبقى نافذًا، ولا يجوز تعديلها ولا إلغاؤها إلا وفقًا للقواعد الإجراءات المقررة في الدستور، وتلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور".

وقد خلا القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية من تنظيم لسلطة النيابة الادارية فى توقيع الجزاءات ولم يدخل عليه المشرع تعديلا ليتوافق مع نص المادة ١٩٧ من الدستور التى قررت هذه السلطة وبينت حدودها وأوجبت مباشرة النيابة الإدارية للطعون على قراراتها كما تباشر الدعوى التأديبية واحالت للقانون تنظيم كيفية مباشرة هذه السلطة.

وقد أقر قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ والقانون رقم ٨١ لسنة٢٠١٦ ..... ما جاء من خلال نص المادة ١٩٧ من الدستور من تخويل النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية أو الحفظ، وأن توقف الجهة الإدارية ما تجريه من تحقيق في واقعة أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك[2]. ومن ثم لم يضف قانون الخدمة المدنية جديدًا عن ما جاء في نص المادة ١٩٧ من الدستور من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاء التأديبي

---

(١) البحث ٧ لسنة ٢٠١٦ ـ المكتب الفنى لرئيس هيئة النيابة الادارية .

(٢) نص المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥، المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

دون وضع تفصيلات تنظيمية قانونية لهذه السلطة المستحدثة بمقتضى النص الدستوري.

٤ـ قرار المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بتنظيم لجان التأديب والتظلمات بالنيابة الإدارية :

نظم القرار المشار اليه ما يعرف باسم "لجان التأديب" بالنيابة الإدارية

وتشكل هذه اللجان بمقار المكاتب الفنية وفروع الدعوى من عدد كاف من الأعضاء الذين لا تقل درجة كل منهم عن رئيس نيابة ، ويرأس كل منهما أقدم أعضائها على ألا تقل درجته عن وكيل عام، ويلحق بها عدد كاف من أمناء السر والكتبة، ويصدر بتشكيل هذه اللجان واختصاصات كل منهما قرار من رئيس الهيئة، ويتولى مدير المكتب أو الفرع المختص إصدار القرارات الخاصة بإلحاق أمناء السر والكتبة بهذه اللجان.

وحدد القرار مواعيد اجتماع هذه اللجان وهي مرتين أسبوعيًا على الأقل للمداولة ، وتصدر قرارتها بأغلبية الآراء.

وقد أناط القرار[1] بهذه اللجان إصدار قرارات توقيع جزاءي الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز أربعين يومًا في السنة وبما لا يزيد على خمسة عشر يومًا في المرة الواحدة أو الحفظ .

وأجاز القرار للموظف التظلم من هذا القرار إلى لجان تابعة أيضًا للنيابة الإدارية لاعادة النظر فى القرار ولها تعديله أو الغاؤه أو الحفظ ، ويطعن على قرارات هذه اللجان أمام المحاكم التأديبية في مجلس الدولة، ونشر القرار في الجريدة الرسمية.

رابعًا : حيثيات الحكم

استندت المحكمة لعدد من الأسباب والحيثيات لتأسيس حكمها على النحو التالي :

---

(١) المادة الثالثة من القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية .

١- ما انتهت إليه دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا[١] من الاعتراف لرئيس المصلحة بسلطة إصدار التعليمات والمنشورات المصلحية موجهة إلى العاملين لديها، مشتملة على تفسير القوانين والتشريعات القائمة وكيفية تنفيذها شريطة ألا تخالف القوانين واللوائح القائمة، وألا تضيف حكمًا جديدًا بما يجعلها مخالفة للمشروعية.

٢- ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا ومفاده أن الأصل أن البرلمان هو الأصيل في التشريع وهو الذي يمارس الوظيفة التشريعية، وأن الدستور قد عهد إلى السلطة التنفيذية على سبيل الاستثناء بهذه المهمة في حالات محددة تطلبتها ضرورة الحياة الإدارية ومقتضياتها، ولتحقيق نوع من التعاون بين السلطات يفرضها مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وقد اختص الدستور رئيس مجلس الوزراء بإصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية، ويأتي ذلك في إطار الاستثناء الذي لا يجوز التوسع في تفسيره أو تأويله بحيث يمتنع على غير من خصه الدستور بإصدار مثل هذه اللوائح إلا من خلال تفويض بذلك[٢].

٣- أن هناك من الاختصاصات التشريعية التي أنيط بالمشرع تنظيمها ومنها ما يتعلق بالحقوق التي كفلها الدستور، وطالما أسند تنظيم مسألة ما إلى المشرع فلا يجوز له أن يتسلب من اختصاص عهد اليه بمقتضى نصوص الدستور ويحيل الأمر برمته للسلطة التنفيذية وإلا عد ذلك مخالفة للدستور، أما عن اعتراف الدساتير للسلطة التنفيذية بإصدار اللوائح، فلابد أن يتأتى ذلك في إطار الاستثناء وفي الحدود الضيقة التي بينتها نصوص الدستور حصرًا ومنها اللوائح التنفيذية والتي لا يدخل في مفهومها توليها ابتداءً تنظيم مسائل خلا القانون من بيان الإطار العام الذي يحكمها، بمعنى أنه ليس للسلطة التنفيذية حق المبادرة بتنظيم موضوع معين في إطار

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة توحيد المبادئ – في الطعن رقم ٢٦٧ لسنة ٣٢ق. عليا جلسة ١٩٩٤/٣/٣.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٣ لسنة ١٩ق. دستورية – جلسة ١٩٩٨/٨/١.

اللوائح التنفيذية وإنما هي تكمل القانون بوضع القواعد والتفاصيل اللازمة لتنفيذه مع البقاء على حدوده الأصلية بلا أدنى مساس[1].

