الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية في مجال التأديب (على ضوء أحدث المبادئ التي استقرت عليها المحكمة الإدارية العليا)

الدكتور

خضر محمد عبد الرحيم محمد

مدرس القانون العام

كلية الحقوق – جامعة أسيوط

المقدمة

تحتل الوظيفة العامة داخل الدولة مركزاً مرموقاً باعتبارها مظهراً من مظاهر سيادة الدولة تستطيع من خلالها، وفي إطار تنفيذ سياساتها العامة، الاضطلاع بمهامها الملقاة على عاتقها؛ والمتمثلة في إشباع الحاجات العامة للمواطنين والمحافظة على النظام العام داخل الدولة بعناصره المتنوعة.

ويعد الموظف العام العنصر الفاعل داخل المنظومة الإدارية؛ إذ به تمارس الإدارة نشاطها الضبطي والمرفقي، ومن خلاله تحقق أهدافها المرسومة. وإذا كان طبيعياً أن يوجد في ميدان الوظيفة العامة من يتكاسل عن أداء عمله أو يهمل في القيام بواجبات وظيفته أو ينحرف عن الطريق القويم، رغم ما يُلقيه تولي هذه الوظيفة على عاتقه من التزامات، فإنه من المنطقي أن تتدخل التشريعات المنظمة للوظيفة العامة لوضع القواعد التأديبية التي تحكم تلك الحالات.

فلم يشأ المشرع أن يجعل الموظف العام بعيداً عن دائرة الرقابة والمساءلة، ومن ثم جعل من نظام التأديب ضمانة لحسن سير الأجهزة الإدارية بطريق منتظم، تحقيقاً للغاية التي أُنشئت من أجلها، وأداة لحماية الوظيفة العامة من العبث أو الامتهان بها. فضلاً عن كون هذا النظام يمثل الوجه المقابل لفكرة الإثابة؛ فكما منح المشرعُ للموظف عدة امتيازات كأدوات للتحفيز؛ منها العلاوات والمكافآت التشجيعية ونظام الترقيات، جعل في المقابل من نظام التأديب وسيلة من وسائل التقويم من خلال تقرير جُملة من الجزاءات.

ولما كانت الغاية من تقرير نظام التأديب كوسيلة في يد السلطة الإدارية، تتمثل في إلزام الموظف القيام بالواجبات المفروضة عليه دونما خروج عليها أو تجاوز لها، ولما كان الهدف من هذا النظام هو تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرفق العام في تقديم خدماته بصورة منتظمة ومطردة، والحفاظ على كرامة الوظيفة؛ باعتبار أن الموظف يمثل واجهة السلطة

الإدارية أمام المواطنين، فإن من مقتضيات تلك الغاية أو هذا الهدف أن تتم ممارسة السلطة التأديبية في إطارٍ من المشروعية دونما افتئاتٍ على نصوص القانون أو انتهاكٍ لحقوق الموظف أو أن تتعدي تلك الغاية نطاق الصالح العام إلى دائرة المصالح الشخصية.

من أجل ذلك وتحقيقاً للتوازن المنشود بين المصلحة العامة من جهة وتقرير ضمانات جدية لحماية الموظف من عسف السلطات الإدارية من جهة أخرى، وضع المشرع لجهة الإدارة جملة من القواعد والأحكام؛ منها ما يتعلق بمرحلة التحقيق لا سيما الضمانات القانونية للموظف في مواجهة الجهة القائمة عليه، وأخرى متعلقة بمرحلة توقيع الجزاء عن طريق السلطات التأديبية الإدارية، وأخيرة تتعلق بمرحلة المحاكمة إذا ما اقتضى الأمر إحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب على حسب الأحوال. كما رسم المشرع للموظف القواعد التي تحكم التظلم إدارياً أو الطعن قضائياً على القرارات التأديبية النهائية التي قد تصدر في مواجهته.

ولما كانت المصلحة العامة تقتضي استقرار الأوضاع القانونية داخل الدولة، لذا عادة ما تكون الإجراءات القانونية التي تنطق بها النصوص التشريعية بصفة عامة وفي مجال التأديب على وجه التخصيص، مقرونة بمدد محددة يلزم على المخاطبين بها مباشرة تلك الإجراءات في غضونها. فإذا كانت للإجراءات أوضاعاً وضوابط معينة، فإن لها في المقابل مواعيد وآجال محددة، يلزم أن يُتخذ الإجراء خلالها وإلا ترتب على مخالفة هذا الميعاد جزاءً مناسباً، يختلف بحسب طبيعة هذا الميعاد وما إذا كان ميعاداً ملزماً أم ميعاداً تنظيمياً[1].

[1]- حيث تنقسم المواعيد الإجرائية من حيث الجزاء المترتب عليها إلى:

أ- مواعيد تنظيمية: وهي المواعيد التي لا يترتب على مخالفتها جزاء البطلان أو السقوط أو عدم القبول شكلاً، ويمكن التمييز بين المواعيد الملزمة والمواعيد التنظيمية من خلال الرجوع إلى إرادة المشرع أو أحكام القضاء. فإذا تبين أن الحكمة التي تغياها المشرع من تقرير الميعاد هي استقرار المراكز الإجرائية بحيث يحق للخصم

ولقد أولت التشريعات الإجرائية بالغ اهتمامها بعامل الزمن باعتباره مقياساً لاستيفاء الحق في مجال المطالبة القضائية أو شرطاً لدفع الاتهام أو الطعن على القرارات والأحكام؛ ذلك أنه إذا كان اتباع الإجراءات المرسومة شرط لاقتضاء الحقوق أو دفع الاتهامات، فإن عامل الزمن أو المواعيد الإجرائية[1] يحتل حيزاً مهماً، لما يترتب عليه من نتائج خطيرة قد تصل إلى حد فقدان الشخص لحقه تماماً.

التعويل عليها فإن الجزاء المترتب على مخالفتها يكون هو السقوط كمواعيد الطعون. أما إذا كانت الحكمة منها مجرد حث الخصوم أو المحكمة على اتخاذ إجراء معين في وقت قريب فإنه يكون مجرد ميعاد تنظيمي.

ب- مواعيد قانونية: وهي تلك المواعيد التي يترتب على مخالفتها جزاءً إجرائياً متمثلاً في البطلان أو عدم القبول الشكلي، والأمثلة عليها كثيرة منها المواعيد المتعلقة بالطعن على الأحكام استئنافاً أو نقضاً أو التماساً بإعادة نظر. وهذه المواعيد القانونية منها ما يتعلق بالنظام العام بحيث يجوز لكل ذي مصلحة بل وللمحكمة من تلقاء نفسها التصدي لها، كمواعيد الطعن في الأحكام ومنها ما هو متعلق بالمصلحة الشخصية للمتقاضي يجوز له وحده التمسك بها دون غيره.

على أية حال فإن مدى تعلق الميعاد الإجرائي بالنظام العام من عدمه يتوقف على تحديد الغرض من هذا الميعاد، فإذا كان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة كان متعلقاً بالنظام العام بحيث لا يجوز الاتفاق على مخالفته؛ ذلك أنه يهدف بالأساس إلى خدمة المبادئ الأساسية في إجراءات التقاضي فيكون القاضي ملزماً بإثارته في مراحل نظر الدعوى المختلفة حتى ولو لم يتمسك به الخصوم. وما من شك أن مخالفة المواعيد الإجرائية من شأنه أن يرتب بحسب الأصل سقوط الحق في اتخاذ الإجراء، مع الأخذ في الاعتبار أن جزاء السقوط يتعلق بالحقوق الإجرائية فقط فلا يمتد إلى الحقوق الموضوعية وإن كان في الإمكان أن يؤثر فيها بالتبعية. د. آمال أحمد الفزايري، مواعيد المرافعات- دراسة تحليلية مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١٩٨٦م، ص ١٤١ وما بعدها، د. أمينة مصطفي النمر، الدعوى وإجراءاتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١٩٩٠م، ص ٣٧٥.

[1]- تختلف المواعيد الإجرائية عن مواعيد التقادم؛ فالمواعيد الإجرائية تتعلق بأعمال إجرائية تتم وفقاً لسلطة إجرائية تتصل بخصومة قضائية أو بسببها، بينما مواعيد التقادم تتعلق بالحق في موضوع الدعوى أو بالحقوق الموضوعية التي تنظمها قواعد القانون الموضوعي؛ فميعاد التقادم يهدف إلى تأكيد مركز قانوني أو واقعي أما

إذن المواعيد الإجرائية ليست من المستلزمات الشكلية العابرة بل هي من أهم القيود المرتبطة بالإجراء القضائي باعتبارها الميعاد الذي يحدده القانون لمباشرة إجراء ما، إما قبل بدئه أو أثنائه أو بعد انقضائه[١]، أو هي الفترة الزمنية التي أوجب المشرع القيام بذلك الإجراء خلالها أو قبلها أو بعد نهايتها[٢]، فلا يكون الإجراء –بحسب الأصل– صحيحاً ومنتجاً لأثاره إذا لم يُحترَم أجله.

الميعاد الإجرائي فيتعلق بأداء الخصومة لهدفها. د. نبيل إسماعيل عمر، سقوط الحق في اتخاذ الإجراء في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط ٢٠١١م، ص ٣٥.

[١]– د. محمود هاشم، قانون القضاء المدني، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ١٦٦.

[٢]– حرص الفقه الإجرائي على تقسيم المواعيد الإجرائية إلى عدة تقسيمات تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها منها. منها تقسيم تلك المواعيد من حيث وقت مباشرة الإجراء إلى مواعيد ناقصة ومرتدة وكاملة.

أ– الميعاد الناقص: هو ذلك الميعاد الذي يلزم أن يُتخذ فيه الإجراء وقبل انقضاء اليوم الأخير منه وإلا قُضي بعدم قبول الدعوى، لذا يتم احتساب اليوم الأخير منه ضمن هذا الميعاد الذي يجب أن يتخذ فيه الإجراء. ومن أمثلة ذلك المواعيد المتعلقة بالطعن على الأحكام سواء بالاستئناف أو النقض أو التماس إعادة النظر. ويترتب على عدم رفع الطعن خلال هذه الميعاد سقوط الحق في رفعه حفاظاً على استقرار المراكز القانونية، وهو متعلق بالنظام العام حيث يكون لكل صاحب مصلحة أن يثير هذا الدفع فضلاً عن أن المحكمة تملك أن تحكم به من تلقاء نفسها.

ب– الميعاد المرتد: وهو ذلك الميعاد الذي يتعين على صاحب المصلحة اتخاذ الإجراء قبل أن يبدأ؛ فبدء هذا الميعاد يمتنع على صاحب الشأن مباشرة هذا الإجراء، والغرض من اللجوء إلى هذا النوع من المواعيد هو التحقق من جدية الإجراء المطلوب اتخاذه قبل الميعاد، وحتى يتمكن أصحاب الشأن من الاستعداد لمواجهة الإجراء وما يقتضيه. ويسمى بالميعاد المرتد لأنه يُحسب بطريقة معكوسة. ومن المواعيد المرتدة في قانون المرافعات ميعاد الاعتراض على قائمة شروط البيع في التنفيذ على عقار، حيث يجب تقديم الاعتراضات على هذه القائمة قبل الجلسة المحددة لنظر الاعتراضات بثلاثة أيام على الأقل، وإلا سقط الحق في تقديم الاعتراض.

ج– الميعاد الكامل: وهو الميعاد الذي يجب أن ينتهي بأكمله قبل اتخاذ العمل الإجرائي، فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الأخير منه، حيث يلزم أن تمضي تلك المدة قبل اتخاذ العمل الإجرائي. ويسيطر

وإذا كانت المواعيد الإجرائية المقررة في مجال القانون الخاص لا تسير من حيث أهدافها أو ما يترتب على مخالفتها من جزاء، على وتيرة واحدة؛ إذ أن لكل أجل غاية ولكل مخالفة جزاء، فإن الأمر في مجال التأديب لا يخرج عن ذلك. فقد يكون الأجل المضروب لمباشرة إجراء معين متعلقاً بالنظام العام أو من شأن مخالفته المساس بمصالح الأفراد أو بأشخاص المرفق العام، بما يُحتم على المخاطبين به احترامه ويُرتِب على مخالفته جزاء السقوط فتصبح الإجراءات التي يباشرونها عديمة الجدوى، وقد يكون هذا الأجل متعلقاً بمصلحة الإدارة نفسها من أجل تنظيم العمل الإداري بها دونما مساس أو تأثير على مصلحة المتعاملين معها، فلا يترتب على مخالفته أي جزاء.

ولقد أثارت مسألة تعلق المواعيد الإجرائية بالنظام العام نقاشاً حاداً على صعيد الفقه الإجرائي لما لفكرة النظام العام من أهمية؛ إذ أن اعتبار الميعاد المحدد متعلقاً بالنظام العام من شأنه أن يرتب مجموعة من الآثار المهمة؛ منها بطلان الإجراء الذي يتم بالمخالفة لهذا الميعاد، وعدم جواز الاتفاق على مخالفته، وإمكانية الدفع بسقوط الدعوى في أية مرحلة من مراحلها ولو عن طريق القاضي نفسه ودونما حاجة إلى إثارة هذا الدفع من قبل الخصوم[1].

على أية حال؛ فإنه إذا كان الأمر متيسراً ولا يثير أدنى إشكالية إذا تدخل المشرع صراحة قاطعاً الشك باليقين من خلال النص على اعتبار هذا الميعاد أو ذاك متعلقاً بالنظام العام، أو مرتباً أثر البطلان حال مخالفته، إلا أن الصعوبة تدق حال التزام المشرع الصمت في

على الميعاد الكامل مفهوم مبدأ المساواة بين المتقاضين، فإذا كان المدعي يملك من الوقت ما يمكنه من إعداد دعواه، فمن العدالة منح المدعى عليه وقت كافٍ لإعداد دفاعه. فالميعاد الكامل لا يتخذ الإجراء إلا بعد نهايته، بينما يتخذ الإجراء قبل بداية الميعاد المرتد. د. نبيل إسماعيل عمر، مرجع سابق، ص ٤٧٩، د. عبد الحميد الشواربي، مواعيد الإجراءات القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ٢٠٠٠م، ص ٨، د. وجدي راغب، مبادئ الخصومة المدنية – دراسة تأصيلية لقواعد الخصومة في قانون المرافعات، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١، ١٩٧٨م، ص ٤٤.

[1]– د. آمال أحمد الفزايري، مرجع سابق، ص ١٤١ وما بعدها.

تحديد الجزاء المترتب على مخالفة إجراء معين للميعاد المضروب لمباشرته، الأمر الذي يحتاج إلى البحث والتدقيق من خلال التصدي لأحكام القضاء لبيان الأثر القانوني المترتب على تلك المخالفة.

لذلك وفي سبيل الوقوف على الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتنوعة في مجال التأديب، وبيان ما يعد منها من المواعيد الملزمة التي يجب على المخاطبين بها احترامها وعدم الخروج عليها وإلا كانت الإجراءات المتعلقة بها باطلة لا ترتب أي أثر، وما يعد من المواعيد التنظيمية التي قررها المشرع لحث الجهة الإدارية أو

الأفراد نحو المسارعة في مباشرة الإجراءات المطلوبة دون أن تصل مخالفة تلك المواعيد إلى حد بطلان الإجراءات المرتبطة بها، آثرت كتابة هذا البحث محاولاً من خلاله الإلمام بكافة المواعيد التي تتعلق بنظام التأديب، وذلك بتقسيمه إلى ثلاثة مباحث يتفرع كل منها إلى ثلاثة مطالب، على النحو الوارد تفصيلاً بخطة البحث.

أهمية البحث:

تعد المواعيد الإجرائية من المسائل المهمة في القضايا والمعاملات بصفة عامة، فهي تحتاج إلى عناية كبيرة لما فيها من ضمان لحقوق الأشخاص وعدم ضياعها، كما يترتب على عدم مراعاتها نتائج مهمة وخطيرة في نفس الوقت؛ كالبطلان أو ضياع الحق أو سقوطه. فقد يكون الفرد على حق في الدعوى ومع ذلك لا يملك مباشرة هذا الحق نتيجة عدم مراعاة المواعيد اللازمة لاتخاذ إجراء معين.

وتتجلى أهمية تلك الدراسة في الوقوف على طبيعة المواعيد الإجرائية التي تضمنها نظام التأديب حتى يكون صاحب الشأن على بينة من أمره؛ ذلك أن معرفة المواعيد الخاصة بنظام التأديب تساعد الموظف على المحافظة على حقوقه أمام الإدارة والقضاء، فيسارع إلى التظلم من أو الطعن على القرارات التأديبية الصادرة في حقه –إن كان لذلك محل–، أو يدفع

بسقوط الدعوى التأديبية المقامة في مواجهته إذا لم تُراعى فيها المواعيد التي استلزمها المشرع سواء في مرحلة ما قبل التحقيق أو عند التصرف فيه أو في مرحلة المحاكمة، وذلك كله قبل فوات المواعيد التي قررها المشرع لصاحب الشأن حتى لا يترتب على مخالفتها فقدان الحق، خاصة إذا كانت تلك المواعيد تتخذ صفة المواعيد الملزمة وليست المواعيد التنظيمية، وما يترتب على ذلك من مساس بمركزه القانوني والتأثير على حياته الوظيفية.

منهج البحث:

في محالة منا للوقوف على طبيعة المواعيد الإجرائية في مجال التأديب وعلى اختلاف أنواعها وما إذا كانت مواعيد ملزمة أو حتمية أم مواعيد تنظيمية، آثرت اتباع المنهج التحليلي من خلال دراسة وتحليل النصوص القانونية القائمة في هذا الصدد وتحديد آثارها، والمنهج التطبيقي لما تشكله مراجعة الأحكام القضائية الصادرة عن قضاء مجلس الدولة في هذا الشأن من ضرورة ملحة للوقوف على موقف القضاء من طبيعة تلك المواعيد، خاصة وأن المشرع لم يوضح فيما يتعلق بكثير منها الأثر القانوني المترتب على مخالفتها، الأمر الذي لا مناص معه من استلهام هذا الأثر من ثنايا الأحكام القضائية الصادرة في هذا الشأن؛ لما للقضاء الإداري من دور مشهود في إرساء العديد من المبادئ القانونية، مع التدخل في كل حين بوضع تلك المبادئ موضع التحليل، والتعقيب عليها تأييداً أو تفنيداً.

خطة البحث:

لما كان توقيع الجزاء التأديبي على الموظف – بعد انتهاء التحقيق– جراء ثبوت ارتكابه مخالفة تأديبية إما أن يتم عن طريق الجهة الإدارية نفسها من خلال إصدار قرارات تأديبية تدور في إطار الجزاءات المقررة بموجب أحكام القانون، أو أن ترى في المخالفة من الجسامة بمكان بما يستلزم عرض الأمر على المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب المختص من خلال تحريك الدعوى التأديبية، لذلك –وفي إطار بيان الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتعلقة بنظام تأديب الموظف العام– سوف نتناول في المبحثين الثاني والثالث الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتعلقة بالقرارات التأديبية وتلك المتعلقة بتحريك الدعوى التأديبية على الترتيب، على أن يدور الحديث في المبحث الأول حول الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المقررة لسقوط المخالفة التأديبية ذاتها، وذلك على النسق الآتي:

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتعلقة بسقوط المخالفة التأديبية.

المطلب الأول: الميعاد المقرر لسقوط المخالفة التأديبية أثناء الخدمة.

المطلب الثاني: الاستثناء الوارد على الميعاد المقرر لسقوط المخالفة التأديبية أثناء الخدمة.

المطلب الثالث: الميعاد المقرر لتحريك الدعوى التأديبية بعد انتهاء الخدمة.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتعلقة بالقرارات التأديبية.

المطلب الأول: المواعيد المتعلقة بإصدار القرار التأديبي وإخطار النيابة الإدارية بهذا القرار.

المطلب الثاني: المواعيد المتعلقة بالتظلم الإداري من القرارات التأديبية.

المطلب الثالث: الميعاد المتعلق بتحريك الطعن التأديبي أمام الجهة المختصة.

المبحث الثالث: الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتعلقة بتحريك الدعوى التأديبية.

المطلب الأول: المواعيد المتعلقة بالجهة الإدارية بشأن طلب تحريك الدعوى التأديبية.

المطلب الثاني: الميعاد المتعلق بالجهاز المركزي للمحاسبات بشأن طلب تحريك الدعوى التأديبية.

المطلب الثالث: المواعيد المتعلقة بالنيابة الإدارية بشأن تحريك الدعوى التأديبية.

نسأل الله التوفيق والسداد

الباحث

المبحث الأول

الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتعلقة بسقوط المخالفة التأديبية

(مرحلة ما قبل توقيع الجزاء)

رغبة في استقرار المراكز القانونية والحيلولة دون اضطراب الأعمال وتكدس القضايا وحتى لا تنشغل المحاكم بتقصي أسباب النزاع في أمور عفا عليها الزمن، وحماية للموظفين حتى لا يظل سيف الاتهام مسلطاً على رقابهم مدة طويلة دون حسم، وحثاً للجهة الإدارية على الكشف عن المخالفات التي تقع بها واتخاذ الإجراءات التأديبية حيالها خلال أجل معين خشية ضياع معالمها واختفاء أدلتها، أقر المشرع بموجب نص المادة (٦٨)[١] من قانون الخدمة المدنية الحالي الرقيم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، فكرة سقوط المخالفة التأديبية بالنسبة للموظف الذي لا يزال في الخدمة بفوات ثلاث سنوات على ارتكابها أو على آخر إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، ورتب على ذلك أثراً قانونياً يتمثل في إنقضاء الدعوى التأديبية.

واستثناءً من هذا الأصل ونظراً لخطورة الجرائم الجنائية التي تمثل اعتداءً على الحق العام لما فيها من مساس بمصالح المجتمع وتهديد لكيان الدولة؛ قرر المشرع عدم سقوط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية؛ فلا يجوز للموظف العام إذا ما تضمن الفعل أو التصرف الصادر عنه شقاً جنائياً أن يتمسك بفكرة السقوط الثلاثي للجريمة التأديبية.

---

[١]- والذي يعد ترديداً لذات الحكم الذي أورده المشرع في قانون العاملين المدنيين الملغي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م؛ حيث قضت المادة ٩١ منه بأن: "تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة. وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء. وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة. ومع ذلك إذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية".

أما الموظف الذي انتهت خدمته لأي سبب من الأسباب، فلا يجوز تحريك الدعوى التأديبية بشأن ما وقع منه من مخالفات أثناء الخدمة ولو لم تكن قد انقضت على ارتكاب تلك المخالفة مدة الثلاث سنوات، شريطة أن لا يكون قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء الرابطة الوظيفية وأن لا تكون المخالفة المنسوبة إليه من المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة للدولة، وذلك إعمالاً لنص المادة (٦٦) من قانون الخدمة المدنية، والمادة (٢٠) من قانون مجلس الدولة الحالي.

والبادي من تلك التوطئة أن المشرع وإذا أورد القاعدة العامة بشأن سقوط المخالفة التأديبية والمتمثلة في التقادم الثلاثي ما دام الموظف قائماً على رأس العمل، إلا أن هناك من الاستثناءات التي ترد عليها والمتمثلة في ارتباط الدعوى التأديبية بالدعوى الجنائية من جهة، وجواز تحريك الدعوى التأديبية حتى بعد انتهاء العلاقة الوظيفية ولمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة في حالة المخالفات المالية من جهة ثانية. لذلك وفي سبيل بيان الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتعلقة بسقوط المخالفة التأديبية نقسِّم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، يدور الحديث في أولها حول القاعدة العامة فيما يتعلق بسقوط المخالفة التأديبية للموظف أثناء الخدمة، على أن ينصب الحديث في المطلب الثاني على الاستثناء الوارد بشأن تلك المدة حالة ارتباط الجريمة التأديبية بشق جنائي، في حين يختص المطلب الثالث ببيان الميعاد المقرر لسقوط الدعوى التأديبية بعد انتهاء الرابطة الوظيفية.

المطلب الأول

الميعاد المقرر لسقوط المخالفة التأديبية أثناء الخدمة

تنص المادة (٦٨) من قانون الخدمة المدنية الحالي على أن: "تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للموظف الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة. وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وتسري المدة من جديد ابتداءً من آخر إجراء. وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة. ومع ذلك إذا شكَّل الفعل جريمة جنائية، فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية".

والبادي من هذا النص أن المشرع اعتبر –بالنسبة للموظف الموجود بالخدمة– فوات مدة ثلاث سنوات –بحسب الأصل– على ارتكاب الفعل المكون للجريمة أو على آخر إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة سبباً كافياً لزوال معالم المخالفة، ومبرراً مقنعاً لإسدال الستار على تلك الواقعة حتى لا تظل المسؤولية التأديبية سيفاً مسلطاً على رقاب العاملين طوال مدة خدمتهم الوظيفية، وعائقاً للعامل عن العودة إلى سواء السبيل[١].

[١]– تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن قوانين التوظف السابقة على قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م الملغي، قد تباينت أحكامها حول مدة سقوط الدعوى التأديبية وكيفية احتسابها؛ حيث قضت المادة ٦٢ من قانون العاملين المدنيين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م بأن: " تسقط الدعوى التأديبية بمضي سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة أو ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها أي المدتين أقرب....."، بينما قضت المادة ٦٦ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م بأن: "تسقط الدعوى التأديبية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة...."، في حين قضت المادة ١٠٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة

وتطبيقاً لذلك انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى سقوط الدعوى التأديبية لفوات أكثر من ثلاث سنوات على ارتكاب المخالفة دون أن تنشط الجهة الإدارية باتخاذ أي إجراء بشأنها؛ حيث قضت بأن المخالفة المنسوبة للطاعن قد وقعت واكتملت بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١١م ولم تنشط جهة الإدارة إلى اتخاذ أي إجراء بشأن هذه المخالفة إلا بتاريخ ٢٢ مارس ٢٠١٦م تاريخ إعداد المذكرة المعدة من مدير عام الإدارة العامة للشؤون القانونية والمنتهية بعد استعراض المخالفة المنسوبة للطاعن إلى التوصية بإحالته للتحقيق معه بمعرفة إدارة التفتيش الفني على الإدارات القانونية بوزارة العدل، فمن ثم يكون أول إجراء تم اتخاذه بشأنها بعد مضي ما يقرب من ست سنوات من ارتكاب المخالفة، وعليه تكون الدعوى التأديبية المقامة عنها قد سقطت بمضي المدة[١].

وفي المقابل انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر لها إلى رفض الدفع بسقوط الدعوى التأديبية بمضي المدة؛ تأسيساً على أن النيابة الإدارية قد أرجأت تحقيقاتها لحين انتهاء التصرف الجنائي فيما نُسب إلى الطاعن، واستمرت النيابة العامة في مباشرة تحقيقاتها إلى أن انتهت بالمذكرة المؤرخة بتاريخ ٢٧ فبراير ٢٠١٥م إلى الاكتفاء بإرسال الأوراق إلى النيابة الإدارية لاتخاذ إجراءات محاكمة الطاعن تأديبياً عما نسب إليه من مخالفات، وقامت النيابة الإدارية بمباشرة تحقيقاتها إلى أن أقامت الدعوى التأديبية رقم.....لسنة ٤ ق محل الطعن بإيداع أوراقها قلم كتاب المحكمة التأديبية بتاريخ ١٤ مايو ٢٠١٧م، ومن ثم لا تكون هذه الدعوى قد سقطت بمضي ثلاث سنوات دون اتخاذ ثمة

١٩٥١م بشأن موظفي الدولة بأنه: "لا تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة إلى الموظفين طوال وجودهم في الخدمة وتسقط بمضي خمس سنوات من تاريخ تركهم الخدمة لأي سبب كان....".

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٣٩٦٥٠ لسنة ٦٤ قضائية عليا بجلسة ١٦ من نوفمبر ٢٠١٩م. [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1194124].

إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة؛ إذ تمت مباشرة إجراءاتها في المواعيد القانونية[١].

ومما تجدر الإشارة إليه أن القاعدة المتعلقة باشتراط تحريك الدعوى التأديبية خلال ثلاث سنوات –متى كانت العلاقة الوظيفية لا تزال قائمة– تنطبق على كافة المخالفات التي تقع من الموظف سواء المالية أو الإدارية دون ثمة تفرقة بينهما. وهذا ما أفصحت عنه المحكمة الإدارية العليا ومنذ قديم أحكامها؛ حيث ورد في حكم لها أن المادة (٦٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م، قضت بسقوط الدعوى التأديبية بمضي ثلاث سنوات بإطلاقٍ دون ثمة تفرقة بين الدعوى التأديبية التي تنطوي على مخالفات إدارية وتلك التي تنطوي على مخالفات مالية، وأن مقتضى هذا الإطلاق ولازمه أن تسقط الدعوى التأديبية أياً كانت طبيعة المخالفة إدارية كانت أم مالية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوعها[٢].

ولقد استقرت أحكام قضاء مجلس الدولة على احتساب المدة المقررة لسقوط المخالفة التأديبية من تاريخ اكتمال أركان الجريمة التأديبية لا من تاريخ ارتكاب الفعل المكون لها حال الاختلاف بينهما؛ إذ قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن الجامعة المطعون ضدها قد نسبت للطاعنة بصفتها رئيس كنترول الفرقة الأولى بكلية.....بجامعة الأزهر عام ٢٠٠٤م، عدم مراعاة الدقة في عملها، مما نتج عنه نقل

---

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٣٠٩٢٣ لسنة ٦٤ قضائية عليا بجلسة ١٦ من نوفمبر ٢٠١٩م. [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1194127].

[٢]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٩٧٩ لسنة ١٩ قضائية عليا بجلسة ٣ من مايو ١٩٨٠م، مكتب فني ٢٥، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٩٩ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 52429].

الطالبة/.....من الفرقة الأولى إلى الفرقة الثانية بمادتين، في حين أنها كانت راسبة في أربع مواد، ومن ثم فإن المخالفة المنسوبة إلى الطاعنة قد اكتملت أركانها بإعلان نتيجة الفرقة الأولى عام٢٠٠٤م، وهو التاريخ الذي تبدأ منه مدة سقوط الدعوى التأديبية بالنسبة لها، وإذ لم تنشط الجامعة المطعون ضدها لاتخاذ إجراءات التحقيق في الواقعة المذكورة إلا بتاريخ ٢٩ يوليو ٢٠٠٨م، أي بعد مُضي أكثر من ثلاث سنوات، وعلى وفق المادة (٩١) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليها آنفا، فإنه –والحال كذلك– تكون المخالفة المنسوبة إلى الطاعنة قد سقطت بمضي المدة[١].

وإذا كانت مدة الثلاث سنوات التي حددها المشرع لانقضاء الدعوى التأديبية يبدأ احتسابها فيما يتعلق بالجريمة الوقتية من تاريخ اكتمال أركان الجريمة كما سلف البيان، وبغض النظر عن استمرار الأثار المترتبة عليها؛ ذلك أن المخالفات الوقتية هي من قبيل الأفعال غير المستمرة، فلا عبرة بالزمن الذي يسبق هذا الفعل في الاستعداد لارتكابه أو بالزمن الذي يليه والذي تستمر أثاره في أعقابه[٢]، فإن الأمر على خلاف ذلك بشان الجريمة المستمرة، والتي مناطها تكرار تدخل الموظف بتكرار المخالفة؛ حيث لا تسقط الدعوى التأديبية المتعلقة بها إلا من تاريخ آخر فعل صدر عنه فيها.

ولقد عبَّرت المحكمة الإدارية العليا عن هذا المعنى في حكم لها بقولها: إن المادة (٩١) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨م

---

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٧٦٤٥ لسنة ٥٧ قضائية عليا بجلسة ١٧ من نوفمبر ٢٠١٣م، مكتب فني٥٩، رقم الجزء١، رقم الصفحة ١٤٣ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 404529].

[٢]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٧٥٧٦ لسنة ٥٨ قضائية عليا –الدائرة الرابعة– بجلسة ٢١ من أبريل ٢٠١٨م. [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 409844].

المعدل بالقانون رقم ١١٥ لسنه ١٩٨٣م تنص على أن: "تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة...". ومن مفاد ذلك أن المشرع قد أراد بهذا النص أن يُسدِل الستار على المخالفة التي بدرت من الموظف بانقضاء ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها أي من تاريخ اكتمال مقوماتها، ومن ثم فإنه يترتب على ذلك عدم سقوط الدعوى التأديبية بالنسبة للمخالفات المستمرة لعدم اكتمال مقومات تحديدها طيلة بقاء حالة استمرارها قائمة[١].

ورغبة من المشرع في تقرير حماية فعالة للموظف، وحتى لا يظل مصير الموظف معلقاً رهن إرادة السلطة الإدارية دون سقف زمني، لم يرتب على اتخاذ الجهة الإدارية إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة انقطاع هذا الميعاد على سبيل التأبيد، وإنما جعل من كل إجراءٍ تتخذه الإدارة في مواجهة الموظف نقطة بداية لمعاودة احتساب تلك المدة من جديد. ومن ثم إذا انقطعت مدة الثلاث سنوات المقررة لسقوط المخالفة التأديبية باتخاذ إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، ولم تواصل السلطة المختصة بعد ذلك خطواتها الجادة بشأن محاسبة الموظف حتى النهاية دون توقف أو تراخٍ، تعرضت لذات الجزاء المقرر وهو انقضاء الدعوى التأديبية بمضي ثلاث سنوات تحتسب من تاريخ آخر إجراء.

وبالمثال يتضح البيان: إذا ارتكب الموظف فعلاً معيناً وارتأت الجهة المختصة وجود شبهة جنائية بشأن تلك المخالفة فأحالته إلى النيابة العامة، وانتهت النيابة في تحقيقاتها إلى أنه لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية، فإنه والحال هذه يعود للدعوى الوصف التأديبي، ويبدأ احتساب المدة المسقطة لها وهي الثلاث سنوات من تاريخ إصدار النيابة

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ١٨٢٥ لسنة ٤٠ قضائية عليا بجلسة ٢٨ من يناير ٢٠٠٦م. [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٤١٣٣٤].

العامة قرارها المتقدم؛ باعتبار أن ما أجرته النيابة العامة من تحقيق يعد من الإجراءات القاطعة للميعاد، شريطة أن تكون الإحالة إلى النيابة العامة قد تمت قبل مضي ثلاث سنوات وإلا ما رتب هذا الإجراء أثراً في قطع تلك المدة.

واتساقاً مع الفهم المتقدم قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها أن النيابة العامة إذا ارتأت حفظ التحقيق مع المتهم اكتفاءً بالجزاء الإداري، فإن ذلك يؤكد انصراف نيتها عن مجازاته جنائياً باعتبارها القوامة على الدعوى الجنائية، وبالتالي لا يجوز أن تمتد محاسبته تأديبياً إلى ذات المدة المقررة لسقوط الدعوى الجنائية، وإنما يعود الأمر إلى حساب مدة السقوط بوصف ما ارتكبه المُخالف مخالفة تأديبية مهما كانت جسامتها، ومن ثم تسقط بمضي ثلاث سنوات من آخر إجراء قاطع لها[1].

وفيما يتعلق بالإجراءات التي يترتب على اتخاذ أي منها قطع الميعاد المقرر لسقوط المخالفة التأديبية، فعلى الرغم من أن النص التشريعي[2] قد حصر نطاق تلك الإجراءات في التحقيق والاتهام والمحاكمة، إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد توسعت –في غير حكم لها– في هذا المفهوم، واعتبرت إجراءات جمع الاستدلالات تندرج ضمن تلك الحالات؛ وذلك بقولها أن مدة السقوط وإن كانت تنقطع بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، إلا أن هذه العبارة من الاتساع والشمول بحيث تشمل كافة الإجراءات التي من شأنها إثارة الاتهام وتحريكه. وإذا كانت إجراءات جمع الاستدلال لا تقطع التقادم في الدعوى

---

[1]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٣٦٥٣٧ لسنة ٥٧ قضائية عليا –الدائرة الرابعة– بجلسة ٢١ من يناير ٢٠١٧م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٩٢٣٠٥].

[2]– المادة ٦٨ من قانون الخدمة المدنية الحالي الرقيم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، والتي تقابل المادة ٩١ من القانون الرقيم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة الملغي والمعدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣م.

الجنائية إلا إذا اِتُخذت في مواجهة المتهم أو أُخطر بها بوجه رسمي، فإن طبيعة المخالفات الإدارية لا تحتمل هذا المعنى الفني الدقيق للتحقيق الجنائي، بما يوجب أن يدخل في معنى الإجراءات القاطعة للتقادم إجراءات جمع الاستدلال بكافة صورها، ولو لم تُتَخذ في مواجهة المتهم[١].

