

بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ:	٤٦٨
بتاريخ:	٢٠٢١/٣/٣١

ملف رقم: ٢٠٦٧/٤/٨٦

مجلس الدولة
مركز المعلومات والتوثيق
بمبنى المجلس الدستوري
القاهرة


 جمهورية مصر العربية
 مجلس الدولة
 رئيس الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع
 المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

السيدة الأستاذة/ وزير التجارة والصناعة

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٤١٩٦) المؤرخ ٢٦/٨/٢٠١٩م، بشأن طلب الرأي بخصوص خضوع العاملين باتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية للتحقيق أمام هيئة النيابة الإدارية. وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه بمناسبة التحقيقات التي تجريها هيئة النيابة الإدارية في القضية رقم (١٨٠) لسنة ٢٠١٩م بشأن شكوى أحد العاملين باتحاد الصناعات المصرية، أفاد السيد المدير التنفيذي للاتحاد بموجب كتابه الموجه إلى هيئة النيابة الإدارية بعدم خضوع العاملين بالاتحاد أو الغرف الصناعية لاختصاص هيئة النيابة الإدارية نزولا على حكم المادتين رقمي (٢١ فقرة ٣)، و(٤٥ فقرة ٦) من قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية الصادر بالقانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩م، والتي تقرر بموجبهما سريان أحكام قانون العمل على العاملين باتحاد الصناعات المصرية أو الغرف الصناعية، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في لوائحهم، في حين ترى هيئة النيابة الإدارية أنها تختص بالتحقيق مع العاملين بالاتحاد وكذلك الغرف الصناعية نزولا على حكم المادتين رقمي (٢) و(٣٥) من القانون المشار إليه، حيث اعتبرنا أموال الاتحاد والغرف الصناعية التابعة له أموالا عامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات المتعلقة بحماية المال العام. ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع وجلستها المعقودة في ١٠ من فبراير عام ٢٠٢١م الموافق ٢٨ من جمادى الآخرة عام ١٤٤٢هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٩٧) من الدستور تنص على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات



تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٦٧/٤/٨٦

(٢)

التأديبية، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً. "وأن المادة (٣) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية تنص على أنه: "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتي: ١- إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية. ٢- فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة. ٣- إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها. ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه، وذلك فيما عدا الحالات التي يجرى فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف."

وأن المادة (١) من القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٥٩ في شأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة- والمغلطة بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٧٢) لسنة ١٩٨١- تنص على أنه: "مع عدم الإخلال بحق الجهة التي يتبعها العامل في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تسرى أحكام المواد من (٣) إلى (١٢) و(١٤) و(١٧) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه على: (١) العاملين بالهيئات العامة. ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية استثناء بعض الهيئات من تطبيق أحكام هذا القانون. (٢) العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية. (٣) العاملين في شركات القطاع العام...". وتتص المادة (٢) من قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية الصادر بالقانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩م على أن: "تتشأ لكل صناعة أو مجموعة من الصناعات المتماثلة أو المتقاربة أو المرتبطة غرفة صناعية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة والاستقلال المالي والإداري والفني، وتخضع لإشراف الاتحاد، وتعنى بالمصالح المشتركة لأعضائها وتمثيلهم لدى السلطات العامة بالتنسيق مع الاتحاد وفق أحكام هذا القانون.

وتتشأ الغرف الصناعية بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء بناءً على عرض رئيس مجلس إدارة الاتحاد، وبعد أخذ رأى الغرفة ذات النشاط المتداخل إن وجدت. ولا يجوز إطلاق مسمى "غرفة صناعية" على غير



تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٦٧/٤/٨٦

(٣)

الغرف المنظمة بموجب أحكام هذا القانون. وتعتبر أموال الغرف أموالاً عامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات المتعلقة بحماية المال العام وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون نظام إدارة الغرف الصناعية، وشعب الصناعات المنشأة بها وفقاً لأحكام المادة ٦ من هذا القانون من الناحيتين المالية والإدارية، وعلاقة هذه الغرف مع ما قد تنشئه من شعب وفروع."، وتتص المادة (٣٥) من ذات القانون على أن: "يكون للغرف الصناعية اتحاد يسمى اتحاد الصناعات المصرية، تكون له الشخصية الاعتبارية العامة، ومقره الرئيس القاهرة الكبرى، ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري والفني. ويقوم الاتحاد على العناية بالمصالح المشتركة للقائمين بالصناعة، ويتولى تنسيق أعمال الغرف الصناعية، ويشرف على حسن سير هذه الغرف، ويعاون الحكومة في وضع السياسات الصناعية للبلاد وتنفيذها، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين والقرارات التنظيمية المتصلة بالصناعة. وتعتبر أموال الاتحاد أموالاً عامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات المتعلقة بحماية المال العام."، وتتص المادة (٤٥) منه على أن: "يختص مجلس إدارة الاتحاد بما يأتي: ١- رسم السياسات العامة للاتحاد والغرف الصناعية. ٢- ... ٣- ... ٤- ... ٥- ... ٦- إقرار الهيكل التنظيمي للاتحاد ووضع اللوائح المالية والإدارية والفنية ولائحة شئون العاملين بالاتحاد، ويسري قانون العمل على العاملين في الاتحاد فيما لم يرد في شأنه نص خاص في لوائحهم."، وأن المادة (٥٨) من قانون العمل الصادر بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣م تنص على أنه: "على صاحب العمل أن يضع لائحة تنظيم العمل والجزاءات التأديبية موضعاً بها قواعد تنظيم العمل والجزاءات التأديبية مصدقاً عليها من الجهة الإدارية المختصة، وعلى هذه الجهة أخذ رأي المنظمة النقابية التي يتبعها عمال المنشأة قبل التصديق على اللائحة، فإذا لم تقم الجهة الإدارية بالتصديق أو الاعتراض على اللائحة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها اعتبرت نافذة، وللوزير المختص أن يصدر بقرار منه أنظمة نموذجية للوائح والجزاءات لكي يسترشد بها أصحاب الأعمال. وعلى صاحب العمل في حالة استخدام عشرة عمال فأكثر أن يضع هذه اللائحة في مكان ظاهر".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تختص وفقاً لحكم المادة (٣) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه، بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها أي من الموظفين الداخليين في الهيئة والخارجيين عنها والعمال، وهؤلاء الموظفون طبقاً للنظام الوظيفي الحالي، يتمثلون في العاملين المدنيين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، وذلك دون إخلال بما ورد في شأنه نص خاص في هذا الشأن، سواء ببسط نطاق اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق إلى غير هؤلاء العاملين أو بتضييق هذا النطاق بالنسبة إلى الموظفين الذين ينظم التحقيق معهم وتأييدهم قوانين خاصة، فإن كان تنظيم شئون تأديبهم والتحقيق



تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٦٧/٤/٨٦

(٤)

معهم بموجب لوائح صادرة بأداة تشريعية أدنى، فإن ذلك لا يقوى على سلب اختصاص الهيئة المقرر بموجب القانون، ويصدر القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٥٩ في شأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة، أضحي الأصل خضوع العاملين بالجهات والهيئات العامة لأحكام قانون النيابة الإدارية، باستثناء الذين تنظم التحقيق معهم وتأديبهم، قوانين خاصة أو العاملين بالهيئات المستثناءة من تطبيق أحكام هذا القانون بقرار من رئيس الجمهورية وحده، يقدرها بما له من سلطة في هذا الشأن، ذلك أن المشرع أراد للنيابة الإدارية أن تكون وسيلة لإصلاح الإدارة العامة تتولى أحكام الرقابة على الموظفين في قيامهم على تنفيذ القوانين على نحو يكفل تحقيق الصالح العام، فجعل لها إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تصل إلى علمها من أية وسيلة سواء تم ذلك من جانب الجهة الإدارية أو مما تتلقاه من بلاغات وشكاوى الأفراد والهيئات، وهذا الاختصاص الذي أوكله الدستور والقانون للنيابة الإدارية ضماناً لحسن سير المرافق العامة وانتظام العمل في أجهزة الدولة المختلفة.

كما استظهرت الجمعية العمومية من استقراء أحكام قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية، أن المشرع أنشأ اتحاد الصناعات المصرية، وأكسبه الشخصية الاعتبارية العامة، ونظم شئون العاملين به، وأوكل لمجلس إدارة الاتحاد سلطة وضع اللوائح المالية والإدارية والفنية ولائحة شئون العاملين، وأحال إلى أحكام قانون العمل فيما لم يرد بشأنه نص خاص في لوائحهم، دون أن يغير ذلك من ولاية النيابة الإدارية المعقودة لها بموجب القانونين رقمي (١١٧) لسنة ١٩٥٨ و(١٩) لسنة ١٩٥٩ سالف الذكر، ذلك أن خلو قانون العمل من إضافة اختصاص وجوبي للنيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين الخاضعين لأحكامه لا يعنى سلب اختصاصها المقرر لها بموجب الدستور والقانون، لاسيما أن العاملين بالاتحاد موظفون عموميون، ولم يرد بشأنهم ثمة استثناء أو تنظيم قانوني خاص في شئون تأديبهم والتحقيق معهم.

واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه إفتاؤها من أن الاختصاص المعقود لها بإبداء الرأي في المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها، بإحدى الطرق المقررة قانوناً، إنما يقع بحسب الأصل على حالة واقعية بعينها، بما تتطوي عليه من ظروف وملابسات وغيرها من الاعتبارات، ووفقاً للأنظمة القانونية الحاكمة لها، ومن ثم فإن ما يستقر عليه رأى الجمعية العمومية في تلك الحالة يقتصر عليها أصلاً، ولا يتعداها إلى غيرها من الحالات باعتبار أن الفتوى



تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٢٧/٤/٨٦

(٥)

ليست مجرد بحث نظري، وإنما يجب أن تصدر في واقعة محددة بذاتها مشفوعة بأوراقها، تثير مشكلة معينة غمّ فيها الرأي القانوني على جهة الإدارة.

وبالبناء على ما تقدم انتهت الجمعية العمومية إلى أن التحقيق الذي أجرته النيابة الإدارية مع المعروضة حالته في حدود ولايتها، أما بخصوص مدى خضوع العاملين بالغرف الصناعية لولاية هيئة النيابة الإدارية بالتحقيق، فقد استقر إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع على أن الاختصاص المعقود لها بموجب المادة (٦٦) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بإبداء الرأي في المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها، لا بد أن يقع على حالة واقعية بعينها، وحيث خلت الأوراق من حالة واقعية تبرر تدخل الجمعية العمومية بإبداء الرأي في شأن المسألة الأخيرة، الأمر الذي يضحى معه من غير الملائم إبداء الجمعية العمومية لرأيها في الطلب الثاني.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى اختصاص هيئة النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين باتحاد الصناعات المصرية، وذلك على النحو المبين بالأسباب، وعدم ملاءمة إبداء الرأي بشأن اختصاص هيئة النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بالغرف الصناعية.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ٣ / ٣ / ٢٠٢١

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار /
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