٤- الاستناد إلى انعدام قرارات لجان التأديب بالنيابة الإدارية بمقتضى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية ، وقد أوردت المحكمة في حكمها أسانيد انعدام هذه القرارات بناءً على ما يلي :

أ- عيب عدم الاختصاص الجسيم – سواء كان ركنًا من أركان القرار الإداري أو مقومًا من مقومات صحته – ينزل بالقرار إلى مدارك العدم حيث أنه يعد اعتداءً أو افتئاتًا على سلطة جهة أخرى[2].

ب- إفتاء الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ـــ استقر على أن القرار الإداري من أعمال الولايات العامة حيث يصدر بموجب ما نيط به من ولاية إمضاء القول على الغير، فلا يكفي في مصدره توفر أهلية إصدار الإرادة، وإنما يلزم فيه ولاية إمضاء القول على الغير حيث يتمكن صاحبها من إلزام غيره والتصرف في شأن غيره ويعد ذلك استثناءً حيث أن الأصل أنه لا يجوز تصرف الشخص إلا في شأن نفسه .

وقد حددت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع مقومات القرار الإدارى وهي :

١- الافصاح عن الإرادة الملزمة للغير بموجب الولاية العامة.

٢- وجود محل مشروع وسبب مشروع.

٣- الاختصاص ويحددها القانون لصحة أعمالها وبالإجراءات التي توجبها القوانين.

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٦٨ لسنة ٢٥ق. دستورية – جلسة ٢٠٠٧/٦/١٠ ، وكذلك حكمها في القضية رقم ٧٤ لسنة ٢٣ق. دستورية – جلسة ٢٠٠٦/١/١٥..

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٦٥ لسنة ١٢ق. عليا – جلسة ١٩٦٩/١١/٢٩. مكتب فني السنة ١٥- الجزء الأول ص٣٨، وكذا حكمها في الطعن رقم ٤٧٥٩ لسنة ٤٦ق. عليا – جلسة ٢٠٠٨/٥/٢١ ، وكذا حكمها في الطعن رقم ١٧٥٦ لسنة ٤٣ق عليا – جلسة ١٩٩٩/١٢/١٩.

ولا شك أن الخروج عن أطر الولاية العامة مجالاً أو ضوابطًا أو شروطًا هو مما يجنح بالتصرف إلى مشارف العدم، إلا أن القانون غلب عنصر الاستقرار لأن التصرف المعيب في مجال الولايات العامة لا يتعلق أثره بوضع فردي يسهل رده على ما كان عليه ويسهل حصر آثاره المتعاقبة كبيع أو إجارة أو نحوه، إنما هذا التصرف المعيب في مجال الولايات العامة يتعلق دائمًا بأعمال متتابعة وآثار متعاقبة ويتداخل بعضها في بعض.

ولكن عنصر الاستقرار لا يغلب في حالات غصب السلطة الذي يبلغ عدم الاختصاص فيها حدًا يفقد مصدر القرار أية ولاية له في إصداره، وكذلك حالات الغش الذي يفسد كل التصرفات في أي من مجالات النظر القانوني، وحد الجسامة هو ما تسقط به شبهة الولاية العامة لدى مصدر القرار غصبًا للسلطة أو ما هو في حكم الغصب من الخطأ الشبيه بالعدوان[1].

٥- أن الدستور المصري ٢٠١٤ قد استحدث في المادة ١٩٧ اختصاصًا جديدًا للنيابة الإدارية مفاده منح النيابة الإدارية السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية.

٦- أحال الدستور إلى المشرع العادي، وألزمه بتنظيم كل ما تقدم وتحديد كيفية مباشرة النيابة الإدارية لهذه السلطات ومنها الاختصاص المستحدث، حيث نص على أن مباشرة النيابة الإدارية لكل ما تقدم يكون وفقًا لما ينظمه القانون

٧- وقد جاء نص المادة (٥٧) من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠١ ومن بعده المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية حال تصديه لتنظيم النص الدستوري المذكور مرددًا فقط لما جاء بهذا النص الدستوري دون أن يضع الضوابط والأطر الرئيسية والكيفية التي عن طريقها تباشر النيابة الإدارية السلطات والاختصاصات التي منحها إياها هذا النص الدستوري.

---

(١) فتوى الجمعية العمومية في الملف رقم ٣٨٣٨/٢/٣٢- جلسة ٢٠١٤/٢/٥.

٨- أصدر رئيس هيئة النيابة الإدارية القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠٠١ بصفته الإدارية متضمنًا تنظيم كيفية مباشرة النيابة الإدارية لاختصاصه المستحدث طبقًا لحكم المادة (١٩٧) من الدستور ، ومن ثم يكون هذا القرار قد لحقته مخالفة جسيمة تمثلت في غصبه اختصاص محجوز بأمر الدستور للسلطة التشريعية ، مما يهوي بالقرار المذكور إلى درك الانعدام ، ويغدو تبعًا لذلك مجرد عملاً ماديا منعدم الأثر قانونًا ومن ثم فإن جميع القرارات الصادرة عن تلك اللجان التي أنشأها القرار المذكور تعد منعدمة بالتبعية .

٩- أن المادة ١٧٠ من الدستور قد حددت العضو المناط به إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها وهو رئيس الوزراء أو من يفوضه أو من يحدده القانون ذو الصلة، وقد اختص قانون الخدمة المدنية رئيس مجلس الوزراء بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون المذكور، ومن ثم يغدو تصدي رئيس هيئة النيابة الإدارية وتنظيمه لهذا الأمر بموجب قراره المذكور غصبًا منه للسلطة.

١٠- أناطت المادة الخامسة من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية بوزير العدل سلطة إصدار قرار باللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

وبناءا على ما تقدم انتهى الحكم الى أن ما أصدرته لجنة التأديب رقم (٦) من قرار الجزاء متضمنًا مجازاة الطاعن بخصم عشرة أيام من راتبه منعدمًا ترتيبًا على انعدام قرار رئيس النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بانشاء تلك اللجان، وحكمت بالغاء قرار الجزاء الصادر من لجنة التأديب بالنيابة الإدارية .وأشارت الى ان هذا الحكم لا يغل يد النيابة الإدارية عن مباشرة اختصاصها المقرر قانونًا سواء بإحالة أوراق التحقيق مع الطاعن إلى الجهة الإدارية المختصة لإعمال شئونها أو بإقامتها الدعوى التأديبية قبله إن ارتأت وجهًا لذلك.

