laa-eg.com

بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٢٩
بتاريخ:	٢٠٢٠/ ١/ ٢١

ملف رقم: ٥٥٧/١/٥٨

السيد الأستاذ الدكتور/ وزير التعليم العالي والبحث العلمي

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٣١٠٩) المؤرخ ٢٠١٩/٩/١١، بشأن الإفادة بالرأى في مدى التزام الوزارة بتنفيذ قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن لجان التأديب بالنيابة الإدارية من عدمه.

وحاصل الوقائع– حسبما جاء بالكتاب المشار إليه– أنه ورد إلى الإدارة العامة للشئون القانونية بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي قرارات لجان التأديب بالنيابة الإدارية لاستصدار قرارات تنفيذية بما انتهت إليه من توقيع جزاءات تأديبية على موظفي الوزارة وإمهال المختصين بالوزارة مدة محددة لاستصدار القرار التنفيذي بما انتهت إليه وإلا أحيلوا إلى التحقيق أمامها في حال عدم التنفيذ، وأن قيام الوزارة بتنفيذ ما يحال إليها من قرارات تأديبية صادرة عن النيابة الإدارية خاصة لجان التأديب قد ينطوى على شبهة مخالفة الدستور والقانون في ضوء الفتاوى الصادرة عن الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع وأحكام المحاكم التأديبية وحكم المحكمة الإدارية العليا دائرة فحص الطعون في الطعن رقم (٥٨٩٣) لسنة ٦٣ ق.ع بجلسة ٢٠١٨/٤/١ وإزاء ذلك طلبتم الإفادة بالرأى القانوني.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٥ من ديسمبر عام ٢٠١٩م، الموافق ٢٨ من ربيع الآخر عام ١٤٤١هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٩٧) من الدستور الحالي تنص على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقًا لما ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية، وينظم القانون مساءلتهم تأديبيًا".

الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

٢١٦٦٣

laa-eg.com

وأن المادة (٣) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية تنص على أنه: "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق، تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتى: (١) إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية. (٢) فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة. (٣) إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها..."، وأن المادة (١٢) منه - المعدلة بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٧١) لسنة ١٩٨١- تنص على أنه: "إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها. ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبررًا لذلك. وفي جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التي يتبعها العامل بالإحالة. وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قرارًا بالحفظ، أو بتوقيع الجزاء. فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة. ويجب على الجهة الإدارية أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها في الأوراق خلال خمسة عشر يومًا على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية"، وتبين لها أيضًا أن المادة (الأولى) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية (الذى لم يقره مجلس النواب) تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف فى الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية..."، وأن الفقرة الأولى من المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه تنص على أن: "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى وظائف الإدارة العليا، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به"، وأن الفقرة الثانية منها تنص على أنه: "كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات والحفظ". وأن المادة (الأولى) من قرار مجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية واعتماد نفاذه، حتى ٢٠١٦/١/٢٠ تنص على أنه: "قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠...". وأن المادة (الأولى) من القانون رقم (٨١)

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

laa-eg.com

لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية (الحالى) تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف فى الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية...". وأن الفقرة الأولى من المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه تنص على أن: "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها"، وأن الفقرة الثانية من المادة ذاتها تنص على أنه: "كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات أو الحفظ".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (١) من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ فى شأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها، قبل إلغائه بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦، كانت تنص على أن: "للنيابة الإدارية السلطات المقررة للسلطة المختصة في الحفظ وتوقيع الجزاءات على العاملين المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ وذلك بالنسبة للمخالفات التي تحال إليها من الجهة الإدارية. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الاختصاص المخول للسلطة المختصة في إصدار قرارات الجزاء والحفظ، وله دون غيره إصدار هذه القرارات بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية. وللجان التأديب المبينة بهذا القرار وفي حدود النصاب المحدد لها توقيع الجزاءات والحفظ بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف كبير، وكذا شاغلي وظائف المستوى الأول (أ) فما دونها الذين لا يشغلون وظائف الإدارة التنفيذية"، وأن المادة (١٥) منه كانت تنص على أن: "يجوز للموظف الذي صدر قرار بتوقيع الجزاء عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية، أو من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية التظلم من هذا القرار وذلك خلال ستين يومًا من تاريخ علمه به"، وأن المادة (١٧) منه كانت تنص على أن: "يشكل بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات لجنة للتظلمات تؤلف من عدد كافٍ من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام يرأسها مدير أو أحد وكلاء المكتب، ويلحق بها عدد كافٍ من أمناء السر والكتبة. وتختص هذه اللجنة بما يلي:

١- فحص تظلمات الموظفين من قرارات الجزاء الصادرة ضدهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية إعمالًا لحكم المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون (١٨) لسنة ٢٠١٥... ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الهيئة..."، وأن المادة (١٨) من القرار ذاته كانت تنص على أن: "يشكل بكل مكتب فني أو فرع للدعوى التأديبية لجنة للتظلمات تؤلف من عدد كافٍ من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام يرأسها مدير أو أحد وكلاء المكتب، أو الفرع، ويلحق باللجنة عدد كافٍ

الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

٢١٦٣

laa-eg.com

من أمناء السر والكتبة. وتختص هذه اللجنة بالفصل في التظلمات من قرارات الجزاء الصادرة عن لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية حسب الأحوال، ويصدر بتشكيل هذه اللجان وتحديد اختصاص كل منها قرار من رئيس الهيئة...". وأن المادة (١) من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤، تنص على أن: "للنيابة الإدارية السلطات التأديبية المقررة للسلطة المختصة بمقتضى القانون فى توقيع الجزاءات التأديبية أو حفظ التحقيق، وذلك فيما تباشره من تحقيقات مع العاملين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية ولجان التأديب ومديري النيابات كل فيما يخصه، سلطة توقيع الجزاءات التأديبية أو حفظ التحقيق وإصدار القرارات التأديبية واعتمادها على النحو المبين فى هذا القرار. ولمديري النيابات بالنسبة للعاملين بالجهات المشار إليها سلطة حفظ التحقيق عدا الحفظ القطعى لعدم الأهمية، وذلك فى القضايا الخاصة بالمتهمين شاغلى درجة كبير فما دونها، شريطة عدم وجود متهمين بالقضية من شاغلى وظائف الإدارة العليا"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "تشكل بمكتب فنى رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات وبالمكاتب الفنية وبفروع الدعوى التأديبية لجان تأديب تؤلف كل منها برئاسة نائب رئيس هيئة، وعضوية اثنين من الأعضاء لا تقل درجة كل منهما عن وكيل عام، ويلحق بها عدد كاف من الموظفين الإداريين والكتابيين، ويصدر بتشكيل هذه اللجان وتوزيع العمل بينها وفقًا لصالح العمل وإلحاق الموظفين بها، قرار من مدير المكتب الفني أو مدير الفرع، كل في حدود اختصاصه. ويخطر بهذا القرار مدير المكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات، ومدير إدارة التفتيش والأمانة العامة"، وأن المادة (٤) منه تنص على أن: "تختص لجان التأديب بمكتب فنى رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات بحفظ التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القانون عدا ما تختص به المحاكم التأديبية، وإصدار القرارات التأديبية فيها، وذلك في القضايا الخاصة بالعاملين بالجهات المشار إليها بالمادة (١) من هذا القرار للمتهمين من شاغلى وظيفتى وكيل وزارة ووكيل أول وزارة وما يعادلهما وقت تصرف النيابة في القضية، ويعتمد تقرير فحص اللجنة وقرار الجزاء الصادر من اللجنة التأديبية من رئيس الهيئة، وله طلب استيفاء التحقيق أو تعديل الرأي أو القيد أو الوصف، فإذا قدرت لجنة التأديب المختصة إحالة متهم أو أكثر إلى المحكمة التأديبية تأسيسًا على أن المخالفة المنسوبة إلى أي منهم تستوجب توقيع جزاء أشد مما تملك سلطة توقيعه أو لأسباب أخرى تراها، تعد تقريرًا بالاتهام وقائمة بأدلة الثبوت للمتهمين التي قررت إحالتهم إلى المحكمة التأديبية، ثم عرضها على رئيس اللجنة لمراجعتها واعتمادها وإصدار القرار التأديبى لغيرهم من المخالفين في القضية، والتي قدرت اللجنة عدم إحالتهم إلى المحكمة التأديبية"، وأن المادة (٦) منه تنص على أن: "تختص لجان التأديب بفروع إدارة الدعوى التأديبية وبالمكاتب الفنية

