**باسم الشعب**

**مجلس الدولة**

**المحكمة التأديبية لمستوي الإدارة العليا**

بالجلسة المنعقدة علناً بمقر المحكمة اليوم الأربعاء الموافق 22 / 12 / 2021

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

**ورئيـــــــــس المحكمة**

وعضوية السيد الأستاذ المستشار / أحمد مسعد محمد السيد قطب نائب رئيس مجلس الدولة

وعضوية السيد الأستاذ المستشار / محمد ممدوح عبد العزيز بدران نائب رئيس مجلس الدولة

وسكرتارية السيد/ صبري سرور أمين سر المحكمة

**أصدرت الحكم بالآتي**

في الطعن رقم 139 لسنة 55 ق.

**المقام من:**

سعاد حسن عبد العزيز.

**ضــــــــــــــد:**

رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لتنمية الثروة السمكية، بصفته.

**الوقائع**

أقامت الطاعنة طعنها الماثل بإيداع صحيفته قلم كتاب هذه المحكمة بتاريخ 25/7/2021 تطلب في ختامها الحكم بقبول الطعن شكلا، وبوقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه رقم (469) لسنة 2021 الصادر بتاريخ 28/4/2021 المعلن إليها بتاريخ 24/5/2021، مع ما يترتب على ذلك من آثار وإلزام الهيئة المطعون ضدها المصروفات.

وذكرت الطاعنة شرحا لطعنها، أنها تشغل بالهيئة المطعون ضدها وظيفة مدير عام بالإدارة العامة للشئون التجارية سابقا، وحاليا تشغل وظيفة مدير إدارة التخطيط بالهيئة العامة لتنمية الثروة السمكية، وقد صدر قرار رئيس الهيئة رقم (469) لسنة 2021 بمجازاتها بالإنذار بناء على قرار لجنة التأديب بالنيابة الإدارية رقم (52) لسنة 2021 في تحقيقاتها بالقضية رقم (432) لسنة 2020، وإذ نعت الطاعنة على القرار المطعون فيه مخالفته القانون لصدوره من غير جهة اختصاص وبناء على تحقيقات باطلة، فقد أقامت طعنها الماثل بطلباتها آنفة البيان.

وتحددت لنظر الطعن أمام هذه المحكمة جلسة 25/8/2021، وبها قدم الحاضر عن الطاعنة حافظة مستندات طويت على المدون بغلافها، وقدم بجلسة 22/9/2021 صحيفة معلنة بأصل صحيفة الطعن، كما قدم بجلسة 24/11/2021 صحيفة معلنة أخرى بأصل صحيفة الطعن وحافظة مستندات طويت على المدون بغلافها، ومذكرة دفاع تضمنت إضافة طلب إلزام الهيئة المطعون ضدها بتعويض الطاعنة عن الأضرار المادية والأدبية التي أصابتها جراء القرار المطعون فيه وانتهت إلى التصميم على ما سلف بيانه من طلبات، وبذات الجلسة قررت المحكمة حجز الطعن للحكم بجلسة اليوم، وبها صدر الحكم وأودعت مسودته متضمنة أسبابه عند النطق به.

**المحكمة**

بعد الاطلاع على الأوراق، وسماع الإيضاحات والمداولة قانوناً.

ومن حيث إن الطاعنة تطلب الحكم بقبول الطعن شكلاً وفى الموضوع أولا: ببطلان قرار لجنة التأديب بالنيابة الإدارية رقم (52) لسنة 2021 الصادر بتاريخ 1/3/2021 فيما تضمنه من مجازاتها بعقوبة الإنذار، وببطلان قرار جهة الإدارة محل عملها رقم (469) لسنة 2021 الصادر تنفيذا له بتاريخ 28/4/2021، مع ما يترتب على ذلك من آثار، وثانيا: بإلزام الهيئة المطعون ضدها بأن تؤدي لها التعويض المناسب جبرا للأضرار المادية والأدبية التي حاقت بها جراء القرار الطعين.

ومن حيث إنه بشأن شكل طلب الإلغاء، فإن الفصل فيه لن يتحدد إلا في ضوء ما تنتهي إليه المحكمة في موضوعه، لذا فإن المحكمة ترجئ الفصل فيه إلى ما بعد بحث موضوع الطلب.