خامسًا : التعليق على الحكم

بما لا شك فيه أن حكم المحكمة التأديبية رقم ٣١١ لسنة ٥٩ق قد تأسس على عدد من الاسانيد القانونية، والمبادئ القضائية التي أرستها المحكمة الدستورية العليا من ناحية، والمحكمة الإدارية العليا ودائرة توحيد المبادئ بهذه المحكمة ، والجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بمجلس الدولة من ناحية أخرى.

وقد استندت المحكمة في حكمها إلي نظرية انعدام القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية وما ينجم عن ذلك من بطلان كافة القرارات التي تصدر تطبيقاً لهذا القرار.

ومع اعترافنا بمعقولية الأسانيد التي ساقتها المحكمة من الناحية القانونية إلا أننا نقف علي مجموعة من الملاحظات بهدف الوصول إلي تحليل قانوني سليم – من وجهة نظرنا – ومحاولة لوضع التقييم القانونى لما جاء في حكم المحكمة استجلاءا لبيان مدى صحة ما صدر عن رئيس هيئة النيابة الإدارية من قرار سيما ان ما يترتب علي هذا الحكم من اثار قانونية اهمها تعطيل للنص الدستوري (م رقم ١٩٧) ، والمادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية ومن بعدها المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ومن ثم تعطيل الولاية الدستورية للنيابة الإدارية في توقيع – جزاءات تأديبية تتوافر فيها السمة القضائية وفقاً للمعيارين الشكلي والموضوعي بما يمس ضمانة للموظف مرتكب المخالفة من ناحية، وتعزيزاً لنزاهة التحقيق وحياده، وقضائية القرار الصادر بتوقيع الجزاء من ناحية أخري، ويجهض من قدرة الدولة على مكافحة الفساد الحكومى بالعمل على افلات المجرم من العقاب.

ومما تجدر الإشارة اليه إنه فضلا عن ان مباشرة الجهات المخاطبة بقانون الخدمة المدنية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية في قضايا باشرت النيابة الإدارية التحقيق فيها يُعد مُخالفاً لنص المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية فانه كذلك يشكل مخالفة دستورية مباشرة لنص المادة ١٩٧ من الدستور

التى اختصت النيابة الإدارية بولاية توقيع الجزاء فى المخالفات الادارية والمالية التى تتولى تحقيقها وما يحال اليها ومن ثم يُعرض جميع القرارات التي تصدر في هذه الحالة للبطلان عند صدور حكم من المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية مواد قانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المنظمة لتصرفات وقرارات النيابة الإدارية على غرار ما حدث بالنسبة لقرارات المحاكم العسكرية لأفراد الشرطة على أثر صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القضاء العسكري للشرطة.

نوجز هذه الملاحظات من خلال ما يلي:

أولاً: من المتفق عليه أن النصوص الدستورية نوعان[1] النصوص التوجيهية وهي النصوص التي لابد من صدور قانون من قبل المشرع حتى يتم وضعها موضع التطبيق فيتدخل المشرع لوضع التفصيلات اللازمة والتنظيم القانوني اللازم لتطبيق النص الدستوري.

أما النوع الآخر فيمثل نصوص تقريرية وهي تلك النصوص القابلة للإعمال بذاتها دون حاجة لتدخل المشرع لتنظيم تفصيلاتها.

وقد استحدثت المادة (١٩٧) من الدستور اختصاصًا جديدًا للنيابة الإدارية هو ولاية توقيع الجزاءات التأديبية ، وقد أشار في ختام الفقرة الأولى إلى أن "كل ذلك على النحو الذي ينظمه القانون" بما ينسحب معه اثر تلك العبارة الى عموم اختصاص النيابة الإدارية فيما يحتاج إلى تدخل المشرع لإعماله ووضعه موضع التطبيق وتنظيمه تفصيلا.

ثانيًا : نصت المادة (١٩٧ فقرة ١) من الدستور المصري ٢٠١٤ على أنه: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصرى، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٢ ص ٣٢٠ الى ص ٣٢٣.

السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية ، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة ، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوي والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقًا لما ينظمه القانون.

وفيما يتعلق بالولاية المستحدثة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاء التأديبي فنرى ما يلي :

أ- أن المشرع قد أعطي النيابة الإدارية ذات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية وهو ما تم تناوله بالفعل من قبل المشرع بالتنظيم ضمن نصوص القانون(قانونى الخدمة المدنية ١٨ لسنة ٢٠١٥ ومن بعده ٨١ لسنة ٢٠١٦) ، ومن ثم ينسحب هذا التنظيم على سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاء. ويكون للفظ "السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية" إحالة إلى نصوص القانون التي نظمت تلك السلطات فى اى قانون قائم وقت سريان الدستور أو لاحق على وقت سريانه وسوف نتناول النصوص الواردة فى قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بحسبان ان التعديلات التى ادخلت على القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ تكاد تكون فى ارقام المواد وترتيبها فقط وهي كالآتي :

نصت المادة ٥٩ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أنه :

"لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببًا.

"ومع ذلك، يجوز بالنسبة لجزاءي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام أن يكون التحقيق شفاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء".

كما حددت المادة (٦١) من ذات القانون الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف وهي :

١- الإنذار.

٢- الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تجاوز ستين يومًا في السنة.

٣- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل.

٤- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين .

٥- الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة .

٦- الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية.

٧- الإحالة إلى المعاش.

٨- الفصل من الخدمة.

أما الجزاءات التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف القيادية هي :

١- التنبيه .

٢- اللوم .

٣- الإحالة إلى المعاش.

٤- الفصل من الخدمة .

"وللسلطة المختصة بعد توقيع جزاء تأديبي على أحد شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية تقدير مدى استمراره في شغل الوظيفة.

