**باسم الشعب**

**مجلس الدولة**

**المحكمة التأديبية لمستوي الإدارة العليا**

بالجلسة المنعقدة علناً بمقر المحكمة اليوم الأربعاء الموافق 27 / 10 / 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 84 لسنة 55 ق.

**المقام من**

مدحت عبدالله السيد عبدالله السداوي

**ضــــــــد**

رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات (بصفته)

**الوقـائع:**

أقام الطاعن الطعن الماثل بموجب صحيفة موقعة من محامٍ أُودعت قلم كتاب هذه المحكمة بتاريخ 12/4/2021، وطلب في ختامها الحكم بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بإلغاء قرار رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات فيما تضمنه من توقيع عقوبة التنبيه عليه نتيجة التحقيقين الإداريين رقمي 476 لسنة 2015 و41 لسنة 2018 مع ما يترتب على ذلك من آثار، مع إلزام الجهة الإدارية المصروفات.

وذكر الطاعن شرحاً لطعنه أنه علم بتاريخ 10/2/2021 بصدور قرار المطعون ضده بتوقيع عقوبة التنبيه نتيجة التحقيقين الإداريين رقمي 476 لسنة 2015 و41 لسنة 2018، بادّعاء تعيين ابنتي الطاعن في القطاع الذي يعمل به بما من شأنه التأثير على عمله الرقابي، الأمر الذي حدا بالطاعن إلى التظلم من القرار من خلال البريد المسجّل بتاريخ 4/3/2021 دون أن يتلقّ ردّاً على تظلمه، فلجأ إلى لجنة التوفيق في المنازعات المختصة، ومن ثم أقام طعنه الماثل بطلب القضاء له بطلباته سالفة البيان.

وتحدد لنظر الطعن أمام هذه المحكمة جلسة 2/6/2021، وتداولت المحكمة نظر الطعن بجلسات المرافعة على النحو الثابت بمحاضر الجلسات، قدم خلالها الحاضر عن الجهاز المطعون ضده ثلاثة حوافظ حوت الأوراق المعلاة على أغلفتها، ومذكرة دفاع طلب في ختامها الحكم برفض الطعن موضوعاً، وقدم الحاضر عن الطاعن حافظة مستندات حوت الأوراق المعلاة على غلافها. وبجلسة 6/10/2021 قررت المحكمة حجز الطعن للحكم بجلسة اليوم، حيث صدر الحكم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه لدى النطق به.

**المحـكمة**

بعد الإطلاع على الأوراق ، وسماع الإيضاحات والمداولة قانوناً.

ومن حيث إن الطاعن يطلب الحكم بقبول الطعن شكلاً، وفى الموضوع بإلغاء قرار رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (270) لسنة 2021 الصادر بتاريخ 6/1/2021 فيما تضمنه من مجازاته بعقوبة التنبيه، مع ما يترتب على ذلك من آثار.

ومن حيث إنه عن شكل الطعن، وإذ استوفى سائر أوضاعه الشكلية المقررة قانونا فإنه يكون مقبول شكلا.

ومن حيث إنه عن موضوع الطعن، وإذ تنصّ المادة (29) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم (144) لسنة 1988 على أن (تنظم شؤون العاملين بالجهاز لائحة خاصة تصدر بقرار من رئيس الجمهورية بناء على إقتراح رئيس الجهاز وتتضمن قواعد منح المرتبات والتعويضات... وجميع القواعد المتعلقة بشؤونهم.).

وتطبيقاً لذلك فقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (196) لسنة 1999 بإصدار لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات، وقد نصت المادة الأولى منه على أن (تسري على العاملين بالجهاز أحكام لائحة العاملين المرفقة).

ونصت المادة (54) من اللائحة المشار إليها على أن (يجب على العامل مراعاة أحكام القوانين واللوائح والتعليمات التي تصدرها الجهات الرئاسية المختصة...).

ونصت المادة (55) من اللائحة سالفة الذكر على أن (كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذة اللائحة أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً ...).

