**باسم الشعب**

**مجلس الدولة**

**المحكمة التأديبية لمستوي الإدارة العليا**

بالجلسة المنعقدة علناً بمقر المحكمة اليوم الأربعاء الموافق 24 / 11 / 2021

**برئاسة السيد الأستاذ المستشار / حاتم محمد داود فرج الله نائب رئيس مجلس الدولة**

**ورئيـــــــــس المحكمة**

وعضوية السيد الأستاذ المستشار / بهجت جوده السيد عبد الجواد نائب رئيس مجلس الدولة

وعضوية السيد الأستاذ المستشار الدكتور / وائل السيد على عبد الواحد نائب رئيس مجلس الدولة

وسكرتارية السيد/ صبري سرور أمين سر المحكمة

**أصدرت الحكم بالآتي**

في الطعن رقم 150 لسنة 55 ق.

**المقام من/**

راندا صلاح محمود محمود دسوقي.

**ضــــــــد/**

1. رئيس هيئة النيابة الإدارية.
2. رئيس لجنة التأديب بالمكتب الفني أول بهيئة النيابة الإدارية.
3. وزير الأوقاف.

**الوقائع**

أقام الطاعن الطعن الماثل بموجب صحيفة موقعة من محامٍ أُودعت قلم كتاب هذه المحكمة بتاريخ 5/8/2021 ، وطلب في ختامها الحكم بوقف تنفيذ ثم إلغاء القرار رقم (19) لسنة 2019 الصادر من رئيس لجنة التأديب بهيئة النيابة الإدارية, والقرار رقم (6237) لسنة 2021 الصادر تنفيذاً له من الإدارة العامة للموارد البشرية بوزارة الأوقاف, بمجازاة الطاعنة بعقوبة التنبيه, مع ما يترتب على ذلك من آثار, وإلزام جهة الإدارة المصروفات.

وذكرت الطاعنة شرحاً لطعنها أنها تشغل وظيفة مدير عام مركز المعلومات بوزارة الأوقاف, وكان قد تم التحقيق معها بنيابة الأوقاف الإدارية في القضية رقم, (478) لسنة 2020, وصدر قرار بحقها قرار لجنة التأديب بالمكتب الفني للنيابة الإدارية رقم (19) لسنة 2020 بمجازاتها بعقوبة التنبيه, وقامت بالتظلم من هذا القرار بالتظلم رقم (142) بتاريخ 6/4/2021, إلا أنه تم رفض تظلمها, وأنه لما كان القرار التأديبي المطعون فيه لم يلق قبولاً لدى الطاعن الأمر الذي حدا به إلى إقامة الطعن الماثل ، وأختتم الطاعن صحيفة طعنه بالطلبات سالفة البيان.

وتحدد لنظر الطعن أمام المحكمة جلسة 6/10/2021, حيث مثلت الطاعنة بوكيل عنها, وقدمت حافظتي مستندات طويتا على المستندات المعلاة على غلافهما أهمها صورة ضوئية من القرار التنفيذي المطعون فيه رقم (6237) لسنة 2021, وصورة طبق الأصل من مذكرة النيابة الإدارية في القضية رقم (478) لسنة 2020, وصورة ضوئية من الرأي الصادر عن مفوض الدولة لوزارة الصحة والأوقاف وشئون الأزهر في التظلم المقدم من الطاعنة بشأن القرارين محل الطعن الماثل, كما قدم المحال نسخة من صحيفة الطعن معلنة إلى هيئة قضايا الدول, وبذات الجلسة قررت المحكمة حجز الطعن للحكم بجلسة اليوم, وفيها صدر وأودعت مسودته المشتملة على منطوقه وأسبابه لدى النطق به.

**المحـكمـة**

بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات والمداولة قانونا.

من حيث إن الطاعن يهدف إلى الحكم بقبول الطعن شكلاً, وفي الموضوع ببطلانً قرار لجنة التأديب بالنيابة الإدارية رقم (19) لسنة 2021 الصادر في القضية رقم (478) لسنة 2020، وبإلغاء القرار رقم (6237) لسنة 2021 الصادر تنفيذاً له من الإدارة العامة للموارد البشرية بوزارة الأوقاف, بمجازاة الطاعنة بعقوبة التنبيه, مع ما يترتب على ذلك من آثار, وإلزام جهة الإدارة المصروفات.