وهكذا تحددت حدود الجزاءات التي توقعها النيابة الإدارية على الموظف بحدود ما أنيط بالسلطة المختصة توقيعه من هذه الجزاءات وهي الجزاءات من بند (١) إلى (٥) وبالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية هي جزاءى التنبيه واللوم.

وهذا ما أكده نص المادة (٦٢) البند الثالث من ذات القانون والذي نص على أن : "للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من (١) إلى (٥) من الفقرة الأولى من المادة (٦١) من القانون والبندين (١ ، ٢) من الفقرة الثانية من ذات المادة.

هذا وقد قررت المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ذات الاختصاص المستحدث بمقتضى نص المادة (١٩٧) من

الدستور فنصت على أنه "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى الوظائف القيادية ، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها . كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ".

وقد اكتفت الفقرة الثانية من المادة ٦٠ من القانون المذكور بمجرد تكرار ما أتى به النص الدستوري من سلطة توقيع الجزاء من قبل النيابة الإدارية وأغفل وضع تنظيم تفصيلي لذلك الاختصاص المستحدث ومفاده انه اكتفى بما ورد في صلب القانون من تنظيم قانوني يحكم وضع السلطة المختصة في توقيع الجزاء تاركًا بذلك للنيابة الإدارية تنظيم العمل داخليًا لتحديد العضو المختص بتوقيع تلك الجزاءات.

وخير دليل على ذلك أن المشرع حينما أراد اختصاص عضو بعينه من اعضاء النيابة الإدارية لوقف الموظف احتياطيًا عن عمله كإجراء احترازي، أعلن عن ذلك صراحة من خلال نص المادة (٦٣) حيث نصت على أنه "للسلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية بحسب الأحوال أن يوقف الموظف عن عمله احتياطيًا إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها ، ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف .

وأما القول بان نص النيابة الادارية فى الدستور قد علق مباشرة هذه السلطة على تنظيم القانون لهذه السلطة فهو أمر مردود عليه بان النصوص التى تقرر حقوقا للافراد لا تحتاج الى اذن اضافى من المشرع بذلك ولكن المشرع يستطيع أن يتدخل لينظم هذه الحقوق دون ان يصادر هذه الحقوق فنجد أن المادة ٤٨ من دستور ٧١ قد نصت " حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام مكفولة . والرقابة على الصحف محظورة .....

وذلك كله وفقا للقانون " فهو نص تقريري يستطيع الافراد من خلاله ان يزاولوا هذا الحق فورا دون اذن اضافى من المشرع[1] .

ومما لا شك فيه ان اسناد ولاية توقيع الجزاءات الى النيابة الادارية يمثل حقوقا لمجتمع الموظفين لانه يمثل ضمانة انصافهم باسناد الفصل فى تلك المنازعة الى هيئة قضائية كفل الدستور لاعضائها من الاستقلال والحيدة والنزاهة ، كما يمثل حقوقا للمواطنين لانه يمثل الترضية القضائية التى يقتضيها رد العدوان على الحقوق المدعى بها موضوع شكواهم التى تتولى النيابة الإدارية تحقيقها

ب- حدد المشرع الدستوري في صدر المادة (١٩٧) من دستور ٢٠١٤ طريقة الطعن على قرارات النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء ويكون ذلك أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة كما حددت ذات المادة أن تتولى النيابة الإدارية تحريك ومباشرة الطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة بمثل تحريك ومباشرة الدعاوى التأديبية أمام ذات المحاكم بالنص " كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة " دون تنظيم تفصيلي لكيفية الطعن على مثل هذه القرارات المستحدثة بمقتضى النص الدستوري ومع ذلك اعملت المحاكم التأديبية النصوص الواردة بقانون مجلس الدولة على هذا الطعن بوصفه قرارا تأديبيا نهائيا يدخل فى اختصاص المحاكم التأديبية ، وان الفقرة التى الزمت المشرع بتنظيم اختصاص النيابة الادارية بتوقيع الجزاءات تمتد ايضا لتشمل الإختصاص المستحدث بالطعن على هذه القرارات وأن يباشر الطعن فى تشكيل المحكمة أحد أعضاء النيابة الإدارية وإلا كان حكمها باطلاً على غرار المقرر فى مباشرة

---

(١) د مصطفى أبو زيد فهمى ، الدستور المصرى ، دار الجامعة الجديدة ٢٠١٢ ، ص ٣٢٣.

الدعاوى التأديبية[1] وهو ما حدث فى الحكم موضوع البحث، بل أن القول بعدم امكانية تطبيق النصوص المنظمة لتوقيع الجزاءات بقانون الخدمة المدنية على ولاية النيابة الإدارية يعنى وبذات المبدأ عدم اختصاص المحكمة التأديبية بمجلس الدولة بنظر الطعن على قرارات النيابة الإدارية التأديبية .

وهذا يتفق مع القول بأن هناك من النصوص الدستورية التقريرية القابلة للإعمال بذاتها طالما لا تحتاج إلى تنظيم تفصيلي من قبل المشرع، أو لسبق تنظيمها من خلال قانون، فتنظيم الطعن جاء عامًا في نص المادة (١٠) البند التاسع من قانون مجلس الدولة والذي نص على أنه: "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:

تاسعًا : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

إذ أن المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة تنص على ان: " لا تقبل الطلبات الآتية: (أ) ..... (ب) الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارت النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠)، وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الهيئات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة. "وكان البيِّن من مُطالعة البند تاسعاً من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة يتعلق بالطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية "، ومن ان مفهوم عبارة " القرارات النهائية للسلطات التأديبية " الواردة بالبند تاسعا من المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة تنصرف إلى قرارات الجزاء الصادرة من جهة الإدارة التابع لها الموظف، وان قرارات الجزاء التي تُصدرها لجان التأديب بالنيابة الإدارية تخرج عن مفهوم هذه

---

(١) المحكمة الادارية العليا - الطعن رقم ٧٩٥٩ لسنة ٥٩ ق عليا بجلسة ٢٠١٤/٣/١.