وإذ استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن مناط المسئولية التأديبية شأنها شأن المسئولية الجنائية مسئولية شخصية بحسبان أن المخالفة التأديبية هي كل فعل إيجابي أو سلبي ينطوى على الإخلال بواجبات الوظيفة المنوطة بالعامل العام وذلك بمخالفته لأحكام القوانين واللوائح أو التعليمات الإدارية وكذلك الإخلال بمقتضياتها بأن يطأ العامل موطن الزلل ويحوم حول الشبهات بما تضيع معه الثقة التي لابد من توافرها في الوظيفة العامة والموظف العام معا، ومن ناحية أخرى فإن لمحكمة الموضوع في نطاق إثبات أو نفي مسئولية العامل سلطة تقديرية في الأخذ بما تطمئن إليه من الأدلة لتكوين عقيدتها من أي عنصر دون حاجة إلى الرد استقلالا على الأدلة التي لم تعول عليها ما دام حكمها يرتكز على أسباب كافية لحمله إذ حسبها أن تتبين الحقيقة التي اقتنعت بها وأن تذكر دليلها وأن تقيم قضاءها على أسباب سائغة تكفي لحمله ما دام قيام الحقيقة التي اقتنعت بها وأوردت دليلها فيه التعليل الضمنى المسقط لتلك الأقوال أو الشهادات التي تم طرحها جانبا ولم تعول عليه في قضائها. {حكمها في الطعن رقم 101402 لسنة 62 ق بجلسة 16/12/2017}.

وأن إقرار مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، مما يعني أن السلطة التشريعية هي وحدها المختصة بإنشاء الجرائم وبإقرار العقوبات المناسبة لها، وأن جهة القضاء هي المختصة وحدها بتطبيق العقوبات التي تقررها السلطة التشريعية، فإنه رغم أوجه الشبه بين الجرائم الجنائية والجرائم التأديبية، فإن قضاء هذه المحكمة استقر على أن القاعدة السابقة لا تطبق على الجريمة التأديبية، وأنه ليس من اللازم أن تصدر عن السلطة التشريعية أو جهات الإدارة قواعد تؤثم مسبقا بعض الأفعال حتى يعاقب الموظف، بل يعاقب إذا ما ثبت قبله فعل أو امتناع لا يتفق ومقتضيات وظيفته، يستوي أن ترد هذه الواجبات أو النواهي في نصوص صريحة أو أن تفرضها طبيعة العمل الوظيفي نفسه، فمتى كانت الجرائم التأديبية ليست محددة في القوانين على سبيل الحصر، فإن كل فعل يرتكبه الموظف ويكون من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته يعد جريمة تأديبية، ومن ثم فإن عدم وجود نص مانع أو مؤثم لفعل معين، لا يعني بالضرورة أن هذا الفعل مباح للموظف على نسق قانون العقوبات، ويترتب على ذلك عدم تطبيق قاعدة مفهوم المخالفة أو التفسير الضيق المقرر في قانون العقوبات؛ ذلك لأن المشرع إذا جرم بعض الأفعال على الموظفين، فإنه حين يفعل ذلك في نطاق الوظيفة العامة إنما يريد أن يسترعي انتباه الموظفين إلى خطورة الأفعال المؤثمة، ويبدي توجيهه القاطع في اجتنابها، على أن يترك ما لم يذكره للقاعدة العامة.

ولما كان المشرع لم يحصر الأعمال الممنوعة على الموظفين، فإن تحديد هذه الأعمال متروك لتقدير الجهات التأديبية، سواء أكانت جهات رئاسية أم جهات قضائية، ومن ثم فإن تكييف الواقعة بما يجعلها من الذنوب الإدارية المستحقة للعقاب، مرجعه إلى تقدير السلطة التأديبية، ومبلغ انضباط هذا التكييف على الواقعة المنسوبة إلى الموظف من حيث الخروج عن الواجب الوظيفي أو الإخلال بحسن السير والسلوك، على أن السلطة التأديبية في ممارستها لهذا الاختصاص التقديري تخضع لرقابة هذه المحكمة باعتبارها القوامة على إنزال حكم القانون، وإرساء مبادئه وقواعده، بما لا معقب عليها في ذلك، وأن السلطات التأديبية في تقديرها للجرائم التأديبية تلتزم ضوابط الوظيفة العامة، بما تتضمنه من حقوق وواجبات، فتقدير ما إذا كان الموظف قد أخطأ خطأ يستوجب الجزاء، يُرجع فيه إلى هذه الحقوق والواجبات دون غيرها، ومن ثم فليس لسلطة التأديب أن تتقيد بضوابط قانون العقوبات.