ومن حيث أن الفصل فى مسألة شكل الدعوى لن يتحدد إلا فى ضوء ما تنتهى إليه المحكمة فى موضوع الدعوى، لذلك فإن المحكمة ترجىء الفصل فى مسألة شكل الدعوى إلى ما بعد الانتهاء من بحث موضوعها.

ومن حيث إن المادة (94) من دستور جمهورية مصر العربية المعدل الصادر بتاريخ 18/1/2014 م تنص علي أن "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة ، وتخضع الدولة للقانون .............".

وتنص المادة (101) منه علي أن " يتولي مجلس النواب سلطة التشريع ، .........وذلك كله علي النحو المبين في الدستور ".

وتنص المادة (121) منه علي أن " ....... وتصدر الموافقة علي القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين ، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس ، كما تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس ، وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية ، والنيابية ، والمحلية ، والأحزاب السياسية ، والسلطة القضائية ، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية ، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور ، مكملة له ........".

وتنص المادة (156) منه علي أن " إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم ، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين ، علي أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوما من انعقاد المجلس الجديد ، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس ، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ، دون حاجة إلي إصدار قرار بذلك ، إلا إذا رأي المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة ، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار ".

وتنص المادة (197) منه علي أن " النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة ، تتولي 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 تتولي تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة ، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون ....................".

وتنص المادة (224) منه علي أن " كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور ، يبقي نافذاً، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقا للقواعد والإجراءات المقررة في الدستور ، وتلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور " .

وتنص المادة (227) منه علي أن " يشكل الدستور بديباجته وجميع نصوصه نسيجا مترابطاً ، وكلاً لا يتجزأ ، وتتكامل أحكامه في وحدة عضوية متماسكة ".

ومن حيث أن المادة (1) من القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، المعدل بالقانون رقم 12 لسنة 1989 تنص علي أن " النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل ، وتشكل الهيئة من رئيس ومن عدد كاف من نواب الرئيس ومن الوكلاء العامين الأولين والوكلاء العامين ورؤساء النيابة من الفئتين ( أ ، ب ) ووكلاء النيابة من الفئة الممتازة ووكلاء النيابة ومساعديها ومعاونيها. وأعضاء النيابة الإدارية يتبعون رؤسائهم بترتيب درجاتهم وهما جميعا يتبعون وزير العدل وللوزير حق الرقابة والإشراف علي النيابة وأعضائها ، ولرئيس الهيئة حق الرقابة والإشراف علي جميع أعضاء النيابة الإدارية ".

وتنص المادة (3) منه علي أن " مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوي والتحقيق ، تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلي الموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتي : - (1) .....................

(2) فحص الشكاوي التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.

(3) إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوي الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها ......... ".

وتنص المادة (4) منه علي أن " تتولي النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية.......".

وتنص المادة (12) منه علي أن " إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها ، ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلي المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبررا ً لذلك .......... وعلي الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قرارا بالحفظ أو بتوقيع الجزاء ، فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلي المحكمة التأديبية أعادت الأوراق إلي النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة ............. ".

وتنص المادة (14) منه علي أن " إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاءً أشد مما تملكه الجهة لإدارية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلي المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها العامل بالإحالة ".

ومن حيث أن المادة (57) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم 18 لسنة 2015 تنص علي أن " تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العُليا وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به. كما تتولي التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات والحفظ ، وعلي الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ن ويقع باطلا كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك ".

ومن حيث إن قرار مجلس النواب رقم (1) لسنة 2016 بعدم إقرار القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015 بإصدار قانون الخدمة المدنية واعتماد نفاذه حتى 20/1/2016 نص فى المادة الأولى منه على أن: " قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015 بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه فى الفترة من تاريخ صدوره فى 12/3/2015 إلى 20/1/2016، وما يترتب على ذلك من آثار".

ومن حيث إن المادة ( 60 ) من القانون رقم 81 لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية تنص 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 به. كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات والحفظ. وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك ".