بل إن قضاء مجلس الدولة قد ذهب إلى أبعد من ذلك؛ حيث رتب على تحقق أي إجراء من الإجراءات المتقدمة قطع الميعاد ولو جاء الإجراء مخالفاً للقانون؛ إذ قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن المشرع وإن كان قد حدد ميعاد سقوط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بانقضاء ثلاث سنوات على ارتكاب المخالفة دون اتخاذ أي إجراء من الإجراءات القاطعة لهذه المدة، إلا أن تداول الدعوى أمام المحكمة التأديبية بحسبانه إجراء من إجراءات المحاكمة التأديبية يقطع المدة المحددة لسقوط الدعوى بغض النظر عن إعلان المحال إعلانا صحيحاً بالاتهام أو بالجلسات المحددة لنظر الدعوى، ذلك أن المشرع قد رتب على اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة قطع مدة السقوط المشار إليها دون اشتراط اقترانه بإجراء آخر صحيح أو غير صحيح[٢].

---

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ١٥١٥٢ لسنة ٥٩ قضائية عليا بجلسة ١٣ من يونيو ٢٠٢٠م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ١١٨٨٥٥٨]، أيضاً حكمها الصادر في الطعن رقم ٢٥٨٤٧ لسنة ٥١ قضائية عليا بجلسة ٢٦ من أبريل ٢٠٠٨م، مكتب فني ٥٣، رقم الجزء ٢، رقم القاعدة ١٥٠، رقم الصفحة ١١٤٥ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٤٦٠٨٣].

[٢]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٢٦٦٠١ لسنة ٥٩ قضائية عليا الدائرة الرابعة بجلسة ٢١ من أكتوبر ٢٠١٧م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٤٠٥٧٩١]، كذلك حكمها الصادر في الطعن رقم ٢٧٦٤٥ لسنة ٥٧ قضائية عليا بجلسة ١٧ من نوفمبر

وعليه يمكن القول –وفقاً لما هو مستفاد من هذا الحكم– أنه إذا أجرت الجهة الإدارية تحقيقاً بشأن إحدى المخالفات المالية المنسوبة إلى الموظف بعد مُضي عامين ونصف، مثلاً، على ارتكاب المخالفة –على الرغم من انعقاد الاختصاص بالتحقيق في المخالفات المالية للنيابة الإدارية وحدها–، وانتهت إلى طلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهته من قبل النيابة الإدارية، وتم ذلك بالفعل، وتحددت أولى جلسات المحاكمة بعد انقضاء ثلاث سنوات على ارتكاب المخالفة، فإن المحكمة في هذه الحالة لا تقضي بسقوط الدعوى التأديبية لفوات مدة الثلاث سنوات على ارتكاب المخالفة؛ إذ أن ما قامت به الجهة الإدارية من تحقيق –رغم مخالفته للقانون– يعد قاطعاً لمدة السقوط، وإنما تقضي بعدم قبول الدعوى لبطلان التحقيق ذاته. ومن ثم يجوز إعادة التحقيق وتحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف من جديد عن طريق النيابة الإدارية، شريطة أن يتم هذا الإجراء الأخير خلال ثلاث سنوات من تاريخ آخر إجراء من إجراءات المحاكمة وهو صدور الحكم بعدم القبول.

وحريٌ بالذكر في هذا الصدد أن الأثر المترتب على توافر أي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة والمتمثل في انقطاع الميعاد المقرر لسقوط الدعوى التأديبية، ينسحب لجميع المتهمين ولو تم هذا الإجراء في مواجهة أحدهم، وهذا ما قضت به الفقرة الثالثة من المادة (٦٨) من قانون الخدمة المدنية، وأكدت عليه المحكمة الإدارية العليا بقولها إن المشرع قد حدد مدة سقوط الدعوى التأديبية بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة بانقضاء ثلاث سنوات على ارتكاب المخالفة التأديبية، ورتب انقطاع هذه المدة باتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة بشأن المخالفة حيث يبدأ حساب المدة

٢٠١٣م، مكتب فني ٥٩، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ١٤٣ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 404529]، حكمها الصادر في الطعن رقم ٣٠٨٩ لسنة ٤١ قضائية عليا بجلسة ١٣ من يناير ٢٠٠١م، مكتب فني ٤٦، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٤٦٧ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٠٩٩٨].

من جديد ابتداءً من آخر إجراء، وقرر المشرع في حالة تعدد المتهمين بارتكاب المخالفة أن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقين[١].

ومما لا مناص من التنويه إليه أن المشرع قد أجاز للمحكمة التأديبية إذا ما رأت أن الواقعة الواردة بأمر الإحالة أو الوقائع التي تضمنها التحقيق تحمل شقاً جنائياً، أن تحيل الأمر إلى النيابة العامة مع الاستمرار في الفصل في الدعوى التأديبية، اللهم إلا إذا كان الفصل في دعوى تأديبية متوقفاً على الفصل في دعوى جنائية، وذلك بموجب نص المادة (٣٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م والقاضية بأنه: "إذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية أحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها وفصلت في الدعوى التأديبية. ومع ذلك إذا كان الحكم في دعوى تأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية....".

وعلى الرغم من وضوح الحكم الوارد بمنطوق المادة (٣٩) من قانون مجلس الدولة سالفة الذكر، والقاضي بأن وقف الدعوى التأديبية لا يكون إلا في حالة توقف الحكم التأديبي على نتيجة الفصل في الشق الجنائي، وبالتالي وجب على المحكمة التأديبية- في غير تلك الحالة- أن تستمر في إجراءات نظر الدعوى التأديبية، وإلا تعرضت الدعوى لجزاء السقوط بانقضاء ثلاث سنوات من تاريخ آخر إجراء من إجراءات المحاكمة. أقول على الرغم من ذلك، إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد استقرت على أن هذا الحكم المنصوص عليه بتلك المادة، لا يغل يد المحكمة التأديبية ولا يقضي على سلطتها التقديرية في أن توقف الدعوى التأديبية أيضاً إذا ما تبين لها أن هناك تحقيقاً جنائياً عن ذات الوقائع

[١]- راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم 4415 لسنة ٤٤ قضائية عليا بجلسة ٥ من يناير ٢٠٠٢م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 36269].

المنسوبة للمتهم في المحاكمة التأديبية؛ على سند من القول بأنه قد يحدث تعارض بين الحكم التأديبي في حالة صدوره وما قد ينتهي إليه التحقيق الجنائي عن ذات الواقعة، كما أن الدعوى الجنائية تستمد مصدرها وبدايتها أصلاً من التحقيق الجنائي الذي قد ينتهي إلى حكم جنائي قد يتعارض مع الحكم التأديبي[١].

* **تعقيب:**

تعقيباً على ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا من إجازة وقف الدعوى التأديبية في كل الأحوال سواء أكانت الوقائع محل المؤاخذة التأديبية تتضمن شقاً جنائياً منظور أمام المحاكم الجنائية أم أن الأمر بشأنها لا يزال في مرحلة التحقيق الجنائي، نرى أن هذا القضاء يتعارض مع الحكمة التي تغياها المشرع من إيراد نص المادة (٣٩) سالفة الذكر، والتي فرق فيها بين حالتين: أورد الأولى كقاعدة عامة مقرراً فيها أن المحكمة التأديبية إذا رأت أن الواقعة أو الوقائع محل المساءلة التأديبية تتضمن شقاً جنائياً أحالت الأمر بشأنها إلى النيابة العامة مع الاستمرار في نظر الدعوى التأديبية والفصل فيها. بينما جاءت الحالة الثانية على سبيل الاستثناء فأوجب وقف الدعوى التأديبية إذا كانت الوقائع التي تتضمن شقاً جنائياً قد دخلت مرحلة المحاكمة الجنائية من قبل، وكان الفصل في الدعوى التأديبية متوقفاً على الفصل في الدعوى الجنائية.

ولما كان الأصل هو الاستمرار والاستثناء هو الوقف، فلا يجوز التوسع في الأخير على حساب الأول، خاصة وأن ما تضمنته المادة (٣٩) من أحكام، وإن كانت ظاهرياً تخاطب المحكمة التأديبية إلا أنها من حيث مضمونها وما ترتبه من أثر تخاطب أيضاً

---

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٨٢٤٤ لسنة ٥٠ قضائية عليا بجلسة ١٥ من ديسمبر ٢٠٠٧م، مكتب فني ٥٣ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٣١٩، رقم القاعدة ٤٥ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 345424].

الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية، وإذا كان للمحكمة سلطة التقدير في تحديد ما إذا كانت الواقعة أو الوقائع محل الدعوى التأديبية تفصح عن جرم جنائي ومن ثم تحيل الأمر بشأنه إلى النيابة العامة فإن سلطتها تقف عند هذا الحد دون أن تملك وقف الدعوى التأديبية. ولو أراد المشرع تقرير حكم الوقف في حالة إحالة الواقعة إلى التحقيق الجنائي بمعرفة النيابة العامة، شأنها شأن الحكم الوارد بوجوب وقف الدعوى التأديبية في حالة وجود دعوى جنائية سيؤثر الحكم فيها على الأولى، ما أعوزه النص صراحة على ذلك، ودون أن يفرد التفصيل الوارد بفقرتي المادة (٣٩) من قانون مجلس الدولة سالفة الذكر.

ولا يغير من ذلك ما قد يراه البعض بأن صيغة الوجوب التي أوردها المشرع في الفقرة الثانية من المادة (٣٩) بشأن وقف الدعوى التأديبية إذا ما ارتبطت بدعوى جنائية سيؤثر الحكم الصادر فيها على الحكم في الدعوى التأديبية، تعني بمفهوم المخالفة أن ما ورد من حكمٍ في الفقرة الأولى من ذات المادة يحمل صيغة الجواز؛ ذلك أن حكم الوجوب لا يقابله في جميع الأحوال الجواز، وإنما قد يقابله الحظر. ومن ثم فإن بيان حكم الفقرة الأولى وما إذا كان يحمل فكرة الجوازية ومنح المحكمة سلطة تقديرية في وقف الدعوى أو الاستمرار فيها، أم يحمل معنى حظر الوقف ووجوب الاستمرار في الدعوى، إنما يكون بالرجوع إلى الأصل العام. والأصل العام يقضي بالتزام المحكمة بالاستمرار في الدعوى التأديبية وإلا انطبق على الدعوى حكم السقوط المنصوص عليه قانوناً بموجب نص المادة (٦٨) من قانون الخدمة المدنية، بمضي ثلاث سنوات من تاريخ آخر إجراء من إجراءات المحاكمة، وبالتالي فإن حكم وجوب وقف الدعوى بالنسبة للحالة الواردة في الفقرة الثانية، يقابله حكم حظر وقف الدعوى بالنسبة لما دونها من حالات.

وعليه نرى ضرورة استمرار المحكمة التأديبية بالفصل في الدعوى التأديبية ولو ارتأت المحكمة أن الواقعة أو الوقائع محل التحقيق تتضمن شقاً جنائياً وأحالت الأمر بشأنها

إلى النيابة العامة، ولا يكون لها وقف الدعوى التأديبية – والوقف هنا على سبيل الوجوب– سوى في حالة وحيدة نص عليها المشرع في الفقرة الثانية من المادة (٣٩) من قانون مجلس الدولة؛ وهي إذا ما كانت هناك دعوى جنائية يتوقف على الفصلِ فيها، الفصلُ في الدعوى التأديبية. ومن ثم –ووفقاً لوجهة نظرنا المتقدمة– نرى أنه من حق الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية –إذا أوقفت المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب على حسب الأحوال، الدعوى لحين الانتهاء من التحقيق الجنائي وفي غير الحالة المنصوص عليها قانوناً، ومرت ثلاث سنوات أو أكثر على هذا الوقف– الدفع أمام المحكمة التي تنظر الطعن، بسقوط الدعوى التأديبية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ آخر إجراء من إجراءات المحاكمة التي صدر فيها الحكم الطعين.

وتأكيداً لهذا الرأي، وللبعد عن أي خلاف حول تفسير النص، وتحقيقاً لاستقرار المركز القانوني للموظف، واتساقاً مع ما أولاه المشرع من اهتمام بشأن الدعاوى التأديبية وضرورة سرعة الفصل فيها بموجب نصي المادتين (٣٤)[١]، (٣٥)[٢] من قانون مجلس الدولة، نهيب بالمشرع التدخل بتعديل نص المادة (٣٩) من قانون مجلس الدولة ليكون على النحو التالي: "إذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع

[١]– تنص المادة ٣٤ من قانون مجلس الدولة على أن: "تُقام الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة المختصة، ويجب أن يتضمن القرار المذكور بياناً بأسماء العاملين وفئاتها والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية الواجبة التطبيق. وتُنظَر الدعوى في جلسة تُعقد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداع هذه الأوراق قلم كتاب المحكمة،.....".

[٢]– تنص المادة ٣٥ من ذات القانون على أن: "تفصل المحكمة التأديبية في القضايا التي تُحال إليها على وجه السرعة، وعلى الوزراء والرؤساء المختصين موافاة المحكمة بما تطلبه من بيانات أو ملفات أو أوراق لازمة للفصل في الدعوى خلال أسبوع من تاريخ الطلب. ولا يجوز تأجيل نظر الدعوى أكثر من مرة لذات السبب على ألا تجاوز فترة التأجيل أسبوعين. وتصدر المحكمة حكمها في مدة لا تجاوز شهرين من تاريخ إحالة الدعوى إليها".

التي تضمنها التحقيق تُكوِّن جريمة جنائية أحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها مع وجوب الاستمرار في الفصل فى الدعوى التأديبية. ومع ذلك إذا كان الحكم فى دعوى تأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية".

المطلب الثاني

الاستثناء الوارد على الميعاد المقرر لسقوط المخالفة التأديبية أثناء الخدمة

إذا كان مؤدى الحكم الوارد بموجب نص الفقرة الأولى من المادة (٦٨) من قانون الخدمة المدنية، سقوط الدعوى التأديبية بمرور ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة ما لم تنقطع تلك المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، حيث يبدأ احتساب تلك المدة من جديد من تاريخ آخر إجراء، إلا أن المشرع –وخروجاً منه عن هذا الأصل– قرر بموجب نص الفقرة الأخيرة من ذات المادة، قاعدة أخرى ربط بموجبها الجريمة التأديبية بالجريمة الجنائية متى تضمن الفعل المُخالِف شقاً جنائياً، بحيث لا تسرى مدة السقوط المشار إليها في الفقرة الأولى بالنسبة للجريمة التأديبية، وإنما تسري في شأنها مدد السقوط المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية بشأن الجريمة الجنائية.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في غير حكم لها بأن المستقر عليه أن حق الجهة الإدارية في إقامة الدعوى التأديبية بشأن المخالفة المنسوبة للعامل يسقط بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب هذه المخالفة، حتى لا يظل العقاب سيفاً مسلطاً على رقاب العاملين، وأن لا يكون قد مضى الوقت الذي تختفي فيه معالم الجريمة وأدلتها. ومع ذلك

تستطيل مدة السقوط هذه حال ارتكاب العامل لمخالفة إدارية تتضمن شقاً جنائياً، فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية المقررة بموجب أحكام القانون[١].

وبالرجوع إلى نصوص قانون الإجراءات الجنائية رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠م تطالعنا المادة (١٥) منه بقولها: "تنقضي الدعوى الجنائية في مواد الجنايات بمضي عشر سنين من يوم وقوع الجريمة وفي مواد الجنح بمضي ثلاث سنين، وفي مواد المخالفات بمضي سنة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. أما في الجرائم المنصوص عليها في المواد ١١٧، ....فلا تنقضي الدعوى الجنائية الناشئة عنها بمضي المدة. ومع عدم الإخلال بأحكام الفقرتين السابقتين لا تبدأ المدة المسقطة للدعوى الجنائية في الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات والتي تقع من موظف عام إلا من تاريخ انتهاء الخدمة أو زوال الصفة، ما لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك".

والبادي من هذا النص أن المشرع الجنائي قد فرق فيما يتعلق بكيفية احتساب مدد السقوط المقررة للدعاوى الجنائية؛ حيث وضع أصلاً عاماً في انقضاء الدعاوى الجنائية وهو سقوط الدعوى بالنسبة للجنايات بمضي عشر سنوات وفي الجنح بمضي ثلاث سنوات وفي المخالفات بمضي سنة واحدة، تحتسب جميعها من تاريخ ارتكاب المخالفة. وخروجاً عن هذا الأصل قرر احتساب تلك المدد بالنسبة للجرائم الواردة في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات[٢] والتي تقع من موظف عام، من تاريخ انتهاء الخدمة أو زوال الصفة،

---

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٣٠٨٥٨ لسنة ٦٢ قضائية عليا بجلسة ٢٦ من أكتوبر ٢٠١٩م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1192411].

[٢]– تناول المشرع الجنائي بموجب أحكام الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات في المواد من (١١٢ – ١١٩) جملة من الأحكام التي تحدد الجرائم المتعلقة باختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر والتي يمكن أن تقع من الموظف العام وعقوباتها والظروف المشددة لها، مختتماً ذلك ببيان مفهوم الأموال العامة والموظف العام الذي يخضع لأحكام هذا الباب.

ما لم يكن قد تم البدء في التحقيق قبل ذلك، بل إن المشرع قد ذهب إلى أبعد من ذلك قاضياً في ذات المادة سالفة الذكر بعدم انقضاء الدعوى الجنائية بالتقادم بالنسبة للموظف العام إذا ما ارتكب إحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة ١١٧ من قانون العقوبات[١].

وترتيباً على ما تقدم؛ فإن الدعوى التأديبية وإن كانت بحسب الأصل تنقضي بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية، إلا أنه إذا تضمن الفعل المكون لها شقاً جنائياً فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بمضي ثلاث سنوات بالنسبة للجنح وعشر سنوات بالنسبة للجنايات تحتسب من تاريخ ارتكاب الفعل، ما لم تنضوي الجريمة الجنائية تحت لواء الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، إذ أنه والحال هذه لا تحتسب مدد السقوط إلا من تاريخ انتهاء الرابطة الوظيفية أو زوال الصفة ما لم تكن الجهات المختصة قد سارعت في البدء في التحقيق قبل ذلك، أو تندرج الجريمة الجنائية تحت حكم المادة (١١٧) من قانون العقوبات فلا تسقط بالتقادم مطلقاً.

ولقد أجملت المحكمة الإدارية العليا القواعد المتعلقة بكيفية احتساب مدد السقوط بالنسبة للدعوى التأديبية إذا ما حمل الفعل المكون لها شقاً جنائياً، وبينت المقصود بعبارة "زوال الصفة" المنصوص عليها في عجز الفقرة الأخيرة من المادة (١٥) من قانون الإجراءات الجنائية؛ بقولها إن المشرع قد تدخل بوضع أصل عام في شأن سقوط الدعوى التأديبية وهو انقضاء ثلاث سنوات على ارتكاب المخالفة، واستثناءً من هذا الأصل لا تسقط الدعوى التأديبية إذا كون الفعل المنسوب للعامل جريمة جنائية إلا بسقوط الدعوى الجنائية.

---

[١]- تنص المادة ١١٧ من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧م بأن: "كل موظف عام استخدم سخرة عمالاً في عمل لإحدى الجهات المبينة في المادة ١١٩ أو احتجز بغير مبرر أجورهم كلها أو بعضها يُعاقب بالسجن المشدد.

وتكون العقوبة الحبس إذا لم يكن الجاني موظفاً عاماً".

وكذلك وضع قانون الإجراءات الجنائية أصلاً عاماً في انقضاء (سقوط) الدعوى الجنائية بالنسبة للجنح وهو انقضاؤها بمضي ثلاث سنوات من يوم وقوع الجريمة، إلا أنه خرج عن هذا الأصل العام بالنسبة للجرائم الواردة في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات التي تقع من موظف عام بألا تبدأ المدة المسقطة للدعوى الجنائية إلا من تاريخ انتهاء الخدمة أو زوال الصفة، ما لم يكون قد تم البدء في التحقيق قبل ذلك....وقضت المحكمة بأن المشرع وإن لم يحدد مدلول مصطلح "زوال الصفة" الوارد بنص المادة (١٥) من قانون الإجراءات الجنائية والذي يبدأ منه احتساب مدد السقوط بالنسبة للجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات التي تقع من الموظف العام، وما إذا كان المقصود به زوال صفة الموظف العام نهائياً أم يكفي مجرد تغيير وظيفته أو تغيير الجهة التي يعمل بها مع بقاء علاقته الوظيفية دون انفصام أو انتهاء، إلا أنه يتبين من استعراض نص المادة ١١٩ مكرراً من قانون العقوبات أن الموظف العام المعين بأحد المرافق العامة للدولة لا تنفك عنه صفة الموظف العام بنقله من مكان إلى مكان آخر أو بتغيير نوعية العمل القائم به، إذ يظل رغم ذلك موظفاً عاماً إلى أن تنتهي خدمته بأحد الأسباب المقررة لانتهاء الخدمة[١].

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأنه لما كان الثابت من الأوراق أن المطعون ضدهما موظفان عموميان بمصلحة الشهر العقاري، وأن المخالفة المنسوبة إليهما تشكل الجريمة المنصوص عليها بالمادة 116 مكرراً من قانون العقوبات وهي إحدى جرائم الباب الرابع من الكتاب الثاني من ذلك القانون، ومن ثم فإن مدة سقوط الجريمة وكذلك المخالفة التأديبية لا تبدأ إلا من تاريخ انتهاء خدمتهما بمصلحة.....، دون

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٣١٤ لسنة ٤٣ قضائية عليا بجلسة ٥ من مايو ٢٠٠١م، مكتب فني ٤٦، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ١٦٥٩، رقم القاعدة ١٩٣ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 36111].

أن يغير من ذلك نقلهما إلى وظيفة أخرى بذات المصلحة التي يعملان بها، إذ أن صفتهما كموظف عام ما انفكت قائمة. ومن حيث إن الجهة الإدارية قد أرسلت كتابها رقم .... بتاريخ ٥ يونيو ١٩٩٦م إلى النيابة الإدارية لتحديد مسؤولية المطعون ضدهما عن المخالفة المنسوبة إليهما، وتم التحقيق معهما، وأحيلا إلى المحاكمة التأديبية بتاريخ ٣١ مارس ١٩٩٧م أي قبل انقضاء ثلاث سنوات من التحقيق معهما، وقبل انتهاء خدمتهما، فإن الدعوى التأديبية لم تسقط بمضي المدة[١].

وتأكيداً لهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر لها بأنه لما كان الثابت من الأوراق أن المخالفات المنسوبة إلى الطاعنين تشكل الجريمة الجنائية المنصوص عليها بالمادة (١١٦ مكررا أ)، وهي إحدى الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المشار إليه، وأن الطاعنين ما زالوا في الخدمة الوظيفية، وبذات البنك الذي يعملون به حتى ولو انتقلوا للعمل بفروع أخرى، ومن ثم لا تبدأ المدة المقررة لسقوط تلك الجريمة إلا من تاريخ انتهاء الخدمة الوظيفية. ولا يغير من ذلك عدم إبلاغ النيابة العامة أو تحريك الدعوى الجنائية ضد أي من الطاعنين من قبل هيئة النيابة الإدارية المطعون ضدها أو إدارة البنك الذي يعملون به، الأمر الذي يتعين معه الالتفات عن الدفع المُبدَى من الطاعنين بسقوط الدعوى التأديبية بمضي المدة، مع الاكتفاء بذكر ذلك في الأسباب دون المنطوق[٢].

---

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٦٠٠٣ لسنة ٤٣ قضائية عليا بجلسة ٥ من مايو ٢٠٠١م، مكتب فني ٤٦ رقم الجزء ٢ رقم الصفحة ١٦٥٩، رقم القاعدة ١٩٣ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 31101].

[٢]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٨٧٧٦٩ لسنة ٦٢ قضائية عليا -الدائرة الرابعة- بجلسة ٢٤ من فبراير ٢٠١٨م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 411182].

أما الجرائم الجنائية الأخرى التي تقع من الموظف العام –بعد استبعاد الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات ومن بينها الجرائم المنصوص عليها في المادة ١١٧ من ذات القانون والتي لا تسقط بالتقادم– فإن مدد التقادم المنصوص عليها في المادة (١٥) من قانون الإجراءات الجنائية تسري في حقها من تاريخ ارتكاب الفعل لا من تاريخ انقطاع العلاقة الوظيفية أو زوال الصفة. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن ما نُسب للطاعن من قيامه بالكشط والتعديل والإضافة بأصل الرخصة المذكورة، وأصل معاينة الحدود لمكان إقامة محطة التقوية، إنما يمثل في حق الطاعن جناية التزوير المعاقب عليها جنائياً بالمادة (٢١١) من قانون العقوبات بالسجن المشدد أو السجن، وهي لا تسقط بالتقادم إلا بمرور عشر سنوات من وقت ارتكاب الجريمة. وأن مُدة سقوط الدعوى التأديبية بشأن هذه المخالفة لا تكتمل إلا باكتمال مدة سقوط الدعوى الجنائية، وانتهت المحكمة إلى أنه لما كان ما نُسب للطاعن قد تم في غصون شهر يوليو ٢٠١١م وتم التحقيق معه بمعرفة النيابة الإدارية بتاريخ ١ أكتوبر ٢٠١٤م وقدم للمحاكمة بتاريخ ١٦ مايو ٢٠١٥م، فمن ثم تكون الدعوى الجنائية لم تسقط، وكذلك الدعوى التأديبية المرتبطة بها[١].

ولقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن المحكمة التأديبية لها أن تقوم بتكييف الفعل المنسوب للعامل وبيان ما إذا كان يتضمن جريمة جنائية من عدمه؛ تأسيساً على أنه ولئن كان الأصل أن المحكمة التأديبية لا شأن لها بالوصف الجنائي للواقعة نظراً لاستقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، إلا أن هذا الاستقلال ليس من شأنه أن تلتفت المحكمة التأديبية عن الوصف الجنائي لوقائع المخالفة التأديبية، إذ أن لها أن

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٣٠٨٥٨ لسنة ٦٢ قضائية عليا بجلسة ٢٦ من أكتوبر ٢٠١٩م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1192406].

تتصدى لتكييف الوقائع المعروضة عليها وتحديد الوصف الجنائي لها لبيان أثره في استطالة مدة سقوط الدعوى التأديبية. ولذلك قضت في حكم لها بأن الدعوى التأديبية وإن كانت تسقط بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة، إلا أنها لا تسقط إلا بسقوط الدعوى الجنائية إذا كون الفعل جريمة جنائية، وللمحكمة التأديبية أن تتصدى لتكييف الوقائع المعروضة عليها والمنسوبة للعامل بحسب ما تستظهره منها وتخلع عليها الوصف الجنائي السليم، إلا أن ذلك مشروط بداهة بأن تكون هذه الوقائع ثابتة قبل العامل على وجه القطع واليقين من واقع الأوراق والتحقيقات، وأنها تشكل في الوصف الجنائي جريمة.....وانتهت في حكمها إلى أن المخالفات المنسوبة إلى الطاعنة في الطعن الرقيم....لسنة ٥٩ ق.ع . تشكل الجريمة الجنائية المنصوص عليها بالمادة (١١٦ مكررا أ)، وهي إحدى الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧م، وأن الطاعنة ما زالت في الخدمة الوظيفية، فإن المدة المقررة لسقوط تلك الجريمة لا تبدأ إلا من تاريخ انتهاء الخدمة الوظيفية، الأمر الذي يتعين معه الالتفات عن الدفع المبدى من الطاعنة بسقوط الدعوى التأديبية بمضي المدة[١].

ومما تجدر الإشارة إليه أن الجريمة الجنائية تقوم في حق الموظف العام حتى ولو كان الفعل المؤثَم قد تم استجابة لأمر صادر عن الرئيس المباشر –كأصل عام[٢]–، وذلك

---

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ١٣٢٤٣ لسنة ٥٩ قضائية عليا –الدائرة الرابعة– بجلسة ١٧ من فبراير ٢٠١٨م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٤٠٦٩٧٤]، حكمها (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ١٣٩٨٦ لسنة ٥٩ قضائية عليا –الدائرة الرابعة– بجلسة ١٧ من فبراير ٢٠١٨م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٤٠٦٩٧٥].

[٢]– حيث تنص المادة ٦٣ من قانون العقوبات على أنه: "لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أميري في الأحوال الآتية:

على خلاف الجريمة التأديبية[1]. وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بقولها: إن المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أن الإعفاء من المسؤولية في حالة ارتكاب الموظف للمخالفة تنفيذاً لأمر رئيسه، منوط بأن يكون أمر الرئيس في هذا الشأن مكتوباً، وأن ينبهَ الموظفُ المرؤوسُ رئيسَه بالمخالفة كتابة، فإن لم يتحقق ذلك فلا تُرفع المسؤولية عن الموظف....وانتهت في حكمها إلى أنه لما كانت الأوراق والتحقيقات قد خلت مما يفيد وجود أمر مكتوب وصادر عن رئيس نيابة الدقي يفيد حث الطاعن على ارتكاب تلك المخالفة، كما لا يوجد تنبيه كتابي صادر عن الطاعن لرئيسه (رئيس نيابة الدقي أو غيره) يخطره بكون الأمر يشكل مخالفة حتى يدرأ عن نفسه المسؤولية، ويضاف إلى ذلك أن هذه المخالفة تشكل جريمة جنائية لا يُقبل فيها القول بارتكابها تنفيذاً لأمر الرئيس، فمن ثم يكون ما يتمسك به الطاعن في هذا الشأن غير قائم على أساس صحيح، مستوجبا طرحه[2].

كما لا يؤثر في قيام المخالفة في حق الموظف العام –سواء أكانت مخالفة جنائية أو تأديبية– تذرع الموظف بحداثة عهده بالوظيفة وعدم علمه بما كان متعيناً عليه القيام به؛

(أولا) إذا ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه إطاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه. (ثانيا) إذا حسنت نيته وارتكب فعلاً تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو اعتقد أن إجراءه من اختصاصه. وعلى كل حال يجب على الموظف أن يُثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة.

[1]– حيث تنص المادة ٥٨ من قانون الخدمة المدنية في فقرتها الثانية على أنه: "... ولا يعفى الموظف من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة (المخالفة التأديبية) كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس، بالرغم من تنبيهه كتابةً إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مُصدر الأمر وحده..".

[2]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٢١١٧٣ لسنة ٥٢ قضائية عليا بجلسة ١٢ من مارس ٢٠١٦م، مكتب فني ٦١، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٨١٣ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 430311].

ذلك أنه من المستقر عليه أن على العامل تحمل التبعة الكاملة عن كافة الأعمال التي يرتضي لنفسه أن يتصدى لمباشرتها، وأن يسعى إلى معرفة ضوابط العمل المنوط به، كي يأتي عمله متفقاً مع القواعد المهنية السليمة، فإن تقاعس عن ذلك فلا يلومن إلا نفسه[1].

وبعد أن انتهينا من بيان الاستثناء الذي أورده المشرع –ورددته أحكام القضاء– بشأن عدم سقوط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية إذا تضمن الفعل المخالف شقاً جنائياً، وذلك وفقاً للتفصيل السالف بيانه، فإنه وجب التنويه إلى أنه إذا ما انتهت النيابة العامة إلى حفظ التحقيق إدارياً أو انتهت إلى إصدار قرارها بألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية، عاد للدعوى التأديبية استقلالها من جديد فيما يتعلق باحتساب مدة التقادم المسقطة لها، وبات على الجهة المختصة السير في إجراءات الدعوى التأديبية خلال مدة الثلاث سنوات التالية وإلا تعرضت لجزاء السقوط؛ ذلك أن الحجية التي يحوزها قرار النيابة العامة بمضي ثلاثة شهور من تاريخ هذا القرار دون تحريك الدعوى الجنائية لا تؤتي أثرها إلا في مواجهة النيابة العامة ولا تحول دون إقامة الدعوى التأديبية قِبَل العامل المخالف، بما يعنيه ذلك من معاودة سريان التقادم الثلاثي للدعوى التأديبية.

وهذا ما أفصحت عنه المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بقولها إن ما ينعاه الطاعن على الحكم المطعون فيه من أنه قد أخطأ في تطبيق القانون وخالف أحكامه؛ لأنه كان على المحكمة أن تحكم بسقوط الدعوى التأديبية بالتقادم نتيجة صدور قرار النيابة العامة بألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية في ١٥ يناير ١٩٨٠م، وأنه لم يشرع في التحقيق أو اتخاذ أي إجراء في الدعوى إلا اعتباراً من ٢٦ يناير ١٩٨٢م، مردود عليه بأن إصدار النيابة العامة قراراً بحفظ التحقيق إدارياً، أو بألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية ومضي المدة

[1]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ١٠٢٦٨٦ لسنة ٦٢ قضائية عليا بجلسة ١٦ من نوفمبر ٢٠١٩م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1192409].

المشار إليها في المادة (١) من قانون الإجراءات الجنائية وهي ثلاثة أشهر من تاريخ القرار دون تحريك الدعوى الجنائية، من شأنه أن يحوز حجية الأمر المقضي في مواجهة النيابة العامة إلا أنه لا حجية لهذا الأمر على الجهة الإدارية ولا يحول بينها وبين إقامة الدعوى التأديبية؛ لأن الدعوى التأديبية تكون قد انفصلت عن الدعوى الجنائية من تاريخ صدور ذلك الأمر، ومن هذا التاريخ يعود سريان التقادم الثلاثي للدعوى التأديبية. واستطردت المحكمة قائلة...أنه ولئن كان الحكم الجنائي يقيد القضاء التأديبي فيما يتصل بوقوع الجريمة ونسبتها إلى المتهم، إلا أن هذه الحجية لا تثبت إلا للأحكام النهائية الفاصلة في موضوع الدعوى الجنائية دون غيرها من الأوامر والقرارات الصادرة من سلطات التحقيق؛ لأن هذه القرارات لا تفصل في موضوع الدعوى الجنائية بالبراءة أو الإدانة وإنما تفصل في توافر أو عدم توافر الظروف التي تجعل الدعوى صالحة لإحالتها إلى المحكمة للفصل في موضوعها، ومن ثم لا تكتسب تلك القرارات أية حجية أمام القاضي التأديبي ويكون له أن يقضي بتوافر الدليل على وقوع الجريمة التأديبية أو على نسبتها إلى العامل المحال، على خلاف القرار الصادر من سلطة التحقيق الجنائي[١].

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥١٨ لسنة ٣٣ قضائية عليا بجلسة ١٤ من فبراير ١٩٨٩م، مكتب فني ٣٤، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٥٥٢، رقم القاعدة ٨٤ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 34123].

المطلب الثالث

الميعاد المقرر لتحريك الدعوى التأديبية بعد انتهاء الخدمة

على الرغم من ما يرتبه انقضاء العلاقة الوظيفية من أصل عام بشأن غل يد السلطة الإدارية عن مباشرة سلطاتها الرئاسية على شخص الموظف العام ومنها السلطة التأديبية؛ ذلك أن العقوبات التأديبية المقررة بموجب قوانين التوظف تدور جميعها في إطارِ جزاءاتٍ لا يمكن لها أن تُوقَّع إلا على شخصٍ يحمل الصفة الوظيفية، الأمر الذي يجعل من تقرير تلك العقوبات على الموظف بعد انتهاء خدمته لغواً لا فائدة منه، إلا أن المشرع خرج عن هذا الأصل، وأورد حكماً يقضي بإمكانية متابعة الموظف تأديبياً بعد انتهاء الخدمة وذلك في حالات محددة.

ولقد أفصحت المادة (٦٦) من قانون الخدمة المدنية الحالي عن تلك الحالات بقولها: "لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبيًا إذا كان قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته. ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة للدولة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها...". وهو ذات الحكم الذي قرره المشرع بموجب نص المادة (٢٠) من قانون مجلس الدولة الحالي والقاضي بأنه: "لا تجوز إقامة الدعوى التأديبية على العاملين بعد انتهاء خدمتهم إلا في الحالتين الآتيتين: ١- إذا كان قد بُدئ في التحقيق أو المحاكمة قبل انتهاء الخدمة. ٢- إذا كانت المخالفة من المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو الوحدات التابعة لها وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة ولو لم يكن قد بُدئ في التحقيق قبل ذلك".

والبادي من النصوص المتقدمة أن المشرع لم يُجِز تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف العام بعد انقضاء العلاقة الوظيفية إلا في إحدى حالتين أوردهما على سبيل الحصر وهما:

– إذا كان قد بُدئ في التحقيق أو المحاكمة قبل انتهاء الخدمة.

– إذا كانت المخالفة المنسوبة إلى الموظف مخالفة مالية يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، حيث يجوز تحريك الدعوى التأديبية في هذه الحالة في مواجهة الموظف ولو لم يكن قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة؛ لما لتلك المخالفات من خطورة لمساسها بالمال العام.

أي أن المشرع قد رتب على انتهاء الخدمة سقوط المخالفة الصادرة عن الموظف – عدا المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة– ولو لم يمر على ارتكابها سوى بضعة أيام، معلقاً هذا الأثر على عدم البدء في إجراءات التحقيق أو المحاكمة أثناء الوظيفة، بما يعنيه بمفهوم المخالفة من جواز تحريك الدعوى التأديبية بشأن تلك المخالفات التي لا تمس مالية الدولة متى كانت جهة الإدارة قد نشطت إلى اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق مع الموظف قبل انفصام العلاقة الوظيفية.