وأن المحكمة التأديبية بوصفها سلطة تأديبية ينبغي عليها أن تلتزم هذا النظام القانوني، وأن تسند قضاءها إليه في تكييفها للفعل المكون للذنب الإداري، وفي تقديرها للجزاء الذي يناسبه، فإن هي سارت على السنن المتبع في قانون العقوبات، فلم ترد الفعل المكون للذنب الإداري إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج عن مقتضياتها، بل استعارت له وصفا جنائيا واردا في قانون العقوبات، وعُنِيَت بتحديد أركان الفعل على نحو ما حدده القانون المذكور للوصف الذي استعارته، فإنها إن فعلت ذلك كان الجزاء المقضي به معيبا؛ لأنه بني على خطأ في الإسناد القانوني. {حكمها في الطعن رقم 48967 لسنة 60 ق بجلسة 25/7/2015 – مجموعة أحكام المكتب الفني للسنة 60 - جزء 2 - ص 1123 - ق 105}.

ومن حيث إن القرار التأديبي يتعين أن يقوم على سبب يبرره، بحسبان سبب القرار التأديبي هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو خروجه على مقتضياتها، فيقوم القرار والحال كذلك على حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخل جهة الإدارة بتوقيع الجزاء، وتجد رقابة القضاء لصحة تلك الحالة حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهت إليها الجهة الإدارية مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها واقعا وقانونا، فإذا تبين أنها منتزعة من غير أصول، أو مستخلصة من أصول لا تنتجها حتما، أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها غير صحيح، كان القرار فاقدا ركن السبب مخالفا للقانون، ومن ثم يجب أن تثبت المخالفة التأديبية في حق الموظف ثبوتا يقينيا بارتكابه فعلا أو امتناعه عن فعلٍ وجب عليه اتخاذه. {المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 8551 لسنة 47 بجلسة 17/12/2005، والطعن رقم 22284لسنة58ق.ع بجلسة 7/11/2015}.