ومن حيث أنه بتاريخ 26/7/2015 م أصدر رئيس هيئة النيابة الإدارية القرار رقم 429 لسنة 2015 في شأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها ، ونصت المادة الأولي منه علي أن " للنيابة الإدارية السلطات المقررة للسلطة المختصة في الحفظ وتوقيع الجزاءات علي العاملين المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 18 لسنة 2015 وذلك بالنسبة للمخالفات التي تحال إليها من الجهة الإدارية. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الاختصاص المخول للسلطة المختصة في إصدار قرارات الجزاء والحفظ ، وله دون غيره إصدار هذه القرارات بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية ، وللجان التأديب المبينة بهذا القرار وفي حدود النصاب المحدد لها توقيع الجزاءات والحفظ بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف كبير ، وكذا شاغلي وظائف المستوي الأول (أ) فما دونها الذين لا يشغلون وظائف الإدارة التنفيذية ".

وتنص المادة (3) من ذات القرار علي أنه " للجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وبفروع الدعوى التأديبية إصدار قرارات الحفظ أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز أربعين يوما في السنة وبما لا يزيد علي خمسة عشر يوما في المرة الواحدة وذلك بالنسبة لشاغلي وظائف كبير ، وكذا شاغلي وظائف المستوي الأول (أ) فما دونها الذين لا يشغلون وظائف الإدارة التنفيذية ".

وتنص المادة (38) من ذات القرار علي أن " تتولي فروع الدعوى التأديبية مباشرة الطعون علي قرارات الجزاء الصادرة من النيابة الإدارية وفقاً لأحكام المادة (57) من قانون الخدمة المدنية – الصادر " بالقانون " رقم 18 لسنة 2015 أمام المحاكم التأديبية المختصة ، ويصدر بتنظيم مباشرة هذا الاختصاص وإجراءاته قرار من رئيس الهيئة " .

ومن حيث أن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد استقر علي أن " الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ، ويحدد السلطات العامة ويرسم لها وظائفها ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها ، ويقرر الحريات والحقوق العامة ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها ، ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضفي عليها السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات وموئلها وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها ، وحق لقواعده أن تسوي علي القمة من البناء القانوني للدولة وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمي القواعد الآمرة التي يتعين علي الدولة التزامها في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية ، دون أية تفرقة أو تمييز في مجال الالتزام بها بين السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وإذا كان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة الدستور أصلاً وقرارا وحكماً لازما لكل نظام ديمقراطي سليم ، فإنه يتعين علي كل سلطة عامة أيا كان شأنها ، وأياً كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها أن تنزل علي قواعد الدستور ومبادئه وأن تلتزم حدوده وقيوده ، فإن هي خالفتها أو تجاوزتها شاب عملها عيب مخالفة الدستور ".( حكمها في القضية رقم 25 لسنة 8ق . دستورية – جلسة 16/5/1992 ، وحكمها في القضية رقم 25 لسنة 22 ق ، دستورية – جلسة 5/5/2001).

ومن حيث أن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر علي أن ولاية التأديب لا تملكها سوي الجهة التي ناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده لما في ذلك من ضمانات قدر أنها لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع، وترتيبا علي ذلك تواترت التشريعات المنظمة لشئون العاملين علي تحديد السلطات التي تملك توقيع الجزاءات علي سبيل الحصر. **(المحكمة الإدارية العليا - الطعون أرقام 16761 و18139 و18139و18140و18363لسنة 50 ق. عليا – جلسة 27/5/2006 ).**

وأن مخالفة القرار الإداري للقانون تستتبع البطلان لا لانعدام، وذلك بحسبان أن الانعدام – كجزاء علي مخالفة مبدأ المشروعية لا يكون إلا حيث يكون مصدر القرار مغتصباً السلطة المختصة بإصداره، أو شاب القرار غش أو تدليس، أو متي بلغت المخالفة التي علقت بالقرار أو اعتورته حدا من الجسامة يفقده كيانه ، ويجرده من صفاته ويزيل عنه مقوماته كتصرف قانوني نابع من جهة الإدارة محدث لمركز قانوني معين.**(المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم 4759لسنة 46 ق. عليا – جلسة 21/5/2008).**