القرارات لكونها صادرة عن هيئة قضائية مستقلة.وليست من بين الهيئات الإدارية ولا الهيئات الإدارية الرئاسية المنصوص عليها فى المادة ١٢ انفة الذكر.

ثالثاً : التنظيم القانوني للنيابة الإدارية :

نصت المادة الثانية من قانون النيابة الإدارية الصادر بالقرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه : "تتكون النيابة الإدارية من إدارات ونيابات وفروع لها يعين عددها واختصاصها ومقر كل منها بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح رئيس الهيئة، وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للنيابة الإدارية".

وتنص أيضًا م (٢) مكررًا (٣) على أنه " يشكل مجلس أعلى للنيابة الإدارية برئاسة رئيس الهيئة وعضوية أقدم ستة من نواب الرئيس، وعند غياب أحدهم أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم فالأقدم من نواب الرئيس..".

ويختص هذا المجلس بنظر كل ما يتعلق بتعيين أعضاء النيابة الإدارية وترقيتهم ونقلهم وإعارتهم وندبهم . وكذلك سائر شئونهم على الوجه المبين في هذا القانون، على أن يكون نظر ما يتعلق منها بالتعيين والترقية بطلب من وزير العدل بناء على اقتراح رئيس الهيئة.

وقررت المادة ٢ (مكررًا – ١) (١) يجتمع المجلس الأعلى للنيابة الإدارية بمقرها أو بوزارة العدل بدعوة من رئيسه أو من وزير العدل، وتكون جميع مداولاته سرية وتصدر القرارات بأغلبية أعضائه.

ويضع المجلس لائحة بالقواعد التي يسير عليها في مباشرة اختصاصه، ويجوز له أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو أكثر وأن يفوضها في بعض اختصاصاته عدا ما يتعلق منها بالتعيين أو الترقية أو النقل.

كما نصت المادة ٣٨ " لرئيس هيئة النيابة الإدارية الإشراف الفنى والإدارى على أعمال النيابة الإدارية وموظفيها وإصدار القرارات التى يتطلبها سير العمل "

وهكذا منح القانون بمقتضى تفويض تشريعي من ناحية[1] ، وباعتبار سلطة رئيس هيئة النيابة الإدارية في الاشراف على أعمال النيابة الإدارية ، وإصدار القرارات التي يتطلبها سير وتنظيم العمل كأي رئيس إداري مناط به إصدار تعليمات ومنشورات لبيان كيفية سير العمل أو لتفسير القوانين المطبقة داخل المنظومة المعنية بتطبيق ذلك القانون.

ولا ينال من ذلك نص المادة ٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والمعدلة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩باعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية فيما تضمنته من تفويض وزير العدل في إنشاءإدارات ونيابات وفروع للنيابة وتحديد اختصاصاتها ومقر كل منها بناء على اقتراح رئيس الهيئة وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للنيابة الإدارية ، إذ أن ذلك مردود عليه بما يلى :

١ ـ أن قرار المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بإنشاء وتنظيم العمل بلجان التأديب لا يتعارض مع النص المشار اليه إذ أن مضمونه لم يمتد إلى إنشاء أقسام أو فروع أو إدارات جديدة ، بل يعد تنظيما للعمل داخل المكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية وهى إدارات قضائية وفروع قائمة بموجب قرار وزير العدل رقم ٨٣٤١ لسنة ٢٠١٢ وتعديلاته الصادر بالادارات القضائية والنيابات والفروع التى تتكون منها النيابة الإدارية .

وأن قرار المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية المشار اليه صادر بناءاعلى التفويض التشريعى المقرر بالمادة ٣٨ من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والتى تنص على "لرئيس هيئة النيابة الإدارية الإشراف الفنى والإدارى على أعمال النيابة الإدارية وموظفيها وإصدار القرارات التى يتطلبها سير العمل "

وان حسن سير العمل وتطبيق ما تضمنته المادة ٦٠ من قانون الخدمة

---

(١) نص المادة (٣٨) من قانون النيابة الإدارية رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩.

المدنية استوجب تنظيم العمل داخل هذه الإدارات القائمة .

ولا يعد ما تقدم أمراً مستحدثاً بل هو أمر متبع فى تنظيم سلطتى التحقيق والإدعاء التأديبي من خلال قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية الصادر بالتعليمات العامة للنيابات ، والتى تنظم العمل القضائي داخل ذات الإدارات القضائية القائمة .

٢ ـ أن نص المادة ٢ من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وغيره من النصوص والعبارات التى منحت سلطات لغير المجلس الأعلى للنيابة الإدارية أو رئيس هيئة النيابة الإدارية أصبحت منسوخة اعتباراً من تاريخ سريان دستور٢٠١٤ إعمالاً للمادة ١٨٥من الدستور التى نصت على أن تقوم كل جهة أو هيئة قضائية على شئونها دون احالة تنظيم هذا الأمر الى أية أداة تشريعية أدنى وأن نفاذ هذا النص نفاذا فوريا إعمالاً للمادة ٢٤٧ من الدستور والتى تنص على أن" يعمل بهذه الوثيقة الدستورية من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليها فى الإستفتاء ، ....."وتأكيداً لما تقدم قد حكمت المحكمة الدستورية في الدعوى رقم ١١٢ لسنة ٣٤ق جلسة ٢٠١٣/٦/٢ إلى أنه إذا تضمن القانون القائم قبل سريان الدستور نصوصًا تتعارض مع أحكام الدستور الجديد فإن هذه النصوص تكون ملغاة من تاريخ العمل بالدستور الجديد، ولا ينال من ذلك ما تنص عليه الفقرة الأولى من المادة ٢٢٦ من الدستور إذ انه فضلاً عما سيلي بيانه بشأن مقصد هذا النص لاحقًا فى هذا البحث وما قررته المحكمة الدستورية فى حكمها سالف الذكر ، فان المادة ٢٢٧ من الدستور تنص على "يشكل الدستور بديباجته وجميع نصوصه نسيجا مترابطاً وكلاً لا يتجزأ ، وتتكامل احكامه فى وحدة عضوية متماسكة ."