laa-eg.com

التى تباشر اختصاصات فرع الدعوى التأديبية بالنسبة للقضايا الخاصة بالمتهمين العاملين بالجهات المشار إليها فى المادة (١) من هذا القرار، بحفظ التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها فى القانون عدا ما تختص به المحاكم التأديبية، وإصدار القرارات التأديبية فيها، وذلك فى القضايا المعروضة من النيابة مباشرة على الفرع أو المكتب الذى يباشر اختصاصه إعمالًا للمادة ١/١٩١ من التعليمات العامة للنيابات، وذلك كله إذا تقرر عدم إحالة كل أو بعض المتهمين إلى المحاكمة التأديبية، مع مراعاة ما تقضى به المادة (٢١٣) من التعليمات العامة للنيابات"، وأن المادة (١٩) منه تنص على أن: "يجوز للموظف الذى صدر قرار بتوقيع الجزاء عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية أو من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية التظلم من هذا القرار وذلك خلال ستين يومًا من تاريخ علمه به"، وأن المادة (٢١) منه تنص على أن: "يشكل بالمكتب الفنى لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات لجنة تظلمات تؤلف من عدد كاف من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام يرأسها أحد وكلاء المكتب، ويلحق بها عدد كاف من السكرتارية والكتبة. وتختص هذه اللجنة بفحص التظلمات المقدمة من: (١) العاملين بالجهات المبينة بالمادة (١) من هذا القرار، من قرارات الجزاء الصادرة ضدهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية. (٢) العاملين بالنيابة الإدارية، من قرارات الجزاء الصادرة ضدهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية والرؤساء المختصين. ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الهيئة، كما يتولى مدير المكتب الفنى إصدار القرارات اللازمة بإلحاق السكرتارية والكتبة بها"، وأن المادة (٢٢) منه تنص على أن: "يشكل بكل مكتب فنى أو فرع للدعوى التأديبية لجنة للتظلمات تؤلف من عدد كاف من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام يرأسها مدير أو أحد وكلاء المكتب أو الفرع، ويلحق بها عدد كاف من السكرتارية والكتبة. ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاص كل منها وبإلحاق السكرتارية والكتبة بها قرار من مدير المكتب أو الفرع بحسب الأحوال. وتختص هذه اللجنة بالفصل فى التظلمات من قرارات الجزاء الصادرة من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية حسب الأحوال".

واستعرضت الجمعية العمومية إفتاءها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٨/٤/١١ – ملف رقم ٢٤١/١/٥٨ – و إفتاءها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٨/١٠/٢٤ ملف رقم ١٩٦٥/٤/٨٦ – والذى استظهرت فيه أن المشرع أسند إلى النيابة الإدارية بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه، العديد من الاختصاصات، من بينها الاختصاص بإجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية، والتحقيق فى المخالفات التى تكشف عنها هذه الرقابة، والاختصاص بالتحقيق مع الموظفين الداخلين

laa-eg.com

فى الهيئة والخارجين عنها، بيد أنه بصدور القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية آل الاختصاص المعقود للنيابة الإدارية بإجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية إلى هيئة الرقابة الإدارية، إعمالاً للمادة (٢) من هذا القانون. ولدى تعديل قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى)، وذلك بالقانون رقم (١١٥) لسنة ١٩٨٣، أسند المشرع إلى النيابة الإدارية وحدها الاختصاص بالتحقيق مع العاملين بالوحدات التي تطبق عليها أحكام هذا القانون فى مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على الموازنة العامة للدولة، والتحقيق فى الإهمال، أو التقصير الذى يقع من أي منهم، ويترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية، أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك بصفة مباشرة، كما أسند إليها وحدها الاختصاص بالتحقيق مع شاغلى الوظائف العليا من هؤلاء العاملين بصرف النظر عن طبيعة المخالفة المنسوبة إليهم، وما إذا كانت مخالفة مالية، أو إدارية.