ومن حيث إن المادة (94) من دستور جمهورية مصر العربية تنص على أن "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وتخضع الدولة للقانون .............".

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

وتنص المادة (121) منه على أن "....... وتصدر الموافقة على 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 على أنه "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، على 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 إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

وتنص المادة (197) منه 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 وفقاً لما ينظمه القانون ....................".

وتنص المادة (224) منه على أن " كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور، يبقى 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 على أن "يشكل الدستور بديباجته وجميع نصوصه نسيجا مترابطاً، وكلاً لا يتجزأ، وتتكامل أحكامه في وحدة عضوية متماسكة".

ومن حيث إن المادة (1) من القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وتعديلاته تنص على 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 وهم جميعا يتبعون وزير العدل وللوزير حق الرقابة والإشراف على النيابة وأعضائها، ولرئيس الهيئة حق الرقابة والإشراف على جميع أعضاء النيابة الإدارية".

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

(2) فحص الشكاوى 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 شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها ......... ".

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

وتنص المادة (12) منه على أنه " إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها، ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت 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 إلى المحكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة ............. ".

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

ومن حيث إن المادة (57) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم 18 لسنة 2015 تنص على 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 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 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 في المادة الأولى منه على أن: "قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015 بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في 12/3/2015 إلى 20/1/2016، وما يترتب على ذلك من آثار".

ومن حيث إن المادة (60) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016 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 إنه بتاريخ 26/7/2015 أصدر رئيس هيئة النيابة الإدارية القرار رقم 429 لسنة 2015 في شأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها، ونصت المادة الأولى منه على أنه "للنيابة الإدارية السلطات المقررة للسلطة المختصة في الحفظ وتوقيع الجزاءات على 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 المستوى الأول (أ) فما دونها الذين لا يشغلون وظائف الإدارة التنفيذية ".

وتنص المادة (3) من ذات القرار على 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 المستوى الأول (أ) فما دونها الذين لا يشغلون وظائف الإدارة التنفيذية ".

وتنص المادة (38) من ذات القرار على أن "تتولى فروع الدعوى التأديبية مباشرة الطعون على 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 إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد استقر على 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 عليه السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات وموئلها وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها، وحق لقواعده أن تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمى القواعد الآمرة التي يتعين على 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 على كل سلطة عامة أيا كان شأنها، وأياً كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها أن تنزل على 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 بجلسة 16/5/1992، وحكمها في القضية رقم 25 لسنة 22 ق. دستورية بجلسة 5/5/2001).

ومن حيث إنه من المقرر أن ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي ناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده لما في ذلك من ضمانات قدر أنها لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع، وترتيبا على ذلك تواترت التشريعات المنظمة لشئون العاملين على تحديد السلطات التي تملك توقيع الجزاءات على سبيل الحصر. (المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (18363) لسنة 50ق. عليا بجلسة 27/5/2006).

ومن حيث إنه لدى التمييز بين القرار الإداري الباطل والمنعدم، فإن مخالفة القرار الإداري للقانون تستتبع البطلان لا الانعدام، وذلك بحسبان الانعدام كجزاء على مخالفة مبدأ المشروعية لا يكون إلا حيث يكون مصدر القرار مغتصباً السلطة المختصة بإصداره، أو شاب القرار غش أو تدليس، أو متى 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 في الطعن رقم 4759لسنة 46ق. عليا بجلسة 21/5/2008).

ومن حيث إنه لما كان القرار المنعدم لا يتحصن بفوات ميعاد الطعن عليه، فإنه أيضا لا يشترط التظلم منه قبل رفع الدعوى، فالقرار المنعدم لا يعتبر قرارا إداريا، وأنه يتأبى على الذوق القضائي السليم أن يعفى الطعن على مثل هذا القرار من شرط الميعاد دون إعفائه من شرط سابق عليه وهو التظلم، فكلا الشرطين يجمعهما أصل مشترك هو أنهما من الشروط المطلوبة لقبول الدعوى شكلاً. (المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1594لسنة 29ق. عليا بجلسة 23/11/1985).