في هذا الشأن قضت المحكمة الدستورية العليا بان: "الأصل في النصوص الدستورية، أنها تفسر بافتراض تكاملها باعتبار أن كلاً منها لا ينعزل عن غيره، وإنما تجمعها تلك الوحدة العضوية التي تُستَخْلَصُ منها مراميها، ويتعيَّن بالتالي التوفيق بينها، بما يزيل شُبهة تعارضها ويَكْفُل

اتصال معانيها وتضامها، وترابط توجهاتها وتساندها، ليكون ادعاء تماحيها لغواً، والقول بتآكلها بهتاناً[1].

ومن ثم فان القول بعدم نسخ المادة ٢ المشار اليها يتنافى مع المادتين ٢٤٧، ٢٢٧ من الدستور وبما مفاده تعطيل الدستور واسقاط احكامه

وأخيرًا : الطبيعة القانونية لقرار المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ الصادر بإنشاء لجان التأديب بالنيابة الإدارية ونظام العمل بها :

أصبح جليًا أنه لبيان وجه الرأي القانوني الصحيح في قرارات لجان التأديب بتوقيع جزاء تأديبي على موظف إعمالاً لنص المادة (١٩٧) هو تحديد الطبيعة القانونية للقرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ وثم الوقوف على مدى مشروعية هذا القرار حيث أن بطلانه يترتب عليه بالضرورة بطلان ما يتخذ من قرارات صادرة عن هذه اللجان حيث أن ما بني على باطل فهو باطل.

وقد أسست المحكمة حكمها على انعدام هذا القرار استنادًا إلى عدة أسباب هي :

١- أنه لابد من تدخل تشريعي لتنظيم ما يتعلق بعمل النيابة الإدارية، وما يخص الاختصاص المستحدث المتعلق بسلطة توقيع الجزاءات التأديبية وأن ذلك مقررًا في نطاق المادة (١٩٧) من الدستور حينما قررت "على النحو الذي ينظمه القانون".

٢- ترتيبًا على ذلك، لا يمكن تنظيم عمل النيابة الإدارية واختصاصات أعضائه إلا بتشريع صادر من البرلمان باعتباره من القوانين المكملة للدستور التي رسم لها الدستور ذاتية إجرائية خاصة لإقرارها من قبل البرلمان.

٣- ومن ثم يعد قرار المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية بإسناد

---

(١) القضية رقم ١٤ لسنة ٨ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٨٩/٤/١٥.

الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية غصبًا لسلطة المشرع التي استأثر بها بناء على نصوص الدستور مما يرتب انعدام القرار الصادر المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم.

ونحن نسلم بما جاء في حيثيات حكم المحكمة بفرض اعتبار ما صدر عن رئيس هيئة النيابة الإدارية من قبيل اللوائح التنفيذية أو التنظيمية حيث أن ذلك يعد اختصاصًا مقررًا لرئيس مجلس الوزراء يجوز له تفويض غيره أو يحدد القانون العضو المناط به إصدار تلك اللوائح.

حيث نصت المادة ١٧٠ من الدستور على أنه : "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل ، أو اعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه".

وانطلاقًا من مقدمات مفادها أن العبرة في تحديد الطبيعة القانونية للعملليس بما يطلق عليه من مسميات وإنما بحقيقة مقوماته القانونية التي تضفي عليه سمة قانونية معينة، وتحقيقًا للحكمة التي تغياها المشرع من خلال نص المادة (١٩٧) من الدستور، وإيمانًا منا بأن "إعمال النص خير من إهماله" خاصة إذا لم يكن هناك مبررًا لتعطيلهنطرح ما يلي من أسئلة :

١- هل تحتاج الولاية الدستورية المستحدثة للنيابة الإدارية بتوقيع الجزاء الوارد في نص المادة (١٩٧) إلى تنظيم تفصيلي من قبل المشرع لإعماله؟

٢- ألا يعد القرار الصادر من المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية من الإجراءات التي يتطلبها سير العمل والتي نصت عليها المادة (٣٨) من قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والمعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩؟!!!

٣- هل استحدث قرار المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية إدارات أو نيابات أو فروع جديدة للنيابة الإدارية بما يدخل هذا القرار في سلطات وزير العدل المقررة له بمقتضى نص المادة (٢) من قانون

النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والمعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩؟!!!

٤- ألا يزال القرار بتوقيع الجزاء بفرض بطلان قرار المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية بتنظيم اللجان صادرًا من أعضاء النيابة الإدارية الذين عهد إليهم الدستور بهذه السلطة ، وأن التظلمات من الأمور الداخلية ينظر فيها هؤلاء الأعضاء وتأخذ نفس مرتبة القرار الصادر منهم؟!!!

في الواقع أن النص الدستوري لم يشر إلى ضرورة إنشاء إدارات معينة أو فروع للنيابة الإدارية تسند إليها هذا الاختصاص ، ومفاد ذلك أن الاختصاص قد يمارسه أعضاء النيابة الإدارية الذين منحهم الدستور الحصانات والضمانات الكافية لأداء أعمالهم على وجه يضمن لهم الحيدة والنزاهة ، فيحق لكل عضو ممارسة سلطته على النحو الذي كان يباشر به اختصاصاته قبل صدور الدستور. ومن ثم يحق لأي عضو من أعضاء النيابة الإدارية توقيع الجزاء التأديبي فلم يختص النص الدستوري شخصًا أو فرعًا بعينه من فروع النيابة بإصدار قرارات توقيع الجزاء حيث أن الأصل في الأشياء الإباحة ، وأن المشرّع ذاته حينما أراد اختصاص رئيس هيئة النيابة الإدارية وحده بالوقف الاحتياطي عن العمل حدد ذلك في نص المادة ٦٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

إن قرار المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية بتنظيم لجان التأديب والتظلمات لم تستحدث اى ادارات أو نيابات أو فروع جديدة بما يدخل فى مفهوم المادة الثانية من قانون النيابة الإدارية ، وانها لا تجاوز كونها من قرارات تنظيم العمل داخل المكاتب الفنية وفروع الدعوى بتوزيع العمل على الأعضاء الملحقين بهذه المكاتب والفروع.