كما تبين للجمعية العمومية من استعراض إفتائها المشار إليه، وما قضت به المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠١٨/٤/٢١ فى الطعن رقم (٥٨٩٣) لسنة ٦٣ ق. عليا، أن الدستور الحالي تناول فى الفصل الثالث من الباب الخامس منه تنظيم السلطة القضائية، واختص كلًّا من هيئة قضايا الدولة، وهيئة النيابة الإدارية بفصل مستقل، فتضمنت المادة (١٩٧) منه النص على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة". كما تضمنت تحديد الاختصاصات المعقودة لها، ومنها الاختصاص بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، والتحقيق فى المخالفات التى تحال إليها من جهة الإدارة، ويكون لها بالنسبة إلى هذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ومن خلال استعراض نص المادة (١٩٧) من الدستور التى وسدت هذا الاختصاص إلى هيئة النيابة الإدارية يتضح أمران، أولهما: أن النص ربط ممارسة هيئة النيابة الإدارية هذا الاختصاص، وغيره من الاختصاصات التى ناطها بها الدستور، بالتنظيم الذى يضعه القانون، إعمالًا لصريح عبارة "وذلك كله وفقًا لما ينظمه القانون" الواردة بالنص، ومن ثم لا يتأتى ممارستها السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية إلا بعد تدخل المشرع، وإصدار القانون الذى يتضمن تنظيم اضطلاعها بهذا الاختصاص، وفي الحدود التي رسم الدستور تخومها، مما يتعين معه الالتفات عن أي تنظيم يجري وضعه في هذا الشأن من غير المشرع، أو بأداة أدنى مما نص عليه الدستور، وهى القانون، إذ إن مثل هذا التنظيم هو والعدم سواء؛ لأنه محض غصب لسلطة المشرع، فلا ينتج أثرًا، ولا يصح البتة اتخاذه وحده ركيزة لممارسة هيئة النيابة الإدارية السلطات المقررة للجهة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية. وثانيهما:

laa-eg.com

أن الدستور فى المادة (١٩٧) المشار إليها مايز في الحكم بين سلطة هيئة النيابة الإدارية فى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية الذى تستمد الاختصاص بالتحقيق فيها مباشرة من القانون الذى يصدر بتنظيم هذا الاختصاص، حيث لم يعهد إليها الدستور – فى هذه الحال – ممارسة سلطة جهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية المقررة قانونًا عند ثبوت المخالفة، وسلطتها فى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها من جهة الإدارة، إعمالاً للسلطة التقديرية التى تتمتع بها هذه الجهة، إذ عقد الدستور لهيئة النيابة الإدارية في هذه المخالفات فقط ممارسة السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، على الوجه الذى ينظمه القانون، وفى هذه الحدود. ومرد هذه المغايرة في الحكم إلى أن الاختصاص الأصيل بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف ينعقد قانونًا للسلطات المختصة بذلك بالجهة الإدارية، طبقًا لما ينص عليه القانون، بحسبانها المسئولة عن حسن سير العمل بالمرفق العام الذى تقوم عليه، وأنها الأقدر من غيرها على تحديد مدى جسامة المخالفة التى ارتكبها الموظف، والجزاء التأديبي المناسب لها، وهو ما تؤكده المادة (١٢) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه. يدعم ذلك أن هيئة النيابة الإدارية بحسب أصل اختصاصها طبقًا للدستور والقانون هى سلطة تحقيق، وأن من ضمانات التأديب الراسخة عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام، والتحقيق، وسلطة توقيع الجزاء ما لم يقرر الدستور، أو ينص القانون على خلاف ذلك – فى حدود ما يسمح به الدستور – وحال وجود هذا النص يتعين الالتزام به، دون قياس عليه، أو توسع فى تفسيره.

كما استعرضت الجمعية العمومية إفتاءها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٨/٥/٢٣ – ملف رقم ٤٧٣/١/٥٨ – وإفتاءها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٨/٩/١٢ – ملف رقم ٢٠٠٥/٤/٨٦ – واللذين استظهرت فيهما أن المشرع تنفيذًا للمادة (١٩٧) من الدستور، تناول بموجب قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ – الذى لم يقره مجلس النواب، واكتفى باعتماد نفاذه خلال الفترة من ٢٠١٥/٣/١٢، حتى ٢٠١٦/١/٢٠ – تنظيم الاختصاص الذى يعقده الدستور لهيئة النيابة الإدارية بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وممارسة سلطات الجهة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية، حيث جاء هذا التنظيم موافقًا ما سبق بيانه من مفاد لحكم المادة (١٩٧) من الدستور، فقد فرقت المادة (٥٧) من هذا القانون بين حكمين: أولهما: الحكم الوارد في الفقرة الأولى منها، والذى يقضى باختصاص هيئة النيابة الإدارية – دون غيرها – بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية من الموظفين الخاضعين لأحكام هذا القانون، واختصاصها كذلك – دون غيرها – بالتحقيق مع الموظفين الخاضعين لهذه الأحكام في المخالفات المالية المنسوبة إلى أي منهم، والتي يترتب عليها ضياع حق