وأن القرار المنعدم لا يتحصن بفوات ميعاد الطعن عليه ، فإنه أيضا لا يشترط التظلم منه قبل رفع الدعوى ، فالقرار المنعدم لا يعتبر قرارا إداريا ، وأنه يتأبي علي الذوق القضائي السليم أن يعفي الطعن علي مثل هذا القرار من شرط الميعاد دون إعفائه من شرط سابق عليه وهو التظلم ، فكلا الشرطين يجمعهما أصل مشترك هو أنها من الشروط المطلوبة لقبول الدعوى شكلاً**.(المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم 1594لسنة 29ق . عليا – جلسة 23/11/1985).**

وأن نصوص الدستور المصري الصادر عام 2012 والمعدل في عام 2014 من حيث نفاذها تنقسم إلي طائفتين الطائفة الأولي : تشمل النصوص التي تنفذ بذاتها دون حاجة إلي تدخل من المشرع ......اما الطائفة الثانية : وتشمل النصوص الدستورية التي تنفذ بذاتها بل لابد من تدخل من المشرع العادي ليبين القواعد والأحكام والضوابط التفصيلية اللازمة لوضع النص الدستوري موضع التنفيذ الفعلي وهذه الطائفة تشمل معظم نصوص الدستور ، واية ذلك ان المشرع الدستوري عادة ما يحيل الي المشرع العادي امر تنظيمها بعبارة ( وفقا لما ينظمه القانون وعلي النحو الذي ينظمه القانون او ما شابهها ) ومن امثلة ذلك ما نص عليه الدستور في المادة (197) من تخويل هيئة النيابة الادارية سلطة توقيع الجزاءات التاديبية اذ يتبين بما يدع مجالا للشك انها تدخل ضمن طائفة النصوص الدستورية التي لا تنفذ بذاتها لانه قد خول هيئة النيابة الادارية سلطة توقيع الجزاءات التاديبية عن المخالفات المالية والادارية وتلك التي تحال اليها وتختص بالتحقيق فيها ، الا ان النص الدستوري جعل انفاذ تلك السلطة في توقيع الجزاءات التاديبية رهينا بصدور قانون ينظم هذا الامر حيث اورد المشرع الدستوري بخصوصه عبارة ( وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون ). ومؤدي ما تقدم ولازمه انه لا يسوغ تطبيق الاحكام محل المادة 197 من الدستور الا بعد استجابة المشرع وتدخله منه بافراغ ما تضمنه هذا النص النص الدستوري في نص تشريعي محدد ومنضبط ، أي نقله الي مجال العمل والتنفيذ بحيث يلتزم الكافة بمقتضاه منذ من التاريخ الذي تحدده السلطة التشريعية لسريان احكامه ، وعلي ان يتضمن هذا الشريع تحديد من يملك توقيع الجزاءات التاديبية من اعضاء هيئة النيابة الادارية وكذا تحديد الجزاءات التاديبية وانواعها وحدودها الدنيا والقصوي في كل حالة علي حده بحيث يتم اقرار نظام قانوني متكامل لتوقيع الجزاءات التاديبية ، واذ لم يصدر حتي تاريخه ثمة قانون بتنظيم اختصاص هيئة النيابة الادارية بتوقيع الجزاءات التاديبية وفقا لاحكام المادة 197 من الدستور ، وبالتالي يتعين علي هيئة النيابة الادارية الالتزام بما حددته التشريعات المعمول بها حاليا وخصوصا احكام القانون رقم 117 لسنة 1958 سالفة البيان بها من اختصاصات لها في مجال التحقيق وعدم اصدار اية قرارات او اجراءات او تنظيم يمس توقيع الجزاءات التاديبية من قريب او بعيد وذلك لحين صدور التشريع المنوه عنه سلفاً عملا بحكم المادة 197 من الدستور وبهذه المثابة يتعين علي هيئة النيابة الالتزام بالتحقيق في المخالفات الادارية والمالية المنسوبة للموظفين والعاملين محل اختصاصها علي ان تمارس الجهة الادارية المختصة اختصاصها التاديبي المنصوص عليه قانونا في ضوء التحقيقات التي اجرتها النيابة الادارية والتصرف فيه في ضوء السلطة التقديرية الممنوحة لها في هذا الشان اما بتوقيع الجزاء الذي تراه مناسبا او بحفظ الاوراق ا وان تطلب من هيئة النيابة الادارية احالة العامل الذي تم التحقيق معه الي المحكمة التاديبية المختصة. ولا يغير من هذه النتيجة ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 57 من قانون الخدمة المدنية الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم 18 لسنة 2015 من اختصاص النيابة الادارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الادارة العليا وكذا التحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة او المساس به وكذلك التحقيق في المخالفات الاخري التي تحال اليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات والحفظ اذ ان ذلك لا يعدو ان تكون ترديدا لنص الدستور المعدل في عام 2014 دون ان تطرق لوضع قواعد لتحديد السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية**.(المحكمة الادارية العليا - دائرة فحص الطعون - الدائرة الرابعة في الطعن رقم 5893 لسنة 63 ق ع جلسة 21/4/2018 )**

وقد ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بمجلس الدولة إلي ذات الإتجاة إلى أن الدستور الحالي تناول فى الفصل الثالث من الباب الخامس منه تنظيم السلطة القضائية، واختص كلاًّ من هيئة قضايا الدولة، وهيئة النيابة الإدارية بفصل مستقل. تضمنت المادة(197) منه النص على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة كما تضمنت تحديد الاختصاصات المعقودة لها ومنها الاختصاص بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، والتحقيق فى المخالفات التى تحال إليها من جهة الإدارة ويكون لها بالنسبة إلى هذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ومن خلال استعراض نص المادة (197) من الدستور التى وسدت هذا الاختصاص لهيئة النيابة الإدارية يتضح أمران: أولهما: أن النص ربط ممارسة هيئة النيابة الإدارية هذا الاختصاص، وغيره من الاختصاصات التى ناطها بها الدستور، بالتنظيم الذى يضعه القانون، إعمالًا لصريح عبارة "وذلك كله وفقًا لما ينظمه القانون" الواردة بالنص، ومن ثم لا يتأتى ممارستها السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية إلا بعد تدخل المشرع، وإصدار القانون الذى يتضمن تنظيم اضطلاعها بهذا الاختصاص، وفي الحدود التي رسم الدستور تخومها، مما يتعين معه الالتفات عن أي تنظيم يجري وضعه في هذا الشأن من غير المشرع، أو بأداة أدنى مما نص عليه الدستور، وهى القانون، إذ إن مثل هذا التنظيم هو والعدم سواء؛ لأنه محض غصب لسلطة المشرع فلا ينتج أثرًا، ولا يصح البتة اتخاذه وحده ركيزة لممارسة هيئة النيابة الإدارية السلطات المقررة للجهة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية. وثانيهما: أن الدستور فى المادة (197) المشار إليها مايز في الحكم بين سلطة هيئة النيابة الإدارية فى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية الذى تستمد الاختصاص بالتحقيق فيها مباشرة من القانون الذى يصدر بتنظيم هذا الاختصاص، حيث لم يعهد إليها الدستور - فى هذه الحال - ممارسة سلطة جهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية المقررة قانونًا عند ثبوت المخالفة، وسلطتها فى التحقيق في المخالفات الأخرى   
التي تحال إليها من جهة الإدارة، إعمالاً للسلطة التقديرية التى تتمتع بها هذه الجهة، إذ عقد الدستور لهيئة النيابة الإدارية في هذه المخالفات فقط ممارسة السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، على الوجه الذى ينظمه القانون، وفى هذه الحدود. ومرد هذه المغايرة في الحكم، أن الاختصاص الأصيل بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف ينعقد قانونًا للسلطات المختصة بذلك بالجهة الإدارية، طبقًا لما ينص عليه القانون، بحسبانها المسئولة عن حسن سير العمل بالمرفق العام الذى تقوم عليه ، وأنها الأقدر من غيرها على تحديد مدى جسامة المخالفة التى ارتكبها الموظف، والجزاء التأديبي المناسب لها، وهو ما تؤكده المادة (12) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (117) لسنة 1958 المشار إليه. يدعم ذلك أن هيئة النيابة الإدارية بحسب أصل اختصاصها طبقًا للدستور والقانون هى سلطة تحقيق، وأن من ضمانات التأديب الراسخة عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام، والتحقيق، وسلطة توقيع الجزاء ما لم يقرر الدستور، أو ينص القانون على خلاف ذلك - فى حدود ما يسمح به الدستور - وحال وجود هذا النص يتعين الالتزام به، دون قياس عليه، أو توسع فى تفسيره. ....... وبناء عليه يكون قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (429) لسنة 2015 المشار إليه فيما يتضمنه من تأليف لجان تأديب تختص بتوقيع الجزاءات التأديبية على بعض الموظفين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (18) لسنة 2015 فاقدًا سند إصداره، ومغتصبًا سلطة المشرع في تنظيم ممارسة هيئة النيابة الإدارية الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية، بالإضافة إلى خروجه على الحدود التي رسمها الدستور والقانون لممارسة هذا الاختصاص، والتي تقتصر على المخالفات التى ترى الجهة الإدارية إحالتها إلى هيئة النيابة الإدارية للتحقيق فيها، دون غيرها من المخالفات ...... كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن السيد المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية أصدر القرار رقم (429) لسنة 2015 المشار إليه استنادًا إلى قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (18) لسنة 2015، بحسبانه تنفيذًا لحكم المادة (57) منه، وإذ لم يقر مجلس النواب هذا القانون، وإنما اكتفى باعتماد نفاذه خلال الفترة من 12/3/2015 حتى 20/1/2016، ومن ثم يكون هذا القانون قد سقط بانقضاء هذه المدة، وصار كأن لم يكن، وينبسط ذلك بطبيعة الحال إلى اللوائح والقرارات الصادرة استنادًا إلى هذا القانون، أو تنفيذًا لأحكامه، ومن بينها قرار هيئة النيابة الإدارية المشار إليه، مما لا يتأتى معه قانونًا الارتكان إليه فى توقيع أى جزاءات تأديبية على الموظفين المعروضة حالاتهم، لفقدان لجان التأديب المنصوص عليها به لسند تشكيلها، هذا فضلاً عن أنه لا اختصاص لها من حيث الأصل بتوقيع أى جزاءات تأديبية على هؤلاء الموظفين فى المخالفات التى تقدر الجهات الإدارية إسناد إجراء التحقيق فيها إلى هيئة النيابة الإدارية, وكذلك الحال بالنسبة إلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم (129) لسنة 2016، بالنظر إلى أن هذا القرار صدر بتاريخ 14/4/2016 في المجال الزمني للعمل بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (47) لسنة 1978 (الملغى) الذي كان يخلو من أى تنظيم لممارسة هيئة النيابة الإدارية للاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون، على الوجه الذي يتطلبه الدستور. **(فتوي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ملف رقم 473/1/58 جلسة 23 – 5 – 2018 )**

وترتيبا علي ما تقدم ، ومن حيث أن الدستور المعدل الصادر في 18/1/2014 م ، قد استحدث في المادة (197) منه حكمين جديدين بأن عهد إلي هيئة النيابة الإدارية من سلطة توقيع الجزاءات التأديبية بشأن المخالفات الإدارية والمالية التي تحال إليها أو التي تتولي التحقيق فيها، والثاني ما ناط بها الدستور من تبعة مباشرة الطعون التأديبية التي تقام ضد ما تصدره من قرارات الجزاءات التأديبية أمام المحاكم التأديبية بمجلس الدولة ، وعلي غير العادة ونهج الصياغة والصناعة الدستورية، لم يضع الدستور التنظيم الدقيق لما ألقاه علي عاتق هيئة النيابة الإدارية وما أولاها من صلاحية توقيع الجزاءات التأديبية والزود عنها في ساحات قضاء التأديب، بل ترك الدستور أمر تنظيم مباشرة النيابة الإدارية للصلاحيتين سالفتي الذكر للقانون، فنص في إفصاح جهير في نهاية الفقرة الأولي من المادة (197) سالفة الذكر علي عبارة (وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون).

ومؤدي ذلك ولازمه أن الدستور جعل إنفاذ حكم اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية رهيناً بصدور قانون ينظم هذا الأمر، يصدر من السلطة التشريعية المحددة دستوريا، علي نحو يضع القواعد ويعين الشروط والضوابط ويرسم الضمانات التي يجب مراعاتها والتقيد بها عند ممارسة هذه السلطة بما تنضبط به المساءلة التأديبية علي نحو تستقيم به المرافق العامة علي سنن القانون فتؤدي الدور المنوط بها وتحقق الأهداف التي أنشئت من أجلها.

ولا ريب أن من أوليات هذا التنظيم القانوني المبغي هو تحديد السلطات التأديبية التي تملك توقيع تلك الجزاءات من بين أعضاء هيئة النيابة الإدارية أو تنظيماتها الإدارية الداخلية ، إذ أنها تشكل بنياناً كلياً يضم رئيساً وأعضاء متدرجين في الصلاحيات والواجبات ، كما يحوي هذا البنيان تنظيمات إدارية مثل المجلس الأعلى لهيئة النيابة الإدارية والمكاتب الفنية بها ، ولم يحدد الدستور أو قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 من يختص بين أولئك المذكورين بتوقيع الجزاء التأديبي .

ومن حيث أنه إذا لم يصدر ذلك التنظيم القانوني لهذه المسألة علي الوجه المتقدم بيانه، فإنه لا يتأتي إعمال ما نصت عليه المادة (197) من الدستور من تخويل النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية في الحدود العامة التي تضمنتها تلك المادة، لتخلف التنظيم التشريعي لهذه السلطة الذي جعله الدستور شرطا لإنقاذها، فإذا ما باشرت النيابة الإدارية هذه السلطة علي الرغم من غياب ذلك التنظيم القانوني، كانت متجاوزة حدود النص الدستوري وقيوده، ووقع عملها مشوبا بعيب عدم المشروعية الدستورية، موصوما بعيب عدم الاختصاص الجسيم، الذي يفقده كيانه، ويجرده من صفاته ويزيل عنه مقوماته كتصرف قانوني، وينحدر به إلي درك الانعدام.

ومن حيث أنه لا يستوي تنظيماً قانونياً بالمعني الذي قصده الدستور في الفقرة الأولي من المادة (197) منه ، ما تضمنته المادة (57) من قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015 الملغي أو المادة (60) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 الحالي، إذ انه في مجال توقيع الجزاءات التأديبية كصلاحية نص عليها الدستور للنيابة الإدارية يعد النص علي أن ( كما تتولي التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاء والحفظ ) فإن هذه العبارة لا تزيد علي أن تكون جزءا من النص الدستوري لم تضف إليه شيئا ولم تضع له يسير بيان أو قليل تفصيل ، وعلي ذلك فإن المشرع يكون حتى الآن قد جنح إلي السكون عن التنظيم القانوني لمسألة اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية.

وأنه يغدو متعيناً أن تذكر المحكمة أن القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المشار إليه لم يتم إلغاؤه أو تعديله طبقاً للمستجدات الدستورية التي انطوت عليها المادة 197 من الدستور ، وما زالت نصوص القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 المشار إليه مقتصرة علي سرد اختصاصات النيابة الإدارية في فحص الشكاوي وإجراء التحقيقات وإقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها ، دون أن يتناول التعديل بإضافة الاختصاصين بتوقيع الجزاءات ومباشرة الطعون التأديبية أمام المحاكم المختصة بمجلس الدولة وعلي وجه تنظيم أحكامهما بما يتفق وأحكام الدستور ، ولا ريب أن سن وإصدار قانون جديد للنيابة الإدارية أو تعديل قانونها القائم اتساقا مع الدستور من ضروريات إنفاذ حكم المادة 197 من الدستور ، ولا يخفي أن هذا القانون من القوانين المكملة للدستور وفقاً لصريح نص المادة (121) من الدستور ، بحسبانه متعلقاً بإحدي الهيئات القضائية.

ولعل من نافلة القول التأكيد علي أن قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 429 لسنة 2015 ، ورقم 129 لسنة 2016 في شأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها هو قرار صدر دون سند دستوري وبغير ظهير تشريعي، وقد تناولا في نصوص موادهما تنظيما لمسألة إصدار النيابة الإدارية لقرارات الجزاءات التأديبية ومباشرة الطعون الموجهة إلي تلك القرارات، ووزع الاختصاصات في التأديب بين رئيس الهيئة ولجان التأديب التي انشأها ثم أنشأ لجاناً لفحص التظلمات من تلك القرارات والبت فيها، وهي مسائل يستقل بها القانون، ولا شأن لقرار يصدر من رئيس الهيئة بها، فهذان القرارين لا يعدا – بطبيعة الحال – قانونا صادرا من السلطة التشريعية ، كما أنهما لا يرقيان الي مرتبة اللائحة التنفيذية للقانون ، وعلي ذلك فإنه ليس لهم من أثر قانوني ولا يعتد به في هذا الشأن وفقاً لما ساقته وأيدته المحكمة الإدارية العليا وفتوي الجمعية العمومية سالفي الذكر.

وبناء علي ما تقدم ولما كان الثابت من الأوراق أن الطاعنة تشغل وظيفة مدير عام مركز المعلومات بوزارة الأوقاف, وكان قد تم التحقيق معها بنيابة الأوقاف الإدارية في القضية رقم (478) لسنة 2020, وصدر بحقها قرار لجنة التأديب بالمكتب الفني للنيابة الإدارية رقم (19) لسنة 2021 بمجازاتها بعقوبة التنبيه، لما نسب إليها بتحقيقات نيابة الأوقاف الإدارية في القضية رقم 478 لسنة 2020.

هذا ولما كانت المادة (197) من الدستور الصادر في 18/1/2014 – وفقاً لما سبق ذكره – قد خولت النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية عن المخالفات الإدارية والمالية التي تحال إليها اوتختص بالتحقيق فيها ، إلا أن النص الدستوري جعل إنفاذ تلك السلطة في توقيع الجزاءات التأديبية رهيناً بصدور قانون ينظم هذا الأمر ، وحيث أنه لم يصدر ثمة تشريع يحدد وينظم اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية ، ومن ثم فإن القرار المطعون عليه الصادر من لجنة التأديب المذكورة التابعة لهيئة النيابة الإدارية ، يكون قد تعدي حدود النص الدستوري وتجاوز قيوده ، لأنه صدر دون الاستناد إلي التنظيم القانوني لسلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاء التأديبي والذي جعله الدستور شرطا لإنقاذ هذه السلطة ، بما يجعل ذلك القرار مشوبا بعدم المشروعية الدستورية ، معيبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم ، الأمر الذي يفقده كيانه ويجرده من صفاته ، ويزيل عنه مقوماته كتصرف قانوني ، وينحدر به إلي درك الانعدام ، ويكون قرار الجهة الإدارية المطعون عليه رقم (6237) لسنة 2021 الصادر تنفيذاً له منعدماً هو الأخر ، الأمر الذي لا مناص معه – وبصرف النظر عما إرتكبته الطاعنة من مخالفات – إلا من الحكم ببطلان قرار لجنة تأديب النيابة الإدارية المطعون عليه ، وإلغاء أية قرارات تنفيذية صدرت تنفيذاً له.

ومن حيث أنه عن شكل الطعن فإن المستقر علية في قضاء المحكمة الإدارية العليا أن القرار المنعدم لا يتحصن بفوات ميعاد الطعن عليه ، ولا يتقيد بالميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء المنصوص عليه في قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972 ولا يشترط التظلم منه أو اللجوء إلي لجنة التوفيق في بعض المنازعات بشأنه قبل ولوج سبيل التقاضي، ولما كان القرار المطعون فيه قد صدر منعدماً ومن ثم فأن الطعن عليه لا يتقيد بمواعيد وإجراءات الطعن بالإلغاء ، وحيث أستوفى الطعن سائر أوضاعة الشكلية والإجرائية الأخرى المقررة قانوناً فإنه يعد مقبولاً شكلاً.

ومن حيث إن من أصابه الخسر في الطعن يلزم بمصروفاته عملاً بحكم المادة (184) مرافعات.

**فلهذه الأسباب**

**حكمت المحكمة** : بقبول الطعن شكلاً, وفي الموضوع ببطلانً قرار لجنة التأديب بالنيابة الإدارية رقم (19) لسنة 2021 الصادر في القضية رقم (478) لسنة 2020، وبإلغاء القرار رقم (6237) لسنة 2021 الصادر تنفيذاً له من الإدارة العامة للموارد البشرية بوزارة الأوقاف, بمجازاة الطاعنة بعقوبة التنبيه, مع ما يترتب على ذلك من آثار, وإلزام جهة الإدارة المصروفات.

**سكرتير المحكمة رئيس المحكمة**

روجع / سمير فضل

ف