في الواقع أن سلطة توقيع الجزاء أصبحت مقررة بمقتضى نص المادة ١٩٧ من الدستور ، ونص المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الذي كان بالأحرى أن يتناول هذا الاختصاص بالتنظيم التفصيلي

إذا أراد له تنظيمًا مغايرًا لما يجري عليه العمل داخل أروقة النيابة الإدارية والقول بغير ذلك يوصم التشريع بعيب الاغفال التشريعي حيث أنه أغفل تنظيم اختصاص قرره الدستور بالرغم من أنه أورده في صلب المادة (٦٠) من ذلك القانون وانه وفق الفقرة الأخيرة من المادة ٢٢٤ من الدستور فانه تلتزم الدولة (بكافة سلطاتها) باصدار القوانين المنفذة لاحكام هذا الدستور ، وهو ما يعنى انه بفرض صحة كل ماذهبت اليه المحكمة التأديبية فى حيثيات حكمها الى ان نص المادة ٥٧ ، ومن بعدها المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية قد اغفلت تنظيم سلطة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات وهو فرض غير صحيح لان النص القانونى نظم جوانب عدة من هذه السلطة حين احال الى سلطة السلطة المختصة فى توقيع الجزاءات وحفظ التحقيق ، فانه وبفرض صحة هذا الاغفال

فان التصدى له بات من اختصاص المحكمة الدستورية العليا وحدها دون محاكم مجلس الدولة وكان على المحاكم التأديبية بمجلس الدولة أن توقف الفصل فى هذه الطعون وأن تحيل الاوراق الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى مدى دستورية المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية

رابعاً: نص المادة ٢٢٤ من دستور ٢٠١٤ حيث نصت على أنه: "كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور ، يبقى نافذًا ، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقًا للقواعد ، والإجراءات المقررة في الدستور.

وتلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور.

وهذا النص جلي في دلالته على نفاذ القوانين السارية قبل صدور الدستور، إلا أن ذلك لا ينال من النصوص القابلة للإعمال بذاتها والتي يجب وضعها مباشرة موضع التطبيق إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية وهذا ما ينطبق على ولاية توقيع الجزاء من خلال النيابة الإدارية حيث أنها منشأة ومنظمة بمقتضى القوانين والدساتير، ولا يبقى سوى التحديد الداخلي للعضو المناط به ممارسة ذلك الاختصاص خاصة وأن إعمال

النص الدستوري والقانونى خير من إهماله.

يذهب البعض بأن هذا النص ليس بغريب عن الدستور المصري فهو مصحوب من جميع الدساتير المصرية السابقة وقد سبق للمحكمة العليا ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا تفسير هذا النص وتحديد نطاق تطبيقه وهي المواد ١٩٠ من دستور ١٩٥٦ ، ١٦٦ من دستور ١٩٦٤ ، ١٩١ من دستور ١٩٧١.

وقد قضت المحكمة العليا في القضية الدستورية رقم ١١ لسنة ٥ق جلسة ١٩٧٦/٤/٣ والدعوى رقم ٣ لسنة ١ق جلسة ١٩٧١/٣/٦ أن نصوص الدستور تمثل دائمًا القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين مراعاتها واهدار ما يخالفها... وأن النص الوارد في جميع الدساتير باستمرار العمل بأحكام القوانين السابقة على صدور الدستور هو مجرد تجنب حدوث فراغ تشريعي إذا ما سقطت جميع التشريعات المخالفة فور صدور الدستور".

نصت في الدعوى رقم ١١٢ لسنة ٣٤ق جلسة ٢٠١٣/٦/٢ إلى "إذا تضمن القانون القائم قبل سريان الدستور نصوصًا تتعارض مع أحكام الدستور الجديد فإن هذه النصوص تكون ملغاة من تاريخ العمل بالدستور الجديد"."وحيث إنه وعلى ما جرى عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا - أن نصوص الدستور تمثل دائماً القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها وإهدار ما يخالفها من التشريعات، باعتبارها أسمى القواعد الآمرة. لما كان ذلك، فإن هذه المحكمة تباشر رقابتها على دستورية النصين الطعينين في ضوء أحكام الدستور القائم الصادر في ٢٠١٤/١/١٨."

(المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم ٢٢ لسنة ٢٨ قضائية بجلسة ٢٠١٥/١/١٠)

كما ذهبت محكمة النقض في هذا الصدد إلى أنه "إلغاء قاعدة قانونية وحلول قاعدة أخرى محلها يترتب عليه سريان القاعدة الجديدة بأثر فوري

منذ نفاذها ويقف في ذات الوقت سريان القاعدة القديمة" طعن ٢٠٧ لسنة ٧٣ق – جلسة ٢٠٠٥/٥/١٦

أثار الحكم

إن التسليم للمحاكم التأديبية باهدار سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية له اثار عدة مجافية للدستور والقانون بل ومجافية للمنطق السليم للمباديء القانونية التى رسختها احكام المحكمة الدستورية العليا والمحكمة الإدارية العليا ونوجز بعض هذه الاثار فى النقاط الآتية :

١- تعطيل ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية وهو اختصاص مقرر بمقتضى نص المادة ١٩٧ من الدستور ، بما يفوت ضمانة وجود سلطة تأديبية قضائية محايدة مستقلة عن جهة الإدارة تختص بتوقيع الجزاءات التأديبية في وقت تسعى فيه مؤسسات الدولة إلى مكافحة الفساد الإداري، ولا شك أن مشاركة أعضاء النيابة الإدارية بما يتمتعون به من حصانات وضمانات قضائية في سلطة التأديب يعد خطوة جادة في مكافحة الفساد، خاصة إذا كان ذلك يساير النص الدستوري ويحقق الحكمة التي توخاها من تقرير هذا الاختصاص.