ومن حيث إن الثابت بالأوراق أن الطاعن يشغل حالياً وظيفة نائب أول مدير إدارة من فئة وكيل وزارة (بمجموعة الوظائف الفنية الرقابية العليا) بالإدارة المركزية لمتابعة تنفيذ الخطة وتقويم الأداء لقطاعات الخدمات العامة بالجهاز المركزي للمحاسبات، وأنّه كان قد نُسب إليه التوسّط في تعيين كل من نجلته "أسماء" بشركة النصر للكيماويات الدوائية ونجلته "آيات" بالشركة العربية للأدوية والنباتات الطبية "ميباكو"، وذلك إبان عمله بإدارة مراقبة حسابات الأدوية وخضوع الشركة الأولى لمراقبته بموجب الأمر الإداري رقم 3 لسنة 2010 وخضوع الشركة الثانية لمراقبته بموجب الأمر الإداري رقم 5 لسنة 2013، وأنه لم يُضمّن الإقرارات المقدمة منه بشأن الأقارب العاملين بالجهات محل رقابة الإدارة (وآخرها الإقرار المؤرخ 23/8/2016) اسم نجلته "آيات"، وكذا ذكر بيانات مخالفة للحقيقة (وآخرها الإقرار المؤرخ 27/7/2017)، مخالفا بذلك التعليمات الصادرة في هذا الشأن. وجاء ذلك نتاجاً للتحقيقين الإداريين رقمي 476 لسنة 2015 و41 لسنة 2018 الذين أجراهما الجهاز بمناسبة فحص الشكوى الواردة للإدارة المركزية الثانية للرقابة المالية على القطاعين العام والأعمال العام بتاريخ 4/3/2014 من بعض العاملين بإدارة مراقبة حسابات الأدوية بالجهاز، والتي أشّر رئيس الجهاز بتاريخ 8/4/2014 بالتحقيق فيها، حيث تم فحص أعمال الطاعن بمعرفة الإدارة المركزية للتفتيش الفنيّ بالجهاز خلال الأعوام 2010/2011 و2011/2012 و2012/2013، والتي أودعت بتاريخ 1/11/2015 مذكرة بما انتهت إليه من نتيجة خلصت فيها إحالة ما تبيّن من عدم وجود بعض التقارير الخطيّة لأعضاء مجموعة المراجعة للإدارة المركزية للشئون القانونية لإعمال شئونها، وبنقل الطاعن من الإدارة، وبإبلاغ الإدارة بما تكشّف من ملاحظات على أداء الأعضاء لإخطارهم، وبتاريخ 16/11/2015 اعتمد رئيس الجهاز الرأي المتقدم، حيث باشرت الإدارة المركزية للشئون القانونية إجراءاتها فيما اُحيل إليها والتحقيق مع الموظفين المختصّين - ومنهم الطاعن في التحقيق المؤرّخ 16/11/2016، وانتهت في مذكرتها المؤرخة 12/4/2018 إلى التوصية بإعادة فحص أعمال الطاعن مع إرجاء البت في مسئوليته، وهو ما اعتمده رئيس الجهاز بتاريخ 24/4/2018، ومن ثم؛ وبتاريخ 10/5/2018 أُعيد الموضوع للإدارة المركزية للتفتيش الفنيّ بالجهاز لفحص أعمال الطاعن بمعرفة أعضاء مغايرين لمن سبق وأن أبدو رأيهم في أعماله. وبتاريخ 1/11/2018 أودعت الإدارة تقريرها الذي أيّد مُجمل ما تضمّنه التقرير السابق الصادر عنها، موضّحاً أن الملاحظات المرصودة على أعمال الطاعن خلال فترة عمله مراقب حسابات شركة النصر للكيماويات الدوائيّة هي ملاحظات ترتبط بالأداء المهني ولا يُمكن اعتبارها تواطؤ من الطاعن بغرض تعيين ابنته نظراً لانخفاض أهميّتها النسبيّة مقارنةً بما تم إبلاغه من ملاحظات، كما أوصت بإحالة بعض المخالفات الفنيّة للتحقيق وتحديد المسئولية بالنظر لاشتراك عدد عدد من المراقبين في توقيعها مع الطاعن، وبتكليف الإدارة المركزية للشئون القانونية باستكمال التحقيق مع الطاعن بشأن تعيين ابنته بالشركة إبان عمله كمراقب لحساباتها. وقد اعتمد رئيس الجهاز هذه التوصيات في 8/11/2018، حيث استؤنف التحقيق مع الطاعن ومواجهته بما نُسب له، ثم وبتاريخ 18/1/2021 وضعت الإدارة المركزية للشئون القانونية مذكرة بما انتهى إليه التحقيق، موصيةً بحفظ ما نُسب للطاعن من مخالفات مهنية، وبمجازاته بعقوبة التنبيه نظير ما ثبت قبله من التدخّل أثناء عمله بمراقبة حسابات الأدوية بتعيين ابنته "أسماء" للعمل بشركة النصر للكيماويات حال رقابته عليها، وكذا تعيين ابنته "آيات" بالشركة العربية للأدوية والنباتات الطبية حال إشرافه عليها، وكذا لقيامه بذكر بيانات على غير الحقيقة بالإقرارات المقدّمة منه - وآخرها الإقرار المقدم في 27/7/2027 بشأن الأقارب الذين يعملون بالجهات محل رقابة الإدارة - حيث لم يذكر اسم ابنته "آيات" التي تعمل بالشركة العربية للأدوية والنباتات الطبية بالإقرار المقدم منه في 23/8/2016، وهو ما اعتمده رئيس الجهاز، ومن ثم صدر القرار المطعون فيه بتوقيع الجزاء آنف البيان على الطاعن.

وإذ كانت فحوى المخالفة المنسوبة للطاعن، والتي أوردها الجهاز في سائر أوراق التحقيق ومذكراته بوصف الخروج على مقتضى الواجب الوظيفي ومخالفة القوانين واللوائح والتعليمات الصادرة في هذا الشأن، وكانت المحكمة – وفي مجال إقرارها لسلامة هذا الوصف – إنما تستحضر ما يجب على شاغلي الوظائف ذات الطبيعة الرقابية التي حُمّلت في أعناقها أمانة حفظ المال العام ومسئوليّة الذود عنه ومراقبة أوجه صرفه، من الاستمساك بأبلغ صور النزاهة والاستقامة والعفاف، والترفّع عن مواطن الذلل والبعد عن بواعث الريب والشبهات، والأخذ في ممارساتهم وتعاطيهم مع تلك الوظائف بالسلوك الأحوط، وأن تنحصر معاملاتهم مع الجهات الخاضعة لرقابتهم لتنحسر فيما فُرض عليهم فرضاً واستعصى عليهم اجتنابه، كيلا يؤخذ هذا التعامل سبيلاً للمساومة أو الضغط عليهم، أو يرتّب لهم في ممارستهم لأعمال رقابتهم عُسرة أو حرج، أو يصمهم بشبهة الخضوع أو الخنوع أو الاستئناس، وبما يكون من آثاره – أو يُشتبه معه – اعوجاج أعمال الرقابة أو انحرافها أو اختزالها، واصطباغ ما قد يشوب أعمالهم من تقصير – كان يُعدّ إهمالاً لو احتذوا حذواً آخر – تعمّداً ومجاملة ومحاباة، بما يفقد معه شاغلي تلك الوظائف مصداقيّتهم، ولتختلّ ممارستهم لتلك الرقابة.