واتساقاً مع هذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن المشرع قد وضع مبدأً عاماً مؤداه أن انتهاء خدمة العامل لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة لا يحول دون محاكمته تأديبياً عن المخالفات المنسوبة إليه إذا كان قد بُدئ في التحقيق معه عن هذه المخالفات قبل انتهاء الخدمة، ويقصد بالبدء في التحقيق في هذا الصدد انتهاء الجهة الإدارية لأي إجراء من إجراءات التحقيق. وأنه لما كان الثابت من الأوراق أن واقعة الاتهام المسندة للطاعن قوامها مخالفة إدارية لا يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة، ولما كان الطاعن قد أُحيل إلى المعاش لبلوغه السن القانونية لانتهاء خدمته بالقرار

رقم.....لسنة ٢٠٠٢م اعتباراً من ١ أغسطس ٢٠٠٢م، بينما أحيلت الواقعة المنسوبة إليه للتحقيق في غضون عام ٢٠٠٣م أي بعد انتهاء خدمته، وبذلك يكون ما انتهى إليه الحكم المطعون فيه من قبول الدعوى التأديبية ضده لم يصادف صحيح حكم القانون ويتعين إلغاؤه مع ما يترتب على ذلك من أثار[١].

ورغبة من المشرع الحالي في تقرير عقوبات تتناسب وطبيعة تلك الحالات –وتماشياً مع السياسة التشريعية التي انتهجها المشرع في قوانين التوظف السابقة[٢]– استن لها حكماً

---

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٢٤٠٨ لسنة ٥١ قضائية عليا –الدائرة الرابعة– بجلسة ٢٠ من يناير ٢٠١٨م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٤٠٦٧٣٢].

[٢]– حيث إن تقرير عقوبات خاصة فيما يتعلق بالموظف الذي انتهت خدمته إذا ما توافرت إحدى الحالات التي أجاز فيها المشرع تحريك الدعوى التأديبية في مواجهته ولو بعد انتهاء الخدمة، لم يكن وليد اللحظة أو من ابتداع المشرع الحالي وإنما يستمد أساسه من قوانين التوظف السابقة؛ إذ كانت المادة ٨٨ من قانون العاملين المدنيين الملغي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م تقضي بأنه: "لا يمنع انتهاء خدمة العامل لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته. ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها. ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقل عن خمسة وعشرين جنيهاً ولا تجاوز خمسة أضعاف الأجر الأساسي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة...". وكذلك المادة ٦٤ من قانون العاملين المدنيين الأسبق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والتي تنص على أنه: "لا يمنع ترك العامل للخدمة لأي سبب من الأسباب من الاستمرار في المحاكمة التأديبية إذا كان قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته، ويجوز في هذه الحالة وقف جزء من المعاش أو المكافأة بما لا يجاوز الربع بقرارٍ من المحكمة التأديبية المختصة إلى حين انتهاء المحاكمة، ويجوز في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها. والعقوبات التي يجوز توقيعها على من ترك الخدمة هي: ١– غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز الأجر الإجمالي الذي كان يتقاضاه العامل في الشهر وقت وقوع

خاصاً أورده بموجب نص المادة (٦٦) من قانون الخدمة المدنية يقضي بأنه: ".....ويجوز أن يُوقَّع على من انتهت خدمته غرامة لا تجاوز عشرة أضعاف أجره الوظيفي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة، وذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية والتزامه برد قيمة الحق. واستثناءً من أحكام قانون التأمين الاجتماعي المشار إليه، تُستوفى الغرامة المشار إليها بالفقرة السابقة من المعاش بما لا يجاوز ربعه، أو بطريق الحجز الإداري".

وتطبيقاً لما تقدم؛ قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن المادة (٨٨) من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م الملغي والذي يُطبق على الوقائع الماثلة تنص على أنه: "لا يمنع انتهاء خدمة العامل لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من مُحاكمته تأديبياً إذا كان قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مُدة خدمته. ويجوز في المُخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها. ويجوز أن يُوقَّع على من انتهت خدمته غرامة لا تقل عن خمسة وعشرين جنيهاً ولا تُجاوز خمسة أضعاف الأجر الأساسي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة.....ومن حيث إن ما نعته الهيئة الطاعنة على الحكم المطعون فيه سديد؛ ذلك أن

المخالفة. ٢- الحرمان من المعاش لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر. ٣- الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع....". والمادة ٦٧ من قانون العاملين المدنيين الأسبق رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والتي قضت بأنه: "لا يمنع ترك العامل للخدمة لأي سبب من الأسباب من الاستمرار في المحاكمة التأديبية إذا كان قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته، ويجوز في هذه الحالة وقف بعض المعاش أو المكافأة بما لا يجاوز الربع بقرارٍ من المحكمة التأديبية المختصة إلى حين انتهاء المحاكمة، ويجوز في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق الخزانة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها. والعقوبات التي يجوز توقيعها على من ترك الخدمة هي: (1) خصم مبلغ لا يقل عن خمسة جنيهات ولا يجاوز المرتب الإجمالي الذي كان يتقاضاه العامل في الشهر وقت وقوع المخالفة. (2) الحرمان من المعاش لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر. (3) الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع..."

الثابت بالأوراق أن المطعون ضدها قد أُحيلت إلى المعاش اعتباراً من ٢٣ سبتمبر ٢٠١٣م على النحو الوارد بتقرير الاتهام، ومن ثم لا يجوز مجازاة المطعون ضدها إلا بالجزاءات المنصوص عليها حصراً بالمادة (٨٨) سالفة الذكر، والتي لا تخرج عن غرامة لا تقل عن خمسة وعشرين جنيهاً ولا تجاوز خمسة أضعاف الأجر الأساسي الذي كانت تتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة. وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر فيما قضى به من مجازاة المطعون ضدها بخصم أجر شهر من راتبها، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه، مُتعيناً القضاء بتعديله، ومجازاتها بغرامة مقدارها أجر شهر من أجرها الاساسي الذي كانت تتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة[١].

ولقد تصدت المحكمة الإدارية العليا لبيان القانون الواجب التطبيق على الموظف حال ارتكابه المخالفة التأديبية؛ حيث انتهت في حكم لها إلى أن الأصل المستقر عليه بقضاء هذه المحكمة أنه إذا وقعت المخالفة التأديبية في ظل قانون يحدد عقوبات معينة ثم تغير القانون بعد وقوع المخالفة وقبل الفصل فيها، فإن السلطة التأديبية مقيدة بالقوانين النافذة وقت ممارسة اختصاصها بالتأديب؛ فهي لا تستطيع أن توقع إلا العقوبات النافذة وقت استعمال اختصاصها بغض النظر عن العقوبات التي كانت قائمة وقت ارتكاب المخالفة؛ تفريعاً على أن الموظف العام يشغل مركزاً نظامياً ويخضع للقوانين الجديدة، ومن ثم فإن الأحكام أو القرارات الصادرة بالعقاب يُحكَم على شرعيتها وفقاً للقوانين السارية وقت صدورها[٢].

---

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٣٧٦٠١ لسنة ٦٠ قضائية عليا بجلسة ١٣ من يونيو ٢٠٢٠م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1190621].

[٢]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ١٠٧٩٧٣ لسنة ٦٣ قضائية عليا بجلسة ١٣ من يونيو ٢٠٢٠م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1193060].

وتطبيقاً لذلك قضت في حكم لها أن الثابت بالأوراق أن المطعون ضده قد أُحيل إلى المعاش على النحو الوارد بتقرير الاتهام في ٢١ أبريل ٢٠١٥م، وأن الحكم المطعون فيه صادر بعد سريان القانون الجديد، ومن ثم لا يجوز مُجازاة المطعون ضده إلا بالجزاء المنصوص عليه حصراً بالمادة (٦٦) من قانون الخدمة المدنية –الساري اعتباراً من ٢ يناير ٢٠١٦م–؛ وإذ خالف الحُكم المطعون فيه هذا النظر فيما قضى به من مُجازاة المطعون ضده بغرامة تُعادل ثلاثة أضعاف الأجر الأساسي الذي كان يتقاضاه عند انتهاء خدمته إعمالاً لقانون العاملين المدنيين الملغي، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه (باعتبار أن المعول عليه –وفقاً لاتجاه المحكمة– في توقيع الجزاء هو القانون الساري وقت صدور الحكم بتاريخ ١٩ مارس ٢٠١٧م وهو قانون الخدمة المدنية، لا وقت ارتكاب المخالفة الذي كان – ولا شك– قبل إحالة المطعون ضده على المعاش بتاريخ ٢١ أبريل ٢٠١٥م)، مُتعيناً القضاء بتعديله فيما قضى به من مُجازاة المطعون ضده بالجزاء المُشار إليه، والقضاء بمُجازاته بغرامة تُعادل ثلاثة أضعاف أجره الوظيفي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة[١].

*** تعقيب:**

من جانبنا –وتعقيباً على ما اتخذته المحكمة الإدارية العليا من نهج بشأن القانون الواجب التطبيق عند الفصل في الدعوى التأديبية– نرى أن السياسة التشريعية الحكيمة وتطبيق مبدأ شرعية العقوبة يستلزمان أن لا يُعاقَب المتهم عن المخالفة التي ارتكبها إلا بالعقوبة التي قررها المشرع وقت ارتكاب المخالفة؛ ذلك أنه من غير المقبول أن تُطبق على الموظف عقوبة بشأن فعل أو تصرف صدر عنه، دون تلك التي قررها القانون الذي جرَّم

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٦٤١٤٣ لسنة ٦٣ قضائية عليا بجلسة ١٣ من يونيو ٢٠٢٠م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1192995].

هذا التصرف أو ذلك الفعل؛ لا سيما وأن تطبيق القانون الساري وقت ممارسة السلطة التأديبية اختصاصها من شأنه أن يخلق فرضية محاسبة الموظف عن فعلٍ صدر عنه في وقت لم يكن معاقباً عليه، لمجرد أنه أثناء التحقيق تم تعديل القانون فبات هذا الفعل مجرماً[1]. كما أن هذا الاتجاه الذي أخذت به المحكمة الإدارية العليا من شأنه أن يجعل لسلطة التأديب دور في اختيار القانون الذي سيتم تطبيقه على الموظف المُخالف، فتسارع مثلاً –مجاملةً للموظف– بإنهاء إجراءات التحقيق وتوقيع الجزاء إن كان العقاب المقرر لتلك المخالفة مخففاً في ظل القانون القائم، أو تتباطئ في إجراءات التحقيق –إن أرادت التنكيل به– حال علمها باقتراب صدور قانون يغلظ من عقوبة تلك المخالفة التي يجري التحقيق بشأنها.

فضلاً عن أن الأخذ بما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا من اتجاه، من شأنه أن يُحمِّل الموظف المحال لمجلس التأديب أو المحكمة التأديبية –على حسب الأحوال– تبعة التأخير في الفصل في الدعوى التأديبية، وما يرتبه ذلك التأخير من دخول القانون الجديد بما يتضمنه من عقوبات مغلظة حيز النفاذ قبل الفصل فيها، ومن ثم خضوع الموظف لتلك العقوبات. ناهيك عن أن هذا الاتجاه يتنافى مع ما استقرت عليه المبادئ الدستورية من أن أحكام القوانين لا تسرى إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا تنعطف أثارها على ما وقع قبلها ما لم تنص على خلاف ذلك؛ بما مؤداه عدم انسحاب تطبيق القانون الجديد على ما

[1]– كأن يقوم المرؤوس بتنفيذ تعليماتٍ مخالفةٍ للقانون صادرة له من رئيسه، فيحال على إثرها للتحقيق – على الرغم من تنبيه الرئيس كتابة ورد الرئيس عليه كتابة بضرورة التنفيذ على النحو الذي يجعل هذا التصرف من جهة المرؤوس غير معاقب عليه– وأثناء التحقيق يصدر قانون –فرضاً– يمنع على الموظف تنفيذ التعليمات المخالفة للقانون ولو كانت مكتوبة وبعد تنبيهه على رئيسه الإداري. ففي هذه الحالة ووفقاً لاتجاه المحكمة الإدارية العليا سوف يحاسب هذا الموظف على تنفيذ تلك التعليمات على الرغم من أن هذا التصرف لم يكن مجرماً وقت صدوره.

يكون قد انعقد قبل العمل به من تصرفات أو تحقق من أوضاع، إذ يحكم هذه وتلك القانون الذي كان معمولاً به وقت وقوعها إعمالاً لمبدأ عدم رجعية القوانين[١].

واستمراراً في استنباط الحجج والأسانيد التي تعضد وجهة نظرنا السابقة، أبحرنا في أحكام الإدارية العليا، فوقعت بين أيدينا أحكامٌ لها قديمة، انتهت فيها المحكمة إلى أن القاعدة وفقاً لنص المادة (٧٨) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م الملغي تقضي بوجوب المساءلة التأديبية لكل عامل ما زال بالخدمة ويخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، وأن الأصل وفقاً لنص المادة (٨٠) من ذات القانون هو أن توقع على من يساءل تأديبياً إحدى العقوبات المنصوص عليها في تلك المادة والتي تبدأ بعقوبة الإنذار وتنتهي بعقوبة الفصل من الخدمة، وتسري بالنسبة لمن يدان بجرم تأديبي، العقوبات الشرعية المقررة وقت وقوع الجريمة التأديبية وذلك ما لم يصدر قانون معدل لتلك العقوبات يقرر عقوبة تعد أصلح للعامل حيث يتعين في هذه الحالة تطبيق العقوبة الأصلح وقت الحكم بالجزاء التأديبي أو تقريره[٢].

---

[١]- انظر في هذا المعنى حكم محكمة النقض –مدني– الصادر في الطعن رقم ١١٨١ لسنة ٦٩ قضائية بجلسة ٢٢ من مارس ٢٠٠١م، مكتب فني ٥٢، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٤٣٤ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق:56493].

[٢]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٤٩٠ لسنة ٣٣ قضائية عليا بجلسة ٢٧ من مايو ١٩٨٩م، مكتب فني ٣٤، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ١٠٤٨ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 34040]، وأيضاً حكمها الصادر في الطعن رقم ١١٥٦ لسنة ٣٣ قضائية عليا بجلسة ٢٤ من يونيو ١٩٨٩م، مكتب فني ٣٤، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ١١٧٦ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 34029]، أيضاً حكمها الصادر في الطعن رقم ١٦٨٢ لسنة 31 قضائية عليا بجلسة ٤ من مارس ١٩٨٩م، مكتب فني ٣٤، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ٦١٣ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 33988].

ولعل ما يثير الدهشة والاستغراب أن المحكمة الإدارية العليا بعد أن قضت –في حكمها محل التعليق والصادر بجلسة ١٣ من يونيو ٢٠٢٠م– بضرورة تطبيق العقوبة المقررة بالقانون القائم وقت ممارسة السلطة التأديبية لاختصاصها دونما النظر إلى العقوبة التي يقررها القانون الذي كان سارياً وقت ارتكاب المخالفة؛ إذ ذات الدائرة وفي ذات الجلسة تخالف بنفسِها ذلك الاتجاه الذي أقرته، وتقضي برفض الطعن المقام أمامها في الحكم الصادر من المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا في الدعوى رقم.....لسنه ٥ ق بمجازاة المتهمين.....بغرامة تعادل ثلاثة أضعاف الأجر الأساسي الذي كان يتقاضاه كل منهم في الشهر عند انتهاء الخدمة، بناءً على الدعوى التأديبية التي أقيمت من النيابة الإدارية برقم.....لسنة ٥٨ بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١٦م مشتملة على ملف قضيتها رقم ١١ لسنة ٢٠١٥م عن مخالفات وقعت من المحالين في ظل العمل بقانون العاملين المدنيين الملغي[١]، على الرغم من أن الحكم المطعون فيه والصادر عن المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا قد جاء مخالفاً لاتجاه المحكمة الإدارية العليا والقاضي بوجوب التزام السلطة التأديبية بالقانون الساري وقت ممارسة اختصاصها؛ بما كان يتوجب معه على المحكمة التأديبية تطبيق الجزاء المقرر بقانون الخدمة المدنية –والذي بات سارياً من تاريخ ٢ يناير ٢٠١٦م– لا الجزاء المقرر بموجب قانون العاملين المدنيين الملغي.

وعوداً على بدء وفيما يتعلق بخضوع المخالفات المالية للاستثناء المقرر بموجب نص المادة (٦٦) من قانون الخدمة المدنية والمادة (٢٠) من قانون مجلس الدولة، ومن ثم جواز تحريك الدعوى التأديبية بشأنها خلال خمس سنوات من تاريخ انتهاء الرابطة الوظيفية ولو لم يكن قد بُدئ في التحقيق، فإن هذا الاستثناء متعلق –فقط– بالحالات التي تنقطع

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم 41414 لسنة ٦٣ قضائية عليا بجلسة ١٣ من يونيو ٢٠٢٠م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1193041].

فيها العلاقة الوظيفية قبل انقضاء مدة الثلاث سنوات المسقطة للدعوى التأديبية؛ أي أن الدعوى التأديبية المتعلقة بالمخالفات المالية تخضع، ما دام الموظف بالخدمة، للقاعدة العامة وهي مدة الثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة؛ بحيث إذا انقضت تلك المدة ولا يزال الموظف قائماً على رأس عمله، سقطت الدعوى التأديبية، ولا يجوز بعد ذلك التمسك بالاستثناء المقرر بموجب نصوص القانون، والذي يجيز تحريك الدعوى خلال خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة.

وهذا ما أفصحت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها إذا ما سقطت الدعوى التأديبية بالنسبة للعاملين في الخدمة بمضي ثلاث سنوات وفقاً لحكم القانون، فقد امتنع بالضرورة تعقبهم بعد انتهاء خدمتهم أياً كانت المخالفة المسندة إليهم إدارية أو مالية. أما إذا لم تكن الدعوى التأديبية قد سقطت على النحو السالف فلا يجوز تعقب العامل بعد تركه للخدمة إلا إذا كان قد بُدئ في التحقيق معه بالنسبة للمخالفات التي لا يترتب عليها ضياع حق للخزانة، أما بالنسبة للمخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق للخزانة فيجوز تعقب العامل الذي اقترفها بعد انتهاء خدمته وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة...وانتهت المحكمة إلى أن القول بغير ذلك من مقتضاه أن يظل الحق في إقامة الدعوى التأديبية بالنسبة للمخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق للخزانة قائماً دون ثمة سقوط مهما طال عليها الزمن وإلى ما بعد انتهاء خدمة العامل بخمس سنوات، وهو ما يتنافى مع الحكمة من تقرير مبدأ السقوط ولا يمكن لأي منطق قانوني أن يتقبله[1].

[1]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٩٧٩ لسنة ١٩ قضائية عليا بجلسة ٣ من مايو ١٩٨٠م، مكتب فني ٢٥، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٩٩ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 52429].

وبعد أن انتهينا من بيان أحكام القانون والقضاء بشأن المدة المقررة لسقوط المخالفة التأديبية سواء أثناء الخدمة أو بعد انتهائها، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه على بساط البحث والمناقشة هو: **هل تعد المواعيد المقررة بموجب النصوص المتقدمة مواعيد سقوط يترتب على انقضائها عدم جواز تحريك الدعوى التأديبية أم أنها مواعيد تنظيمية الغرض منها حث الجهة الإدارية على المسارعة بتحريك الدعوى، ومن ثم يجوز للقاضي التغاضي عنها وقبول الدعوى التأديبية؟**

بالرجوع إلى النصوص القانونية التي تضمنتها قوانين التوظف المختلفة وقانون مجلس الدولة، وما استقرت عليه أحكام قضاء مجلس الدولة في هذا الصدد، يمكن القول بأن الميعاد المقرر لتحريك الدعوى التأديبية بالنسبة للموظف العام سواء أثناء الخدمة والمتمثل في مدة الثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة أو من تاريخ آخر إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، أو بعد انتهاء العلاقة الوظيفية والمتمثل في مدة الخمس سنوات المقررة للمخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، يعد من مواعيد السقوط التي يترتب على فواتها انقضاء الدعوى التأديبية؛ باعتبار أن المشرع قصد من ترتيب تلك المواعيد وضع حد أقصى لتحريك الدعوى التأديبية، كضمانة للموظف حتى لا يظل الاتهام سيفاً مسلطاً على متهم الأصل فيه البراءة هذا من جهة، وتحقيقاً للمصلحة العامة من خلال حث الجهة الإدارية على اتخاذ الإجراء القانوني خلال أجل معين، فلا تضيع معالم المخالفة أو تختفي أدلتها من جهة أخرى.

لذلك فإن هذا الميعاد يعد من المواعيد المتعلقة بالنظام العام، التي يجوز للمحكمة التأديبية التصدي لها من تلقاء نفسها، كما يجوز لصاحب الشأن أن يدفع بانقضائه لأول

مرة أمام المحكمة الإدارية العليا والتي يجوز لها أن تقضي به من تلقاء نفسها ولو لم يدفع به الطاعن[1].

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتعلقة بالقرارات التأديبية

(مرحلة توقيع الجزاء عن طريق الجهة الإدارية)

قد تكتفي الجهة الإدارية –بعد التحقيق مع الموظف– بالتدخل لتوقيع الجزاء التأديبي في إطار سلطاتها القانونية المقررة[2]، دونما طلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف أمام مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية المختصة.

---

[1]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٩٠٦٠٥ لسنة ٦٢ قضائية عليا بجلسة ٢٣ من نوفمبر ٢٠١٩م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ١١٩٢٤٠٨]، حكمها (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٢٢١٠٧ لسنة ٦٣ قضائية عليا بجلسة ٢٩ من أغسطس ٢٠١٩م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٤١٩٩٩٥]، حكمها (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ١٩٥١١ لسنة ٥٣ قضائية عليا بجلسة ٧ من نوفمبر ٢٠٠٩م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٤٠١٩٨].

[2]– حيث تنص المادة ٦٢ من قانون الخدمة المدنية على أن: "يكون الاختصاص بالتصرف في التحقيق على النحو الآتي: ١– للرؤساء المباشرين الذين تُحددهم السلطة المختصة كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر، بما لا يجاوز عشرين يوماً في السنة ولا يزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة. ٢– لشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر، بما لا يجاوز أربعين يوماً في السنة ولا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة. ٣– للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من (١) إلى (٥) من الفقرة الأولى من المادة (٦١) من هذا القانون والبندين (١، ٢) من الفقرة الثانية من ذات المادة...". وتقضي المادة ٦١ من ذات القانون بأن: "الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف هي: ١–

بيد أن ممارسة الجهة الإدارية لسلطاتها الإدارية عموماً –والسلطة التأديبية على وجه الخصوص– قد يشوبها إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، لذلك وتحقيقاً لضمانة فعالة للموظف ضد عسف الإدارة أو استبدادها، رسم المشرع طريقاً للطعن قضائياً على القرارات الصادرة عنها ووضع له القواعد والأحكام[١]، بل وأجاز التظلم من تلك القرارات أمام السلطات الإدارية تحقيقاً للعدالة الإدارية بأيسر الطرق ودونما الحاجة إلى ولوج سبيل القضاء.

وإذا كانت القاعدة بالنسبة لعموم القرارات الإدارية هي جواز تحريك الطعن القضائي بشأنها خلال مدة ستين يوماً من تاريخ العلم بها وفقاً لعموم نص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة[٢]، وكذلك جواز التظلم الإداري منها قبل اللجوء إلى القضاء، فإن الأمر بالنسبة للقرارات التأديبية لا يخرج عن هذا العموم، اللهم إلا فيما يتعلق بالتظلم الإداري منها، حيث خرج المشرع عن قاعدة التظلم الجوازي أو الاختياري المقررة بشأن القرارات الإدارية، وأوجب

الإنذار. ٢– الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تجاوز ستين يوماً 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.....أما الجزاءات التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف القيادية هي: ١– التنبيه. ٢– اللوم.....".

[١]– تنص المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة على أن: "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: أولاً.....خامساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.....تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية....رابع عشر: سائر المنازعات الإدارية. ويُشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة".

[٢]– تنص المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة على أن: "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به ....".

فيما يتعلق بالقرارات التأديبية التظلم منها قبل ولوج سبيل القضاء مرتباً على مخالفة هذا الإجراء جزاء عدم القبول[١].

وحول بيان الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المقررة بالنسبة للتظلم من القرارات التأديبية أمام الجهات الإدارية أو تحريك الطعن القضائي بشأنها، آثرت تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب ينصب الحديث في المطلب الثاني على المواعيد المقررة للتظلم الوجوبي من تلك القرارات والبت فيه من قِبَل الجهة الإدارية، بينما يدور الحديث في المطلب الثالث حول الميعاد المقرر لتحريك الطعن التأديبي بشأن تلك القرارات أمام الجهة المختصة، في حين نستهل هذا المبحث بمطلب أول نتناول فيه المواعيد المقررة لجهة الإدارة للتصرف في التحقيق المحال إليها من النيابة الإدارية وإخطار الأخيرة بما تم اتخاذه من إجراء بشأن هذا التحقيق، وذلك وفق النهج الآتي:

- المطلب الأول: المواعيد المتعلقة بإصدار القرار التأديبي وإخطار النيابة الإدارية بهذا القرار.

- المطلب الثاني: المواعيد المتعلقة بالتظلم الإداري من القرارات التأديبية.

- المطلب الثالث: الميعاد المتعلق بتحريك الطعن التأديبي أمام الجهة المختصة.

---

[١]- تنص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة على أنه: "لا تُقبل الطلبات الآتية: أ-.....ب- الطلبات المقدمة رأسا بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثا ورابعا وتاسعا 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".

المطلب الأول

المواعيد المتعلقة بإصدار القرار التأديبي وإخطار النيابة الإدارية بهذا القرار

على الرغم من أن المشرع منح الجهة الإدارية، إذا ما ارتكب الموظف العام مخالفة إدارية، مهمة التحقيق مع الموظف بشأن تلك المخالفة سواء بنفسها أو عن طريق الإدارات القانونية التابعة لها أو ذات الاختصاص، إلا أن هناك من المخالفات التي لا يجوز لجهة الإدارة التصدي لها بالتحقيق؛ حيث أناط المشرع إلى النيابة الإدارية دون غيرها مهمة التحقيق بشأنها؛ والمتمثلة في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، والمخالفات التي تصدر عن شاغلي الوظائف القيادية، فضلاً عن المخالفات التي تُحال إلى النيابة الإدارية من جهة الإدارة، ورتب جزاء البطلان على كل إجراء أو تصرف يصدر عن جهة الإدارة مخالفاً لتلك الأحكام[1].

[1]- تنص المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية على أن: "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي 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. وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك".كما تنص المادة ٣ من قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م على أنه: "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة للموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتي: ١-.....٢-....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".

فإذا ما انتهت النيابة الإدارية من التحقيق مع الموظف، يتولى المحقق عرض الأمر على رئيس القسم بمذكرة تتضمن الوقائع التي أسفر عنها التحقيق والتكييف القانوني لها ورأيه القانوني بشأنها[١]، لتبدأ بعد ذلك إجراءات التصرف في التحقيق والتي تتخذ أحد الوجوه الآتية:

الوجه الأول: إحالة الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت النيابة أن المخالفة تستوجب جزاءً أشد مما تملكه الجهة الإدارية، مع إخطار الجهة التي يتبعها الموظف بتلك الإحالة[٢].

الوجه الثاني: اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي إذا ما توافرت في حقه إحدى الحالات المنصوص عليها قانوناً[٣].

الوجه الثالث: إحالة أوراق التحقيق إلى الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف إذا رأت النيابة حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها[٤].

---

[١]- تنص المادة ١١ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية على أن: "يعرض المحقق أوراق التحقيق عقب الانتهاء منه على رئيس القسم بمذكرة مبيناً فيها ما أسفر عنه التحقيق من وقائع وتكييفها ورأيه فيها".

[٢]- وهذا ما قررته المادة ١٤ من قانون النيابة الإدارية حيث قضت بأنه: "إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية، أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها العامل بالإحالة".

[٣]- تنص المادة ١٦ من قانون النيابة الإدارية على أنه: "إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لرئيس هيئة النيابة الإدارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي، ويكون الفصل في هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص".

[٤]- تنص المادة ١٢ من قانون النيابة الإدارية 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

ولعل من تمام العبارة، أن تتم الإشارة –مجرد إشارة– إلى أن النيابة الإدارية، وفي ظل أحكام الدستور الحالي[1]، بات لها ما للجهة الإدارية من سلطاتٍ بشأن توقيع الجزاءات على الموظفين فيما يتعلق بالمخالفات التي تُحال إليها؛ بمعنى أن دور النيابة الإدارية حالياً بشأن تلك المخالفات لا يقتصر على مجرد التوصية وإنما بات لها سلطة إصدار القرار التأديبي، وإن كان الأمر لا يزال متوقفاً على صدور تشريع ينظم تلك المسألة[2].

فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك، وفي جميع الأحوال تُخطَر الجهة الإدارية التي يتبعها العامل بالإحالة....".

[1]– تنص المادة ١٩٧ من الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٤م 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 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.....".

[2]– حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأنه: "من خلال استعراض نص المادة (١٩٧) من الدستور التي وسدت هذا الاختصاص إلى هيئة النيابة الإدارية يتضح أمران أولهما: أن النص ربط ممارسة هيئة النيابة الإدارية هذا الاختصاص، وغيره من الاختصاصات التي ناطها بها الدستور، بالتنظيم الذي يضعه القانون، إعمالاً لصريح عبارة "وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون" الواردة بالنص، ومن ثم لا يتأتى ممارستها السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية إلا بعد تدخل المشرع، وإصدار القانون الذي يتضمن تنظيم اضطلاعها بهذا الاختصاص، وفي الحدود التي ترسم الدستور تخومها، مما يتعين معه الالتفات عن أي تنظيم يجري وضعه في هذا الشأن من غير المشرع، أو بأداة أدنى مما نص عليه الدستور، وهي القانون؛ إذ أن مثل هذا التنظيم هو والعدم سواء؛ لأنه محض غصب لسلطة المشرع، فلا ينتج أثراً، ولا يصح البتة اتخاذه وحده ركيزة لممارسة هيئة النيابة الإدارية السلطات المقررة للجهة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية. وثانيهما: أن الدستور في المادة (١٩٧) المشار إليها قد فرق في الحكم بين سلطة هيئة النيابة الإدارية في التحقيق في المخالفة الإدارية والمالية الذي تستمد الاختصاص بالتحقيق فيها مباشرة من القانون الذي يصدر بتنظيم هذا الاختصاص، حيث لم يعهد إليها الدستور– في هذه الحالة– ممارسة سلطة جهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية المقررة قانوناً عند ثبوت المخالفة، وسلطتها في التحقيق في المخالفات

وإذا كان المشرع لم يضرب للجهة الإدارية أجلاً فيما يتعلق بالتصرف في التحقيق الذي يتم إجراؤه عن طريق الإدارة نفسها، تاركاً المجال لها واسعاً لاختيار الوقت الذي تراه مناسباً لإصدار قرارها التأديبي شريطة أن لا تتجاوز –بطبيعة الحال– المدة القانونية المقررة لسقوط المخالفة التأديبية وهي ثلاث سنوات من تاريخ آخر إجراء من إجراءات التحقيق، فإن الأمر على خلاف ذلك فيما يتعلق بالتحقيقات التي تتولاها النيابة الإدارية؛ إذ ألزم المشرع الجهة الإدارية في حالة ما إذا انتهت النيابة الإدارية إلى إحالة أوراق التحقيق إليها – الوجه الثالث من أوجه التصرف في التحقيق سالفة الذكر–، بضرورة إصدار قرارها بالحفظ أو توقيع الجزاء الذي تراه يتناسب وتلك المخالفة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق، أو أن تعيد الأوراق –إذا ما رأت تقديم الموظف إلى المحاكمة– إلى النيابة الإدارية مرة أخرى لمباشرة الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية المختصة. بل وأوجب عليها إخطار

الأخرى التي تُحال إليها من جهة الإدارة، إعمالاً للسلطة التقديرية التي تتمتع بها هذه الجهة، فقد عقد الدستور لهيئة النيابة الإدارية في هذه المخالفات فقط ممارسة السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، على الوجه الذي ينظمه القانون، وفي هذه الحدود. ومرد هذه المغايرة في الحكم إلى أن الاختصاص الأصيل بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف ينعقد قانوناً للسلطات المختصة بذلك بالجهة الإدارية، طبقاً لما ينص عليه القانون، بحسبانها المسؤولة عن سير العمل بالمرفق العام الذي تقوم عليه، وأنها الأقدر من غيرها على تحديد مدى جسامة المخالفة التي 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 طبقاً للدستور والقانون هي 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– في حدود ما يسمح به الدستور– وحال وجود هذا النص يتعين الالتزام به، دون قياس عليه، أو توسع في تفسيره". انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٩٣٦٧٠ لسنة ٦٢ قضائية عليا بجلسة ٢١ من ديسمبر ٢٠١٩م . [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1192388].

النيابة الإدارية بتصرفها في الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرارها في هذا الشأن.

وهذا ما أفصحت عنه المادة (١٢) من قانون النيابة الإدارية والتي جاءت قاضية بأنه: ""....وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً 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 يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية".

الأمر الذي يطرح تساؤلاً مهماً عن الطبيعة القانونية للمواعيد التي حددها المشرع لجهة الإدارة سواء فيما يتعلق بإصدار قرارها بالتصرف في التحقيق المحال إليها من النيابة الإدارية أو فيما يتعلق بإخطار النيابة الإدارية بنتيجة هذا التصرف: **هل تعد من المواعيد الملزمة التي يترتب على مخالفتها بطلان الإجراء أم أنها مواعيد تنظيمية استهدف منها المشرع حث الجهة الإدارية على المسارعة في مباشرة اختصاصها التأديبي في مثل هذه الحالات؟**

لم يتطرق المشرع لتقرير جزاءٍ بعينه في شأن تلك المسألة، الأمر الذي لا يكون معه من سبيل –للرد على هذا التساؤل– سوى الرجوع إلى أحكام قضاء مجلس الدولة، والنظر فيما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا من مبادئ متعلقة بهذا الشأن.

أولاً: فيما يتعلق بميعاد الخمسة عشر يوماً التي يجب على جهة الإدارة إصدار قرارها فيه إما بحفظ التحقيق أو توقيع الجزاء.

بالرجوع إلى أحكام قضاء مجلس الدولة الصادرة في هذا الصدد، فإن البادي منها أن المحكمة الإدارية العليا قد نحت –ومنذ باكورة أحكامها– صوب اعتبار الميعاد المقرر للجهة الإدارية – وهو خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق– لممارسة

سلطتها المتمثلة في التصرف في التحقيق المحال إليها من النيابة الإدارية سواء بالحفظ أو بتوقيع الجزاء الذي تراه مناسباً، ميعاداً تنظيمياً لا يترتب على مخالفته ثمة بطلان، ولا يؤدي تجاوزه إلى سقوط حق الجهة الإدارية في توقيع الجزاء التأديبي.

فلقد قضت تلك المحكمة في حكم قديم لها أن الميعاد المنصوص عليه بموجب أحكام المادة (١٢) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية– والذي أوجب المشرع فيه على الجهة الإدارية أن تصدر في خلاله قرارها بالحفظ أو بتوقيع الجزاء، إنما هو ميعاد تنظيمي من قبيل المواعيد المقررة لحسن لسير العمل، دون أن يكون المشرع قد قصد إلى حرمان الإدارة من استعمال سلطتها بالنسبة للموظف المنسوب إليه الاتهام، بحفظ هذا الاتهام أو بمجازاته بعد انقضاء هذا الميعاد[١].

ومن الأحكام الحديثة –نسبياً– في هذا الشأن ما قضت به المحكمة الإدارية العليا برفض الطعن المقام أمامها في الحكم الصادر من المحكمة التأديبية بالإسكندرية، والذي انتهت فيه المحكمة التأديبية إلى عدم قبول ما استندت إليه المدعية من أن جهة الإدارة أصدرت قرارها التأديبي بعد فوات ميعاد الخمسة عشر يوماً المنصوص بموجب المادة (١٢) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ومن ثم عدم قبول الطعن التأديبي المُقام أمامها. وشيدت المحكمة الإدارية العليا حكمها الصادر برفض الطعن؛ تأسيساً على أن ميعاد الخمسة عشر يوماً الذي ألزم المشرع جهة الإدارة إصدار قرار الجزاء خلاله هو ميعاد تنظيمي لا يترتب على مخالفته ثمة بطلان ولا يؤدي تجاوزه إلى سقوط الجزاء التأديبي بالتقادم...وانتهت المحكمة إلى أن هذا الوجه من

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٤٨٧ لسنة ٧ قضائية عليا بجلسة ٨ من مايو ١٩٦٥م، مكتب فني ١٠، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ١٢٣٩ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣١٧٨٩].