ومن حيث إن نصوص الدستور المصري من حيث نفاذها تنقسم إلى طائفتين، الطائفة الأولى: تشمل النصوص التي تنفذ بذاتها دون حاجة إلى تدخل من المشرع ...... أما الطائفة الثانية: فتشمل 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، وآية ذلك أن المشرع الدستوري عادة ما يحيل إلى المشرع العادي أمر تنظيمها بعبارة (وفقا لما ينظمه القانون وعلى النحو الذي ينظمه القانون أو ما شابهها) ومن أمثلة ذلك ما نص عليه الدستور في المادة (197) من تخويل هيئة النيابة الادارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية اذ يتبين بما يدع مجالا للشك أنها تدخل ضمن طائفة النصوص الدستورية التي لا تنفذ بذاتها لأنه قد خول هيئة النيابة الادارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية عن المخالفات المالية والادارية وتلك التي تحال إليها وتختص بالتحقيق فيها، إلا أن النص الدستوري جعل إنفاذ تلك السلطة في توقيع الجزاءات التأديبية رهينا بصدور قانون ينظم هذا الأمر، حيث أورد المشرع الدستوري بشأنه عبارة (وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون).

ومؤدى ما تقدم ولازمه، أنه لا يسوغ تطبيق الأحكام محل المادة (197) من الدستور إلا بعد استجابة المشرع وتدخله بإفراغ ما تضمنه هذا النص الدستوري في حكم تشريعي محدد ومنضبط، أي نقله إلى مجال العمل والتنفيذ بحيث يلتزم الكافة بمقتضاه منذ التاريخ الذي تحدده السلطة التشريعية لسريان احكامه، وعلى أن يتضمن هذا التشريع تحديد من يملك توقيع الجزاءات التأديبية من أعضاء هيئة النيابة الإدارية، وكذا تحديد الجزاءات التأديبية وأنواعها وحدودها الدنيا والقصوى في كل حالة على حدة، بحيث يتم إقرار نظام قانوني متكامل لتوقيع الجزاءات التأديبية، واذ لم يصدر حتى تاريخه قانون بتنظيم اختصاص هيئة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية وفقا لأحكام المادة (197) من الدستور، فبالتالي يتعين على هيئة النيابة الادارية الالتزام بما حددته لها التشريعات المعمول بها حاليا من اختصاصات في مجال التحقيق، وذلك بعدم إصدار قرارات أو اتخاذ إجراءات أو تنظيم يتعلق بتوقيع الجزاءات التأديبية من قريب أو بعيد، وذلك لحين صدور التشريع المنفذ لحكم المادة (197) من الدستور، وبهذه المثابة يتعين على هيئة النيابة الالتزام بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية المنسوبة للموظفين والعاملين محل اختصاصها، على أن تمارس الجهة الإدارية المختصة اختصاصها التأديبي المنصوص عليه قانونا في ضوء التحقيقات التي أجرتها النيابة الإدارية والتصرف فيه في ضوء السلطة التقديرية الممنوحة لها في هذا الشأن، وذلك إما بتوقيع الجزاء الذي تراه مناسبا أو بحفظ الأوراق أو أن تطلب من هيئة النيابة الإدارية إحالة العامل الذي تم التحقيق معه إلى المحكمة التأديبية المختصة. ولا يغير من هذه النتيجة ما نصت عليه المادة (60) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016 من اختصاص النيابة الادارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا وكذا التحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به وكذلك التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات والحفظ، إذ أن ذلك لا يعدو أن يكون ترديدا لنص الدستور المعدل في عام 2014 دون أن يتطرق لوضع قواعد لتحديد السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية. (المحكمة الادارية العليا - دائرة فحص الطعون - الدائرة الرابعة في الطعن رقم 5893 لسنة 63 ق. ع بجلسة 21/4/ 2018).