laa-eg.com

من الحقوق المالية للوحدة، أو المساس به، وثانيهما: الحكم الوارد في الفقرة الثانية من المادة ذاتها، والذى ناط بهيئة النيابة الإدارية التحقيق فى المخالفات الأخرى- غير المنصوص عليها في الفقرة الأولى من تلك المادة- وهى المخالفات التى لا تختص هيئة النيابة الإدارية بالتحقيق فيها، وإنما تحال إليها من الجهة الإدارية- إذا قدرت ذلك- ويكون لهيئة النيابة الإدارية بالنسبة إلى المخالفات المذكورة أخيرًا فقط السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات، أو الحفظ، وهو الحكم ذاته الذى أعادت المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية (الحالى) ترديده. وإزاء سكوت النص فى هذين القانونين- في المجال الزمني لسريان كل منهما- عن تحديد السلطة المنوط بها ممارسة الاختصاص بتوقيع الجزاء داخل هيئة النيابة الإدارية، فإن ممارسته تغدو معقودة للسيد الأستاذ المستشار/ رئيس هيئة النيابة الإدارية- دون غيره- بحسبانه السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة فى الجهات الإدارية (الوزير المختص، أو المحافظ المختص، أو رئيس الهيئة) نزولًا على صحيح قواعد التفسير، دون تفويض فى هذا الاختصاص، التزامًا بما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، وإفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع فى هذا الشأن، وذلك فى غياب النص الذي يجيز له إجراء هذا التفويض. سواء من واقع قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه، أو غيره من القوانين. وبناء عليه يكون قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه فيما تضمنه من تأليف لجان تأديب تختص بتوقيع الجزاءات التأديبية على بعض الموظفين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ فاقدًا سند إصداره، ومغتصبًا سلطة المشرع في تنظيم ممارسة هيئة النيابة الإدارية الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية، بالإضافة إلى خروجه على الحدود التي رسمها الدستور والقانون لممارسة هذا الاختصاص، والتي تقتصر على المخالفات التى ترى الجهة الإدارية إحالتها إلى هيئة النيابة الإدارية للتحقيق فيها، دون غيرها من المخالفات، حسبما سبق بيانه، وأن سلطة توقيع الجزاء في هذه الحال تنعقد للسيد الأستاذ المستشار/ رئيس الهيئة دون غيره، التزامًا بحكم الفقرة الثانية من كل من المادتين (٥٧)، و(٦٠) من قانونى الخدمة المدنية سالفي الذكر، وبمراعاة أنه لا يجوز له التفويض في ممارسة هذا الاختصاص في غياب النص الذي يرخص في ذلك.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن السيد المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية أصدر القرار رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه استنادًا إلى قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، بحسبانه تنفيذًا لحكم المادة (٥٧) منه، وإذ لم يقر مجلس النواب هذا القانون، وإنما اكتفى باعتماد نفاذه خلال الفترة من ١٢ / ٣ /٢٠١٥، حتى ٢٠١٦/١/٢٠، ومن ثم يكون هذا القانون قد سقط بانقضاء هذه المدة، وصار كأن لم يكن، وينبسط ذلك بطبيعة الحال إلى اللوائح والقرارات الصادرة استنادًا إلى هذا القانون،

الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

laa-eg.com

أو تنفيذًا لأحكامه، ومن بينها قرار هيئة النيابة الإدارية المشار إليه، مما لا يتأتى معه قانونًا الارتكان إليه فى توقيع أى جزاءات تأديبية على الموظفين المعروضة حالاتهم، لفقدان لجان التأديب المنصوص عليها به سند تشكيلها، هذا فضلًا عن أنه لا اختصاص لها من حيث الأصل بتوقيع أى جزاءات تأديبية على هؤلاء الموظفين فى المخالفات التى تقدر الجهات الإدارية إسناد إجراء التحقيق فيها إلى هيئة النيابة الإدارية، وكذلك الحال بالنسبة إلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦، بالنظر إلى أن هذا القرار صدر بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤ في المجال الزمني للعمل بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى) الذي كان يخلو من أى تنظيم لممارسة هيئة النيابة الإدارية الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون، على الوجه الذي يتطلبه الدستور، على ما تقدم بيانه.