أوجه الطعن غير سديد ولا تثريب على المحكمة التأديبية إن هي التفتت عن الرد على ما أثاره دفاع الطاعنة في هذا الشأن؛ حيث إن المحكمة التأديبية غير ملزمة بالرد على الدفاع والتعقيب عليه في كل جزئياته[١].

ومما تجدر الإشارة إليه أن مباشرة الجهة الإدارية سلطتها في التصرف في التحقيق الذي تجريه النيابة الإدارية لا تكون إلا إذا أحالت النيابة الإدارية إليها أوراق التحقيق، بحيث يمتنع على الجهة الإدارية أن تبادر إلى إصدار قرارها التأديبي بشأن ما تجريه النيابة الإدارية من تحقيقات دونما أن تتم الإحالة إليها، إذ أن مثل هذا التصرف يعد باطلاً ولا يرتب أي أثر؛ لما فيه من مصادرة لرأي النيابة الإدارية وتعطيل لاختصاص أصيل أضفاه عليها القانون.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في غير حكم لها بقولها إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه إذا تولت النيابة الإدارية التحقيق سواء بناءً على طلب الجهة الإدارية المختصة، أو بناءً على ما كشف عنه إجراء الرقابة، أو بناءً على شكاوى الأفراد والهيئات التي يُثبت الفحص جديتها، فإن لها –بل عليها– أن تستمر في التحقيق حتى تتخذ قراراً في شأنه دون أن يتوقف ذلك على إرادة الجهة الإدارية، كما أن لها من تلقاء نفسها أن تُحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية متى قررت أن المخالفة تستوجب ذلك، ولا يجوز للجهة الإدارية أن تتصرف في التحقيق إلا إذا أحالت النيابة الإدارية الأوراق إليها[٢].

---

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٧٦ لسنة ٤٤ قضائية عليا بجلسة ٣ من ديسمبر ٢٠٠٠م، مكتب فني ٤٦، رقم الجزء١، رقم الصفحة ٢٢٩، رقم القاعدة ٣٠ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 30966].

[٢]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٣٠٤ لسنة ٤٥ قضائية عليا بتاريخ ٢٤ من نوفمبر ٢٠٠٧م، مكتب فني ٥٣، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٢٠٤، رقم القاعدة ٢٨ [الرقم

واتساقاً مع الفهم المتقدم انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى أنه لما كان الثابت من الأوراق أن النيابة الإدارية قد باشرت التحقيق مع المطعون ضدهما في القضية رقم (...) لسنة ٢٠١٢م نيابة المواصلات والدفاع، فيما نسب إليهما من مخالفات بتاريخ ٤ أبريل ٢٠١١م، وبتاريخ ٢ فبراير ٢٠١٢م قررت إحالتهما إلى المحكمة التأديبية. ومتى كان ذلك، وكانت الجهة الإدارية قد أصدرت القرار رقم.....لسنه ٢٠١١م بتاريخ ٥ ديسمبر ٢٠١١م –أثناء تحقيقات النيابة الإدارية ودون الانتظار لما ستسفر عنه تلك التحقيقات– بمجازاتهما عن ذات المخالفات محل تحقيقات النيابة الإدارية، فإن هذا القرار يكون قد صدر بالمخالفة لصحيح حكم القانون، ويعد بمثابة غصب لسلطة النيابة الإدارية وهو ما يهوي به إلى درجة الانعدام، ويعتبر كأن لم يكن، ومن ثم لا يحول صدور هذا القرار دون إحالة المطعون ضدهما إلى المحاكمة التأديبية ومساءلتهما تأديبياً عما نُسِب إليهما من مخالفات، وذلك سواء سحبت الجهة الإدارية هذا القرار أو لم تسحبه، فهو والعدم سواء[١].

ثانياً: فيما يتعلق بمدة الخمسة عشر يوماً التي يجب على الجهة الإدارية إخطار النيابة الإدارية خلالها بنتيجة تصرفها.

بداءة تجدر الإشارة إلى أن سلطة النيابة الإدارية في التحقيق لا تنتهي بمجرد إحالة أوراق التحقيق إلى الجهة الإدارية، وإنما تظل تلك السلطة قائمة حتى بعد الإحالة ما لم تُسارع جهة الإدارة بالتصرف في الأوراق التي أحالتها النيابة الإدارية وإصدار قرارها في

المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٤٥٢٦٣]، أيضاً حكمها الصادر في الطعن رقم ١٢٣٠ لسنة ٩ قضائية عليا بجلسة ٨ من أبريل ١٩٦٧م، مكتب فني ١٢، رقم الجزء ٢ ، رقم الصفحة ٨٨٤ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٤٤٩٣].

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٢١٨٥ لسنة ٦٠ قضائية عليا –الدائرة الرابعة – بجلسة ١٣ من فبراير ٢٠١٦م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٩٠٩٣٢].

شأنها إما بالحفظ أو توقيع الجزاء على حسب الأحوال. وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بقولها إن استنفاد النيابة الإدارية ولايتها وغل يدها لا يتأتى بمجرد أن تُبَلِّغ الجهة الإدارية بنتائج التحقيقات التي تُباشرها النيابة الإدارية، فذلك يتوقف على تصرف الجهة الإدارية في نتائج التحقيقات تصرفاً نهائياً. فإذا كانت الأوراق ما زالت في حوزة الجهة الإدارية ولم تكن قد تصرفت بعد فيها بعد إحالتها إليها من النيابة، كان للنيابة الحق في إعادة النظر فيما انتهت إليه من توصية، ولها أن تتصدى بالفحص والتحقيق فيما يُطرح أمامها من أوراق ومستندات لم تكن تحت نظرها عند التصرف في أول الأمر، على ضوء ما يُقدم إليها من اعتراضات من ذوي الشأن على نتيجة التحقيق؛ لأن قرار النيابة الإدارية في هذا الصدد لا يحوز أية حجية فيما انتهى إليه ولا يمنع النيابة الإدارية من العدول عنه[١].

بيد أن حق النيابة الإدارية في العدول عن قرار إحالة الأوراق إلى الجهة الإدارية، والمتضمن التوصية بحفظ التحقيق أو بتوقيع الجزاء المناسب، رهين بتوافر عدة شروط: تتمثل في أن تكون هناك ثمة اعتراضات قد قُدمت من ذوي الشأن على نتيجة التحقيق، وأن يقدم المعترِض أوراقاً أو مستندات منتجة في الموضوع لم تكن تحت بصر النيابة الإدارية عندما أصدرت قرارها الأول بالإحالة، وأن لا تكون الجهة الإدارية قد تصرفت في نتائج التحقيق تصرفاً نهائياً. فإذا لم تتوافر تلك الشروط –أو أي منها–، استنفدت النيابة الإدارية ولايتها، ولا يجوز لها بعد ذلك الرجوع في قرارها[٢].

---

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٤٤٨٢٠ لسنة ٥٧ قضائية عليا بجلسة ١٥ من فبراير ٢٠٢٠م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ١١٨٧٨٢٨].

[٢]– يُراجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٦٤٦٦ لسنة ٤٥ قضائية عليا بجلسة ٢٠ من مايو ٢٠٠٦م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٢٩٨٦٥٢].

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها أن الثابت من الأوراق أن النيابة الإدارية بالإسماعيلية (القسم الثاني) أجرت تحقيقاً بالقضية رقم.....لسنة ٢٠٠٢م فيما أَبلَغت به محافظة الإسماعيلية بكتابها رقم.....المؤرخ ١٣ مارس ٢٠٠٢م بشأن المخالفات التي شابت إسناد عملية إنشاء مستشفى أبو....القروي، وبناءً على هذا التحقيق أسندت النيابة الإدارية للطاعنين المخالفات الواردة بتقرير الاتهام، وذلك على الرغم من أن النيابة الإدارية سبق أن تناولت بالتحقيق الذي أجرته بالقضية رقم.....لسنة ٢٠٠١م الإسماعيلية / أول، ذات المخالفات التي شابت إسناد عملية إنشاء مستشفى أبو.....القروي، بناءً على شكوى تقدم بها المواطن/.....وانتهت النيابة الإدارية بتاريخ ٧ مايو ٢٠٠١م في التحقيقات التي أجرتها في هذه القضية إلى الحفظ لعدم المخالفة وهو ما صدر به قرار مدير عام الإسكان والمرافق بمحافظة الإسماعيلية بتاريخ ٢١ يونيو ٢٠٠١م، الأمر الذي لم يكن يجوز معه للنيابة الإدارية معاودة التحقيق في ذات المخالفات التي سبق أن تناولتها بالتحقيق، مما تكون معه الدعوى التي صدر فيها الحكم المطعون فيه غير مقبولة لسابقة الحفظ في الاتهامات المنسوبة إلى الطاعنين حفظاً نهائياً[١].

وفيما يتعلق بمدة الخمسة عشر يوماً التي أوجب المشرع على الجهة الإدارية إخطار النيابة الإدارية خلالها بما انتهت إليه من قرارٍ بشأن أوراق التحقيق المحالة إليها، فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا ومنذ باكورة أحكامها على أن هذا الميعاد ميعاد تنظيمي الغرض منه حث الجهة الإدارية على التصرف في الأوراق بالسرعة التي تقتضيها المصلحة العامة في التأديب، وعلى ذلك انتهت المحكمة في حكم لها إلى أن استشهاد الطاعن بنص المادة (١٢) من قانون النيابة الإدارية وما تضمنه من ميعاد، للطعن بعدم

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٩٢٢٤ لسنة ٥٠ قضائية عليا بجلسة ٢٨ من مارس ٢٠٠٩م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 339559].

قبول الدعوى التأديبية هو في غير محله؛ إذ أن هذا الميعاد المنصوص عليه في تلك المادة ميعاد تنظيمي لا يترتب على تجاوزه سقوط الحق في رفع الدعوى التأديبية مما يستوجب رفض هذا الشق من الطعن[١].

ولقد أجملت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها القواعد التي تحكم سلطة النيابة الإدارية في معاودة النظر فيما اتخذته من قرار سابق بإحالة الأوراق إلى الجهة الإدارية، والطبيعة القانونية لميعاد الخمسة عشر يوماً الذي أوجب المشرع على الجهة الإدارية خلاله إخطار النيابة الإدارية بنتيجة التصرف في التحقيق، بقولها: إن قرار النيابة الإدارية في هذا الصدد –والمتمثل في التوصية لجهة الإدارة بحفظ التحقيق– لا يحوز أية حجية ولا يمنع النيابة الإدارية من العدول عن قرار الحفظ وإعادة التحقيق على ضوء ما يقدم لها من أوراق ومستندات لم تكن تحت نظرها بادئ الأمر، ما دام أن ذلك كان سابقاً لقرار الجهة الإدارية بالتصرف في نتيجة التحقيق. وحق النيابة الإدارية يظل قائماً في إعادة النظر فيما أبلغت به الجهة الإدارية طالما لم يتم إخطارها بقرار الجهة الإدارية خلال مدة الخمسة عشر يوماً التي أوجبها النص أو بعد انتهاء هذه المدة؛ لأن الميعاد المذكور لا يعدو أن يكون ميعاداً تنظيمياً لا يترتب على مخالفته أي بطلان[٢].

---

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٨٥٣ لسنة ٧ قضائية عليا بجلسة ٣ من أبريل ١٩٦٥م، مكتب فني ١٠، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ٩٧٩ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣١٧٣٠].

[٢]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٧٩٨ لسنة ٣٤ قضائية عليا بجلسة ٦ من فبراير ١٩٩٠م، مكتب فني ٣٥، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٩٩٨، رقم القاعدة ٨٧ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 33260].

***تعقيب:**

بعدما انتهينا من بيان اتجاه المحكمة الإدارية العليا بشأن المواعيد المقررة لجهة الإدارة، سواء فيما يتعلق بالتصرف في أوراق التحقيق المحالة إليها من النيابة الإدارية تصرفاً نهائياً، أو فيما يتعلق بإخطار النيابة بنتيجة هذا التصرف، واعتبار تلك المواعيد مواعيداً تنظيمية لا يترتب على مخالفتها البطلان، نرى أن المحكمة قد أحسنت الصنيع بالأخذ بهذا الاتجاه؛ ذلك أنه من غير المنطقي أن يفلت المُخالِف من العقاب بعدما انتهى التحقيق واتضح ثبوت المخالفة في حقه، لمجرد تأخر الجهة الإدارية في إصدار قرارها التأديبي عن المدة المحددة وهي الخمسة عشر يوماً التالية لإحالة الأوراق إليها، خاصة وأن هذه المدة تتسم بالقِصَر، مما قد يصعب في كثير من الأحيان أن تتخذ الإدارة قرارها التأديبي خلالها. فضلاً عن أن المدة المقررة للجهة الإدارية لإخطار النيابة بنتيجة تصرفها في التحقيق إنما تقررت لمصلحة النيابة الإدارية وحدها فلا تمس مخالفتها مصالح الأفراد؛ إذ أن القرار التأديبي قد صدر في تلك الحالة واستقر المركز القانوني للموظف دون أن يؤثر في هذا المركز قيام الإدارة بهذا الإخطار من عدمه.

المطلب الثاني

المواعيد المتعلقة بالتظلم الإداري من القرارات التأديبية

يقصد بالتظلم الإداري التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً لها من قرارٍ إداريٍ معيب؛ لإعادة النظر فيه مستهدفاً إلغاءه أو سحبه أو تعديله خلال المواعيد المقررة قانوناً. فالتظلم يعد وسيلة قانونية لفض المنازعة الإدارية بالنسبة للقرار الإداري المُتَظَلم منه في مراحلها الأولى؛ إذ قد يُفضي هذا التظلم إلى التفاهم الودي مع الجهة الإدارية بشأن هذا القرار بعد أن تتضح لها وجاهة أسانيده.

وإذا كان الأصل في التظلم الإداري أنه اختياري أو جوازي؛ حيث يكون لصاحب الشأن المفاضلة بين ولوج سبيل التظلم قبل اللجوء إلى القضاء أو تحريك الدعوى القضائية مباشرة دون تظلم، إلا أن المشرع –رغبة منه في تسوية النزاع بشكل ودي على النحو الذي يقلل قدر الإمكان من اللجوء إلى المحاكم ومن ثم تخفيف العبء عن أصحاب الشأن من جهة والمحاكم من جهة أخرى[١]– استلزم التظلم وجوباً من بعض القرارات الإدارية والتي أوردها على سبيل الحصر بموجب أحكام المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة؛ ومنها القرارات التأديبية النهائية الصادرة عن السلطات الإدارية في مواجهة الموظفين العموميين[٢].

---

[١]– وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في كثير من أحكامها بقولها: ".....وقد فرض قانون مجلس الدولة التظلم إلى الجهة الإدارية من قبل المتضرر من القرار أو الإجراء الإداري قبل إقامة الطاعن طعنه كإجراء شكلي جوهري ينبغي مراعاة اتخاذه قبل سلوك الدعوى القضائية في الأحوال المشار إليها حتى تنظر الإدارة فيما يأخذه صاحب الشأن على القرار، فان ثبت لديها صحة ما يدعيه أو ما يثيره من عيب يبطل القرار سارعت إلى سحبه مما ينحسم به النزاع ويزول عبء التقاضي، ذلك أن جهة الإدارة وهي الخصم الشريف يتعين أن تعطى الحق لأصحابه دون تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته ويعفيها خضم المنازعة القضائية..". يُنظَر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٤٥٠٧ لسنة ٥٦ قضائية عليا – الدائرة السابعة– بجلسة ٢٤ من ديسمبر ٢٠١٧م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٤١١٥٣٧]، حكمها (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ١٣٢٤٠ لسنة ٥٣ قضائية عليا– الدائرة الثانية – بجلسة ١٦ من أبريل ٢٠١٦م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 382915].

[٢]– تنص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة على أن: "لا تقبل الطلبات الآتية: أ).....ب) الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية 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". وتنص المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة على أن: "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: أولاً:.....تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية....".

ولقد رَتَّبَ المشرع على تقديم التظلم –جوازياً كان أو وجوبياً– أثراً قانونياً متمثلاً في قطع الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء، وذلك بموجب نص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة والتي جاءت قاضية بأن: "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به. وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يُبَت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر مُضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه.....".

غير أن ترتيب التظلم للأثر القاطع للميعاد –وأياً كان نوع التظلم اختيارياً أو إجبارياً– يستلزم بداءة تقديم التظلم في حد ذاته خلال ميعاد الطعن القضائي وهو الستين يوماً التالية للعلم بالقرار الإداري، وإلا ما كان له أثر، هذا فيما يتعلق بتقديمه.

أما فيما يتعلق بالفصل في التظلم، فقد استوجب المشرع على الجهة الإدارية البت فيه خلال الستين يوماً التالية لتقديمه، ورتب على فوات تلك المدة دون رد من الجهة الإدارية، حكماً ضمنياً بعدم قبول التظلم.

ولما كان التظلم الإداري لا يشكل في حد ذاته إجراءً من إجراءات الدعوى القضائية، وإنما هو شرط لقبول الطعن القضائي بشأن القرارات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر ومنها القرارات التأديبية، ولما كان المشرع قد ربط تقديم التظلم الإداري والبت فيه بمواعيد محددة يلزم مراعاتها، لذا كان منطقياً التصدي **لبيان الطبيعة القانونية لتلك المواعيد المقررة لتقديم التظلم والبت فيه من قِبَل الجهة الإدارية، وتحديد ما إذا كانت مواعيداً تنظيمية أم أنها مواعيدٌ ملزمة.**

في سبيل الرد على تلك الإشكالية سنقسم هذا المطلب إلى بندين متتالين؛ يدور أولهما حول الطبيعة القانونية للميعاد المقرر لتقديم التظلم، بينما يدور الثاني حول طبيعة الميعاد المقرر للبت في هذا التظلم، وذلك على ضوء ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة.

أولاً: الطبيعة القانونية للميعاد المقرر لتقديم التظلم.

على الرغم من أن قانون مجلس الدولة لم يتضمن نصاً صريحاً يحدد الميعاد اللازم لتقديم التظلم الوجوبي في القرارات التأديبية، إلا أن هذا الميعاد يمكن استنباطه ضمنياً من نص المادة (٢٤) من هذا القانون والتي تقضي بأن: "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به. وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية....".

فالبادي من هذا النص أن المشرع قد رَتَّبَ على تقديم التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية قطع سريان ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء، ولما كان هذا الأثر (انقطاع الميعاد) لا يترتب بطبيعة الحال إلا إذا كان الميعاد سارياً، لذا فإن التظلم لابد وأن يتم خلال ميعاد الستين يوماً المقررة للطعن القضائي.

ولقد استقر قضاء مجلس الدولة على أن التظلم حتى يحقق أثره في قطع الميعاد لابد أن يصل إلى علم الجهة الإدارية؛ من خلال تقديمه إلى الجهة التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية. ومن ثم فإنه إذا تم تقديم التظلم إلى جهة أخرى، فالأمر في هذه الحالة يتوقف على مدى اتصال علم الإدارة بهذا التظلم، بحيث إذا لم يتحقق بهذا الإجراء علم الجهة الإدارية فلا مجال للحديث عن قطع الميعاد.

لذلك انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى أن الشكوى المقدمة إلى وكيل النيابة الإدارية لا يمكن اعتبارها تظلماً من القرار التأديبي المطعون فيه طالما أنه لم يثبت من الأوراق أنها وصلت إلى علم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية،

وذلك طبقاً لنص المادة (١٢) من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م في شأن تنظيم مجلس الدولة، والمادة الأولى من قرار مجلس الوزراء الخاص ببيان إجراءات التظلم الإداري وطريقة الفصل فيه[١].

وفي سياق متصل ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر لها إلى رفض الدفع المُبدى من الجهة الإدارية بعدم قبول الدعوى لعدم سابقة التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار؛ استناداً إلى أن ما نصت عليه المادة (١٢) الفقرة (ب) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م في شأن مجلس الدولة من عدم قبول الطلبات المقدمة بالطعن في القرارات الإدارية النهائية.....قبل التظلم من هذه القرارات إلى الهيئة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات الرئاسية...، لا يشترط في الهيئات الرئاسية بالمعنى المقصود في النص سالف الذكر الجهات الأعلى في التدرج الوزاري الرئاسي بالنسبة للجهة الإدارية مصدرة القرار، وإنما يعتبر التظلم الإداري المقدم إلى مفوض الدولة وإلى ديوان المظالم منتجاً في المعنى المنصوص عليه في المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة، ما دام أن وصول التظلم إلى تلك الجهات من شأنه أن يحيط الجهة الإدارية علماً بهذا التظلم مما يتحقق معه الغاية منه[٢].

ولا يكفي لترتيب أثر التظلم في قطع ميعاد الإلغاء أن يتم تقديمه إلى الجهة الإدارية أو أن يصل علمُها إليه، وإنما يلزم إلى جانب ذلك أن تكون لتلك الجهة سلطة سحب هذا

---

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٤٧٢ لسنة ١٤ قضائية عليا بجلسة ١٨ من ديسمبر ١٩٧١م، مكتب فني ١٧، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ١٠٤، رقم القاعدة ١٨ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣١٦٣٠].

[٢]- راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٧٨ لسنة ٢٣ قضائية عليا بجلسة ٢١ من ديسمبر ١٩٨٠م، مكتب فني ٢٦، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ١٩٣ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٣٧٨٣].

القرار أو تعديله أو إلغائه وإلا لن يكون لهذا التظلم ثمة فائدة عملية، ومن ثم يكون لصاحب الشأن –والحال هذه– اللجوء إلى القضاء مباشرة دون حاجة إلى استيفاء شرط التظلم كإجراءٍ جوهريٍ لازم لقبول الطعن التأديبي.

فالهدف من التظلم هو الرغبة في تقليل المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى، وذلك بعدول الإدارة عن القرار المُتظَلَم منه إن رأت أن المُتظَلِم على حق، ومن ثم إذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاد ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب عليها، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غيرُ مُجدٍ ولا منتج، وبذلك تنتفي حكمته وتزول الغاية من التربص طوال المدة المقررة حتى تَفِيءَ الإدارة إلى الحق أو ترفض التظلم أو تسكت عن البت فيه؛ ذلك لأن المشرع لم يتطلب سلوك سبيل التظلم إمعاناً في الشكلية أو إغراقاً في طقوس لا طائل من ورائها، بل إن علة استلزامه تتمثل في مراجعة الجهة الإدارية نفسها قبل اللجوء إلى طريق الطعن القضائي ليقل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتتحقق العدالة الإدارية بطريق أيسر وتنتهي المنازعات في مراحلها الأولى، فإن انتفت العلة بات استلزام التظلم أمراً لا جدوى منه ولا طائل من ورائه[١].

وعلى هذا المبدأ استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا[٢]؛ حيث قضت في حكم حديث لها بأن التظلم الوجوبي الذي جعله المشرع شرطاً لقبول طلبات إلغاء القرارات الإدارية، لا يصدق إلا بالنسبة لما كان قابلاً للسحب من هذه القرارات، فإذا امتنع على جهة

---

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٥٦٠ لسنة ٤١ قضائية بجلسة ١٨ من يوليو ١٩٩٨م، مكتب فني ٤٣، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ١٤٧٣، رقم القاعدة ١٦١ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٥٧٥٤٣].

[٢]– تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية العليا قد استقرت على هذا المبدأ ومنذ باكورة أحكامها من ذلك ما أوردته في حكمها الصادر في الطعن رقم ١٦٩٢ لسنة ٦ قضائية عليا بجلسة ١٧ من مارس ١٩٦٢م، مكتب فني ٧، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ٤٤٥ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣١٣٧١].

الإدارة إعادة النظر في القرارات التي أصدرتها لاستنفاد ولايتها بإصدارها أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب عليها أو إذا لم يكن هناك جدوى من التظلم بأن تبين تمسك جهة الإدارة برأيها، فلا يجوز في هذه الحالة القضاء بعدم قبول الطعن لعدم التظلم[1].

وإذا كان الأمر مستقراً –تشريعاً وفقهاً وقضاءً– على أن تقديم التظلم في الميعاد القانوني اللازم لرفع الدعوى من شأنه أن يقطع الميعاد كما سلف البيان، فإن التساؤل يُثار هنا حول الطبيعة القانونية لميعاد الستين يوماً اللازمة لتقديم هذا التظلم أمام جهة الإدارة، هل يعد هذا الميعاد من المواعيد الملزمة التي يترتب على فواتها سقوط الحق في التظلم، أم أنه من المواعيد التنظيمية التي تهدف إلى دفع صاحب الشأن إلى التعجيل بتقديم تظلمه؟

إن الرد على هذا التساؤل لا يحتاج –في حقيقة الأمر– إلى قدرٍ كبيرٍ من المشقة والجهد؛ إذ أن منطق الأمور يقتضي التسليم بأن فوات مدة الستين يوماً على العلم بالقرار الإداري يرتب بحكم اللزوم سقوط الحق في التظلم؛ ذلك أن الهدف من التظلم هو تمكين جهة الإدارة من إعادة النظر في قرارها ومراجعته ومن ثم الانتهاء إلى إلغائه أو سحبه أو تعديله إن كان هناك مقتضى. ولما كان القرار الإداري بفوات ميعاد الطعن القضائي يصبح حصيناً ضد الإلغاء القضائي والإداري، ومن ثم تُغَل يد الإدارة عن معاودة النظر فيه؛ فلا تملك سحبه أو تعديله أو إلغائه، لذا فإن تقرير جواز التظلم بعد ميعاد الطعن القضائي يعد لغواً لا فائدة منه.

ولقد درجت أحكام القضاء الإداري على هذا المعنى؛ إذ قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن القرارات الإدارية التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت، وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقتضي استقرار تلك المراكز. فإذا كانت غير مشروعة تعين على جهة الإدارة سحبها التزاماً بحكم القانون

[1]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٥٥٨٢ لسنة ٥٣ قضائية عليا بجلسة ٢٢ من يناير ٢٠١١م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٣٧٩٧٦].

وتصحيحاً للأوضاع المخالفة، إلا أن ذلك رهين بأن يكون خلال الفترة المحددة للطعن على القرار بدعوى الإلغاء، وذلك أيضاً لدواعي المصلحة العامة التي تقتضي أنه إذا صدر القرار معيباً وكان من شأنه ترتيب حق للغير فإن هذا القرار وجب أن يستقر عقب مُضي فترة معينة على صدوره، بحيث يسري عليه بعد ذلك ما يسري على القرار الصحيح الذي يصدر في الموضوع ذاته، ولا يجوز بعد انقضاء هذه الفترة التي اكتسب القرار فيها حصانة أن يكون عُرضة للسحب أو الإلغاء، وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمراً مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله[١].

ومن الأحكام الحديثة في هذا الشأن، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ٢١ من مايو ٢٠١٦م والذي انتهت فيه إلى أن التظلم من القرار الإداري يتعين أن يكون خلال المدة المقررة لسحبه من جانب الجهة الإدارية مصدرة القرار، وهي ذات المدة المقررة للطعن عليه بالإلغاء أمام محاكم مجلس الدولة بموجب نص المادة (٢٤) والتي تبلغ ستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن به، ومن ثم إذا قام صاحب الشأن بالتظلم من القرار الإداري الذي يوجب القانون التظلم منه –قبل رفع الدعوى بإلغائه– بعد المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء على النحو المشار إليه أضحت دعواه غير مقبولة شكلاً لقيامه بالتظلم من القرار الإداري المطعون فيه بعد الميعاد المقرر قانوناً[٢].

---

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٢٤٦٦١ لسنة ٥١ قضائية عليا –الدائرة الثانية– بجلسة ١ من ديسمبر ٢٠٠٧م. [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 310281].

[٢]– راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٢٧١٥ لسنة ٤٨ قضائية عليا –الدائرة الثانية– بجلسة ٢١ من مايو ٢٠١٦م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٨٣١٢٧].

ثانياً: الطبيعة القانونية للميعاد المقرر للفصل في التظلم.

رغبة من المشرع في عدم تعليق مصير القرار الإداري المُتظَلَم منه لأجلٍ غير مسمى انتظاراً لرد الجهة الإدارية على التظلم، وحتى لا تتخذ الإدارة من سلطتها في فحص التظلم المقدم إليها والبت فيه سبيلاً نحو المماطلة والتسويف، استوجب عليها –وفقاً لصريح نص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة[١]– البت في التظلم المرفوع إليها خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، واعتبر فوات هذه المدة دون رد بمثابة رفض ضمني، بما ينفتح معه باب الطعن القضائي في هذا القرار من جديد.

الأمر الذي يطرح تساؤلاً مهماً حول الطبيعة القانونية للميعاد المقرر من قِبَل المشرع لجهة الإدارة للبت في التظلم: هل هو من المواعيد التي يجب على الجهة الإدارية الالتزام بها حال الرد الصريح على التظلم، أم أنه من المواعيد التنظيمية التي يجوز لجهة الإدارة تجاوزها عند الفصل في التظلم المقدم إليها؟

على الرغم من وضوح الحكم الوارد بالنص التشريعي الرقيم (٢٤) من قانون مجلس الدولة، والقاضي بوجوب الفصل من قِبَل الجهة الإدارية في التظلم المقدم إليها قبل مُضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه وإلا عُد ذلك رفضاً ضمنياً لهذا التظلم، وما توحيه دلالة اللفظ من ضرورة التزام الجهة الإدارية بهذا الميعاد للبت في التظلم قبولاً أو رفضاً، إلا أن المتتبع لأحكام القضاء الإداري يجد المحكمة الإدارية العليا قد ذهبت إلى جواز امتداد ميعاد نظر التظلم ولو بعد انقضاء مدة الستين يوماً المنصوصة ما دامت الجهة الإدارية قد اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً في سبيل الاستجابة إلى تظلم المدعي، وفتحت المحكمةُ البابَ أمام

[١]– تنص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة في فقرتها الثانية على أنه: ".... ويجب أن يُبَت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر مُضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه....".

جهة الإدارة للفصل في التظلم ولو بعد انقضاء المهلة المحددة لها. كما انتهت –والحال هذه– إلى عدم سريان ميعاد الطعن القضائي من جديد في حق صاحب الشأن إلا بعد وضوح الموقف النهائي لجهة الإدارة، ما دامت الأخيرةُ قد اتخذت مسلكاً جدياً قبل انتهاء المدة المحددة للبت في التظلم يمكن الارتكان إليه لمعرفة موقفها من هذا التظلم.

فلقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأنه متى كانت جهة الإدارة وهي تبحث تظلم صاحب الشأن في سبيل الاستجابة لطلباته، فلا يجوز التمسك بميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم وهو الستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة بنص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة، ولو تراخت الجهة الإدارية في بحث التظلم شهوراً. وانتهت المحكمة إلى قبول الدعوى شكلاً بالمخالفة لهذه المواعيد ما دام صاحب الشأن قد بادر لتحريك الطلب القضائي خلال ستين يوماً من تاريخ الإفصاح، تأسيساً على أن الأمر ينصرف إلى بحث مدى مشروعية القرارات الإدارية من عدمه بما يوجب أن لا يوصد الباب أمام أصحاب الشأن في الالتجاء إلى القضاء[١].

وتأكيداً لهذا الاتجاه انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر لها إلى إلغاء الحكم المطعون فيه والصادر بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد؛ على سند من القول بأن المشرع قصد من وجوب اتباع طريق التظلم الإداري تفادي اللجوء إلى التقاضي بقدر الإمكان، وذلك بحسم المنازعات إدارياً في مراحلها الأولى. فإذا اقتنعت جهة الإدارة بوجاهة التظلم وسعت في جد إلى إجابته، فإن هذا السعي من جانبها ينفي قيام ذلك القرار الضمني بالرفض، وبالتالي يظل ميعاد رفع دعوى الإلغاء قائماً ريثما تنتهي الإدارة من مسعاها وتعلن

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١١٢٣٤ لسنة ٤٨ قضائية – دائرة توحيد المبادئ– بجلسة ١٤ من أبريل ٢٠٠٧م، رقم الصفحة ٢٢٠ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٢٩٩٠٥٧].

قرارها للمُتظَلِم أو يصدر من جهة الإدارة ما ينبئ عن عدولها عن هذا المسلك ويعلم به صاحب الشأن، ولا يبدأ حساب الستين يوماً الواجب إقامة الدعوى فيها إلا من هذا التاريخ الأخير[١].

وفي سبيل بيان المسلك الإيجابي الذي يمكن أن يترتب عليه امتداد الميعاد المقرر لنظر التظلم ومن ثم تأجيل بدء سريان الميعاد المقرر لتقديم الطعن التأديبي، قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأنه إذا ما سلكت جهة الإدارة مسلكاً إيجابياً نحو إجابة المتظلم بأن أسفر بحث التظلم عن تعديل الجزاء بسحبه جزئياً بتخفيضه، فإن مؤدى ذلك اعتبار إجراءات السحب الجزئي للقرار قد بدأت فور تقديم التظلم في الميعاد واستمرت إلى أن أقام صاحب الشأن طعنه في الميعاد، فتعد قرينة الرفض الحكمي للتظلم لم تتم[٢].

واتساقاً مع الفهم المتقدم، انتهت المحكمة التأديبية في حكم لها إلى عدم قبول الدعوى (الطعن التأديبي) شكلاً؛ تأسيساً على أن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد جرى على امتداد المواعيد المقررة في المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة، إذا ما سلكت جهة الإدارة مسلكاً جدياً نحو إجابة المتظلم –وذلك استثناءً من القاعدة الماثلة في هذه المادة–، فإذا مرت الستون يوماً على تاريخ تقديم التظلم من القرار الإداري دون أن يُخطر صاحب الشأن من الجهة الإدارية بما تم في تظلمه سواء بالقبول أو الرفض أو اتخاذ أي إجراء جدي نحو الاستجابة إلى مطالبه الواردة في التظلم، تعين عليه اعتبار هذا السكوت من جانبها

---

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٥٢٣٠ لسنة ٤٩ قضائية عليا –الدائرة الثانية– بجلسة ٢٦ من يناير ٢٠٠٨م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 310494].

[٢]– راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٦٦٤٣ لسنة ٤٧ قضائية عليا بجلسة ١٨ من فبراير ٢٠١٢م، مكتب فني ٥٧، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٥٢٨، رقم القاعدة ٦٤ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 403917].

رفضاً تبدأ منه مواعيد الستين يوماً اللازمة لرفع دعوى الإلغاء، فإذا ما مضت تلك المدة دون أن يلجأ إلى القضاء استغلقت عليه أسباب الطعن القضائي[١].

وبالتالي فإن مجرد قيام جهة الإدارة ببحث التظلم، بما يتطلبه ذلك البحث من استيفاء بعض المعلومات والبيانات والمستندات التي تُمكِّنها من تكوين الرأي السليم في موضوع التظلم والرد عليه، ليس هو المسلك الإيجابي المقصود الذي يُعتد به في هذا الشأن؛ إذ أن هذا السلوك من الجهة الإدارية في بحث التظلم المقدم إليها هو أمر طبيعي، وواجبها الذي يفترض قيامها به بالنسبة لأي تظلم. وإنما يلزم لترتيب هذا الأثر –المتمثل في امتداد الميعاد– توافر ضوابط معينة لتحديد المسلك الإيجابي لجهة الإدارة، منها: أن يكون مسلك الجهة الإدارية واضحًا في سبيل إجابة المتظلم إلى تظلمه بعد استشعارها حقه فيه، وأن تتبئ ظروف الحال عن اتجاه نية الإدارة نحو الاستجابة لطلبات المتظلم ولو جزئيًا، وأن يتسم المسلك الإيجابي لجهة الإدارة بالجدية والوضوح[٢].

ولقد بررت المحكمة الإدارية العليا اتجاهها المتقدم في ترتيب أثر امتداد الميعاد المقرر لفحص التظلم ومن ثم تأجيل بدء سريان ميعاد الطعن القضائي لصاحب الشأن– إذا ما سلكت الجهة الإدارية مسلكاً إيجابياً في بحث التظلم– بأنه متى تظلم صاحب الشأن في الميعاد المقرر، وأُعيد بحث الموضوع من قبل جهة الإدارة، فلا مصلحة للمدعي في المسارعة إلى الطعن القضائي ما دامت الجهة الإدارية تبحث الموضوع ويمكن أن تجيبه إلى طلبه، خاصة أن من شأن ذلك تخفيف العبء وعدم إثقال كاهل القضاء بدعاوى لا

---

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة التأديبية الصادر في الطعن رقم ٣٨٧ لسنة ٤٨ قضائية بجلسة ٣١ من أكتوبر ٢٠١٥م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 508472].

[٢]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٢٨١٦٣ لسنة ٥٢ قضائية عليا بجلسة ١٩ من مايو ٢٠٢٠م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ١١٨٧١٧١].

طائل من ورائها، فضلاً عن أن ذلك من شأنه أن يعفي المدعي من مصروفات التقاضي التي قد يكون في أمس الحاجة إليها[1].

جملة القول أن أحكام المحكمة الإدارية العليا قد استقرت على اعتبار الميعاد المقرر لجهة الإدارة للبت في التظلم المقدم إليها وهو الستون يوماً التالية لتقديمه، ميعاداً تنظيمياً –استهدف المشرع من تقريره حث الجهة الإدارية على المسارعة في البت في التظلمات الواردة إليها– لا يترتب على تجاوزه من قِبَل الجهة الإدارية بطلان القرار الصادر عنها بشأن هذا التظلم، ما دامت قد اتخذت في شأنه مسلكاً إيجابياً يمكن الارتكان إليه لتحديد موقفها النهائي منه.

المطلب الثالث

الميعاد المتعلق بتحريك الطعن التأديبي أمام الجهة المختصة

إذا ما انتهت الجهة الإدارية إلى رفض التظلم المقدم إليها من صاحب الشأن؛ سواء اتخذ هذا الرفض الشكل الصريح أو الضمني، بات من حق صاحب الشأن –إذا ما أراد استكمال مسيرته النزاعية– أن يلتجأ إلى القضاء سبيلاً؛ للانتصاف لحقه.

وإذ لم يضرب المشرع للقرارات التأديبية ميعاداً خاصاً فيما يتعلق بالطعن عليها بالإلغاء، فإن منطق الأمور ولازمها أن يخضع الطعن التأديبي للميعاد المقرر للطعن على القرارات الإدارية عموماً والوارد بنص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة الحالي، والتي

[1]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم 27938 لسنة ٥٦ قضائية عليا بجلسة ٢٢ من أكتوبر ٢٠١٤م، مكتب فني ٦٠ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٥١ رقم القاعدة ٥ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 405001].

تقضي بأن: "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به....".

ولما كانت القرارات التأديبية تندرج ضمن القرارات التي استلزم المشرع التظلم منها وجوباً قبل ولوج سبيل القضاء، لذا فإن احتساب ميعاد الطعن القضائي يبدأ من تاريخ الرد الصريح على التظلم بالرفض، أو من تاريخ فوات مدة الفصل في التظلم وهي الستين يوماً دون رد. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها إن المشرع حدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بستين يوماً وجعل مناط بدء سريان هذا الميعاد هو واقعة نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به، وبذلك كان النشر معادلاً للإعلان من حيث قوة كليهما في وصول القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن وفي بدء الميعاد المقرر قانوناً للطعن.....وينقطع هذا الميعاد بالتظلم الذي يقدم خلال الستين يوماً المذكورة، ويبدأ ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخ إخطار صاحب الشأن برفض تظلمه أو من تاريخ الرفض الضمني بمضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون البت فيه، أي الأجلين أسبق[١].

وهنا يثور التساؤل حول طبيعة الميعاد المقرر لتحريك الطعن القضائي: **هل هو من المواعيد الملزمة التي يترتب على انقضائها سقوط الحق في الطعن، أم أنه من المواعيد التنظيمية التي استلزمها المشرع لحث الأفراد على المسارعة _إن أرادوا_إلى تقديم الطعن القضائي؟**

[١]- راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٣٨٢٩ لسنة ٥٩ قضائية عليا –الدائرة الثانية– بجلسة ٢٢ من نوفمبر ٢٠١٤م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 370248].

استقر قضاء مجلس الدولة على اعتبار الميعاد المقرر لتحريك الطعن القضائي من المواعيد الملزمة التي يترتب على فواتها سقوط الحق في رفع دعوى الإلغاء، ومن ثم القضاء بعدم قبول الدعوى؛ حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن المقرر طبقاً لأحكام المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به، وأن هذا الميعاد ينقطع بالتظلم منه إلى الجهة الإدارية، التي يتعين عليها أن تبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإلا اعتُبِر فوات هذه المدة دون أن تُجيب الجهة الإدارية عن التظلم بالقبول أو الرفض قرينة على رفض التظلم، ومن ثم يتوجب على المُتظَلِم إذا ما أراد مهاجمة القرار قضائياً أن يرفع الدعوى بطلب إلغائه خلال الستين يوماً التالية، وإلا كانت دعواه غير مقبولة شكلاً[1].

وتأكيداً لهذا المعنى قضت في حكم آخر لها بأن مفاد النص سالف الذكر –نص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة– أنه يجب على صاحب الشأن إقامة دعوى إلغاء القرارات النهائية خلال مدة ستين يوماً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية أو النشرات المصلحية أو علم صاحب الشأن بها، وأن هذا الميعاد ينقطع بالتظلم الذي يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، وأنه يجب أن يُبَت في التظلم خلال مدة ستين يوماً من تاريخ تقديمه وفي حالة عدم البت في ذلك الميعاد يعد هذا الأمر رفضاً ضمنياً للتظلم. وبانقضاء المدة سالفة الذكر وجب رفع الدعوى خلال الستين يوماً التالية وإلا كانت دعواه غير مقبولة شكلاً لإقامتها بعد المواعيد المقررة قانوناً، وأن هذا

[1] – انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٨٢١٤ لسنة ٤٧ قضائية عليا – الدائرة الأولى– بجلسة ١٠ من ديسمبر ٢٠٠٥م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 298664].

الأمر يعد من النظام العام وللمحكمة أن تتصدى له بنفسها حتى ولو لم يتم إثارته من جانب الخصوم في الدعوى[١].

وتطبيقاً لهذا المعنى انتهت المحكمة التأديبية في حكم لها إلى عدم قبول الطعن التأديبي لرفعه بعد الميعاد، حيث ورد في حيثيات حكمها أن المشرع حدد ميعاداً للطعن على القرارات الإدارية وهو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه أو العلم اليقيني به، وينقطع هذا الميعاد بالتظلم الذي يقدمه صاحب الشأن من القرار المطعون فيه، وفي هذه الحالة يتعين عليه رفع دعواه أو التقدم بطلب إلى لجنة التوفيق في بعض المنازعات خلال الستين يوماً التالية لإخطاره برفض التظلم أو انقضاء ستين يوماً من تاريخ تقديمه أيهما أقرب، فإذا أقام دعواه أو تقدم بطلب إلى لجنة التوفيق بعد انقضاء الميعاد كان لزاماً القضاء بعدم قبول دعواه شكلاً[٢].

وإذا كانت طبيعة الميعاد المقرر لتحريك الطعن التأديبي بعد رد الجهة الإدارية على التظلم بالرفض الصريح أو الضمني قد باتت واضحة للعيان، **فإن التساؤل يُثار حول مدى إمكانية تقديم الطعن التأديبي من قِبَل صاحب الشأن بعد تقديم التظلم ودون انتظار لرد جهة الإدارة أو دون انقضاء مدة الستين يوماً اللازمة لاعتبار التظلم مرفوضاً ضمنياً؟**

على الرغم من وضوح الحكم الوارد بنص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة، والذي يستلزم انتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم حتى يمكن لصاحب الشأن تقديم

---

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٠٤١٨ لسنة ٤٨ قضائية عليا بجلسة ٢٤ من أبريل ٢٠١٠م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 339769].

[٢]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٩٨ لسنة ٤٩ قضائية بجلسة ٣١ من أكتوبر ٢٠١٥م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٥٠٩٨٦٠].

الطعن القضائي، وعلى الرغم من أن المحكمة الإدارية العليا قد ذهبت في بعض أحكامها إلى ضرورة انتظار صاحب الشأن مرور الميعاد المقرر لنظر التظلم من قِبَل الإدارة قبل تحريك الطعن القضائي، من ذلك حكمها الصادر بجلسة ٢٥ من ديسمبر ٢٠٠٥م، والذي ورد في حيثياته أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه في الحالات التي يستوجب القانون تقديم التظلم قبل رفع دعوى الإلغاء بالتطبيق لنص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة، يتعين على رافع الدعوى أن ينتظر المواعيد المقررة للبت في التظلم وهي ستون يوماً، فلا يرفع دعواه قبل مُضيها، وأن يرفعها بعد ذلك في ميعاد الستين يوماً التالية لانقضاء الستين يوماً المذكورة التي يُعتبر انقضاؤها دون إجابة السلطات المختصة بمثابة قرار حكمي بالرفض يجري سريان الميعاد منه. أما إذا كانت السلطات قد أجابت قبل ذلك بقرار صريح بالرفض وجب حساب الميعاد من تاريخ إعلان هذا القرار، لأن من هذا الإعلان يجرى سريان الميعاد قانوناً، فيجُبُّ بحكم اللزوم القرار الحُكمي اللاحق بالرفض وما كان يترتب عليه من سريان الميعاد...[١].

إلا أنه وبترصد أحكام الإدارية العليا نجد غالبيتها قد نَحَت صوب اعتبار المدة التي استوجب المشرع على صاحب الشأن انتظار فواتها بعد تقديم تظلمه حتى يتمكن من تحريك الطعن القضائي، مدة تنظيمية لا يترتب على مخالفتها عدم قبول الدعوى. إذ قضت المحكمة الإدارية العليا في غير حكم لها بأن لصاحب الشأن بعد تقديم التظلم وقبل البت فيه من قِبَل جهة الإدارة أن يلتجأ إلى القضاء رافعاً دعواه دون أن يؤثر ذلك على قبول

[١]– راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٨٢٣٧ لسنة ٤٧ قضائية عليا بجلسة ٢٥ من ديسمبر ٢٠٠٤م، مكتب فني ٥٠، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٣٦٨ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٣٣٦٣٠)، أيضاً حكم قديم لها صادر في الطعن رقم ١٦٩٩ لسنة ٢ قضائية عليا بجلسة ١٤ من ديسمبر ١٩٥٧م، مكتب فني ٣، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٣٣٠ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 32046].

الدعوى، ما دامت جهة الإدارة قد أفصحت عن رأيها بعد رفع الدعوى وقبل الفصل فيها؛ على سند من القول بأن الغرض من جعل التظلم وجوبياً هو تقليل الوارد من القضايا قدر المستطاع وتحقيق العدالة بطريق أيسر للناس، وإنهاء المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، وإذا كان المشرع قد استحدث التظلم الوجوبي الذي لا مناص من استنفاده قبل مراجعة القضاء، إلا أنه في صدد المواعيد لم يخرج عن ما قرره في التظلم الاختياري، ولما كان انتظار المواعيد مقصودًا به إفساح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قرارها، فإن النتيجة الطبيعية لذلك أن يكون الغرض من انتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم قد تحقق إذا عمدت الإدارة إلى البت في التظلم قبل انقضاء فسحة الميعاد التي مُنِحَت لها أو إذا بكَّر ذوو الشأن بمراجعة القضاء وانقضى الميعاد أثناء سير الدعوى دون أن تجيبهم جهة الإدارة إلى طلباتهم[1].

وقضت في حكم آخر أن المشرع ولئن استحدث التظلم الوجوبي الذي لا مناص من اللجوء إليه قبل إقامة دعوى الإلغاء للحكمة التي تضمنتها المذكرة الإيضاحية، إلا أنه في صدد المواعيد لم يخرج عن ما قرره في شأن التظلم الاختياري؛ لأن انتظار المواعيد المقررة قبل رفع الدعوى لم يُقصد لذاته وإنما أريد به إفساح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قرارها المُتظَلَم منه، وعلى ذلك لا ينبغي تأويل هذه النصوص تأويلاً حرفياً يخرجها عن الغرض من وضعها؛ إذ لا معنى لانتظار انقضاء الميعاد إذا عمدت الإدارة إلى البت في التظلم قبل انقضاء فسحته، أو إذا استعجل ذو الشأن مراجعة القضاء ثم انقضى الميعاد

[1]- راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٠١٩ لسنة ٦ قضائية عليا بجلسة ٢١ من أبريل ١٩٦٢م، مكتب فني ٧، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ٦٧٣ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 31384]، حكمها الصادر في الطعن رقم ٦١٤ لسنة ٥ قضائية عليا بجلسة ١٦ من يناير ١٩٦٠م، مكتب فني ٥، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٢٠٨ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 34700].

خلال سير الدعوى. ومن ثم إذا تكشَّف الحال عن إضمار الإدارة رفض ظلاماتهم تكون مسرفة في إعناتهم لو نعت عليهم التعجل بإقامة دعوى الإلغاء دون انتظار فوات الميعاد، ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الدعوى لمجرد أنها أقيمت قبل مُضي ستين يوماً على تقديم التظلم لا سند له من القانون[١].

وتطبيقاً لهذا الاتجاه انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث نسبياً إلى أنه لما كان الثابت من الأوراق أن الشركة الطاعنة قد تظلمت من القرار الصادر بوقفها عن ممارسة نشاطها لمدة ثلاثين يوماً إلى لجنة التظلمات بالهيئة العامة لسوق رأس المال بتاريخ ٢١ مايو ٢٠٠٠م، وبادرت إلى إقامة دعواها في ٢٢ مايو ٢٠٠٠م أمام محكمة القضاء الإداري طعناً على هذا القرار، وإذ التزمت الشركة بالتظلم الوجوبي على النحو الذي يطلبه القانون قبل رفع الدعوى بطلب إلغاء القرار المُتظلَم منه، فإن دعواها تكون مقبولة شكلاً دون أن يستلزم ذلك منها التريث لحين البت في التظلم[٢].

ومن جماع ما سبق يمكن القول أن قضاء مجلس الدولة قد جنح في غالبيته صوب اعتبار المدة التي استلزم المشرع فواتها ما بين تقديم التظلم وتحريك الطعن القضائي، لا ترقى إلى مستوى الإلزام وإنما تدور في إطار التنظيم، بحيث إذا تقدم صاحب الشأن بتظلمه إلى الجهة الإدارية وبادر بعد ذلك بتحريك الطعن القضائي دون انتظار رد الجهة الإدارية على هذا التظلم فلا جدوى من القول بعدم قبول الدعوى لرفعها قبل الأوان، ما دام أن موقف

---

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم 265 لسنة ٩ قضائية عليا بجلسة ٧ من يونيو ١٩٦٤م، مكتب فني ٩، رقم الجزء ٣، رقم الصفحة ١٢٢٠ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 34677].

[٢]- راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٧٣٩١ لسنة ٤٦ قضائية عليا بجلسة ٢٥ من مايو ٢٠٠٢م، مكتب فني ٤٧، رقم الصفحة ٨٨١ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٠١٩٠٢].

الإدارة من هذا التظلم سيتضح أثناء نظر الدعوى؛ فإذا رفضت التظلم تحقق الشرط الذي حرص عليه الشارع للحكمة التي بسطها في المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة واستكملت الدعوى أوضاعها الشكلية، وإن استجابت الجهة الإدارية إلى التظلم انتهت المنازعة[١].

وحريٌ بالذكر في هذا الصدد أن قضاء مجلس الدولة لم يقف عند هذا الحد؛ حيث إن المحكمة الإدارية العليا قد ذهبت إلى أبعد من ذلك وانتهت إلى قبول الدعوى المقامة قبل تقديم التظلم الوجوبي من القرار الإداري، ما دام صاحب الشأن قد بادر إلى تقديم التظلم خلال الميعاد المقرر ولو بعد رفع الدعوى؛ استناداً إلى أن الغاية من إيجاب التظلم من القرار المطعون فيه قبل إقامة الدعوى هي إفساح المجال أمام الجهة الإدارية لإعادة النظر في قرارها، وتتحقق هذه الغاية ولا شك إذا بكَّر صاحب الشأن إلى مراجعة القضاء قبل التظلم من القرار أو قبل وصول التظلم إلى الجهة الإدارية، ثم استدرك في الحالة الأولى بعد إقامة الدعوى وتقدم بتظلمه خلال الستين يوماً المحددة للتظلم أو ورد تظلمه في الحالة الثانية إلى الجهة الإدارية في الميعاد المذكور أثناء نظر دعواه، وانقضى ميعاد البت في التظلم في الحالتين قبل الفصل في الدعوى. وبالتالي تصبح الاستجابة في هذه الحالة للدفع بعدم قبول الدعوى لعدم التظلم من القرار المطعون فيه قبل إقامة الدعوى عبثاً لا طائل منه

[١]- راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٠١٩ لسنة ٦ قضائية عليا بجلسة ٢١ من أبريل ١٩٦٢م، مكتب فني ٧، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ٦٧٣ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣١٣٨٤].

طالما أن جهة الإدارة أصرت على موقفها ولم تستجب لتظلم صاحب الشأن ورفضته صراحة أو حكماً بفوات الميعاد المحدد لذلك قانوناً[١].

*** تعقيب:**

في معرض التعقيب على ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا في كثير من أحكامها من اعتبار المدة التي استلزم المشرع فواتها ما بين تقديم التظلم وحتى رفع الطعن التأديبي، من المدد التنظيمية التي لا يترتب على مخالفتها عدم قبول الدعوى، وما ذهبت إليه من جواز تحريك الطعن القضائي قبل تقديم التظلم ما دام صاحب الشأن قد استوفى شرط التظلم قبل الفصل في الدعوى، نرى أن تلك الاتجاهات محل نظر؛ ذلك أن الحكمة التي تغياها المشرع من التظلم الوجوبي تتمثل في تقليل الوارد من القضايا قدر المستطاع وتحقيق العدالة بأيسر الطرق، لما يتسم به التظلم الإداري من يسرٍ ولين ومن ثم إنهاء المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فضلاً عن تمكين الإدارة من مراجعة قراراتها تعديلاً أو سحباً أو إلغاءً، إذا ما تبين لها عدم مشروعية تلك القرارات. ومن ثم فإن إجازة تحريك الطعن القضائي قبل انتهاء المدة المحددة للبت في التظلم أو قبل تقديم التظلم أصلاً، من شأنه تفويت تلك الفرصة على الإدارة والأفراد.

إضافة إلى أن إجازة مسارعة صاحب الشأن إلى مخاصمة الجهة الإدارية قضائياً بشأن تلك القرارات، من شأنه أن يؤدي إلى اتساع هوة الخلاف بينه وبين الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المطعون فيه؛ ذلك أن الإدارة إذا ما علمت بأن صاحب الشأن قد سارع

---

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٦٤١ لسنة ٢٢ قضائية عليا بجلسة ٣١ من يناير ١٩٨١م، مكتب فني ٢٦، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٤٧٣ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق:33774].

باتخاذ المنازعة القضائية سبيلاً نحو مخاصمة قرارها الإداري دون انتظار ردها على التظلم المقدم منه –ومن باب أولى إذا لم يقدم التظلم إلا بعد تحريك الطعن القضائي–، قد تسير في غيها سادرة دونما اهتمام بفحص التظلم، وما يستند إليه من أسباب تدعمه. ولعل هذا التخوف يزداد إذا ما علمنا أن القرارات التي استوجب المشرع التظلم منها وجوباً جميعها قرارات تتعلق بشؤون الموظفين تعييناً وترقية وفصلاً وتأديباً، بما يعنيه ذلك من أن الخوض رأساً في لدد الخصومة أمام القضاء قد يوغل الصدور ويزيد الاحتقان بين الموظف الذي صدر في حقه القرار المطعون فيه ورؤسائه.

كما أن ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا من جواز مسارعة صاحب الشأن إلى الالتجاء إلى القضاء قبل التظلم من القرار أو بعد التظلم منه وقبل الفصل فيه من جهة الإدارة، يتنافى مع ما سبق وأن اتجهت إليه في موضع آخر من ضرورة فتح المجال أمام الجهة الإدارية للبحث الجدي للتظلم ولو تجاوزت بذلك المدة المحددة للبت فيه وهي مدة الستين يوماً التالية لتقديمه تحقيقاً لمصلحة الأفراد، ومن ضرورة التزام الأفراد بالتريث وعدم المسارعة إلى رفع الدعوى متى اتخذت الإدارة مسلكاً إيجابياً ينبئ عن نيتها نحو الاستجابة لتظلمه وإلغاء القرار أو تعديله ولو جزئياً. ناهيك عن أن إجازة تحريك الدعوى القضائية – بشأن القرارات التي استلزم المشرع التظلم منها وجوباً– سواء قبل تقديم التظلم أو بعد التظلم من القرار الإداري ودون انتظار المواعيد المقررة لجهة الإدارة للبت في هذا التظلم، فيه من المخالفة المباشرة والصريحة للنص التشريعي وصحيح حكم القانون بما لا يستقيم والقاعدة الأصولية التي تقضي بأنه لا مجال للاجتهاد في مورد النص الصريح[1].

[1]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٨٩٧ لسنة ٤٥ قضائية عليا بجلسة ٩ من مارس ٢٠٠٢م، مكتب فني ٤٧، رقم الصفحة ٥١٠، رقم القاعدة ٥٧ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٠١٨٥٩]، حكمها الصادر في الطعن رقم ١١٥ لسنة ٤٣ قضائية عليا بجلسة ٢٥ من

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتعلقة بتحريك الدعوى التأديبية

(مرحلة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية)

قد لا يقف التصرف في التحقيق عند حد الحفظ أو توقيع الجزاء التأديبي عن طريق الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف، وإنما يتبدى من خلال التحقيق جسامة المخالفة المنسوبة له، على النحو الذي يستوجب توقيع عقوبة تخرج عن نطاق العقوبات التي تملك السلطة التأديبية الإدارية توقيعها، ومن ثم تبدأ مرحلة جديدة تتمثل في تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف أمام مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية على حسب الأحوال.

فإذا كانت النيابة الإدارية هي القائمة على التحقيق مع الموظف؛ لكون المخالفة تندرج ضمن المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها، أو لأن المحال للتحقيق من شاغلي الوظائف القيادية، أو كان التحقيق بناءً على طلب الجهة الإدارية أو شكاوى الأفراد أو الهيئات[1]، فإن لها من تلقاء نفسها –إذا ما رأت أن المخالفة محل التحقيق تستوجب توقيع جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية– أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها الموظف بالإحالة، وذلك وفقاً لأحكام المادة (١٤) من قانون النيابة الإدارية.

نوفمبر ٢٠٠٠م، مكتب فني ٤٦، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ١٨١، رقم القاعدة ٢٣ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 30959].

[1]– وذلك وفقاً لأحكام المادة ٣ من قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م، والمادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م.

كما أن للجهة الإدارية التي يتبعها الموظف، إذا أحالت النيابة الإدارية أوراق التحقيق إليها لتتولى التصرف في التحقيق، إعادة الأوراق –إن أرادت– مرة أخرى إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة، إعمالاً لحكم المادة (١٢) من ذات القانون.

أما المخالفات المالية، فقد اختصها المشرع بحكم خاص؛ إذ أوجب على الجهة الإدارية إخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات التأديبية الصادرة عنها بشأن المخالفات المالية التي تقع بها؛ باعتباره الجهاز القوام على دوام الانضباط المالي للجهاز الإداري للدولة، وَمَنَحَ رئيس الجهاز سلطة طلب تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية عن طريق النيابة الإدارية والتي تتولى مباشرة الدعوى التأديبية خلال مدة معينة، وذلك وفقاً لنص المادة (١٣) من قانون النيابة الإدارية والمادة (٥ – البند ثالثاً) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات.

وترتيباً على ما سبق يمكن القول أن المشرع منح سلطة التصرف في التحقيق بطلب إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية لجهات عدة تتمثل في: النيابة الإدارية ذاتها إذا تم التحقيق بمعرفتها وارتأت جسامة المخالفة، والجهة الإدارية التي يتبعها الموظف بناءً على أوراق التحقيق المحالة إليها من الجهة القائمة على التحقيق، ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات فيما يتعلق بالمخالفات المالية[١].

[١]– تجدر الإشارة إلى أنه رغم تعدد الجهات التي تملك إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية، فإن المشرعين الدستوري (المادة ١٩٧ من الدستور الحالي) والعادي (المادة ٤ من قانون النيابة الإدارية)، قد اختصا النيابة الإدارية بإقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، بما يعنيه ذلك من عدم صحة اتصال الدعوى بالمحكمة التأديبية المختصة إلا عن طريق النيابة الإدارية، وذلك على خلاف إحالة الموظف إلى مجلس التأديب، حيث إن المشرع قد يمنح الاختصاص بتلك الإحالة ومباشرة الدعوى التأديبية أمام مجلس التأديب لهيئة أخرى بموجب أحكام خاصة. انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٧٠٩ لسنة ٤٤ قضائية عليا بجلسة ١٢ من نوفمبر ٢٠٠٠م، مكتب فني ٤٦، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٨١، رقم القاعدة ١٠ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 30945].

ولما كانت إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية من شأنها أن ترتب عديد من الأثار التي تمس المركز القانوني للموظف؛ كحقه في الترقية[1]، لذلك وضع المشرع مواعيداً إجرائية يجب على الجهة الإدارية خلالها إخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات الصادرة عنها بشأن المخالفات المالية، وميعاداً آخراً يلزم على رئيس الجهاز –إن أراد– الاعتراض خلاله على تلك القرارات وطلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف، وميعاداً أخيراً يلزم في أثنائه على النيابة الإدارية تحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهاز.

ونظراً لأهمية المواعيد المتعلقة بتحريك الدعوى التأديبية، أفردنا هذا المبحث لبيان الطبيعة القانونية لها، وما إذا كانت مواعيداً ملزمة يترتب على مخالفتها سقوط الدعوى التأديبية أم أنها من قبيل المواعيد التنظيمية التي لا يترتب على مخالفتها أي جزاء، وذلك من خلال تقسيمه إلى ثلاثة مطالب يدور الأول منها حول المواعيد المتعلقة بالجهة الإدارية والثاني حول الميعاد المضروب للجهاز المركزي للمحاسبات والثالث حول الميعاد المحدد للنيابة الإدارية.

المطلب الأول

المواعيد المتعلقة بالجهة الإدارية بشأن طلب تحريك الدعوى التأديبية

سلف القول أن الجهة الإدارية إذا ما أُحيلت إليها أوراق التحقيق كان لها سلطة تقديرية في اختيار الإجراء المناسب، بأن تتولى التصرف في التحقيق بحفظه أو بتوقيع الجزاء الذي يتناسب وتلك المخالفة، أو أن تقوم –إن رأت جسامة المخالفة محل التحقيق– بإحالة / إعادة الأوراق –على حسب الجهة التي تولت التحقيق– إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى التأديبية،

[1] – وذلك وفقاً لأحكام المادة ٦٥ من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م.

والتي لا يكون لها في هذه الحالة سوى الاستجابة لطلب الإدارة وتحريك الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة[1].

بيد أنه وبالنسبة للمخالفات المالية لم يكتفِ المشرع بتوقيع الجهة الإدارية الجزاء التأديبي –إن قامت بذلك ولم تطلب إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية–، وإنما أعمل عليها نوعاً من الرقابة عن طريق الجهاز المركزي للمحاسبات (ديوان المحاسبات سابقاً)، فألزمها إخطار رئيس الجهاز بالقرارات الصادرة عنها بشأن المخالفات المالية التي تقع بها، خلال مدة معينة حددها المشرع بثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة الأوراق. وإذا طلب رئيس الجهاز من الجهة الإدارية مصدرة القرار بشأن المخالفة المالية إعادة النظر في قرارها، بات عليها أن تُوافي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد خلال الثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز.

ولقد أجملت المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م في البند الثالث منها تلك الأحكام سالفة الذكر؛ حيث قضت بأنه: ".....ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع، ولرئيس الجهاز ما يأتي: ١–.....٢– أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في شأن المخالفة المالية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النظر في قرارها، وعليها أن تُوافي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد خلال الثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز".

وهنا تتجلى إشكالية بيان الطبيعة القانونية لتلك المواعيد التي ضربها المشرع أجلاً لقيام الجهة الإدارية بالوفاء بالتزاماتها في مواجهة الجهاز المركزي للمحاسبات: هل هي

[1]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٠٦ لسنة ١٣ قضائية عليا بجلسة ٣١ من مايو ١٩٧٠م، مكتب فني ١٥، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ٣٩٢، رقم القاعدة ٦٠ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 31614].

مواعيد تنظيمية أم تندرج ضمن المواعيد الملزمة التي يترتب على مخالفتها بطلان الإجراء؟ وكذلك بيان المدة التي يتعين على الجهة الإدارية –إن أرادت– طلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف، من النيابة الإدارية على الرغم من عدم النص عليها قانوناً.

إن الإجابة على تلك الإشكاليات تستوجب التصدي لاجتهادات قضاء مجلس الدولة وما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا، وذلك وفق البنود الآتية:

البند أولاً:

(فيما يتعلق بالمدة التي يتوجب على الجهة الإدارية خلالها طلب تحريك الدعوى التأديبية _إن أرادت_ من قبل النيابة الإدارية أمام المحكمة المختصة)

بداءة تجدر الإشارة إلى أن سلطة الجهة الإدارية في طلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف لا تتوقف على مضمون القرار أو التوصية الصادرة من جهة التحقيق؛ إذ أن لها أن تقرر توقيع الجزاء على الموظف أو أن تطلب من النيابة الإدارية تحريك الدعوى التأديبية في مواجهته على الرغم من توصية الجهة القائمة بالتحقيق بالحفظ، كما أن لها في المقابل أن تقرر حفظ التحقيق على الرغم من التوصية من جهة التجقيق بتوقيع الجزاء.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في غير موضع لها بقولها إذا كان المشرع – بموجب نص المادة (١٢) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م– قد خول الجهة الإدارية بعد أن تُحال إليها الأوراق أن تطلب إحالة المُخالف للمحاكمة التأديبية أياً كان قرار النيابة الإدارية بالتصرف في التحقيق ولو كان بالحفظ، فإن لها ومن باب أولى أن تصدر قرارها بتوقيع الجزاء على العامل المُخالف والاستغناء عن طلب تحريك الدعوى التأديبية قِبَله دون معقب عليها من النيابة الإدارية التي لم يضفِ المشرع على قرارها في هذا الشأن ثمة حجية

تمنع من مخالفته. كما أن للجهة الإدارية حفظ التحقيق قِبَل المُخالف على الرغم من أن قرار النيابة توقيع عقوبة عليه أو توقيع عقوبة مخالفة لما قررته النيابة الإدارية[١].

فإذا انتهت الجهة الإدارية إلى طلب تحريك الدعوى التأديبية، كان على النيابة الإدارية اتخاذ الإجراءات التنفيذية اللازمة لوضع هذا الطلب موضع التنفيذ، دون أن يكون لها ثمة سلطة تقديرية في القبول أو الرفض. وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا – ومنذ باكورة أعمالها– بقولها ولئن كانت النيابة الإدارية هي وحدها التي تنفرد باختصاص مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحكمة، إلا أن تحريك الدعوى التأديبية أو بالأحرى إحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية ليس مقصوراً فقط على النيابة الإدارية إنما تشاركها في هذا الاختصاص الجهة الإدارية، بحيث إذا رأت هذه الجهة بمقتضى السلطة المخولة لها في المادة (١٢) من قانون النيابة الإدارية، إحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية تعيَّن على النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية، وهي إذ تباشر الدعوى التأديبية في هذه الحالة إنما تباشرها نيابة عن الجهة الإدارية صاحبة الإرادة الأصلية في إقامة الدعوى التأديبية....واستطردت المحكمة بقولها: ومن حيث إنه متى وضح أن دور النيابة الإدارية في الحالة التي تطلب فيها الجهة الإدارية إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية مقصور على تنفيذ قرارها في هذا الشأن، فتلتزم باتخاذ الإجراءات القانونية التي تقتضيها مباشرة الدعوى التي تحركت فعلاً بطلب الجهة الإدارية، فإنه لا مناص من القول بأنه يتعين اعتباراً من التاريخ الذي تفصح فيه الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة في إقامة الدعوى التأديبية اعتبار الموظف محالاً إلى المحاكمة التأديبية. أما إجراءات مباشرة الدعوى فهي لا تعدو

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم 44820 لسنة ٥٧ قضائية عليا بجلسة ١٥ من فبراير ٢٠٢٠م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1187828]، حكمها (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٦٤٦٦ لسنة ٤٥ قضائية عليا بجلسة ٢٠ من مايو ٢٠٠٦م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 298652].

حسبما سلف البيان إجراءات تنفيذية للقرار الصادر من الجهة الإدارية بالإحالة، والذي يتحدد على مقتضاه ومن تاريخ صدوره مركز الموظف القانوني من حيث الأثار التي رتبها القانون عليه في شأنه[١].

وفيما يتعلق بالمدة التي يلزم على الجهة الإدارية إعادة الأوراق فيها إلى النيابة الإدارية وطلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف، فإن المشرع لم يحدد لها أمداً معيناً وإنما ترك الأمر للجهة الإدارية لاختيار الوقت الذي تراه مناسباً لطلب تحريك الدعوى التأديبية، وإن كانت بطبيعة الحال مقيدة بمدة الثلاث سنوات المسقطة للدعوى التأديبية والتي تحتسب في هذه الحالة من تاريخ آخر إجراء من إجراءات التحقيق.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بقولها إن الفقرة الثالثة من المادة (١٢) من قانون النيابة الإدارية قد أوجبت على الجهة الإدارية أن تصدر قرارها بالحفظ أو بتوقيع الجزاء على العامل خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها من النيابة الإدارية بنتيجة التحقيق، وذلك على خلاف حكم الفقرة الرابعة من ذات المادة التي لم تحدد للجهة الإدارية أجلاً تتولى خلاله إعادة الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى التأديبية، ومن ثم فإن المشرع لم يحدد أجلاً يتعين على الجهة الإدارية خلاله طلب إقامة الدعوى التأديبية. ولا يغير من هذا الفهم الصحيح لحكم القانون أن الفقرة الخامسة من ذات النص قد أوجبت على الجهة الإدارية أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة التصرف في الأوراق خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرارها؛ لأن هذا الميعاد الأخير المحدد لإخطار النيابة الإدارية هو ميعاد لاحق على قرار الجهة الإدارية، ذلك القرار الذي لم يحدد له المشرع أجلاً يُتَّخذ

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٠٦ لسنة ١٣ قضائية عليا بجلسة ٣١ من مايو ١٩٧٠م، مكتب فني ١٥، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ٣٩٢، رقم القاعدة ٦٠ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 31614].

خلاله إذا كان صادراً بإعادة الأوراق إلى النيابة الإدارية لإحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية[١].

البند ثانياً:

(فيما يتعلق بمدة الثلاثين يوماً التي يتوجب على جهة الإدارة خلالها إخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات الصادرة عنها بشأن المخالفات المالية)

جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا مجرى التواتر على اعتبار ميعاد الثلاثين يوماً الذي تم التنصيص عليه بموجب البند ثالثاً من المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، والمحدد لجهة الإدارة لإخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بقراراتها التأديبية الصادرة بشأن المخالفات المالية التي تقع بها، ميعاد تنظيمي لا يترتب على مخالفته سقوط حق رئيس الجهاز في طلب إقامة الدعوى التأديبية قِبَل المُخالف، متى اعترض على القرار التأديبي خلال مدة الثلاثين يوماً التالية لورود الأوراق كاملة للجهاز.

فلقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في غير موضع لها إلى أن المشرع إحكاماً منه للرقابة على أموال الجهات الإدارية، أناط بالجهاز المركزي للمحاسبات إلى جانب الأجهزة الرقابية الأخرى، الاختصاص بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية، ومنح رئيس الجهاز في هذا الصدد عدة سلطات، منها أن يطلب من الجهة المختصة خلال ثلاثين يوماً من ورود الأوراق كاملة للجهاز تقديم

---

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ٣٣ قضائية عليا بجلسة ٣٠ من ديسمبر ١٩٨٩م، مكتب فني ٣٥، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٦٠٤، رقم القاعدة ٤٩ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٣٢١٤].

العامل إلى المحاكمة التأديبية،....وهذا الميعاد لا يبدأ إلا من تاريخ ورود الأوراق كاملة إلى الجهاز أياً كان تاريخ القرار الصادر بشأن المخالفة المالية، دون محاجة بفكرة تحصن القرارات الإدارية بانقضاء ستين يوماً على صدورها[١].

إلا أن ذلك لا يعني أبداً إطلاق يد الجهة الإدارية فيما يتعلق بالمدة المحددة لإخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات التأديبية الصادرة عنها بشأن المخالفات المالية، وإنما تخضع للقيد العام المتعلق بسقوط الدعوى التأديبية وهو الثلاث سنوات؛ بحيث إذا تراخت الجهة الإدارية في الإخطار على النحو الذي يجعل المدة الزمنية الفاصلة بين صدور القرار التأديبي عن جهة الإدارة ومباشرة رئيس الجهاز اعتراضه على هذا القرار تتجاوز الثلاث سنوات، انقضت في هذه الحالة الدعوى التأديبية وسقط حق الجهاز في طلب تحريك الدعوى في مواجهة الموظف.

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بقولها إن القرارات الإدارية الصادرة في المخالفات المالية تظل مزعزعة غير مستقرة، إلى أن يُخطر بها الجهاز المركزي للمحاسبات وبكافة الأوراق المتعلقة بالمخالفة المالية ثم تنقضي بعد ذلك مدة الثلاثين يوماً المحددة لرئيس الجهاز دون أن يطلب إحالة العامل إلى المحاكمة أو إعادة النظر في القرار.....واستطردت المحكمة قائلة: وليس معنى ما تقدم أن تظل مسؤولية العامل تأديبياً عن المخالفة المالية غير مستقرة لأمد غير محدد؛ حيث إن المادة (٩١) من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م معدلاً بالقانون رقم

---

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٦٩١ لسنة ٤٣ قضائية عليا بجلسة ٢٣ من أكتوبر ٢٠٠٤م، مكتب فني ٥٠، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٧٣، رقم القاعدة ٩ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 333549]، حكمها (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ١٢٩٢ لسنة ٤٤ قضائية عليا بجلسة ٢ من فبراير ٢٠٠٢م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣١٢١٨].

١١٥ لسنة ١٩٨٣م حددت مواعيد سقوط الدعوى التأديبية، وهذه المواعيد تظل قيداً على كافة سلطات التأديب أو السلطات الأخرى ذات الصلة بالتأديب، فلا يجوز مباشرة الدعوى التأديبية أو اتخاذ أي إجراء بشأن تحريكها إذا كانت قد سقطت بمضي المدة[١].

والبادي من الأحكام المتقدمة أن المعول عليه في بداية احتساب مدة الثلاثين يوماً المقررة لرئيس الجهاز للاعتراض على القرار التأديبي الصادر عن الجهة الإدارية وطلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف، هو تاريخ ورود القرار التأديبي إلى الجهاز دونما النظر إلى المدة التي سبقت ذلك التاريخ، وسواء أكان هذا القرار قد تحصن بمضي الستين يوماً على صدوره أو العلم به من عدمه، بما يدل دلالة واضحة على أن الميعاد الذي اشترطه المشرع على جهة الإدارة لإخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بقراراتها –وفقاً لما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري– لا يعد من المواعيد الملزمة التي يترتب على مخالفتها السقوط، وإنما هو ميعاد تنظيمي استهدف المشرع منه حث الجهة الإدارية على المسارعة إلى إخطار الجهاز بشأن ما اتخذته من قرارات متعلقة بالمخالفات المالية حتى يُعمِل الجهاز رقابته؛ باعتباره المنوط به –إلى جانب الجهات الرقابية الأخرى– المحافظة على الأموال العامة ومتابعة ما يُتَّخذ من قرارات بشأن ما يرتكبه الموظفون مساساً بها.

*** تعقيب:**

من جانبنا وتعقيباً على هذا الاتجاه نرى أن ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا من اعتبار الميعاد المقرر للجهة الإدارية لإخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات

[١]– راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٥٩٠٣ لسنة ٤٣ قضائية عليا بجلسة ٦ من أبريل ٢٠٠٢م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ١٢٨٦٦٠].

الجزائية الصادرة عنها بشأن المخالفات المالية، ميعاداً تنظيمياً، وبالتالي تملك الجهة الإدارية إخطار الجهاز بقراراتها في أي وقت ولو بعد فوات مدة الثلاثين يوماً على إصدار القرار، من شأنه أن يفتح باباً خلفياً للجهة الإدارية لإلغاء أو سحب قراراتها الإدارية التي تحصنت بِمُضي مدة الستين يوماً اللازمة لتحريك دعوى الإلغاء، من خلال قيامها بإخطار الجهاز بالقرار التأديبي بعد فوات مدة طويلة –ما دام لا يحدها في هذا الأمر إلا القيد العام المقرر لانقضاء الدعوى التأديبية وهو مدة الثلاث سنوات كما عبرت عن ذلك ألفاظ وعبارات الحكم محل التعليق– مما يحول دون استقرار حالة الموظف، فيظل سيف العقاب مسلطاً عليه ردحاً من الزمن، وهذا يتنافى مع الحكمة التي تغياها المشرع من تقرير هذا الميعاد.

فضلاً عن كون هذا الاتجاه من شأنه أن يدفع الموظف في جميع الأحوال إلى الالتجاء إلى القضاء طعناً على القرار التأديبي الصادر عن جهة الإدارة في مواجهته؛ خشية أن تقوم الإدارة بعد تحصين القرار بمضي الستين يوماً –ما دامت المحكمة الإدارية العليا قد اعتبرت ميعاد الثلاثين يوماً المحدد لجهة الإدارة لإخطار الجهاز ميعاداً تنظيمياً– بإخطار الجهاز بهذا القرار، فيعترض عليه رئيس الجهاز ويطلب تحريك الدعوى التأديبية، الأمر الذي يثقل كاهل القضاء بدعاوى كان في الإمكان تفاديها لو استقرت حالة الموظف بفوات مدة الثلاثين يوماً المقررة لجهة الإدارة لإخطار الجهاز.

وأما القول بأن القرار الصادر عن الجهة الإدارية يظل مزعزعاً لا تستقر حالته إلا بعد عرضه على الجهاز وفوات المدة التي حدد المشرع لرئيس الجهاز الاعتراض خلالها؛ وهي مدة الثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز، وبغض النظر عن الفترة السابقة عليها– الفترة ما بين تاريخ صدور القرار وتاريخ إبلاغ الجهاز به–، فهو يصطدم بفكرة تحصين القرارات الإدارية، خاصة وأن قرارات الجهة الإدارية تتسم بالنهائية بمجرد

صدورها من السلطة التي تملكها ما دامت لا تحتاج إلى تصديق سلطة أعلى؛ وليس أدل على ذلك من أن حق الموظف في التظلم من هذا القرار يبدأ من تاريخ العلم به دون أن يكون مُلزَماً بانتظار تعقيب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات على هذا القرار؛ فهي علاقة داخلية بين الجهة الإدارية والأجهزة الرقابية.

وإذا كان الأمر مقبولاً أن تميل المحكمة –كل الميل– نحو اعتبار مدة الخمسة عشر يوماً المنصوص عليها بموجب أحكام المادة (١٢) من قانون النيابة الإدارية، والتي استوجب المشرع على جهة الإدارة خلالها، اتخاذ قرارها بشأن التصرف في التحقيق حِفظاً أو توقيعاً لجزاء، ميعاداً تنظيمياً؛ نظراً لأن الموظف لم يتحدد موقفه القانوني بعد، ومن ثم فإن للإدارة أن تتخذ من الوقت الذي تراه مناسباً للانتهاء إلى رأيٍ في التحقيق المحال إليها من النيابة الإدارية وتحديد موقفها إزاءه إما بحفظ ذلك التحقيق إذا ما تبين لها بساطة المخالفة وعدم أهميتها أو توقيع الجزاء المناسب إذا ارتأت أن المخالفة تستأهل الجزاء، فلا يحدها في ذلك إلا مُضِي مدة الثلاث سنوات التي نص عليها المشرع لانقضاء الدعوى التأديبية. فإن الأمر على خلاف ذلك فيما يتعلق بالمدة التي أوجب المشرع على الجهة الإدارية خلالها إخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرار الذي انتهت إليه بشأن المخالفة المالية التي وقعت بها؛ حيث لا مبرر للتأخير وقد استقر في وجدانها أن تلك المخالفة لا أهمية لها فأصدرت القرار بحفظ التحقيق أو أن بها قدراً من الجسامة فاتخذت من الجزاء التأديبي سبيلاً نحو محاسبة ذلك الموظف. فشتان بين ميعاد ضربه المشرع أجلاً لاتخاذ جهة الإدارة قرار، وآخر استلزمه المشرع لإخطار الجهاز بهذا القرار؛ فإصدار القرار ابتداءً يخضع للدراسة والتقدير بما يكون معه من مبرر لتجاوز الميعاد المقرر لإصداره، بينما الإخطار بهذا القرار بعد صدوره لا يحتاج وقتاً طويلاً، ومن ثم لا مبرر لتجاوز الميعاد المقرر له.

وتأسيساً على ما تقدم نرى ضرورة العدول عن الاتجاه القائم، والميل نحو اعتبار الميعاد المقرر للجهة الإدارية لإخطار الجهاز بما اتخذته من قرار تأديبي بشأن المخالفة المالية من المواعيد الملزمة التي يترتب على انقضائها سقوط الدعوى التأديبية، وبالتالي تُغَل يد رئيس الجهاز عن طلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف إذا ما خالفت الجهة الإدارية هذا الميعاد، على أن يظل القرار التأديبي الصادر عن جهة الإدارة صحيحاً ومنتجاً لأثاره[1]. أما فيما يتعلق بعدم مراعاة الجهة الإدارية لهذا الميعاد، فإن الأمر مرده إلى الجهة الإدارية نفسها؛ إذ أن لها أن تتخذ من الإجراءات التأديبية في مواجهة الموظف المنوط به هذا الإخطار، لتقصيره في القيام بواجباته الوظيفية الملقاة على عاتقه.

[1]– تجدر الإشارة إلى أن الحكم بعدم قبول الدعوى التأديبية في حالة عدم مراعاة الميعاد المقرر لرئيس الجهاز المركزي لطلب تحريك الدعوى التأديبية ضد العامل لا يعني عدم معاقبة الموظف وإنما تعود للسلطة الإدارية في هذه الحالة سلطتها في توقيع الجزاء الذي سبق لرئيس الجهاز الاعتراض عليه طالباً تحريك تلك الدعوى. وهذا المعنى أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكم لها –بعدما قضت بعدم قبول الدعوى التأديبية – بقولها: (.....ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن طلب تقديم الطاعن للمحاكمة التأديبية كان قد صدر من وكيل الجهاز لشؤون الإدارة المركزية التابعة للمخالفات المالية بناءً على قرار رئيس الجهاز رقم ١٨٣٠ لسنة ١٩٩٩م بالتفويض، ومن ثم فإن هذا الطلب يكون قد صدر من غير مختص، ولا يجوز من ثم ترتيب أي أثر عليه، وتكون الدعوى التأديبية غير مقبولة. وإذ قضى الحكم المطعون فيه بغير هذا وَقَبِلَ الدعوى فيكون مخالفاً للقانون مما يتعين معه إلغاؤه والقضاء بعدم قبول الدعوى مع ما يترتب على ذلك من أثار، أهمها أن تسترد الجهة الإدارية سلطتها في توقيع الجزاء المناسب]. انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٧٠٠٠ لسنة ٥١ قضائية عليا –الدائرة الرابعة– بجلسة ٢٧ من أكتوبر ٢٠٠٧م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣١٧٢١٩]، وأيضاً حكمها (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ١٨٢٦٩ لسنة ٥٠ قضائية عليا بجلسة ٢٠ من أكتوبر ٢٠٠٧م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٤٠١٦٤].

البند ثالثاً:

(فيما يتعلق بمدة الثلاثين يوماً التي اشترطها المشرع لموافاة جهة الإدارة الجهاز المركزي للمحاسبات بشأن ما اتخذته حيال طلبه بإعادة النظر في قرارها)

استوجب المشرع بموجب البند ثالثاً من المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، على الجهة الإدارية الرد على طلب الجهاز المتضمن إعادة النظر في قرارها الصادر في شأن المخالفة المالية، وأن تُوافِي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد خلال الثلاثين يوماً التالية لعملها بطلب الجهاز.

والبادي من أحكام القضاء الإداري الصادرة في هذا الصدد أنها جنحت صوب اعتبار هذا الميعاد ميعاد تنظيمي لا يترتب على مخالفته سقوط الإجراء، وإنما يظل التصرف الصادر عن رئيس الجهاز –والمتمثل في طلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف– بناءً على هذا الرد صحيحاً، ما دام هذا التصرف قد تم في الميعاد المقرر له، وبغض النظر عن مدى التزام الجهة الإدارية بمدة الثلاثين يوماً المقررة لها للرد على طلب الجهاز، من عدمه.

إذ قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن على الجهة الإدارية إخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات التأديبية الصادرة عنها بشأن المخالفات المالية خلال ثلاثين يوماً من صدورها، ولرئيس الجهاز الحق في الاعتراض على تلك القرارات خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة إليه، وعلى الجهة الإدارية إخطار الجهاز خلال الثلاثين يوماً التالية بما اتخذته، فإذا لم تستجب لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوماً التالية طلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية. وبديهي أن هذا الميعاد الأخير – الميعاد المقرر لرئيس الجهاز لطلب تقديم العامل للمحاكمة– لا يسري إلا اعتباراً من تاريخ علم الجهاز بعدم استجابة الجهة الإدارية لطلبه بالاعتراض على القرار التأديبي الذي

أصدرته....وانتهت المحكمة إلى أنه لما كانت الجهة الإدارية قد أبلغت الجهاز المركزي للمحاسبات بتاريخ ٢ يونيو ١٩٩٦م بسحب القرار الصادر بمجازاة المطعون ضدها، وطلب الجهاز بكتابه رقم...بتاريخ ١٧ يونيو ١٩٩٦م من الجهة الإدارية إعادة النظر في القرار الساحب، بتعديل الجزاء إلى الحد الذي كان عليه قبل تقديم المطعون ضدها التظلم، وقد ردت الجهة الإدارية بتاريخ ٣ أغسطس ١٩٩٦م بأنه ليس لأية جهة التعقيب على القرار الصادر من سلطة نظر التظلم، فقام الجهاز بإعداد مذكرة بتاريخ ٢٢ أغسطس ١٩٩٦م طلب فيها إحالة المطعون ضدها إلى المحاكمة التأديبية. ومن حيث إن الميعاد المحدد لرئيس الجهاز في طلب إحالة المطعون ضدها إلى المحاكمة التأديبية لا يحسب من ٢ يونيو ١٩٩٦م كما ذهب إليه الحكم الطعين، ذلك أن الجهاز قد اعترض خلال ثلاثين يوماً من هذا التاريخ على القرار الساحب وطلب تعديل الجزاء إلى ما كان عليه قبل التظلم، وقد ردت عليه الجهة الإدارية بتاريخ ٣ أغسطس ١٩٩٦م برفض ذلك، فمن هذا التاريخ يبدأ لرئيس الجهاز ميعاد مقداره ثلاثون يوماً له خلاله أن يطلب تقديم المطعون ضدها إلى المحاكمة التأديبية، وهو ما قام به بالفعل بتاريخ ٢٢ أغسطس ١٩٩٦م، أي خلال ثلاثين يوماً من إخطار الجهاز بعدم استجابة الجهة الإدارية إلى طلبه. ومن حيث إن المحكمة قد خالفت بحكمها الطعين هذا النظر، فإن الحكم يكون قد اعتوره عيب الخطأ في فهم وتأويل القانون مما يتعين معه إلغاؤه، وإعادة الدعوى إلى المحكمة التأديبية للفصل فيها من هيئة أخرى[1].

وبإمعان النظر في هذا الحكم نجد أن المحكمة لم تعول على المدة الزمنية التي استغرقتها الجهة الإدارية للرد على طلب الجهاز بمعاودة النظر في الجزاء التأديبي الذي تم

[1]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٠٣١ لسنة ٤٤ قضائية عليا بجلسة ٢٤ من فبراير ٢٠٠١م، مكتب فني ٤٦، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٩٥٣ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣١٠٥٢].

توقيعه، على الرغم من أن رد الجهة الإدارية على الجهاز برفض هذا الطلب استغرق المدة الزمنية ما بين ١٧ يونيو ١٩٩٦م وحتى ٣ أغسطس ١٩٩٦م، أي أنها تجاوزت مدة الثلاثين يوماً المقررة لها، ومع ذلك لم ترتب المحكمة على تلك المخالفة أي جزاء، بما يعنيه ذلك من أن الميعاد المقرر للجهة الإدارية للرد على اعتراض الجهاز المركزي للمحاسبات ميعاد تنظيمي، الهدف منه حث الجهة الإدارية على المسارعة في موافاة الجهاز برأيها النهائي في هذا الاعتراض.

وتأكيداً لهذا المعنى نورد حكماً آخر لذات المحكمة قضت فيه بأن جهة الإدارة قد أصدرت قرارها رقم...لسنه ٢٠٠٠م بمجازاة الطاعنين بخصم أربعة أيام من راتبهم ووردت الأوراق إلى الجهاز المركزي للمحاسبات بتاريخ ٨ فبراير ٢٠٠٠م، والذي طلب بتاريخ ٢٨ فبراير ٢٠٠٠م من الجهة الإدارية إعادة النظر في قرارها وتشديد الجزاء، وبتاريخ ١١ أبريل ٢٠٠٠م ورد للجهاز القرار رقم....لسنه ٢٠٠٠ بمجازاتهم بخصم عشرة أيام من راتب كل منهم ووافق الجهاز على ذلك. إلا أنه في ٢٠ يناير ٢٠٠١م ورد للجهاز ما يفيد أن المطعون ضدهم تظلموا من قرار الجزاء الأخير وأصدر محافظ البحيرة قراراً بسحب القرار الأخير وما يترتب عليه من أثار، وبتاريخ ٣١ يناير ٢٠٠١م طلب الجهاز المركزي إحالة المخالفين للمحاكمة التأديبية، وانتهت المحكمة إلى أن الثابت على النحو سالف الذكر أن الجهاز قد استعمل السلطة المخولة له خلال الميعاد المقرر قانوناً، وإذ ذهب الحكم المطعون فيه إلى غير ذلك فإنه يكون قد صدر مخالفاً للقانون متعيناً الحكم بإلغائه[١].

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٩٦ لسنة ٤٨ قضائية عليا – الدائرة الرابعة– بجلسة ٢٦ من فبراير ٢٠٠٥م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 319575]، حكمها (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٣٣٤ لسنة ٤٨ قضائية –الدائرة الرابعة– بجلسة ٢٦ من فبراير ٢٠٠٥م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣١٩٥٧٦].

وبعيداً عن ما رتبه هذا الحكم من إفراغٍ لمضمون حق التظلم الذي كفله القانون لصاحب الشأن، وجعله سبباً لتشديد العقاب –بدلاً من تخفيفه–؛ إذ أجاز لرئيس الجهاز إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية على الرغم من أن مركزه القانوني قد استقر، بعدما انتهت الجهة الإدارية إلى توقيع جزاء الخصم عشرة أيام من راتبه ووافق الجهاز على هذا الجزاء حينذاك، فإن الواضح من هذا الحكم أن المحكمة الإدارية العليا لم تعول أيضاً على المدة الزمنية التي استغرقتها جهة الإدارة للرد على طلب الجهاز بإعادة النظر في قرارها الأول الصادر بتوقيع جزاء الخصم أربعة أيام، والتي تجاوزت الثلاثين يوماً المحددة –حيث كانت ما بين ٢٨ فبراير حتى ١١ أبريل–، وانتهت إلى حق الجهاز في طلب تحريك الدعوى التأديبية.

*** تعقيب:**

في معرض التعقيب على ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا من اعتبار الميعاد المقرر للجهة الإدارية للرد على طلب الجهاز بإعادة النظر في قراراتها الصادرة بشأن المخالفات المالية، ميعاداً تنظيمياً لا يترتب على مخالفته سقوط حق رئيس الجهاز في طلب تحريك الدعوى التأديبية، نرى أن هذا الاتجاه منتقداً؛ إذ أن الحكمة المتوخاة من تحديد ميعاد الثلاثين يوماً المقررة لرد الجهة الإدارية على طلب الجهاز بإعادة النظر في قرارها، هي الحيلولة دون استمرار المركز القانوني للموظف على نحو غير مستقر بما ينعكس بالسلب على أدائه لمهام وظيفته، خاصة وأنه ليس هناك من مبرر من تعليق مصير الموظف فترة من الزمن قد تطول، بعدما تأكدت في حقه المخالفة وصدر في شأنها القرار الذي ارتأته الجهة الإدارية ملائماً.

فضلاً عن أن اعتبار هذا الميعاد ميعاد تنظيمي من شأنه أن يجعل لجهة الإدارة سلطة الرد في أي وقت تشاء، مما يتنافى مع فكرة تحصين القرارات الإدارية ضد السحب

والإلغاء بمضي مدة الستين يوماً المقررة. لذا نرى ضرورة العدول عن الاتجاه السابق ليصبح الميعاد المقرر لرد الإدارة على طلب الجهاز بإعادة النظر في قرارها – وهو الثلاثين يوماً من تاريخ علمها بطلب الجهاز– ميعاداً ملزماً، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد دون رد من جهة الإدارة يعد ذلك رفضاً ضمنياً منها لهذا الطلب، ومن ثم يكون على الجهاز في هذه الحالة المبادرة –إن أراد– بطلب تحريك الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية – وفقاً لما هو وارد بالنص– وإلا سقط هذا الحق.

ومما يجب التنويه إليه أن سلطة الجهاز، حالة تراخي الجهة الإدارية في الرد على طلبه بإعادة النظر في قرارها التأديبي –ووفقاً لرأينا الذي انتهينا للتو من سرده– ستظل قائمة متى بادر رئيس الجهاز بطلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف خلال الثلاثين يوماً التالية لانقضاء الثلاثين يوماً المحددة لرد الإدارة على هذا الطلب. وذلك على خلاف ما إذا لم تقم الجهة الإدارية ابتداءً –وبعد أن تصدر قرارها بشأن التصرف في التحقيق المحال إليها من النيابة الإدارية– بإخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بقرارها مصحوباً بكامل الأوراق خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إصداره، حيث إن الجهاز والحال هذه لا يملك مباشرة سلطته بطلب تحريك الدعوى التأديبية، لعدم دخول القرار أصلاً في حوزته؛ إذ أن هذه السلطة رهينة تحرك الإدارة نحو الجهاز بإرسال القرار التأديبي الصادر عنها إليه. ومن ثم فإنه في هذه الحالة الأخيرة إذا لم تسارع الإدارة بإرسال القرار الصادر عنها خلال المدة المحددة لها، فإنه، من وجهة نظرنا التي سبق وأن أوردناها تعقيباً على البند ثانياً من هذا المطلب، يسقط حق الجهاز في طلب تحريك الدعوى التأديبية؛ لأن القرار لم يتصل به ابتداءً.

المطلب الثاني

الميعاد المتعلق بالجهاز المركزي للمحاسبات بشأن طلب تحريك الدعوى التأديبية

اختص المشرع بموجب أحكام المادة الثالثة عشرة [١] من قانون النيابة الإدارية، والمادة الخامسة[٢] من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، الجرائم ذات الطابع المالي بأحكامٍ متميزة؛ حيث جعل لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات سلطة الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن الجهة الإدارية بشأن المخالفات المالية التي تقع بها[٣]، باعتبار أن الجهاز المركزي

---

[١]- تنص المادة ١٣ من قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م على أن: "يُخطر الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات الصادرة من الجهة الإدارية في شأن المخالفات المالية والمشار إليها في المادة السابقة (المادة ١٢ من ذات القانون)،....".

[٢]- تنص المادة ٥ من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م على أنه: ".....ثالثاً: في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية: يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسؤولية عنها قد حُددت، وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها...".

[٣]- تجدر الإشارة إلى أن سلطة الجهاز المركزي للمحاسبات في الاعتراض على القرارات التأديبية التي توقعها الجهات الإدارية إنما تقتصر على القرارات المتعلقة بالمخالفات المالية دون المخالفات الإدارية، ومن ثم إذا اعترض الجهاز على قرار الجزاء الذي وقعته الجهة الإدارية بشأن مخالفة إدارية وطلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف فلا أثر لهذا الطلب وتقضي المحكمة بعدم قبول الدعوى التأديبية وصحة ما صدر عن جهة الإدارة من قرار. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأنه: (...وحيث إن المخالفة المنسوبة للطاعن تعد من المخالفات الإدارية، وليست من المخالفات المالية،....، ومن ثم فإن اعتراض الجهاز المركزي للمحاسبات على القرار رقم ٤٣ لسنة ٢٠١٠م فيما تضمنه من مجازاة الطاعن بخصم خمسة أيام من راتبه يكون مخالفًا للقانون، ويكون القرار رقم ٢٦٢٤ لسنة ٢٠١٠م بتعديل الجزاء الموَقَّع على الطاعن ليكون خصم يومين من راتبه قائماً ومُرتِباً لأثاره، الأمر الذي يتعيَّن معه إلغاءُ الحكم المطعون فيه، والقضاء بعدم جواز نظر الدعوى التأديبية رقم...لسنة ٥٢ ق. لسبق مُجازاةِ الطاعن). انظر في هذا المعنى حكم المحكمة

للمحاسبات هو المنوط به مهمة تحقيق الرقابة على أموال الدولة والأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في القانون[1].

وفي سبيل تحقيق تلك الغاية وتمكين الجهاز من إعمال رقابة فعالة على المخالفات المالية التي تقع داخل الجهاز الإداري للدولة، والتأكد من مدى قدرة الأجهزة الإدارية المسؤولة على مواجهة تلك المخالفات وتوقيع العقوبات التأديبية المناسبة على مرتكبيها تحقيقاً للردع الخاص لمرتكب المخالفة والردع العام لبقية العاملين، استوجب المشرع على الجهة الإدارية إخطار رئيس الجهاز بالقرارات المُتَّخذة بشأن تلك المخالفات خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها، ومنح لرئيس الجهاز سلطة تقدير الجزاء التأديبي وما إذا كان متناسباً مع الذنب الإداري من عدمه؛ ليقرر إما طلب إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية إذا ما تبين له عدم تناسب الجزاء الذي وقعته جهة الإدارة مع المخالفة المنسوبة إليه، أو يطلب من جهة الإدارة معاودة النظر في هذا الجزاء، أو يرى أن الجزاء الذي وقعته الجهة الإدارية يتناسب والمخالفة المنسوبة إلى الموظف فلا يطلب الإحالة إلى المحاكمة التأديبية أو إعادة النظر في القرار.

بيد أن المشرع لم يشأ أن يجعل سلطة رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات في الاعتراض على القرارات التأديبية التي تصدر عن الجهة الإدارية بشأن المخالفات المالية ممتدة إلى أجلٍ غير مسمى، وإنما وضع لها حداً أقصى وهو ثلاثون يوماً من تاريخ ورود الأوراق

الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٧٦٣٠ لسنة ٥٧ قضائية عليا بجلسة ١ من يوليو ٢٠١٣م، مكتب فني ٥٨، رقم الصفحة ٩٥٢ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٤٠٤٩٠٥].

[1]- وهذا المعنى هو ما أكدت عليه المادة الأولى من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م حيث قضت بأن: "الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون، كما تعاون مجلس الشعب –مجلس النواب حالياً– في القيام بمهامه في هذه الرقابة، وذلك على النحو المبين في هذا القانون".

كاملة إلى الجهاز، فيتخذ قراره بقبول هذا الجزاء والإقرار به أو يبدي اعتراضه عليه طالباً من الجهة الإدارية إعادة النظر فيه أو يطلب تقديم الموظف للمحاكمة التأديبية[١].

ولما كان المشرع لم يرتب جزاءً إجرائياً على مخالفة الميعاد المقرر لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، للاعتراض على القرار التأديبي الصادر عن الجهة الإدارية بشأن المخالفات المالية، وطلب إعادة النظر في هذا القرار من قبل الإدارة أو طلب تقديم المُخَالِف للمحاكمة التأديبية، لذا فإن الوقوف على الطبيعة القانونية لهذا الميعاد يستلزم منا الرجوع إلى أحكام القضاء الإداري وما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا من مبادئ في هذا الشأن.

وبتتبع أحكام قضاء مجلس الدولة نجد المحكمة الإدارية العليا ومنذ بداية عهدها قد استقرت على اعتبار الميعاد المقرر لرئيس الجهاز لممارسة سلطته في الاعتراض، من المواعيد الملزمة التي يترتب على مخالفتها جزاء السقوط[٢]، ومن ثم فإن انتهاء الميعاد المقرر لمباشرة رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات لسلطته الرقابية على القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية المتعلقة بالمخالفات المالية، دون أن يطلب خلاله تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية، يعد قرينة قاطعة على موافقته على القرار التأديبي الصادر عن جهة الإدارة[٣].

---

[١]- وذلك وفقاً لأحكام البند ثالثاً من المادة ٥ من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م.

[٢]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٥٠ لسنة ٦ قضائية عليا بجلسة ٦ من يناير ١٩٦٢م، مكتب فني ٧، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٢٠٧ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 31332]، حكمها الصادر في الطعن رقم ٥٠٦٠ لسنة ٤١ قضائية عليا بجلسة ٢ من يونيو ٢٠٠١م، مكتب فني ٤٦، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ١٩٧٣، رقم القاعدة ٢٣١ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 36127] ، حكمها (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٢٢٢٩٠ لسنة ٦٠ قضائية عليا بجلسة ١٣ من يونيو ٢٠٢٠م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ١١٩٠٦١٤].

[٣]- راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٤٩٥ لسنة ٨ قضائية عليا بجلسة ٢٩ من يناير ١٩٦٦م، مكتب فني ١١، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٣٤٣، رقم القاعدة ٤٣ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 30838].

ولقد شيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه؛ تأسيساً على أن المسلم به قضاءً وفقهاً أن القانون وإن كان قد أوجب على جهة الإدارة الالتزام بالأوضاع الشكلية أو الإجراءات التي أوصى المشرع باتباعها، إلا أنه من غير المستساغ القول بأن كل مخالفة للشكل أو للإجراءات المطلوبة يكون الجزاء المترتب عليها هو بطلان القرار، وإنما وجب التمييز بين المخالفة التي تصيب الشروط الجوهرية فتمس مصالح الأفراد ومن ثم يترتب عليها بطلان القرار، وتلك المتعلقة بالشروط غير الجوهرية التي رُسِمَت لصالح الجهة الإدارية وحدها والتي لها إن شاءت أن تتمسك بها أو أن تغض الطرف عنها، فلا يترتب على إهدارها مساس بمصالحهم، ومن ثم تظل القرارات الصادرة بالمخالفة لها صحيحة....واستطردت المحكمة قائلة: ومن هذا الأصل استقى المشرع المادة (٢٥) من قانون المرافعات والتي تقضي بأن: "يكون الإجراء باطلاً إذا نص القانون على بطلانه أو إذا شابه عيب جوهري ترتب عليه ضرر للخصم". ومن ثم فإنه إعمالاً لذلك الأصل وترتيباً على هذا النص يكون الميعاد المخول لرئيس ديوان المحاسبة – رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات حالياً– بموجب نص المادة (١٣) من قانون النيابة الإدارية، وهو خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار –الذي بات منسوخاً بنص المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات ليصبح ثلاثين يوماً–، والذي يمكن له خلاله طلب إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية، من الإجراءات الجوهرية التي يترتب على عدم مراعاتها البطلان؛ ذلك أن هذا الميعاد إنما شُرِع لصالح الموظف المتهم الذي أوقعت عليه الجهة الإدارية ما قدرته لذنبه من جزاء إداري، وأن من شأن الإخلال بهذا الميعاد ترتيب أثر بالغ على المركز القانوني لهذا الموظف[١].

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٠٢٧ لسنة ٧ قضائية عليا بجلسة ١٩ من ديسمبر ١٩٦٤م، مكتب فني ١٠، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٢٤٥ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣١٧٤٤].

ومما تجدر الإشارة إليه أن ترتيب جزاء السقوط على فوات الميعاد المقرر لرئيس الجهاز دون مباشرة سلطته في الاعتراض لا يكون إلا حيث وصول الأوراق كاملة إلى الجهاز، ومن ثم فإنه إذا قامت الجهة الإدارية بإخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرار دون أن يكون مقروناً بكامل الأوراق، كان لرئيس الجهاز طلب استكمال الأوراق من الجهة الإدارية، ويترتب على هذا الطلب قطع الميعاد وإعادة احتسابه من جديد من تاريخ إرسال كامل الأوراق المطلوبة. مع الأخذ في الاعتبار أن ترتيب أثر القطع لا يكون إلا إذا تم طلب استكمال الأوراق خلال المدة المقررة لرئيس الجهاز لمباشرة سلطة الاعتراض، وإلا عُد فوات تلك المدة دون طلب قرينة على الاكتفاء بما وصل الجهاز من مستندات لازمة لفحص القرار.

ولعل هذا ما أفصحت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها: إنه ولئن كان لا يتسنى لرئيس المحاسبة –رئيس الجهاز– بحكم طبائع الأشياء تقدير ملاءمة الجزاء أو عدم ملاءمته إلا إذا كان كل ما يلزم لهذا التقدير من أوراق الموضوع معروضاً عليه، إلا أن فوات الميعاد المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة (١٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بعد إخطاره بالجزاء دون أن يطلب خلاله استكمال ما ينقصه من أوراق وبيانات، يعتبر قرينة على اكتفائه بما وصل إليه من أوراق في فحص الجزاء، ولا ترتفع هذه القرينة إلا بعمل إيجابي يصدر من الديوان خلال الميعاد المشار إليه؛ بأن يطلب خلاله من الجهة الإدارية المختصة ما ينقصه بالتحديد من أوراق الموضوع وبياناته التي يراها لازمة لتقديره، وعندئذ لا يكون ثمة جزاء معروض على الديوان، ولا يُحسب الميعاد والحال هذه إلا من تاريخ ورود كل ما طلبه الديوان من أوراق الموضوع وبياناته التي حددها في طلبه[1].

[1]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٥٠ لسنة ٦ قضائية عليا بجلسة ٦ من يناير ١٩٦٢م، مكتب فني ٧، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٢٠٧ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 31332]، حكمها الصادر في الطعن رقم ١٦٠٦ لسنة ٣١ قضائية عليا بجلسة ١٤ من مايو

واتساقاً مع الفهم المتقدم انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى أنه متى كان الثابت من الأوراق أن الجهاز المركزي للمحاسبات قد أُخطر بقرار الجهة الإدارية بمجازاة الطاعنين بخصم خمسة عشر يوماً من راتب كل منهم في ١٥ نوفمبر ١٩٨٩م، إلا أن الجهاز لم يطلب موافاته بصور من صحف جزاءات الطاعنين إلا في ٢٠ ديسمبر ١٩٨٩م، أي بعد انقضاء الميعاد المقرر بنص المادة (١٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م، فإن ذلك يُقيم قرينة على اكتفاء الجهاز بما وصل إليه من أوراق واكتفائه بالجزاء الموقع من الجهة الإدارية على الطاعنين، ويسقط بالتالي حقه في الاعتراض، ولا يكون هناك وجه لإقامة الدعوى التأديبية[١].

وعلى الرغم من أن المشرع لم يحدد لجهة الإدارة ميعاداً معيناً لاستيفاء الأوراق التي يطلبها الجهاز -كما أن القضاء لم يتصدى لتلك الفرضية محدداً موعداً لها-، إلا أننا نرى ضرورة أن تُسارع الجهة الإدارية للاستجابة لهذا الطلب؛ حتى يتمكن رئيس الجهاز من مباشرة سلطاته الرقابية وتحديد موقفه إزاء القرار التأديبي الصادر عن جهة الإدارة في الوقت الملائم، فلا يظل مصير الموظف الذي صدر في حقه القرار التأديبي معلقاً بين جهةٍ إداريةٍ لم تستوفِ الجهازَ كافة الأوراق المتعلقة به، وبين سلطةٍ رقابيةٍ معطلة لسبب يرجع إلى الجهة الإدارية نفسها. بل وإمعاناً في الحرص على مصلحة الموظف نهيب بالمشرع أن يتدخل بالتنصيص على مدة معينة يلزم على جهة الإدارة خلالها موافاة الجهاز المركزي بالأوراق المطلوبة، ولتكن تلك المدة ثلاثين يوماً من تاريخ طلب الجهاز استيفاء الأوراق، وعلى أن تكون من المدد الملزمة التي يترتب على فواتها استقرار المركز القانوني للموظف في ظل القرار الصادر عن

١٩٨٨م، مكتب فني ٣٣، رقم الجزء ٢، رقم القاعدة ٢٤١، رقم الصفحة ١٥٠٠ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٤٨٤٢].

[١]- راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٥٢٣ لسنة ٣٧ قضائية عليا بجلسة ٢٧ من نوفمبر ١٩٩٣م، مكتب فني ٣٩، رقم الجزء ١، رقم القاعدة ٢٣، رقم الصفحة ٢٦٥ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٥٧٤٥].

الجهة الإدارية وسقوط حق الجهاز في طلب تحريك الدعوى التأديبية، اتساقاً مع ذات الاتجاه الذي اقترحناه بشأن الميعاد المقرر لجهة الإدارة لإخطار الجهاز ابتداءً بالقرار.

وعوداً على بدء وفيما يتعلق بالميعاد المقرر للجهاز المركزي للمحاسبات لممارسة سلطته في الاعتراض على القرارات التأديبية الصادرة بشأن المخالفات المالية، فإنه مما تجدر الإشارة إليه أن المحكمة الإدارية العليا قد ذهبت في حكم قديم لها إلى أن المدة المقررة لرئيس ديوان المحاسبة (رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات حالياً) لا تبدأ إلا من تاريخ إخطاره بالقرار النهائي والمستقر الصادر عن جهة الإدارة؛ على سند من القول بأن منطق الأمور والفهم السليم لنصوص القانون يقتضي أن ما يتم عرضه على رئيس ديوان المحاسبة هو ذلك الجزاء المستقر، والذي لا يكون إلا بعد إقراره أو مراجعته من الوزير المختص أو فوات المدة المحددة للوزير للتعقيب على هذا القرار، ذلك أن المادة (٨٥) من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن نظام موظفي الدولة تنص على أن: "لوكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو لرئيس المصلحة كلٌ في دائرة اختصاصه توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب مدة لا تجاوز ٤٥ يوماً في السنة الواحدة....وللوزير سلطة توقيع العقوبات المشار إليها في الفقرة الأولى. كما يكون له سلطة إلغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو رئيس المصلحة أو تعديل العقوبة بتشديدها أو خفضها وذلك خلال شهر من تاريخ إصدار القرار، وله إذا ما ألغى القرار إحالة الموظف إلى مجلس التأديب خلال هذا الميعاد". وأن المستفاد من ذلك أن المشرع حرصاً منه على حسن سير الجهاز الحكومي قد منح الوزير بصفته الرئيس الأعلى لوزارته الحق في تعديل الجزاءات التي توقع على موظفي الوزارة بالزيادة أو بالنقص أو في إلغائها أو إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية إذا رأى أن الجزاء الموقع عليه لا يتناسب مع جسامة الفعل الذي ارتكبه، كما رأى بالإضافة إلى ذلك محافظةً على أموال الدولة وصيانة لها أن يَكِل إلى الجهة المنوط بها مراجعة التصرفات المالية في الدولة وهي ديوان المحاسبة، الحق في الاعتراض على الجزاءات التي توقعها الجهات الإدارية بالنسبة للمخالفات المالية – دون

المخالفات الإدارية – وأن يطلب –رئيس الديوان– إلى النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ضد الموظف. ولا يمكن أن يستقيم له هذا الحق إلا بعد أن يكون الجزاء قد استقر على وضع نهائي، وإلا انتفت الحكمة من الرقابة وأصبحت قاصرة عن تحقيق الغرض منها؛ كما لو أُخطر بجزاء أوقعه وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة ورأى أنه كافٍ ورادع فلم يعترض عليه في الموعد المحدد وكان الوزير عند عرض الأمر عليه قد ألغى هذا الجزاء أو خَفَّضه، أو يرى رئيس الديوان على العكس من ذلك أن الجزاء لا يتناسب مع خطورة الفعل الذي ارتكبه الموظف فيعترض عليه ويطلب إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية في الوقت الذي يكون فيه الوزير قد شدَّد الجزاء إلى الحد الذي لو عُرض على ديوان المحاسبة لرأى فيه الكفاية[1].

***تعقيب:**

من جانبنا وتعقيباً على الحكم المتقدم، نرى أنه على الرغم من صحة ما تضمنه هذا الحكم من ضرورة أن لا يتم عرض القرار التأديبي على رئيس الديوان – رئيس الجهاز حالياً– إلا بعد أن يصبح القرار نهائياً ومستقراً، إلا أننا نختلف معه فيما انتهى إليه من عدم اعتبار القرار نهائياً ومستقراً إلا بعد مراجعته أو فوات المدة المحددة للتعقيب عليه من قبل الجهات الرئاسية؛ ذلك أن القرار متى صدر عن السلطة التي تملك إصداره دون حاجة إلى التصديق عليه من جهة أخرى بات نهائياً. فالرقابة التي تباشرها السلطات الرئاسية على أعمال المرؤوسين من خلال التعقيب عليها إلغاءً أو سحباً أو تعديلاً، لا تؤثر على نهائية القرار أو قابليته للتنفيذ، وذلك على خلاف القرارات التي يستلزم المشرع لنهائيتها التصديق عليها من جهة أعلى؛ حيث لا ترتب أثرها على أرض الواقع –في هذه الحالة– إلا من تاريخ التصديق. وإذا كان المشرع في قانون موظفي الدولة –والذي كان سارياً وقت صدور الحكم محل التعليق–

[1]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٠٢ لسنة ٦ قضائية عليا بجلسة ١٨ من فبراير ١٩٦١م، مكتب فني ٦، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ٦٦٥ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣١٥٣٥].

قد نص على سلطة الوزير في تعديل القرار أو إلغائه، فإنما هو من قبيل التأكيد على فكرة الرقابة الرئاسية لا من قبيل المساس بنهائية القرار الصادر عن وكيل الوزارة أو استقراره.

ولعل ما يؤكد وجهة نظرنا؛ أن التظلم الإداري أو الطعن القضائي لا يكون إلا في قرار إداري نهائي، وبالتالي لو حصرنا فكرة النهائية في القرارات التي تمت مراجعتها رئاسياً فقط، لكان تقرير التظلم الإداري من تلك القرارات لغواً لا فائدة منه؛ إذ أن التظلم إما أن يكون أمام السلطات الرئاسية وقد راجعته من قبل، أو يكون التظلم ولائياً أمام الجهة التي أصدرته والتي لن تملك –والحال هذه– تعديل هذا القرار؛ لأن ما سيصدر عنها من قرارات بشأن هذا التظلم سيخضع أيضاً – وفقاً لمفهوم الحكم محل التعليق– لمراجعة السلطات الرئاسية والتي من المرجح أن تُصر على قرارها السابق، الأمر الذي ينتهي إلى إفراغ فكرة التظلم الإداري من مضمونها.

وترتيباً على ما تقدم؛ نرى أن الميعاد المقرر لرئيس الجهاز لممارسة حقه في الاعتراض على القرار التأديبي الصادر عن جهة الإدارة، يجب أن يبدأ من تاريخ إخطاره بالقرار الذي يتسم بالنهائية؛ والذي يكون كذلك بمجرد صدوره من السلطة المختصة بإصداره ودونما حاجة إلى تصديقٍ من سلطة أعلى. فمتى اكتسب القرار صفة النهائية وفقا لهذا المفهوم، وجب على الإدارة أن تبادر بإخطار الجهاز بهذا القرار خلال المدة المحددة قانوناً.

المطلب الثالث

المواعيد المتعلقة بالنيابة الإدارية بشأن تحريك الدعوى التأديبية

على الرغم من أن المشرع أناط بسلطة طلب تحريك الدعوى التأديبية إلى جهات متعددة تتمثل في النيابة الإدارية ذاتها، والجهة الإدارية التي يتبعها الموظف، ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، إلا أن مهمة تحريك تلك الدعوى أمام المحاكم التأديبية قد انحصرت في يد النيابة الإدارية[١]؛ حيث وسد المشرع إلى النيابة الإدارية دون غيرها الاختصاص بإقامة تلك الدعوى ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، فلا تبسط المحكمة ولايتها على الدعوى التأديبية إلا إذا كانت الأخيرة قد أقيمت أمامها من النيابة الإدارية باعتبارها الهيئة التي أناط بها القانون ذلك[٢].

ولما كان اتصال المحكمة التأديبية المختصة بالدعوى التأديبية لا يكون إلا من خلال النيابة الإدارية، ولما كانت النصوص القانونية الناظمة للمواعيد الإجرائية التي يلزم خلالها تحريك تلك الدعوى لم تَسِر على وتيرة واحدة، وإنما اتخذت من المغايرة في الحكم بشأن تقرير الميعاد المقرر لتحريك الدعوى التأديبية أساساً لها؛ حيث لم يضرب المشرع ميعاداً معيناً تلتزم النيابة الإدارية خلاله بتحريك الدعوى إذا كان الأمر بناءً على ما أسفرت عنه نتائج التحقيق أمامها، أو إذا كان طلب تحريك تلك الدعوى بناءً على إرادة الجهة الإدارية، في حين تدخل المشرع ليقرر ميعاداً محدداً تلتزم النيابة الإدارية خلاله بتحريك الدعوى التأديبية إذا كان ذلك بناءً على طلب الجهاز المركزي للمحاسبات. لذا، فإنه وفي سبيل التصدي لبيان الطبيعة

---

[١]- وذلك وفقاً لأحكام المادة ٤ من قانون النيابة الإدارية، والمادة ٣٤ من قانون مجلس الدولة.

[٢]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٤٠٥٢٩ لسنة ٥٤ قضائية عليا بجلسة ١٣ من يونيو ٢٠٢٠م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1187359].

القانونية للمواعيد الإجرائية المقررة لتحريك الدعوى التأديبية من قبل النيابة الإدارية، نفرد البنود الآتية:

البند أولاً:

(الميعاد المقرر لتحريك الدعوى التأديبية بناءً على قرار النيابة الإدارية ذاتها)

إذا ما انتهت النيابة الإدارية من خلال ما تجريه من تحقيق بشأن الواقعة أو الوقائع المعروضة أمامها، إلى ثبوت المخالفة أو المخالفات محل التحقيق، كان لها أن تتخذ قرارها إما بإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية أو إحالة الأوراق إلى الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف لاتخاذ قرار بشأنها على حسب الأحوال.

وفيما يتعلق بالميعاد المقرر للنيابة الإدارية لتحريك الدعوى التأديبية بناءً على قرارها، فإنه بمراجعة نصوص قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م وتعديلاته، لم نجد نصاً يفرض عليها ميعاداً معيناً تلتزم خلاله بتلك الإحالة. وبالتالي فإن النيابة الإدارية في هذا الفرض تخضع للقاعدة العامة المتمثلة في انقضاء الدعوى التأديبية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ آخر إجراء من إجراءات التحقيق الذي تم أمامها، إذا لم تبادر برفع تلك الدعوى خلال تلك المدة.

ولعل هذا المعنى يُستفاد ضمناً من أحكام الإدارية العليا؛ إذ قضت في حكم لها بأن استنفاد النيابة الإدارية لولايتها وغل يدها لا يتأتى بمجرد أن تبلغ الجهة الإدارية بنتائج التحقيقات التي تباشرها النيابة الإدارية، وأن ذلك يتوقف على تصرف الجهة الإدارية في نتائج التحقيقات تصرفاً نهائياً بصدور قرار السلطة المختصة بالحفظ أو توقيع الجزاء على حسب الأحوال....وحق النيابة الإدارية يظل قائماً في إعادة النظر فيما أبلغت به الجهة الإدارية طالما لم يتم إخطارها بقرار الجهة الإدارية خلال مدة الخمسة عشر يوماً التي أوجبها النص أو بعد انتهاء هذه المدة، لأن الميعاد المذكور لا يعدو أن يكون ميعاداً تنظيمياً لا يترتب على مخالفته

أي بطلان....وانتهت المحكمة إلى أن الثابت من الأوراق أن النيابة الإدارية قد انتهت في مذكرتها المؤرخة في ٩ فبراير ١٩٨٧م، إلى سقوط المخالفة محل التحقيق بمضي المدة لمرور ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها مما يتعين معه حفظها، ثم قامت النيابة الإدارية –وقبل إخطارها من الجهة الإدارية بحفظ الأوراق– بإعادة التحقيق على ضوء بعض الاعتراضات المقدمة من ذوي الشأن على نتيجة التحقيق، وانتهت إلى إحالة المذكور إلى المحاكمة التأديبية في ٢٧ يونيو ١٩٨٧م. وبالتالي لا يجوز التحجج بسبق حفظ النيابة الإدارية للأوراق، وبطلان الإحالة، لأن النيابة الإدارية لا تستنفد ولايتها ويظل اختصاصها بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية قائماً ما دامت لم تُخطر من الجهة الإدارية بالقرار[١].

وإذا كان البادي من هذا الحكم أن النيابة الإدارية يجوز لها تحريك الدعوى التأديبية بشأن مخالفة سبق لها وأن أصدرت توصيتها إلى جهة الإدارة بحفظ التحقيق فيها على الرغم من فوات مدة زمنية تتعدى الأربعة أشهر ما بين التوصية بالحفظ وإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية. فإنه من باب أولى يكون لها حق إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية – ابتداءً– بعد انتهائها من التحقيق، دون التقيد بمدة معينة، وإن كانت تلك السلطة تجد حدها الزمني في أن لا تتجاوز ثلاث سنوات من تاريخ آخر إجراء من إجراءات التحقيق الذي تم أمامها، وإلا انقضت الدعوى التأديبية.

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٧٩٨ لسنة ٣٤ قضائية عليا بجلسة ٦ من فبراير ١٩٩٠م، مكتب فني ٣٥، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٩٩٨ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 33260].

البند ثانياً:

(الميعاد المقرر لتحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهة الإدارية)

أجاز المشرع وفقاً لأحكام المادة (١٢) من قانون النيابة الإدارية، للجهة الإدارية طلب تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية، وألزم النيابة الإدارية في هذه الحالة الاستجابة لهذا الطلب دون أن يكون لها سلطة تقديرية في قبوله من عدمه[١].

وعلى الرغم من خلو النص التشريعي من مدة زمنية تلتزم النيابة الإدارية خلالها بإقامة الدعوى التأديبية أمام المحكمة المختصة، بناءً على طلب الجهة الإدارية –اللهم إلا القيد الزمني العام المقرر لسقوط الدعوى التأديبية وهو مدة الثلاث سنوات–، إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد انتهت في حكم لها إلى عدم قبول الدعوى التأديبية المقامة من النيابة الإدارية بناءً على طلب الجهة الإدارية لعدم تقديمها في الميعاد –ميعاد الثلاثين يوماً المقررة عندما يكون هذا الطلب مقدماً من رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات–؛ حيث ورد في حيثيات حكمها أنه متى كان الثابت من الأوراق أن التعقيب على القرارات الصادرة من الجهة الإدارية بمجازاة المطعون ضدها، لم يصدر عن رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات باعتباره السلطة المختصة قانوناً بذلك، وإنما صدر عن وكيل الجهاز المركزي للمحاسبات، ومن ثم يكون قد صدر من جهة غير مختصة قانوناً، وإذ أقيمت الدعوى التأديبية بعد اعتراض وكيل الجهاز على تلك القرارات، فإن هذه الدعوى تكون قد أقيمت دون مراعاة الإجراءات القانونية السليمة....واستطردت المحكمة قائلة:... فضلاً عن أن موافقة محافظ الجيزة –الجهة الإدارية التي تتبعها المطعون ضدها– على إحالة المطعون ضدها إلى المحاكمة التأديبية كانت بتاريخ

---

[١]– يُراجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٠٦ لسنة ١٣ قضائية عليا بجلسة ٣١ من مايو ١٩٧٠م، مكتب فني ١٥، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ٣٩٢، رقم القاعدة ٦٠ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣١٦١٤].

١٥ يناير ٢٠٠٨م على النحو المشار إليه، ورغم ذلك لم تبادر النيابة الإدارية إلى إقامة الدعوى التأديبية إلا بتاريخ ٢٩ أبريل ٢٠٠٨م، ومن ثم فإنها تكون قد أقامتها بعد الميعاد المقرر قانوناً، بحسبان أن الغاية التي استهدفها المشرع من تحديد ميعاد محدد للجهة المختصة بتحريك الدعوى التأديبية لم تتحقق في هذه الحالة، الأمر الذي يتعين معه الحكم بعدم قبول الدعوى التأديبية لرفعها بعد الميعاد المقرر قانوناً[١].

*** تعقيب:**

في معرض التعليق على هذا الحكم، نرى أن المحكمة الإدارية العليا قد خالفت صحيح حكم القانون؛ حيث إن المشرع عندما أجاز للجهة الإدارية طلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف لم يحدد لها ميعاداً معيناً، كما أنه لم يلزم النيابة الإدارية بتحريك تلك الدعوى بناءً على طلب الإدارة خلال مدة زمنية معينة –وإن كانت تلتزم بطبيعة الحال بالقيد الزمني العام المتعلق بالدعوى التأديبية وهو مدة الثلاث سنوات–، وذلك على خلاف الوضع فيما يتعلق بتحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهاز المركزي للمحاسبات، والذي حدد فيه المشرع ميعاداً معيناً وهو الثلاثون يوماً التالية والتي استوجب على النيابة الإدارية المبادرة خلالها بإقامة الدعوى. ولو أراد المشرع تحديد ميعادٍ معينٍ تلتزم النيابة الإدارية خلاله بتحريك الدعوى التأديبية ما أعوزه النص على ذلك صراحة، كما فعل بشأن طلب رئيس الجهاز المركزي، ومن ثم فإن ما أورده الحكم القضائي سالف الذكر يعد من وجهة نظرنا تحميلاً للنص التشريعي أكثر ما يحتمل.

فضلاً عن أن الأخذ بما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها محل التعليق من شأنه أن يؤدي إلى نتيجة خطيرة؛ مفادها إعفاء المُخالِف من أي عقاب تأديبي –سواء

[١]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٣٦٧٠٢ لسنة ٥٥ قضائية عليا –الدائرة الرابعة– موضوع– بجلسة ٩ من يناير ٢٠١٦م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٨٧٨٧٢].

أكانت المخالفة المرتكبة مخالفة مالية أو إدارية– لمجرد تجاوز النيابة الإدارية الميعاد الذي اختلقته المحكمة قيداً عليها عند إقامة الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهة الإدارية؛ ذلك أن الجهة الإدارية عندما تطلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف لا تقوم بإصدار أي قرار تأديبي تاركة الأمر للمحكمة التأديبية، ومن ثم فإن القول بسقوط الدعوى بمجرد انقضاء الميعاد الذي حددته المحكمة –في حكمها الماثل– للنيابة الإدارية لتحريك الدعوى، سيجعل الموظف في حِلٍ من توقيع أي جزاء عليه.

البند ثالثاً:

(الميعاد المقرر لتحريك الدعوى التأديبية بناء على طلب الجهاز المركزي للمحاسبات)

سلف القول أن المشرع أوجب على الجهة الإدارية إخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات الصادرة عنها بشأن المخالفات المالية التي تقع بها، وأعطى لرئيس الجهاز الحق في أن يطلب من النيابة الإدارية إقامة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة. ورغبة منه في عدم تعليق مصير الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية لأجلٍ غير مسمى، ونظراً لما للمخالفات المالية من أهمية خاصة لما فيها من مساس بمالية الدولة، استلزم من النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية لتقديم الطلب.

وهنا يُثار التساؤل عن الطبيعة القانونية للميعاد المقرر للنيابة الإدارية لتحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهاز: هل يعد من المواعيد الملزمة أم يندرج تحت لواء المواعيد التنظيمية؟

باستقراء أحكام الإدارية العليا الصادرة في هذا الشأن، نجد المحكمة قد ولّت وجهها في بداية عهدها شطر اعتبار هذا الميعاد ميعاد تنظيمي، يهدف إلى حث النيابة الإدارية على تفادى الإبطاء والتسويف عند الإعداد لإقامة الدعوى التأديبية في الحالات التي يطلب فيها ديوان المحاسبة (الجهاز المركزي للمحاسبات حالياً) تقديم الموظف المتهم بارتكاب مخالفات

مالية إلى المحاكمة، وبما لا يترتب على إغفاله أي بطلان، ما دام طلب تقديم الموظف للمحاكمة التأديبية قد صدر من مختص وفي الميعاد المحدد قانوناً. إذ ورد في حيثيات حكم قديم لها أن المادة (١١٤) من التعليمات العامة للنيابة الإدارية قد قضت بأنه إذا طلب رئيس ديوان المحاسبة تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية بعد إخطاره بالقرار الصادر من الجهة الإدارية في شأن مخالفات مالية، أُحيلت الأوراق فور وصولها إلى النيابة المختصة، لإعداد مشروع تقرير الاتهام وقائمة الشهود، وإرسالها على وجه السرعة إلى إدارة الدعوى التأديبية التي يتعين عليها إقامة الدعوى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ طلب رئيس ديوان المحاسبة. وأن هذا البند من التعليمات العامة واضح الدلالة في بيان قصد الشارع من أنه لا يبغي أكثر من الحض على الإسراع في إقامة الدعوى التأديبية والحث على المزيد من العناية في إنجاز المحاكمات ذات الطابع المالي، والتي يكون لديوان المحاسبة توجيه إيجابي فيها؛ وذلك لما للمخالفات المالية من أهمية خاصة بالنسبة إلى مالية الدولة[١].

وتغريداً على الوتر ذاته قضت المحكمة في حكم آخر لها بأن المشرع وقد منح رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات حق الاعتراض على القرارات الصادرة بتوقيع الجزاء في المخالفات المالية خلال مواعيد محددة، قد ألزم النيابة الإدارية، في حالة الاعتراض، بمباشرة الدعوى التأديبية، خلال خمسة عشر يوماً، وأن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن ميعاد رفع

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٠٢٧ لسنة ٧ قضائية عليا بجلسة ١٩ من ديسمبر ١٩٦٤م، مكتب فني ١٠، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٢٤٥ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 31744], حكمها الصادر في الطعن رقم ٢٣٨٧ لسنة ٦ قضائية عليا بجلسة ١٠ من نوفمبر ١٩٦٢م، مكتب فني ٨، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٤٨ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٢٥٩٩]، حكمها الصادر في الطعن رقم ١٠٥٩ لسنة ٥ قضائية عليا بجلسة ٧ من يناير ١٩٦١م، مكتب فني ٦، رقم الجزء ٢، رقم الصفحة ٥٠٥ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 34650]،

الدعوى التأديبية المشار إليه هو ميعاد تنظيمي وليس ميعاد سقوط، فلا يترتب على إغفاله سقوط الحق في إقامة الدعوى[١].

إلا أن دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا قد انتصرت للاتجاه المقابل، والقاضي باعتبار هذا الميعاد ميعاد سقوط؛ على سند من القول بأن الحكمة التي بناءً عليها أوجب المشرع على النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية على العامل خلال الثلاثين يوماً التالية، تتمثل في أن لا يظل سيف الاتهام مسلطاً على متهم الأصل فيه البراءة، وحتى لا يُجَمَّد وضعه الوظيفي فلا تُقبل استقالته ويحرم من ترقياته، وهو ميعاد مقرر أيضاً لمصلحة النيابة الإدارية؛ إذ قد يترتب على تجاوز هذا الميعاد ضياع معالم المخالفة واختفاء أدلتها. ومن ثم فإن اعتبار هذا الميعاد ميعاد سقوط يؤدي بطبيعة الحال إلى استقرار الوضع الوظيفي للعاملين، عكس الحال لو ظلوا مهددين أزمانا طويلة بشبح الاتهام، مما ينعكس أثره على مصلحة العمل وحسن سيره، فضلاً عن أن مرور الثلاثين يوماً دون إقامة الدعوى التأديبية ينم عن إهمال وتصرف غير معقول من النيابة الإدارية[٢].

وتطبيقاً لهذا الاتجاه الأخير؛ انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها إلى إلغاء الحكم الصادر من المحكمة التأديبية والقضاء مجدداً بسقوط الدعوى التأديبية لرفعها من النيابة الإدارية بعد الميعاد المقرر وهو الثلاثون يوماً التالية لطلب رئيس الجهاز المركزي بإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية، حيث ورد في حيثيات حكمها أن الثابت بالأوراق أن

---

[١]- راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٢٧٧ لسنة ٢٧ قضائية عليا بجلسة ٩ من نوفمبر ١٩٨٥م، مكتب فني ٣١، رقم الجزء ١، رقم القاعدة ١٨، رقم الصفحة ١٢٤ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٣٣٥١].

[٢]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٥٢٨٠ لسنة ٥٥ قضائية – دائرة توحيد المبادئ– بجلسة ٢ من مايو ٢٠١٥م، مكتب فني ٦٠، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٢٢ [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٨٠٢٢٤].

النيابة الإدارية أجرت تحقيقاً في القضية رقم.....لسنة ٢٠١٤م انتهت فيه إلى ثبوت مسؤولية الطاعنين عما نُسب إليهما، وأوصت بمجازاتهما وآخرين إدارياً وإخطار الجهاز المركزي للمحاسبات، وبناءً عليه تم إعداد مذكرة بطلب إحالة الطاعنين وآخرين إلى المحاكمة التأديبية وتأشر عليها من رئيس الجهاز بتاريخ ٢١ أبريل ٢٠١٥م، إلا أن النيابة الإدارية أقامت الدعوى بتاريخ ٧ يونيو ٢٠١٥م؛ أي بعد انقضاء الميعاد المقرر لإقامة الدعوى التأديبية وهو ثلاثون يوماً من تاريخ طلب الجهاز. وبحسبان أن هذا الميعاد ميعاد سقوط، عملاً بما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، كان يتعين معه القضاء بعدم قبول الدعوى التأديبية لإقامتها بعد الميعاد المقرر قانوناً، وإذ أخذ الحكم المطعون فيه بغير هذا النظر، فإنه يكون قد صدر بالمخالفة لصحيح حكم القانون، وهو ما يستوجب إلغاءه والقضاء بسقوط الدعوى التأديبية لرفعها بعد الميعاد[١].

وحريٌ بالذكر في هذا الصدد أن المحكمة الإدارية العليا قد جنحت في بعض أحكامها إلى احتساب ميعاد الثلاثين يوماً المقرر للنيابة الإدارية لتحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهاز المركزي للمحاسبات، من تاريخ صدور طلب تحريك الدعوى التأديبية لا من تاريخ ورود الطلب إليها؛ حيث ورد في حيثيات حكم لها أن النيابة الإدارية ببورسعيد قد أجرت تحقيقاً في القضية رقم.....لسنة ٢٠١٣م خلصت منه إلى ثبوت ارتكاب الطاعن مخالفة مالية تستوجب مجازاته تأديبياً بالشدة الرادعة، فأصدرت جهة عمله قراراً بمجازاته بخصم أجر خمسة أيام من راتبه، ووردت الأوراق إلى الجهاز المركزي للمحاسبات، والذي اعترض على هذا الجزاء في ٢٠ نوفمبر ٢٠١٣م طالباً إحالة الطاعن إلى المحكمة التأديبية، فوردت الأوراق إلى النيابة الإدارية بتاريخ ٢٧ نوفمبر ٢٠١٣م، إلا أنها أقامت الدعوى التأديبية بتاريخ ٢٦ ديسمبر ٢٠١٣م، أي بعد فوات أكثر من ثلاثين يوماً على اعتراض الجهاز المركزي للمحاسبات في

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٣٢٩٩٠ لسنة ٦٢ قضائية عليا بجلسة ١٣ من يونيو ٢٠٢٠م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ١١٩٢٣٥٨].

٢٠ نوفمبر ٢٠١٣م، الأمر الذي يستوجب القضاء بعدم قبول الدعوى التأديبية لرفعها بعد الميعاد[١].

بينما اتجهت في أحكام أخرى إلى احتساب مدة الثلاثين يوماً المقررة للنيابة الإدارية لتحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهاز المركزي للمحاسبات، من تاريخ ورود الطلب إليها وليس من تاريخ صدور هذا الطلب؛ حيث قضت في حكم لها بأن الثابت بالأوراق أنه بتاريخ ٢٣ أكتوبر ٢٠١٢م صدر قرار رئيس حي.....بمجازاة الطاعنين بالطعن الأول بخصم خمسة أيام من أجر كل منهم والطاعنَين بالطعن الثاني بخصم ثلاثة أيام من أجر كل منهما، وتم إخطار الجهاز المركزي للمحاسبات، والذي طلب بتاريخ ٢ ديسمبر ٢٠١٢م من النيابة الإدارية إحالة الطاعنين للمحاكمة التأديبية، ووردت أوراقه للنيابة الإدارية بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٢م، فأقامت دعواها رقم.....لسنة ٤١ ق بتاريخ ٢١ يناير ٢٠١٣م، ومن ثم يكون قد سقط حقها في إقامة هذه الدعوى لمرور أكثر من ثلاثين يوماً على ورود أوراق الجهاز المركزي للمحاسبات إليها[٢].

***تعقيب:**

بعد أن انتهينا من عرض الاتجاهات القضائية المتباينة (قديماً وحديثاً) للمحكمة الإدارية العليا بشأن الطبيعة القانونية للميعاد المقرر للنيابة الإدارية لتحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهاز المركزي للمحاسبات، وبشأن التاريخ الذي يبدأ منه احتساب هذا الميعاد

---

[١]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٣٢٣٣٩ لسنة ٦٠ قضائية عليا -الدائرة الرابعة- بجلسة ٩ من أبريل ٢٠١٦م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٨٥٣٠٢]، حكمها (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ١٦٩٧٦ لسنة ٥٧ قضائية عليا -الدائرة الرابعة- بجلسة ٦ من فبراير ٢٠١٦م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: ٣٩٠١٠٣].

[٢]- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٢٢٢٩٠ لسنة ٦٠ قضائية عليا بجلسة ١٣ من يونيو ٢٠٢٠م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1190614].

نرى:

أولاً: فيما يتعلق ببداية احتساب هذا الميعاد.

فإن منطق الأمور ولازمها يقتضي أن يتم بدء احتساب الميعاد المقرر لتحريك الدعوى التأديبية من قِبَل النيابة الإدارية بناءً على طلب الجهاز، من تاريخ ورود الطلب إليها لا من تاريخ صدوره؛ إذ أن الواقع العملي يشهد بأن هناك فترة زمنية قد تصل إلى العشرة أيام لازمة لوصول الطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات إلى النيابة الإدارية، بما يعنيه ذلك أن المدة المتبقية قد لا تتجاوز العشرين يوماً، الأمر الذي يصعب معه على النيابة الإدارية الانتهاء من اتخاذ الإجراءات اللازمة لإعداد مذكرة الاتهام وإيداعها قلم كتاب المحكمة التأديبية المختصة.

فضلاً عن أن هذا النظر يتفق والاتجاهات الحديثة للمحكمة الإدارية العليا التي نحت صوب اعتبار ميعاد الثلاثين يوماً المقرر لتحريك الدعوى التأديبية من قِبَل النيابة الإدارية بناء على طلب الجهاز ميعاد سقوط يترتب على فواته انقضاء الدعوى التأديبية، الأمر الذي يتطلب احتساب مدة الثلاثين يوماً كاملة من تاريخ وصول الطلب إلى النيابة الإدارية حتى يكون أمام النيابة متسع من الوقت –ولو قليل– لإعداد مذكرة الاتهام واتخاذ الإجراءات المطلوبة لتحريك الدعوى، ومن ثم الحيلولة دون إفلات الموظفين من العقاب التأديبي لو تم الأخذ بالاتجاه الآخر القاضي ببدء احتساب هذا الميعاد من تاريخ طلب الجهاز؛ نظراً لأن هناك جزء من الوقت سيتم استهلاكه –وفقاً لهذا الاتجاه– لحين وصول الطلب إلى النيابة الإدارية.

ثانياً: فيما يتعلق بطبيعة الميعاد المقرر للنيابة الإدارية لإقامة الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهاز.

في معرض الترجيح بين الاتجاهات القضائية المتباينة لقضاء مجلس الدولة فيما يتعلق بالطبيعة القانونية لهذا الميعاد، نميل إلى الاتجاه الذي انتهجته المحكمة الإدارية العليا في بداية

عهدها والقاضي باعتبار هذا الميعاد ميعاداً تنظيمياً لا يترتب على مخالفته بطلان أو سقوط؛ وذلك استناداً للحجج الآتية:

١- إن اعتبار هذا الميعاد من مواعيد السقوط من شأنه أن يرتب نتائجَ شاذة ومفارقةً غريبةً، تتمثل في إفلات الموظف من العقاب التأديبي بشأن المخالفة المالية التي ارتكبها -والتي لا شك تحمل قدراً من الخطورة يفوق ما ينجم عن المخالفات الإدارية-؛ لمجرد التأخير في رفع الدعوى التأديبية من قِبَل النيابة الإدارية بناءً على طلب الجهاز، في حين أن سيف العقاب يظل مسلطاً على ذات الموظف مدة ثلاث سنوات إذا كانت المخالفة التي ارتكبها مخالفة إدارية -أو إذا كانت المخالفة مخالفة مالية وكانت الجهة الإدارية هي التي طلبت تحريك الدعوى التأديبية-؛ حيث إن المشرع لم يحدد ميعاداً معيناً تلتزم به النيابة الإدارية عند تحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهة الإدارية، بما يعني استمرار الميعاد مفتوحاً أمامها لا يحده سوى القيد الزمني العام وهو الثلاث سنوات من تاريخ آخر إجراء من إجراءات التحقيق.

٢- إن اعتراض رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات على الجزاء التأديبي الذي ارتأته الجهة الإدارية بشأن المخالفة المالية التي وقعت بها، في الميعاد المقرر له، يترتب عليه انعدام القرار التأديبي الصادر عن الجهة الإدارية بشأن تلك المخالفة وزوال كافة أثاره القانونية. فإذا لم تبادر النيابة الإدارية -وفقاً لهذا الاتجاه محل التعليق- خلال الثلاثين يوماً التالية للاعتراض، بتحريك الدعوى التأديبية لمحاسبة الموظف عن ما اقترفت يداه، سقطت أيضاً الدعوى التأديبية، وبات الموظف في حِلٍ من العقاب، الأمر الذي يرفضه العقل ويأباه المنطق القانوني السليم.

ولا يقدح في هذا التخريج، ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكم لها، بعد القضاء بسقوط الدعوى التأديبية لرفعها من النيابة الإدارية بعد الميعاد، من تفعيل القرار

الصادر من الجهة الإدارية فيما تضمنه من توقيع الجزاء على الطاعن[1]، رغبة منها في ملاحقة المُخالِف حتى لا يخرج من هذا الجرم دون ثمة عقاب. إذ أن المحكمة بهذا القضاء– وبغض النظر عن الغاية منه– قد وقعت في المحظور؛ حيث إن الحكم بسقوط الدعوى التأديبية قد ابتنى على بطلان الإجراء الذي قامت به النيابة الإدارية من تحريكٍ للدعوى بعد الميعاد، دون أن يؤثر هذا البطلان –بطلان الإجراء الذي قامت به النيابة الإدارية– على الطلب المقدم من رئيس الجهاز ابتداءً لتحريك تلك الدعوى وما رتبه من أثرٍ قانونيٍ صحيحٍ متمثل في سقوط القرار التأديبي الصادر عن الجهة الإدارية وزوال كافة أثاره؛ ذلك أن هذا الطلب قد تم في الميعاد المقرر، وأن ما رتبه من أثر قد تم بناءً على إجراءٍ صحيحٍ. لذلك لا تملك المحكمة أن تستجلب القرار التأديبي الصادر عن جهة الإدارة والذي زالت كافة أثاره بمجرد الاعتراض وفقد وجوده وانتقل إلى دار الخلود، لتنفخ فيه من روحها وتعود به إلى الوجود.

٣– إنه إذا كانت العلة من اعتبار الميعاد المقرر لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات لممارسة حقه في الاعتراض على القرار التأديبي الصادر عن الجهة الإدارية بشأن المخالفات المالية وطلب تحريك الدعوى التأديبية، من المواعيد الملزمة التي يترتب على فواتها سقوط الدعوى التأديبية، تكمن في تقرير حماية فعالة للموظف حتى لا يظل مصيره خاضعاً لسطوة الاعتراض إلى أجل غير مسمى، خاصة وأن جهة الإدارة قد أنزلت به القرار التأديبي الذي ارتأته يتناسب والمخالفة الثابتة في حقه. فإن الأمر على خلاف ذلك فيما يتعلق بالميعاد المقرر لإقامة الدعوى التأديبية بمعرفة النيابة الإدارية بعد اعتراض الجهاز المركزي للمحاسبات؛ إذ أن قرار الجزاء الصادر عن الجهة الإدارية قد زالت كافة أثاره بمجرد صدور الاعتراض من قِبَل رئيس

[1]– انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور) الصادر في الطعن رقم ٣٣٢٤٠ لسنة 60 قضائية عليا بجلسة ١٦ من نوفمبر ٢٠١٩م [الرقم المرجعي للحكم في شبكة قوانين الشرق: 1190647].

الجهاز في ميعاده القانوني، وبات وضع الموظف مستقراً دون جزاء، لحين الفصل في الدعوى التأديبية.

ولا يغير من الأمر شيء القول بأن المشرع قرر الميعاد المحدد للنيابة الإدارية لرفع الدعوى التأديبية خلاله، لتحقيق الاستقرار النفسي للموظف وحتى لا يظل مصيره معلقاً فترة من الزمن؛ إذ أن ذلك القول مردود عليه بأن الغاية من تقرير المواعيد الإجرائية في مجال التأديب لا تقتصر على حماية الموظف فقط، وإلا كان من باب أولى تقصير ميعاد سقوط الدعوى التأديبية عموماً من ثلاث سنوات إلى بضعة شهور أو عدة أسابيع، وعدم تقرير انقطاع هذا الميعاد بأي اجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وعدم إجازة تحريك الدعوى التأديبية بشأن المخالفات المالية بعد انقضاء العلاقة الوظيفية ولمدة خمس سنوات، وعدم ربط سقوط الدعوى التأديبية بسقوط الدعوى الجنائية المتصلة بها. فتحقيق استقرار المركز النفسي والقانوني للموظف يجب أن لا يكون على حساب السياسة العقابية المتمثلة في توقيع العقوبة على المذنب حتى لا يفلت بجريرته من العقاب؛ تحقيقاً للردع الخاص له والردع العام لكل من تسول له نفسه مخالفة القوانين أو اللوائح.

٤- إن ما استندت إليه المحكمة الإدارية العليا في تبرير اتجاهها الحديث -محل التعليق- من أن انقضاء الميعاد المقرر للنيابة الإدارية لتحريك الدعوى التأديبية دون مباشرة هذا الإجراء، إنما ينم عن إهمالٍ أو تقاعسٍ منها؛ مردود عليه بأن النيابة الإدارية هيئة قضائية تباشر أعمالها نيابةً عن المجتمع -أُسوة بدور النيابة العامة في تمثيل المجتمع في الجرائم الجنائية- كفل لها القانونُ الاستقلالَ التام عن كافة كيانات الدولة التنفيذية؛ بهدف تحقيق حيدة ونزاهة أعضائها. وبالتالي ما من مصلحةٍ شخصيةٍ لها في أن تغض الطرف عن ما يرتكبه الموظفون من مخالفات، أو أن تتراخى في تحريك الدعاوى التأديبية ضدهم، أو تتقاعس عن إعمال صحيح حكم القانون في مواجهتهم تحقيقاً للصالح العام.

وبعد أن انتهينا من سرد الحجج المؤيدة لوجهة نظرنا، والمناهضة لما سلكته المحكمة الإدارية العليا في حديث أحكامها من اتجاهٍ بشأن اعتبار الميعاد المقرر للنيابة الإدارية لتحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهاز فيما يتعلق بالمخالفات المالية، من مواعيد السقوط، نرى أن الحل الأمثل لضمان عدم إفلات الموظف المُخالِف من العقاب، اعتبار هذا الميعاد ميعاد تنظيمي لا يترتب على مخالفته انقضاء الدعوى التأديبية، بحيث لا تخضع النيابة الإدارية إلا للقيد الزمني العام وهو الثلاث سنوات من تاريخ آخر إجراء؛ ذلك أن هذا الميعاد المقرر لا يعد ميزة للموظف يمكنه الارتكان إليها حتى يفلت من العقاب إذا ما تباطأت النيابة الإدارية في تحريك الدعوى التأديبية، بقدر ما هو دليلٌ على خطورة تلك النوعية من الجرائم التي تستلزم المسارعة في تحريك الدعوى التأديبية الناشئة عنها.

الخاتمة

الحمد لله في البداية والختام، والصلاة والسلام على سيدنا محمد خير الأنام، وعلى آله وصحبه الأخيار الكرام.

وبعد...

انتهينا في البحث الماثل من بيان الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية في مجال تأديب الموظف العام، على ضوء ما أفصحت عنه عيون النصوص التشريعية، واستقرت عليه الأحكام الإدارية، وذلك من خلال تقسيمه استناداً إلى مراحل التأديب المختلفة تقسيماً ثلاثياً– خارجياً وداخلياً–؛ حيث انصب الحديث في المبحث الأول على مرحلة ما قبل توقيع الجزاء لبيان الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتعلقة بسقوط المخالفة التأديبية، والتي أخذ فيها المشرع بنظام التقادم الثلاثي كقاعدة عامة (المطلب الأول) أورد عليها بعض الاستثناءات سواء أثناء الوظيفة إذا ما ارتبطت الدعوى التأديبية بشقٍ جنائي (المطلب الثاني) أو بعد انقضاء الرابطة الوظيفية فيما يتعلق بالمخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها حيث أفرد لها المشرع نظام التقادم الخماسي (المطلب الثالث).

أما المبحث الثاني فقد دار الحديث فيه حول مرحلة توقيع الجزاء التأديبي عن طريق السلطات الإدارية، وبيان الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتعلقة بالقرارات التأديبية، سواء فيما يتعلق بالمواعيد المقررة لجهة الإدارة لإصدار قرارها التأديبي بعد إحالة أوراق التحقيق إليها من النيابة الإدارية وإخطار النيابة بتلك القرارات (المطلب الأول) أو ما يتعلق بتظلم صاحب الشأن من تلك القرارات (المطلب الثاني) أو بالميعاد القرر لتحريك الطعن التأديبي (المطلب الثالث).

بينما كان الحديث في المبحث الثالث متعلقاً بمرحلة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، والطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتعلقة بتحريك الدعوى التأديبية، سواء تلك الخاصة

بالجهة الإدارية بشأن طلب تحريك تلك الدعوى (المطلب الأول)، أو الميعاد المتعلق بالجهاز المركزي للمحاسبات للاعتراض على القرارات التأديبية الصادرة عن الجهة الإدارية بشأن المخالفات المالية التي تقع بها (المطلب الثاني)، أو المواعيد المتعلقة بالنيابة الإدارية بشأن تحريك الدعوى التأديبية بناءً على قرارها الذاتي أو طلب الجهة الإدارية أو رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات (المطلب الثالث).

ولقد تمخضت تلك الدراسة عن جملة من النتائج، نوردها في البنود الآتية مشفوعة بما نراه من توصيات بشأنها:

أولاً: إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر في تفسير نص المادة (٣٩) من قانون مجلس الدولة؛ والمتعلق بسلطة المحكمة التأديبية في وقف الدعوى، إلى جواز وقف الدعوى التأديبية سواء أكانت هناك دعوى جنائية يتوقف الفصل في الأولى على الفصل فيها، أو كانت الواقعة أو الوقائع محل المساءلة التأديبية لا تزال في مرحلة التحقيق الجنائي.

الأمر الذي نراه مخالفاً لصريح نص المادة (٣٩) من قانون مجلس الدولة والتي تقضي بأنه: "إذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تُكوِّن جريمة جنائية، أحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها **وفصلت في الدعوى التأديبية.** ومع ذلك إذا كان الحكم في دعوى تأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل فى الثانية".

لذلك –ولتجنب أي خلاف حول مضمون النص وتحقيقا لاستقرار المركز القانوني للموظف المُحَال واتساقاً مع ما أولاه المشرع من اهتمام بشأن الدعاوى التأديبية وضرورة سرعة الفصل فيها بموجب نصي المادتين (٣٤)، (٣٥) من قانون مجلس الدولة– نهيب بالمشرع التدخل بتعديل نص المادة (٣٩) من قانون مجلس الدولة ليكون على النحو التالي: "إذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تُكوِّن

جريمة جنائية أحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها مع وجوب الاستمرار في الفصل في الدعوى التأديبية. ومع ذلك إذا كان الحكم فى دعوى تأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية".

ثانياً: ذهبت المحكمة الإدارية العليا في كثير من أحكامها إلى اعتماد القانون الساري وقت مباشرة السلطة التأديبية لاختصاصها كأساس لتطبيق العقوبة، بغض النظر عن القانون الذي كان قائماً وقت ارتكاب المخالفة.

وما من شك أن هذا الاتجاه يتنافى مع السياسة التشريعية الحكيمة وتطبيق مبدأ شرعية العقوبة اللذان يستلزمان أن لا يُعاقَب المتهم عن المخالفة التي ارتكبها إلا بالعقوبة التي قررها المشرع وقت ارتكاب المخالفة؛ ذلك أنه من غير المقبول أن تُطبق على الموظف عقوبة بشأن فعل أو تصرف صدر عنه دون تلك التي قررها القانون الذي جرَّم هذا التصرف أو ذلك الفعل؛ لا سيما وأن تطبيق القانون الساري وقت ممارسة السلطة التأديبية اختصاصها من شأنه أن يخلق فرضية محاسبة الموظف عن فعلٍ صدر عنه في وقت لم يكن معاقباً عليه، لمجرد أنه أثناء التحقيق تم تعديل القانون فبات هذا الفعل مجرماً. كما أن ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا من اتجاهٍ من شأنه أن يجعل لسلطة التأديب دور في اختيار القانون الذي سيتم تطبيقه على الموظف المُخالِف، فتسارع مثلاً –مجاملةً للموظف– بإنهاء إجراءات التحقيق وتوقيع الجزاء إن كان العقاب المقرر لتلك المخالفة مخففاً في ظل القانون القائم، أو تتباطئ في إجراءات التحقيق –إن أرادت التنكيل به– حال علمها باقتراب صدور قانون يُغلِظ من عقوبة تلك المخالفة التي يجري التحقيق بشأنها.

ناهيك عن أن هذا الاتجاه يتنافى مع ما استقرت عليه المبادئ الدستورية من أن أحكام القوانين لا تسرى إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا تنعطف أثارها على ما وقع قبلها ما لم تنص على خلاف ذلك؛ بما مؤداه عدم انسحاب تطبيق القانون الجديد على ما

يكون قد انعقد قبل العمل به من تصرفات أو تحقق من أوضاع، إذ يحكم هذه وتلك القانون الذي كان معمولاً به وقت وقوعها إعمالاً لمبدأ عدم رجعية القوانين. وعليه نهيب بالمحكمة الإدارية العليا العدول عن اتجاهها المتقدم، وتطبيق القانون القائم وقت ارتكاب المخالفة التأديبية على الدعوى التأديبية، لا القانون الساري وقت ممارسة سلطة التأديب لاختصاصها.

ثالثاً: إن المحكمة الإدارية العليا قد اتجهت، بشأن المواعيد المقررة لجهة الإدارة، سواء فيما يتعلق بالتصرف في أوراق التحقيق المحالة إليها من النيابة الإدارية تصرفاً نهائياً، أو فيما يتعلق بإخطار النيابة بنتيجة هذا التصرف، إلى اعتبار تلك المواعيد مواعيداً تنظيمية لا يترتب على مخالفتها البطلان.

وما من شك أنه من غير المنطقي أن يفلت المُخالِف من العقاب بعدما انتهى التحقيق واتضح ثبوت المخالفة في حقه، لمجرد تأخر الجهة الإدارية في إصدار قرارها التأديبي عن المدة المحددة وهي الخمسة عشر يوماً التالية لإحالة الأوراق إليها، خاصة وأن هذه المدة تتسم بالقِصَر، مما قد يصعب معه في كثير من الأحيان أن تتخذ الإدارة قرارها التأديبي خلالها. فضلاً عن أن هذه المدة المقررة للجهة الإدارية لإخطار النيابة بنتيجة تصرفها في التحقيق إنما تقررت لمصلحة النيابة الإدارية وحدها فلا تمس مخالفتها مصالح الأفراد؛ إذ أن القرار التأديبي قد صدر في تلك الحالة واستقر المركز القانوني للموظف دون أن يؤثر في هذا المركز قيام الإدارة بهذا الإخطار من عدمه. **لذلك فإننا نؤيد ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا** من اتجاهٍ في هذا الصدد، باعتباره اتجاهاً حميداً ومسلكاً محموداً لا يقبل نقداً ولا تفنيداً.

رابعاً: استقر قضاء مجلس الدولة على اعتبار الميعاد المقرر لتقديم التظلم الإداري بشأن القرارات التأديبية وغيرها من القرارات التي استوجب فيها المشرع التظلم وجوباً، من المواعيد

الملزمة التي يترتب على فواتها سقوط الحق في تقديم التظلم وترتيب أثره في قطع ميعاد الإلغاء.

ولا شك أن هذا الاتجاه يتفق والمنطق القانوني السليم؛ ذلك أن الهدف من التظلم هو تمكين جهة الإدارة من إعادة النظر في قرارها ومراجعته ومن ثم الانتهاء إلى إلغائه أو سحبه أو تعديله إن كان هناك مقتضى. ولما كان القرار الإداري بفوات ميعاد الطعن القضائي يصبح حصيناً ضد الإلغاء، ومن ثم تُغَل يد الإدارة عن معاودة النظر فيه؛ فلا تملك سحبه أو تعديله أو إلغائه، لذا فإن إجازة التظلم من القرار الإداري بعد فوات ميعاد الطعن القضائي يعد لغواً لا فائدة منه، **وبالتالي لا نملك بشأن هذا الاتجاه سوى الانحياز له والميل إليه.**

خامساً: إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد جنح في غالبيته نحو اعتبار المدة التي استلزم المشرع فواتها ما بين تقديم التظلم وحتى رفع الطعن التأديبي، من المدد التنظيمية التي لا يترتب على مخالفتها عدم قبول الدعوى. بل إن المحكمة الإدارية العليا ذهبت إلى أبعد من ذلك وأجازت تحريك الطعن القضائي قبل تقديم التظلم ما دام صاحب الشأن قد استوفى شرط التظلم قبل الفصل في الدعوى.

ومن جانبنا نرى أن هذه الاتجاهات محل نظر؛ ذلك أن الحكمة التي تغياها المشرع من التظلم الوجوبي تتمثل في تقليل الوارد من القضايا قدر المستطاع وتحقيق العدالة بأيسر الطرق، لما يتسم به التظلم الإداري من يسرٍ ولين ومن ثم إنهاء المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فضلاً عن تمكين الإدارة من مراجعة قراراتها تعديلاً أو سحباً أو إلغاءً، إذا ما تبين لها عدم مشروعية تلك القرارات. ومن ثم فإن إجازة تحريك الطعن القضائي قبل انتهاء المدة المحددة للبت في التظلم أو قبل تقديم التظلم أصلاً، من شأنه تفويت تلك الفرصة على الإدارة والأفراد.

إضافة إلى أن إجازة مسارعة صاحب الشأن إلى مخاصمة الجهة الإدارية قضائياً بشأن تلك القرارات، من شأنه أن يؤدي إلى اتساع هوة الخلاف بينه وبين الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المطعون فيه؛ ذلك أن الإدارة إذا ما علمت بأن صاحب الشأن قد سارع باتخاذ المنازعة القضائية سبيلاً نحو مخاصمة قرارها الإداري دون انتظار ردها على التظلم المقدم منه –ومن باب أولى إذا لم يقدم التظلم إلا بعد تحريك الطعن القضائي–، قد تسير في غيها سادرة دونما اهتمام بفحص التظلم، وما يستند إليه من أسباب تدعمه.

فضلاً عن أن ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا من جواز مسارعة صاحب الشأن إلى الالتجاء إلى القضاء قبل التظلم من القرار أو بعد التظلم منه وقبل الفصل فيه من جهة الإدارة، يتنافى مع ما سبق وأن اتجهت إليه في موضع آخر من ضرورة فتح المجال أمام الجهة الإدارية للبحث الجدي للتظلم ولو تجاوزت بذلك المدة المحددة للبت فيه وهي مدة الستين يوماً التالية لتقديمه تحقيقاً لمصلحة الأفراد، ومن ضرورة التزام الأفراد بالتريث وعدم المسارعة إلى رفع الدعوى متى اتخذت الإدارة مسلكاً إيجابياً ينبئ عن نيتها نحو الاستجابة لتظلمه وإلغاء القرار أو تعديله ولو جزئياً. ناهيك عن أن هذا الاتجاه يتنافى مع صريح الحكم الوارد بالنص القانوني.

لذا نوجه نظر المحكمة نحو تلك الانتقادات والعودة إلى صحيح حكم القانون، والقضاء بعدم قبول الدعوى لعدم سبق التظلم أو لعدم انتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم؛ تحقيقاً للغاية التي استهدفها المشرع من تقرير التظلم الوجوبي وحتى لا تؤدي تلك الاتجاهات إلى إفراغ النصوص القانونية من مضمونها.

سادساً: استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على اعتبار الميعاد المقرر لجهة الإدارة لإخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بقراراتها الصادرة بشأن المخالفات المالية التي تقع بها، من المواعيد التنظيمية التي لا يترتب على مخالفتها سقوط الدعوى التأديبية، ما دام رئيس

الجهاز قد مارس سلطته في الاعتراض وطلب تحريك الدعوى خلال مدة الثلاثين يوماً المحددة له قانوناً وبغض النظر عن الفترة السابقة على هذا الاعتراض.

ومن جانبنا نرى أن ما سلكته المحكمة الإدارية العليا من اتجاهٍ، من شأنه أن يفتح باباً خلفياً للجهة الإدارية لإلغاء أو سحب قراراتها الإدارية التي تحصنت بِمُضي مدة الستين يوماً اللازمة لتحريك دعوى الإلغاء؛ من خلال قيامها بإخطار الجهاز بالقرار التأديبي بعد فوات مدة طويلة –ما دام لا يحدها في هذا الأمر إلا القيد العام المقرر لانقضاء الدعوى التأديبية وهو مدة الثلاث سنوات – مما يحول دون استقرار حالة الموظف، فيظل سيف العقاب مسلطاً عليه ردحاً من الزمن، وهذا يتنافى مع الحكمة التي تغياها المشرع من تقرير هذا الميعاد.

فضلاً عن أن هذا الاتجاه من شأنه أن يدفع الموظف في جميع الأحوال إلى الالتجاء إلى القضاء طعناً على القرار التأديبي الصادر عن جهة الإدارة في مواجهته؛ خشية أن تقوم الإدارة بعد تحصين القرار بمضي الستين يوماً –ما دامت المحكمة الإدارية العليا قد اعتبرت ميعاد الثلاثين يوماً المحدد لجهة الإدارة لإخطار الجهاز ميعاداً تنظيمياً– بإخطار الجهاز بهذا القرار، فيعترض عليه رئيس الجهاز ويطلب تحريك الدعوى التأديبية، الأمر الذي يثقل كاهل القضاء بدعاوى كان في الإمكان تفاديها لو استقرت حالة الموظف بفوات مدة الثلاثين يوماً المقررة لجهة الإدارة لإخطار الجهاز.

لذا نرى ضرورة العدول عن الاتجاه القائم، والميل نحو اعتبار الميعاد المقرر للجهة الإدارية لإخطار الجهاز بما اتخذته من قرار تأديبي بشأن المخالفة المالية، من المواعيد الملزمة التي يترتب على انقضائها سقوط الدعوى التأديبية، وبالتالي تُغَل يد رئيس الجهاز عن طلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف إذا ما خالفت الجهة الإدارية هذا الميعاد، على أن يظل القرار التأديبي الصادر عن جهة الإدارة صحيحاً ومنتجاً لأثاره.

سابعاً: استقر قضاء مجلس الدولة على اعتبار الميعاد المقرر لجهة الإدارة للرد على اعتراض الجهاز على قرارها وموافاة الجهاز بما اتخذته بشأن إعادة النظر في هذا القرار، ميعاداً تنظيمياً لا يترتب على مخالفته سقوط حق رئيس الجهاز في طلب تحريك الدعوى التأديبية.

وهذا الاتجاه أيضاً نراه منتقداً؛ إذ أن الحكمة المتوخاة من تحديد ميعاد الثلاثين يوماً المقررة لرد الجهة الإدارية على طلب الجهاز بإعادة النظر في قرارها، هي الحيلولة دون استمرار المركز القانوني للموظف على نحو غير مستقر بما ينعكس بالسلب على أدائه لمهام وظيفته، خاصة وأنه ليس هناك من مبرر من تعليق مصير الموظف فترة من الزمن قد تطول، بعدما تأكدت في حقه المخالفة وصدر في شأنها القرار الذي ارتأته الجهة الإدارية ملائماً. فضلاً عن أن اعتبار هذا الميعاد ميعاد تنظيمي من شأنه أن يجعل لجهة الإدارة سلطة الرد في أي وقت تشاء، مما يتنافى مع فكرة تحصين القرارات الإدارية ضد السحب والإلغاء بمضي مدة الستين يوماً المقررة.

لذا نرى ضرورة العدول عن الاتجاه السابق ليصبح الميعاد المقرر لرد الإدارة على طلب الجهاز بإعادة النظر في قرارها، ميعاداً ملزماً، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد دون رد من جهة الإدارة يعد ذلك رفضاً ضمنياً منها لهذا الطلب، ومن ثم يكون على رئيس الجهاز في هذه الحالة المبادرة –إن أراد– بطلب تحريك الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية –وفقاً لما هو وارد بالنص– وإلا سقط هذا الحق.

ثامناً: إن المشرع لم يتدخل لتحديد ميعاد معين تلتزم به الجهة الإدارية لاستيفاء الأوراق التي يطلبها الجهاز المركزي للمحاسبات، لإعمال رقابته على القرارات التأديبية الصادرة عنها بشأن المخالفات المالية، كما أن القضاء لم يتصدى لتلك الفرضية.

الأمر الذي نراه قصوراً يتوجب على المشرع التدخل لمعالجته؛ حتى يتمكن رئيس الجهاز من مباشرة سلطاته الرقابية وتحديد موقفه إزاء القرار التأديبي الصادر عن جهة الإدارة في الوقت الملائم، فلا يظل مصير الموظف الذي صدر في حقه القرار التأديبي معلقاً بين جهةٍ إداريةٍ لم تستوفِ الجهازَ كافة الأوراق المتعلقة به، وبين سلطةٍ رقابيةٍ معطلة لسبب يرجع إلى الجهة الإدارية نفسها.

لذا نهيب بالمشرع أن يتدخل بالتنصيص على مدة معينة يلزم على جهة الإدارة خلالها موافاة الجهاز بالأوراق المطلوبة، ولتكن تلك المدة ثلاثين يوماً من تاريخ طلب الجهاز استيفاء الأوراق، وعلى أن تكون من المدد الملزمة التي يترتب على فواتها استقرار المركز القانوني للموظف في ظل القرار الصادر عن الجهة الإدارية، وسقوط حق الجهاز في طلب تحريك الدعوى التأديبية، اتساقاً مع ذات الاتجاه الذي اقترحناه بشأن الميعاد المقرر لجهة الإدارة لإخطار الجهاز ابتداءً بالقرار.

تاسعاً: ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم قديم لها إلى أن جهة الإدارة لا تلتزم بإخطار ديوان المحاسبة –الجهاز المركزي للمحاسبات حالياً– بالقرار التأديبي الصادر عنها في المخالفات المالية إلا بعد أن يكون القرار نهائياً ومستقراً، والذي لا يكون كذلك إلا بعد إقراره أو مراجعته من الوزير المختص أو فوات المدة المحددة للوزير للتعقيب على هذا القرار.

ومن جانبنا وتعقيباً على هذا الحكم، نرى أنه على الرغم من صحة ما تضمنه هذا الحكم من ضرورة أن لا يتم عرض القرار التأديبي على رئيس الديوان – رئيس الجهاز حالياً– إلا بعد أن يصبح القرار نهائياً ومستقراً، إلا أننا نختلف معه فيما انتهى إليه من عدم اعتبار القرار نهائياً ومستقراً إلا بعد مراجعته أو فوات المدة المحددة للتعقيب عليه من قبل الجهات الرئاسية؛ ذلك أن القرار متى صدر عن السلطة التي تملك إصداره دون حاجة إلى التصديق عليه من جهة أخرى بات نهائياً. فالرقابة التي تباشرها السلطات الرئاسية على أعمال المرؤوسين من خلال التعقيب عليها إلغاءً أو سحباً أو تعديلاً، لا تؤثر على نهائية القرار أو

قابليته للتنفيذ، وذلك على خلاف القرارات التي يستلزم المشرع لنهائيتها التصديق عليها من جهة أعلى؛ حيث لا ترتب أثرها على أرض الواقع إلا من تاريخ التصديق.

ولعل ما يؤكد وجهة نظرنا؛ أن التظلم الإداري أو الطعن القضائي لا يكون إلا في قرار إداري نهائي، وبالتالي لو حصرنا فكرة النهائية في القرارات التي تمت مراجعتها رئاسياً فقط، لكان تقرير التظلم الإداري من تلك القرارات لغواً لا فائدة منه؛ إذ أن التظلم إما أن يكون أمام السلطات الرئاسية وقد راجعته من قبل، أو يكون التظلم ولائياً أمام الجهة التي أصدرته والتي لن تملك –والحال هذه– تعديل هذا القرار؛ لأن ما سيصدر عنها من قرارات بشأن هذا التظلم سيخضع أيضاً – وفقاً لمفهوم الحكم محل التعليق– لمراجعة السلطات الرئاسية، والتي من المرجح أن تُصر على قرارها السابق، الأمر الذي ينتهي إلى إفراغ فكرة التظلم الإداري من مضمونها.

وعليه؛ نرى أن الميعاد المقرر لرئيس الجهاز لممارسة حقه في الاعتراض على القرار التأديبي الصادر عن جهة الإدارة، يجب أن يبدأ من تاريخ إخطاره بالقرار الذي يتسم بالنهائية؛ والذي يكون كذلك بمجرد صدوره من السلطة المختصة بإصداره ودونما حاجة إلى تصديقٍ من سلطة أعلى. فمتى اكتسب القرار صفة النهائية وفقا لهذا المفهوم، وجب على الإدارة أن تبادر بإخطار الجهاز بهذا القرار خلال المدة المحددة قانوناً.

عاشراً: إن المحكمة الإدارية العليا ذهبت في بعض أحكامها إلى ضرورة التزام النيابة الإدارية بتحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهة الإدارية، خلال مدة الثلاثين يوماً المقررة لتحريك الدعوى بناءً على طلب الجهاز المركزي، على الرغم من خلو النص التشريعي من هذا القيد.

وفي معرض التعليق على هذا الأمر، نرى أن المحكمة قد خالفت صحيح حكم القانون؛ حيث إن المشرع عندما أجاز للجهة الإدارية طلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة

الموظف لم يحدد لها ميعاداً معيناً، كما أنه لم يلزم النيابة الإدارية بتحريك تلك الدعوى بناءً على طلب الإدارة خلال مدة زمنية معينة –وإن كانت تلتزم بطبيعة الحال بالقيد الزمني العام المتعلق بالدعوى التأديبية وهو مدة الثلاث سنوات–، وذلك على خلاف الوضع فيما يتعلق بتحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهاز المركزي للمحاسبات، والذي حدد فيه المشرع ميعاداً معيناً وهو الثلاثون يوماً التالية والتي استوجب على النيابة الإدارية المبادرة خلالها بإقامة الدعوى. ولو أراد المشرع تحديد ميعادٍ معينٍ تلتزم النيابة الإدارية خلاله بتحريك الدعوى التأديبية ما أعوزه النص على ذلك صراحة، كما فعل بشأن طلب رئيس الجهاز المركزي، ومن ثم فإن ما أورده الحكم القضائي سالف الذكر يعد من وجهة نظرنا تحميلاً للنص التشريعي أكثر ما يحتمل.

فضلاً عن أن الأخذ بما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها محل التعليق من شأنه أن يؤدي إلى نتيجة خطيرة؛ مفادها إعفاء المُخالِف من أي عقاب تأديبي –سواء أكانت المخالفة المرتكبة مخالفة مالية أو إدارية– لمجرد تجاوز النيابة الإدارية الميعاد الذي اختلقته المحكمة قيداً عليها عند إقامة الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهة الإدارية؛ ذلك أن الجهة الإدارية عندما تطلب تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف لا تقوم بإصدار أي قرار تأديبي تاركة الأمر للمحكمة التأديبية، ومن ثم فإن القول بسقوط الدعوى بمجرد انقضاء الميعاد الذي حددته المحكمة –في حكمها الماثل– للنيابة الإدارية لتحريك الدعوى، سيجعل الموظف في حِلٍ من توقيع أي جزاء عليه.

لذا نهيب بالمحكمة العدول عن موقفها السابق وتمكين النيابة الإدارية من تحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهة الإدارية دون التقيد بمدة الثلاثين يوماً المنصوصة بشأن تحريك تلك الدعوى من قِبَل النيابة الإدارية بناءً على طلب الجهاز المركزي للمحاسبات؛ لاختلاف حالة كل منهما.

حادي عشر: اتجهت المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها إلى بدء احتساب ميعاد الثلاثين يوماً المقرر للنيابة الإدارية لتحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهاز المركزي للمحاسبات من تاريخ صدور الطلب لا من تاريخ وروده إلى النيابة الإدارية.

وتعقيباً على هذا الاتجاه نرى أن منطق الأمور ولازمها يقتضي أن يتم بدء احتساب الميعاد المقرر لتحريك الدعوى التأديبية من قِبَل النيابة الإدارية بناءً على طلب الجهاز، من تاريخ ورود الطلب إليها لا من تاريخ صدوره؛ إذ أن الواقع العملي يشهد بأن هناك فترة زمنية قد تصل إلى العشرة أيام لازمة لوصول الطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات إلى النيابة الإدارية، بما يعنيه ذلك أن المدة المتبقية قد لا تتجاوز العشرين يوماً، الأمر الذي يصعب معه على النيابة الإدارية الانتهاء من اتخاذ الإجراءات اللازمة لإعداد مذكرة الاتهام وإيداعها قلم كتاب المحكمة التأديبية المختصة.

فضلاً عن أن هذا النظر يتفق والاتجاهات الحديثة للمحكمة الإدارية العليا التي نحت صوب اعتبار ميعاد الثلاثين يوماً المقرر لتحريك الدعوى التأديبية من قِبَل النيابة الإدارية بناءً على طلب الجهاز، ميعاد سقوط، يترتب على فواته انقضاء الدعوى التأديبية، الأمر الذي يتطلب احتساب مدة الثلاثين يوماً كاملة من تاريخ وصول الطلب إلى النيابة الإدارية حتى يكون أمام النيابة متسع من الوقت لإعداد مذكرة الاتهام واتخاذ الإجراءات المطلوبة لتحريك الدعوى.

ثاني عشر : إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر حديثاً على اعتبار الميعاد المقرر للنيابة الإدارية لإقامة الدعوى التأديبية بناءً على طلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، من المواعيد الملزمة التي يترتب على فواتها انقضاء الدعوى التأديبية.

ومن جانبنا نرى أن هذا القضاء محل نظر، وذلك للأسباب الآتية:

١- إن اعتبار هذا الميعاد من مواعيد السقوط من شأنه أن يرتب نتائجَ شاذة ومفارقةً غريبةً، تتمثل في إفلات الموظف من العقاب التأديبي بشأن المخالفة المالية التي ارتكبها؛ لمجرد التأخير في رفع الدعوى التأديبية من قِبَل النيابة الإدارية بناءً على طلب الجهاز، في حين أن سيف العقاب يظل مسلطاً على ذات الموظف مدة ثلاث سنوات إذا كانت المخالفة التي ارتكبها مخالفة إدارية -أو إذا كانت المخالفة مخالفة مالية وكانت الجهة الإدارية هي التي طلبت تحريك الدعوى التأديبية-؛ حيث إن المشرع لم يحدد ميعاداً معيناً تلتزم به النيابة الإدارية عند تحريك الدعوى التأديبية بناءً على طلب الجهة الإدارية، بما يعني استمرار الميعاد مفتوحاً أمامها لا يحده سوى القيد الزمني العام وهو الثلاث سنوات من تاريخ آخر إجراء من إجراءات التحقيق.

٢- إنه إذا كانت العلة من اعتبار الميعاد المقرر لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات لممارسة حقه في الاعتراض وطلب تحريك الدعوى التأديبية، من المواعيد الملزمة التي يترتب على فواتها سقوط الدعوى التأديبية، تكمن في تقرير حماية فعالة للموظف حتى لا يظل مصيره خاضعاً لسطوة الاعتراض إلى أجل غير مسمى، خاصة وأن جهة الإدارة قد أنزلت به القرار التأديبي الذي ارتأته يتناسب والمخالفة الثابتة في حقه. فإن الأمر على خلاف ذلك فيما يتعلق بالميعاد المقرر لإقامة الدعوى التأديبية بمعرفة النيابة الإدارية بعد اعتراض الجهاز المركزي للمحاسبات؛ إذ أن قرار الجزاء الصادر عن الجهة الإدارية قد زالت كافة أثاره بمجرد صدور الاعتراض من قِبَل رئيس الجهاز في ميعاده القانوني، وبات وضع الموظف مستقراً دون جزاء، لحين الفصل في الدعوى التأديبية.

وعليه نهيب بالمحكمة العدول عن اتجاهها الحديث القاضي باعتبار الميعاد المقرر للنيابة الإدارية لإقامة الدعوى التأديبية بناءً على طلب رئيس الجهاز، ميعاداً ملزماً يترتب على مخالفته سقوط الدعوى التأديبية، والاتجاه نحو اعتباره ميعاداً تنظيمياً يستهدف حث النيابة

الإدارية نحو المسارعة بإقامة الدعوى التأديبية حال ممارسة رئيس الجهاز حقه في الاعتراض وفقاً للضوابط المقررة له قانوناً؛ لما للمخالفات المالية من أهمية خاصة لمساسها بالمال العام.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

ملخص البحث

تحتل الوظيفة العامة داخل الدولة مركزاً مرموقاً باعتبارها مظهراً من مظاهر سيادة الدولة تستطيع من خلالها، وفي إطار تنفيذ سياساتها العامة، الاضطلاع بمهامها الملقاة على عاتقها. ويعد الموظف العام العنصر الفاعل داخل المنظومة الإدارية؛ إذ به تمارس الإدارة نشاطها الضبطي والمرفقي، ومن خلاله تحقق أهدافها المرسومة.

وإذا كان طبيعياً أن يوجد في ميدان الوظيفة العامة من يتكاسل عن أداء عمله أو يهمل في القيام بواجبات وظيفته أو ينحرف عن الطريق القويم، فإنه من المنطقي أن تتدخل التشريعات المنظمة للوظيفة العامة لوضع القواعد التأديبية التي تحكم تلك الحالات؛ حيث لم يشأ المشرع أن يجعل الموظف العام بعيداً عن دائرة الرقابة والمساءلة؛ ضماناً لحسن سير الأجهزة الإدارية بطريق منتظم.

ولما كانت المصلحة العامة تقتضي استقرار الأوضاع القانونية داخل الدولة، لذا عادة ما تكون الإجراءات القانونية التي تنطق بها النصوص التشريعية بصفة عامة وفي مجال التأديب على وجه التخصيص، مقرونة بمدد محددة يلزم على المخاطبين بها مباشرة تلك الإجراءات في غضونها.

وإذا كانت المواعيد الإجرائية المقررة في مجال القانون الخاص لا تسير على وتيرة واحدة من حيث ما يترتب على مخالفتها من جزاء، فإن الأمر في مجال التأديب لا يخرج عن ذلك. فقد يكون الأجل المحدد لمباشرة إجراء معين متعلقاً بالنظام العام أو من شأن مخالفته المساس بمصالح الأفراد فيترتب على مخالفته جزاء السقوط، وقد يكون هذا الأجل متعلقاً بمصلحة الإدارة نفسها من أجل تنظيم العمل الإداري بها دون المساس أو التأثير على مصلحة المتعاملين معها، فلا يترتب على مخالفته أي جزاء.

لذلك؛ وللوقوف على الطبيعة القانونية للمواعيد الإجرائية المتنوعة في مجال التأديب، وبيان ما يعد منها من المواعيد الملزمة التي يجب على المخاطبين بها عدم الخروج عليها وإلا كان الإجراء باطلاً، وما يعد من المواعيد التنظيمية التي قررها المشرع لحث الإدارة والأفراد نحو المسارعة في مباشرة الإجراءات المطلوبة دون أن يترتب على مخالفتها البطلان، آثرت كتابة هذا البحث محاولاً من خلاله الإلمام بكافة المواعيد التي تتعلق بنظام التأديب؛ ذلك أن معرفة المواعيد الخاصة بنظام التأديب تساعد الموظف على المحافظة على حقوقه أمام الإدارة والقضاء.

Summary

The public office within the state occupies a prominent position as a manifestation of state sovereignty through which it is able ، and within the framework of implementing its public policies ، to carry out the tasks entrusted to it. The public employee is the active element within the administrative system ، with it ، the administration exercises its controlling and auxiliary activities ، and through it it achieves its set goals.

If it is natural for there to be in the field of public office someone who is lazy in performing his work ، neglects to perform his job duties ، or deviates from the right path ، then it is logical that the legislation regulating the public office should intervene to set the disciplinary rules governing those cases. As the legislator did not want to keep the public servant away from the control and accountability department ، to ensure the smooth running of the administrative bodies in an orderly manner.

Since the public interest requires the stability of legal conditions within the state ، the legal procedures that are pronounced by legislative texts in general and in the field of disciplinary action in particular ، are usually accompanied by specific periods within which the addressees are obliged to conduct those procedures within.

And if the procedural deadlines established in the field of private law do not follow a single pace in terms of the consequences of violating them ، then the matter in the field of discipline does not go beyond that. The time limit for initiating a specific procedure may be related to public order ، or its violation may prejudice the interests of individuals ، and its violation will result in the penalty of forfeiture. no penalty.

So; In order to find out the legal nature of the various procedural deadlines in the field of discipline ، and to indicate what is considered among them as binding deadlines that the addressees must not deviate from ، otherwise the procedure would be void ، and what is considered one of the organizational deadlines decided by the legislator to urge the administration and individuals to speed up the implementation of the required procedures without As a result of its contravention of nullity ، I chose to write this research ، trying through it to be familiar with all the appointments related to the disciplinary system; Knowing the dates of the disciplinary system helps the employee to maintain his rights before the administration and the judiciary.

قائمة المصادر

- **المراجع العامة:**

- د. آمال أحمد الفزايري، مواعيد المرافعات– دراسة تحليلية مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١٩٨٦م.
- د. أمينة مصطفى النمر، الدعوى وإجراءاتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١٩٩٠م.
- د. عبد الحميد الشواربي، مواعيد الإجراءات القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ٢٠٠٠م.
- د. محمود هاشم، قانون القضاء المدني، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر.
- د. نبيل إسماعيل عمر، سقوط الحق في اتخاذ الإجراء في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط ٢٠١١م.
- د. وجدي راغب، مبادئ الخصومة المدنية – دراسة تأصيلية لقواعد الخصومة في قانون المرافعات، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١، ١٩٧٨م.

- **التشريعات**

- دستور مصر الحالي الصادر عام ٢٠١٤م.
- قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م.
- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م.
- قانون العاملين المدنيين الملغي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.
- قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.
- قانون العاملين المدنيين الأسبق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م.
- قانون العاملين المدنيين الأسبق رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م.
- قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م.

- قانون موظفي الدولة الأسبق رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م.
- قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧م.

- **موسوعة الأحكام القضائية (شبكة قوانين الشرق)**

رابط الموقع https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app