وفي ذات المبدأ الذي أرسته المحكمة الإدارية العليا، ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بمجلس الدولة إلى ذات النهج وأفتت بأن الدستور الحالي تناول في 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 في المخالفات الإدارية والمالية، والتحقيق في المخالفات التي تحال إليها من جهة الإدارة ويكون لها بالنسبة إلى هذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، ومن خلال استعراض نص هذه المادة يتضح أمران، أولهما: أن النص ربط ممارسة هيئة النيابة الإدارية هذا الاختصاص، وغيره من الاختصاصات التي ناطها بها الدستور، بالتنظيم الذي يضعه القانون، إعمالًا لصريح عبارة "وذلك كله وفقًا 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 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، وهي القانون، إذ أن مثل هذا التنظيم هو والعدم سواء؛ فهو محض غصب لسلطة المشرع، فلا يُنتج أثرًا، ولا يصح البتة اتخاذه وحده ركيزة لممارسة هيئة النيابة الإدارية السلطات المقررة للجهة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية. وثانيهما: أن الدستور في المادة (197) المشار إليها مايز في الحكم بين سلطة هيئة النيابة الإدارية في التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية الذي تستمد الاختصاص بالتحقيق فيها مباشرة من القانون الذي يصدر بتنظيم هذا الاختصاص، حيث لم يعهد إليها الدستور - في هذه الحال - ممارسة سلطة جهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية المقررة قانونًا عند ثبوت المخالفة، وسلطتها في التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها من جهة الإدارة، إعمالاً للسلطة التقديرية التي 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 الذي ينظمه القانون، وفي 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 الذي تقوم عليه، وأنها الأقدر على تحديد مدى جسامة المخالفة التي ارتكبها الموظف، وتقدير الجزاء 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 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. ....... 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 التي 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، فمن 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 في توقيع أي 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 أي جزاءات تأديبية على هؤلاء الموظفين في المخالفات التي 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 أي تنظيم لممارسة هيئة النيابة الإدارية للاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون، على الوجه الذي يتطلبه الدستور. (فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ملف رقم 473/1/58 جلسة 23/ 5/2018).

وترتيبا علي ما تقدم ، ومن حيث إن الدستور المعدل الصادر في 18/1/2014، قد استحدث في المادة (197) منه حكمين جديدين بأن عهد إلى هيئة النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية بشأن المخالفات الإدارية والمالية التي تحال إليها أو التي تتولى التحقيق فيها، والثاني ما ناطها به الدستور من تبعة مباشرة الطعون التأديبية التي تقام بغية إلغاء ما تصدره من قرارات الجزاءات التأديبية أمام المحاكم التأديبية بمجلس الدولة، وعلى إلف العادة ونهج الصياغة والصناعة الدستورية، لم يضع الدستور التنظيم الدقيق لما ألقاه على عاتق هيئة النيابة الإدارية وما أولاها من صلاحية توقيع الجزاءات التأديبية والذود عنها في ساحات قضاء التأديب، بل ترك أمر تنظيم مباشرتها الصلاحيتين سالفتي الذكر للقانون، فنص في إفصاح جهير في نهاية الفقرة الأولى من المادة (197) سالفة الذكر على عبارة (وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون).

ومؤدى 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، على نحو يضع القواعد ويعين الشروط والضوابط ويرسم الضمانات التي يجب مراعاتها والتقيد بها عند ممارسة هذه السلطة بما تنضبط به المساءلة التأديبية على نحو تستقيم به المرافق العامة على سنن القانون فتؤدي الدور المنوط بها وتحقق الأهداف التي أنشئت من أجلها.

ولا ريب أن من أوليات هذا التنظيم القانوني المبتغى 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 بينهم بتوقيع الجزاء التأديبي.

وإذا لم يصدر ذلك التنظيم القانوني لهذه المسألة علي الوجه المتقدم بيانه، فإنه لا يتأتى 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 لإنفاذها، فإذا ما باشرت النيابة الإدارية هذه السلطة على 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 إلى درك الانعدام.

ومن حيث إنه لا يستوي تنظيماً قانونياً بالمعنى الذي قصده الدستور في الفقرة الأولى من المادة (197) منه، ما تضمنته المادة (57) من قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015 الملغى أو المادة (60) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 الحالي، إذ أنه في مجال توقيع الجزاءات التأديبية كصلاحية نص عليها الدستور للنيابة الإدارية يعد النص على أن (كما تتولى 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 على أن تكون جزءا من النص الدستوري لم تضف إليه شيئا ولم تضع له يسير بيان أو قليل تفصيل، وعلى ذلك فإن المشرع يكون حتى الآن قد جنح إلى السكون عن التنظيم القانوني لمسألة اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية.

ويغدو 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 على سرد اختصاصات النيابة الإدارية في فحص الشكاوى وإجراء التحقيقات وإقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها، دون أن يتناول التعديل بإضافة الاختصاصين بتوقيع الجزاءات ومباشرة الطعون التأديبية أمام المحاكم المختصة بمجلس الدولة، وعلى 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 بإحدى الهيئات القضائية.

ولعل من نافلة القول التأكيد على 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 إلى 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، فهذين القرارين لا يعدا ــــــ بطبيعة الحال ــــــ قانونا صادرا من السلطة التشريعية، كما أنهما لا يرقيان إلى مرتبة اللائحة التنفيذية للقانون، وعلى ذلك فإنه ليس لهما من أثر قانوني، ولا يعتد بهما في هذا الشأن وفقاً لما ساقته وأيدته المحكمة الإدارية العليا وفتوى الجمعية العمومية سالفي الذكر.

وبناء على ما تقدم، ولما كان الثابت بالأوراق أن الطاعنة تشغل حاليا وظيفة مدير إدارة التخطيط بالهيئة المطعون ضدها، وقد صدر بحقها قرار لجنة التأديب التابعة لهيئة النيابة الإدارية رقم (52) لسنة 2021 بتاريخ 1/3/2021 بمجازاتها بعقوبة الإنذار لما نسب إليها في تحقيقاتها بالقضية رقم (432) لسنة 2020 نيابة القاهرة الجديدة، وقد صدر تنفيذا له قرار رئيس الهيئة محل عمل الطاعنة رقم (469) لسنة 2021 بتاريخ 28/4/2021.

هذا، ولما كانت المادة (197) من الدستور ـــــــ وفقاً لما سبق ذكره ـــــــ قد خولت النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية عن المخالفات الإدارية والمالية التي تحال إليها وتختص بالتحقيق فيها، إلا أن النص الدستوري جعل إنفاذ تلك السلطة في توقيع الجزاءات التأديبية رهيناً بصدور قانون ينظم هذا الأمر، وحيث إنه لم يصدر بعد تشريع يحدد وينظم اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية، ومن ثم فإن القرار المطعون فيه الصادر من لجنة التأديب المذكورة التابعة لهيئة النيابة الإدارية، يكون قد تعدى حدود النص الدستوري وتجاوز قيوده، إذ صدر دون الاستناد إلى التنظيم القانوني لسلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاء التأديبي والذي جعله الدستور شرطا لإنفاذ 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 إلى درك الانعدام، ويكون قرار الجهة الإدارية الصادر تنفيذاً له منعدماً هو الآخر، الأمر الذي لا مناص معه من الحكم ببطلان قرار لجنة تأديب النيابة الإدارية المطعون فيه، وبطلان أية قرارات صدرت تنفيذاً له، وبصرف النظر عما ارتُكِب من مخالفات.

ومن حيث إنه عن شكل طلب الإلغاء، 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 إلى لجنة التوفيق في بعض المنازعات بشأنه قبل ولوج سبيل التقاضي، ولما كان القرار المطعون فيه قد صدر منعدماً، فمن ثم لا يتقيد الطعن فيه بمواعيد وإجراءات الطعن بالإلغاء، وحيث استوفى الطلب سائر أوضاعه الشكلية والإجرائية الأخرى المقررة قانوناً فإنه يكون مقبول شكلاً.

ومن حيث إنه بشأن طلب التعويض، فإنه يعد من طلبات القضاء الكامل غير المتقيدة بمواعيد وإجراءات دعاوى الإلغاء، وإذ استوفى أوضاعه الشكلية المقررة قانونا فإنه يكون مقبول شكلا.

ومن حيث إن المادة (163) من القانون المدني تنص على أن "كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض".

ومن حيث إنه من المقرر أنه لا تلازم بين عدم مشروعية القرار الإداري وتحقق ركن الخطأ الموجب للتعويض، فإلغاء القرار لعيب عدم الاختصاص أو لعيب في الشكل لا يصلح بالضرورة أساسا للتعويض، كما أن إلغاء القرار لعيب في الإجراءات لا ينشئ حقا في التعويض، بحسبان الحكم الصادر بالإلغاء لم يفصل في المسئولية على وجه قطعي (المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 8296 لسنة 44ق.ع بجلسة 27/3/2005، والطعن رقم 4826 لسنة 43ق.ع بجلسة 2/9/2000).

ومن المقرر أن مناط مسئولية الإدارة عن قراراتها أو أعمالها المادية هو وجود خطأ في جانبها، وأن يصيب ذوي الشأن ضرر من جراء القرار أو العمل المادي، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، بحيث يتأكد أنه لولا الخطأ المنسوب للإدارة ما كان الضرر قد حدث على النحو الذي حدث به، وهذا الضرر إنما ينقسم إلى نوعين، أولهما مادي وهو الإخلال بمصلحة للمضرور ذات قيمة مالية، وأن يكون هذا الضرر محقق الوقوع، وثانيهما أدبي بأن يصيب مصلحة غير مالية للمضرور، مثل المساس بشعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه، ويقع إثبات هذا الضرر على عاتق مَنْ يتمسك به، إذ عليه أن يقدم ما يثبت إصابته بأضرار مباشرة من جراء خطأ الإدارة وحجم هذه الاضرار، إعمالا لقاعدة راسخة مؤداها أن "البينة على من ادعى"، كما أن ركن الضرر المترتب على القرار الإداري لا يقوم على الافتراض والتسليم بمجرد إلغاء القرار المشوب بمخالفة موضوعية للقانون، وإنما يتعين على من يدعيه إثباته بكافة طرق الإثبات، وباعتبار أن التعويض عن الضرر يشمل ما لحق المتمسك به من خسارة وما فاته من كسب وأن يكون نتيجة طبيعية للقرار المعيب وبثبوت توافر أركان المسئولية الثلاثة من خطأ وضرر وعلاقة السببية بينهما، إذ يتعين للحكم بالتعويض بيان العناصر المكونة للضرر ومقداره والدليل على ثبوته، فلا يصح القضاء بالتعويض بصورة مجملة دون بيان عناصر الضرر أساس التعويض (المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1885 لسنة 31ق.ع بجلسة 28/1/1989، وفي الطعن رقم 2756 لسنة 37ق.ع بجلسة 19/3/1996، وفي الطعن رقم 10323 لسنة 56ق.ع بجلسة 24/11/2013).

وبناء على ما تقدم، فإن كانت المحكمة قد انتهت فيما تقدم من حكمها إلى إلغاء القرار المطعون فيه لأسباب سلف بيانها لم تتطرق إلى موضوع المخالفات المنسوبة للطاعنة ومدى ثبوتها في حقها، وأشارت بجلاء في ختام حكمها في طلب الإلغاء بأن ما انتهت إليه بقضائها كان بغض النظر عما ارتكب من مخالفات نسبت إلى الطاعنة وكان تسببا في القرار المطعون فيه، فإن ما قضت به المحكمة والحال كذلك لم يرتب بأي حال حقا للطاعنة في التعويض، لا سيما وأنه فيما يتعلق بركن الضرر فإن الطاعنة لم تثبت الأضرار التي أصابتها من جراء هذا القرار، سواء المادية منها أو الأدبية، ولم تقدم أي دليل على إصابتها بأي أضرار حقيقية وفعلية، ليست مجرد أضرار ظنية أو افتراضية، كما عجزت عن تقديم أي أوراق أو مستندات تفيد وقوع وتحقُّق مثل تلك الأضرار بالفعل وبحكم الحقيقة والواقع، وجاءت مطالبتها بتعويض عن الأضرار التي أصيبت بها بأقوال مرسلة تفتقر إلى دليل يدعمها ويثبت صحتها، ومن ثم فإنه بما تقدم جميعه لا تتكامل في حق الهيئة المطعون ضدها أركان المسئولية الموجبة للتعويض، مما يتعين معه والحال كذلك القضاء برفض الطلب الماثل.

ومن حيث إنه للمحكمة إلزام أي من طرفي الخصومة مصروفاتها عملا بحكم المادة (186) من قانون المرافعات المدنية والتجارية.

**فلهذه الأسباب**

حكمت المحكمة: بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع ببطلان قرار لجنة التأديب بالنيابة الإدارية رقم (52) لسنة 2021 الصادر بتاريخ 1/3/2021 فيما تضمنه من مجازاة الطاعنة بعقوبة الإنذار، وبطلان قرار الهيئة المطعون ضدها رقم (469) لسنة 2021 الصادر بتاريخ 28/4/2021 الصادر تنفيذاً له، وذلك على النحو المبين بالأسباب، مع ما يترتب على ذلك من آثار، ورفض ما عدا ذلك من طلبات، وإلزام الهيئة المطعون ضدها المصروفات.

**سكرتير المحكمة رئيس المحكمة**

روجع / سمير فضل

ف