٢- أن الحكمة من تقرير تلك السلطة هى تحقيق الردع وسرعة الفصل فى الجريمة التأديبية بتحقيق الترضية القضائية وهو ما يتطلب اسناد الفصل فى تلك الجريمة الى جهة أو هيئة قضائية وان اعادة الحكم بسلطة اصدار القرار التأديبي الى جهة الإدارة يناقض مقصد المشرع وقد قررت المحكمة الدستورية أن " أن ضمانة الفصل إنصافاً في المنازعات على إختلافها وفق نص المادة (٦٧) من الدستور ، تمتد بالضرورة إلى كل خصومة قضائية ، أياً كانت طبيعة موضوعها – جنائياً كان أو مدنياً أو كل خصومة تأديبية يكون موضوعها ذنباً إداريا - ..... إذ أن التحقيق في هذه الخصومات ، وحسمها إنما يتعين إسناده إلى جهة قضاء أو هيئة قضائية منحها القانون اختصاص الفصل فيها بعد أن كفل استقلالها وحيدتها ، وأحاط الحكم الصادر فيها بضمانات التقاضي التي يندرج تحتها حق كل

خصم في عرض دعواه وطرح أدلتها ، والرد على ما يعارضها على ضوء فرص يتكافأ أطرافها فيها جميعاً ، ليكون تشكيلها وقواعد تنظيمها وطبيعة النظم المعمول بها أمامها ، وكيفية تطبيقها عملاً ، محدداً للعدالة مفهوماً تقدمياً يلتئم مع المقاييس المعاصرة للدول المتحضرة[1] "

وهو ما يعنى ان اسناد سلطة الفصل فى المنازعة التأديبية الى جهة الإدارة هو أمر استثنائى لان له طبيعة عقابية يجب ان تتولاها هيئة او جهة قضائية ، وان الحكم بما انتهى اليه من تغليب لحق جهة الادارة على حق النيابة الإدارية يخالف هذا المبدأ وفيه اهدار لضمانة قررها الدستور والقانون لصالح الموظف الذى تجرى محاكمته تأديبيا .

٣- أن الحكم يساعد على افلات المجرم من العقاب بتقريره بطلان القرار التأديبي الصادر ضده من النيابة الادارية لاسباب لا نراها مبنية على اساس سليم ولا تهدف الى حماية الموظف الصادر بحقه القرار التأديبي فلا يمكن القول بان الغاء قرار النيابة الادارية واصدار قرار جديد من جهة الادارة يمثل حماية للموظف الذى تجرى محاكمته فان ابسط نظرة مقارنة بين القرار الصادر عن النيابة الادارية والقرار الصادر عن جهة الادارة ستكون فى صالح القرار الصادر عن النيابة الادارية سيما بعد ان اصدرت النيابة الادارية القرارات من لجان تأديب حققت بها ضمانات عدة للمتهمين من الفصل بين سلطة التحقيق بالنيابات وسلطة اصدار القرار من المكاتب الفنية وفروع الدعوى ومن صدور القرار من لجنة مكونة من ثلاثة اعضاء على الاقل بما يحقق المداولة بين اعضاء اللجنة قبل اصدار القرار ، بالإضافة الى ان القرار فى جميع مراحله يمر بذات الية النيابة الادارية فى التحقيق والتصرف فى القضايا من اشتراك اعضاء من هيئة قضائية كفل لهم الدستور والقانون الاستقلال والتخصص والنزاهة ، وهو ما لا يتوافر لجهة الادارة حال اصدار القرار التأديبي.

---

(١) القضية رقم ٣٨ لسنة ١٦ قضائية " دستورية " بجلسة ١٩٩٦/١١/١٦.

٤- ان احكام الالغاء فى حقيقتها تمثل قضاءا بغير ما يطالب به الخصوم، لان الطاعن وان كان يستهدف الغاء القرار التأديبي الصادر ضده الا انه يستهدف اصدار حكم فاصل فى المنازعة القضائية محل محاكمته وعقابه بحيث يتم البت فى الذنب الذى نسب اليه والعقاب الذى وقع عليه وان الحكم بانعدام قرارات التأديب واعادة اصدار قرارات جديدة من جهة الادارة تمثل تنكيلا بالطاعن بايكال امره الى جهة الادارة التى يعمل بها لتتصرف فى شأنه بقرار تأديب جديد قد يكون اشد وطأة من القرار الملغى ولن يستفيد المتهم من طعنه ان اعيدت معاقبته بقرار جديد يصدر بحقه وان الطاعن كان يلتمس اما الحكم بالبراءة مما علق بحقه من ذنب أو تخفيف العقاب الى اقل مما سبق وان تمت معاقبته به

٥- أن الحكم يمثل اخلالا بحقوق المواطنين لان حق الشكوى واسناد الفصل فيها الى هيئة قضائية بدلا من جهة الإدارة يمثل الترضية القضائية التى يقتضيها رد العدوان على الحقوق المدعى بها موضوع شكواهم التى تتولى النيابة الإدارية تحقيقها.

التوصيات

١ ـ توصية رئيس هيئة النيابة الإدارية أن يطلب الى هيئة قضايا الدولة الطعن على أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا ، ونهيب بالمحكمة الادارية العليا الغاء هذه الاحكام لما شابها من عوار وفساد فى الاستدلال .

٢ـ مناشدة مجلس النواب والحكومة بالعمل على سرعة اصدار قانون النيابة الادارية على نحو يمكنها من مباشرة ولايتها الدستورية نأيا عن الدخول فى هذا الجدل .

٣ـ توصية رئيس الوزراء وزير العدل بضرورة عرض نص المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية على المحكمة الدستورية العليا لبيان مدى نفاذها بشكل فورى من عدمه وذلك فى ضوء احكام المحاكم التأديبية ..