وإذ كان الثابت بالأوراق أن ابنة الطاعن "أسماء" قد عُيّنت بشركة النصر للكيماويات الدوائية بطريق التعاقد لمدّة ستة أشهر بتاريخ 17/10/2011، وجُدّد تعيينها للستة أشهر التالية، ثم جرى تثبيتها في 1/11/2012 مع احتساب مدة خدمتها السابقة. وذلك كلّه إبان عمل الطاعن – مراقباً ثم مشرفاً -بإدارة مراقبة حسابات الأدوية وخضوع هذه الشركة لمراقبته بموجب الأمر الإداري رقم 2 لسنة 2010 ومباشرته للرقابة عليها خلال الفترة من 22/10/2010 حتى 16/3/2014، كما ثبت بالأوراق أن ابنة الطاعن "آيات" قد عُيّنت بالشركة العربية للأدوية والنباتات الطبية "ميباكو" في 17/9/2013 بعقد عمل مؤقّت تواتر تجديده حتى تم تثبيتها في 3/3/2017، وكان ذلك إبان خضوع هذه الشركة لمراقبته بموجب الأمر الإداري رقم 5 لسنة 2013 المؤرخ 9/4/2013، كما ضمّن الإقرارات المقدمة منه بشأن الأقارب العاملين بالجهات محل رقابة الإدارة بيانات مخالفة للحقيقة (وآخرها الإقرار المؤرخ 23/8/2016) بعدم ذكر اسم نجلته "آيات" الموظفة بالشركة العربية للأدوية والنباتات الطبية.

وإذ كان ما نُسب للطاعن من مخالفات، قد ثبت من متون التحقيقات والتقارير المودعة بملف الطعن، وأقرّ الطاعن بحصوله، وإن دفع واقعتي تعيين ابنتيه بأنه تمّ بموجب طلب شخصيّ منهما، مضيفاً أنهما جديرتان بالتعيين من واقع مؤهّلاتهما وخبراتهما، وأنهما تُعاملان من قبل الشركتين المذكورتين معاملة غيرهما من الموظّفين ولا تتمتّعان بثمّة مميزات، وهي دفوع لا تجد صدىً في يقين المحكمة، كما دفع الطاعن ما نُسب إليه بشأن تضمينه الإقرارات المقدمة منه بشأن الأقارب العاملين بالجهات محل رقابة الإدارة بيانات مخالفة للحقيقة بعدم ذكر اسم نجلته "آيات" الموظفة بالشركة العربية للأدوية والنباتات الطبية، بأن ابنته "آيات" كانت آنذاك متعاقدة ولم يتم تثبيتها إلا في 3/3/2017 – وبعد نقله من الإدارة – وقد ظنّ أن التزامه بإثباتها بالإقرار معلّقٌ على تثبيتها، وهو دفاعٌ بدوره لا يرفع عن الطاعن ما علق به من مخالفة؛ ومن ثم فإن القرار المطعون فيه فيما تضمّنه من مجازاة الطاعن بعقوبة التنبيه يكون قد صدر قائما على صحيح الأسباب المبررة لإصداره قانوناً بمنأى عن الإلغاء.

ومن حيث إن من خسر الدعوى يلزم بمصروفاتها عملا بحكم المادة (184) من قانون المرافعات.

**فلــهذه الأسبــــــــاب**

حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً ورفضه موضوعاً، مع إلزام الطاعن المصروفات.

**سكرتير المحكمة رئيس المحكمة**

روجع / سمير فضل

ف