ولا ينال من ذلك الدفع بأن قراري رئيس هيئة النيابة الإدارية آنفي الذكر صدرا استنادًا إلى حكم المادة (١٩٧) من الدستور، وليس استنادًا إلى قانون الخدمة المدنية الذى لم يقره مجلس النواب أو قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه؛ إذ إنه فضلًا عن أن ذلك يخالف الثابت من نصوص القرارين صراحة، فإن أداة تنظيم مباشرة الاختصاص المعقود لهيئة النيابة الإدارية بموجب المادة المذكورة هى القانون، وليس أداة أدنى فى سلم تدرج القواعد القانونية. يضاف إلى ذلك أن القرار المذكور أولًا لم يصادف بدء سريان حكم المادة الثالثة من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، فيما يقرره من استمرار العمل باللوائح والقرارات القائمة حاليًا فيما لا يتعارض وأحكام قانون الخدمة المدنية المرافق له، بالنظر إلى أن اللوائح والقرارات المقصودة فى هذا الشأن هي ما صدر منها استنادًا إلى أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، والذى تم إلغاؤه بنص المادة الأولى من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، المشار إليه، هذا فضلا عن أن القرار المذكور ثانيًا- رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦- لا سند له البتة من أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة سالف الذكر.

وترتيبًا على ما تقدم، وإذ سقط قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ في شأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها بما شابه من عوار على النحو سالف البيان، بانتهاء فترة اعتماد نفاذ قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، في ٢٠١٦/١/٢٠، كما أن قراره رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦ صدر- من حيث الأصل- فاقدًا صحيح سنده، مغتصبًا سلطة المشرع في تنظيم ممارسة هيئة النيابة الإدارية اختصاص جهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية في المخالفات التي تقدر جهة الإدارة إحالتها إلى الهيئة للتحقيق فيها، ومن ثم فإنه لا يتأتى بحال من الأحوال اتخاذ

laa-eg.com

أي من هذين القرارين سندًا لتأليف لجان التأديب المشار إليها، أو لإسناد أى اختصاص لهذه اللجان فى توقيع أى جزاء تأديبى على العاملين الذين كانوا يخضعون لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة قبل إلغائه، أو الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، بحسبان ممارسة هذا الاختصاص رهينًا بصدور قانون ينظم هذا الأمر، وأن سلطة توقيع الجزاء فى هذه الحالة منوطة بالسيد الأستاذ المستشار/ رئيس الهيئة– دون غيره– بوصفه السلطة العليا المقابلة للسلطة المختصة فى الجهات الإدارية التى يخضع الموظفون فيها لهذا القانون، مما تغدو معه القرارات الصادرة عن تلك اللجان بتوقيع جزاءات تأديبية قد صدرت دون سند، مشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذى يهدرها، ويفقدها أثرها ويجعل الجهة الإدارية غير ملتزمة بتنفيذها، وإن كان ذلك لا يجعل الفعل غير مؤثم قانونا، وإنما يتعين على الجهة الإدارية والتي تسترد سلطتها واختصاصاتها طبقًا لقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ أن تنزل الجزاءات التأديبية بالموظفين التي تثبت تحقيقات النيابة الإدارية مخالفتهم لأحكام القانون أو بحفظ الأوراق أو أن تطلب من النيابة الإدارية إحالة العامل الذى تم التحقيق معه إلى المحاكم التأديبية المختصة.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى:

أولا: انعدام قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن لجان التأديب بالنيابة الإدارية المشكلة تطبيقًا لقرار رئيس النيابة الإدارية رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠١٥، وقراره رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦، وعدم الاعتداد بها.

ثانيًا: عدم التزام وزارة التعليم العالى بتنفيذ قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن لجان التأديب بالنيابة الإدارية، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٩ / ١ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة